



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN CIENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD
INSTITUTO DE ECOLOGÍA
VULNERABILIDAD Y RESPUESTA AL CAMBIO GLOBAL

**DISCURSO GUBERNAMENTAL SOBRE VULNERABILIDAD EN LAS POLÍTICAS DE
CAMBIO CLIMÁTICO DE PERÚ**

**TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN CIENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD**

PRESENTA:
ANDREA ALEJANDRA ROJAS MONTOYA

TUTORA PRINCIPAL:
DRA. ERICKA FOSADO CENTENO
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

COTUTORA:
DRA. ELENA LAZOS CHAVERO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM

MIEMBRO DE COMITÉ TUTOR:
DRA. JULIETA HAIDAR ESPERIDIAO
ESCUELA NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA

REVISORAS:
MTR. MARIA ZORRILLA RAMOS
CENTRO TRANSDISCIPLINARIO UNIVERSITARIO PARA LA SUSTENTABILIDAD

DRA. PAOLA MASSYEL GARCÍA MENESES
LABORATORIO NACIONAL DE CIENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD, UNAM

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, MAYO 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

M. en C. Ivonne Ramírez Wence
Directora General de Administración Escolar
Universidad Nacional Autónoma de México
Presente

Me permito informar a usted, que el Comité Académico del Programa de Posgrado en Ciencias de la Sostenibilidad, en su sesión 66 del 16 de marzo del presente año, aprobó el jurado para la presentación del examen para obtener el grado de **MAESTRA EN CIENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD**, de la alumna **Rojas Montoya Andrea Alejandra** con número de cuenta **520461167** con la tesis titulada "Discurso gubernamental sobre vulnerabilidad en las políticas de cambio climático de Perú", bajo la dirección de la Dra. Ericka Jannine Fosado Centeno y la Dra. Elena Lazos Chavero.

PRESIDENTA: DRA. PAOLA MASSYEL GARCÍA MENESES
VOCAL: MTRA. MARÍA ZORRILLA RAMOS
SECRETARIO: DRA. ELENA LAZOS CHAVERO
VOCAL: DRA. JULIETA HAIDAR ESPERIDIAO
VOCAL: DRA. ERICKA JANNINE FOSADO CENTENO

Sin más por el momento me permito enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE,

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, Cd. Mx., 11 de junio de 2021.



Dr. Alonso Aguilar Ibarra
Coordinador
Posgrado en Ciencias de la Sostenibilidad, UNAM

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es el producto final de una apuesta y trabajo conjunto de las siguientes personas, con las que siempre estaré agradecida.

A la Dra. Ericka Fosado, la Dra. Elena Lazos y la Dra. Julieta Haidar, mi comité tutor. Muchas gracias por las luces teóricas y metodológicas, y sobre todo por el tremendo apoyo que me han brindado durante todo el proceso. Desde los trámites administrativos hasta las sesiones “terapéuticas” no solo de la tesis sino de este momento de mi vida en particular. Muchas gracias, las admiro mucho.

A Alonso, Angie, Carolina y María José, la coordinación del posgrado de Ciencias de la Sostenibilidad. Que, sin lugar a duda, me han demostrado su vocación por querer apoyar y facilitar en la medida de lo posible el proceso de maestría. Muchas gracias por la paciencia y por solucionarme no solo las dudas sino mis tiempos. Han sido fundamentales.

A Paola y María, mis profesoras y sinodales de esta tesis. Gracias por atender al llamado, por ver el valor de la tesis y por su retroalimentación. Su disposición y calidad de persona, así como de profesionalismo es difícil de encontrar y me alegra que lo hayan podido compartir conmigo.

A Carla, Elisa y Flor, mis amigas y compañeras del posgrado. Gracias por acompañarme, empujarme y levantarme a lo largo de este camino. Siempre serán mis “ñoñas” favoritas.

Finalmente, gracias al gobierno de México, a través de la UNAM y CONACyT, por darme la oportunidad y el sustento para sostener esta maestría fuera de mi país de origen, por dos años consecutivos.

DEDICATORIA

Este trabajo, sin lugar a dudas, le pertenece:

A mi padre, Isaías Rojas, que leyó este documento incontables veces y que con su pasión académica y paternal ha vivido en carne propia el sufrimiento de mis tiempos, la alegría de los descubrimientos y la paciencia en la construcción de la misma. Gracias por ser mi mentor en esta etapa, por cada debate, cada traducción, cada noticia y lectura. Este trabajo es tuyo.

A mi madre, Lucy Montoya, que me sostuvo en cada uno de los momentos difíciles. Gracias por ser mi consciencia para seguir adelante, no solo por la academia sino por la lucha social. Gracias por sostenerme en todo este tiempo con cada llamada, cada comida, cada acompañamiento, cada ayuda, fueron sumamente indispensables. No hubiera logrado esta maestría sin ti.

Ustedes me dejan claro el fundamento de esta tesis:

“Somos seres de transformación y no de adaptación.”

Paulo Freire, 1997

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
Discurso sobre vulnerabilidad al cambio climático	10
El caso peruano	14
Preguntas y objetivos	17
Relevancia para Ciencias de la Sostenibilidad	18
CAPÍTULO 1. BASES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS	20
1.1. Vulnerabilidad	20
1.2. Poder, Discurso y Gobierno	22
1.3. Metodología	25
<i>Revisión documental y archivo</i>	29
<i>Selección del corpus</i>	29
<i>Análisis textual</i>	31
<i>Análisis del discurso</i>	34
CAPÍTULO 2. PROCESOS CONTEXTUALES Y COYUNTURAS DE LAS POLÍTICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO	35
2.1. Institucionalidad internacional del cambio climático	35
2.2. Institucionalidad nacional del cambio climático	38
2.3. Procesos socio-políticos: Gobiernos, crecimiento económico y consecuencias	42
2.4. Coyunturas de las políticas	47
2.4.1. <i>Coyuntura de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (2003)</i>	47
2.4.2. <i>Coyuntura del Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático (2010)</i>	48
2.4.3. <i>Coyuntura de la Ley Marco de Cambio Climático (2018)</i>	50
CAPÍTULO 3. DISCURSOS DE LAS POLÍTICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO	55
3.1. Estrategia Nacional ante el Cambio Climático	55
3.1.1. <i>Conceptualización del cambio climático en la ENCC</i>	56
3.1.2. <i>Soluciones que plantea la ENCC para hacer frente al cambio climático en Perú</i>	59
3.1.3. <i>Financiamiento en la ENCC</i>	64
3.1.4. <i>Actores que participan en la ENCC</i>	66
3.1.5. <i>Enfoques de vulnerabilidad en la ENCC</i>	67
3.2. Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático	68

3.2.1.	<i>Conceptualización del cambio climático en el PAAMCC</i>	69
3.2.2.	<i>Soluciones que plantea el PAAMCC para hacer frente al cambio climático en Perú</i> 69	
3.2.3.	<i>Financiamiento en el PAAMCC</i>	73
3.2.4.	<i>Actores que participan en el PAAMCC</i>	74
3.2.5.	<i>Enfoques de vulnerabilidad en el PAAMCC</i>	77
3.3.	Ley Marco de Cambio Climático	79
3.3.1.	<i>Conceptualización de cambio climático en la Ley Marco</i>	79
3.3.2.	<i>Soluciones plantea la Ley para hacer frente al cambio climático en Perú</i>	80
3.3.3.	<i>Financiamiento en la Ley</i>	84
3.3.4.	<i>Actores que participan en la Ley</i>	86
3.3.5.	<i>Enfoques de vulnerabilidad en la Ley Marco</i>	92
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ...		95
4.1	Continuidades del discurso	95
4.2	Giros discursivos y rupturas	99
	<i>Medidas de Mitigación y Adaptación</i>	99
	<i>Fuentes de Financiamiento</i>	101
	<i>Actores</i>	104
4.3	Lógicas de vulnerabilidad	106
CONCLUSIONES		109
BIBLIOGRAFÍA		113
ANEXOS		122
	Anexo 1. Lista de documentos oficiales que incluyen cambio climático.....	122
	Anexo 2. Jerarquía de Normas de Perú	124
	Anexo 3. Índices de políticas seleccionadas.....	124
	Anexo 4. Análisis tipo de discurso de las políticas seleccionadas	127
	Anexo 5. Esquema mental del discurso de la ENCC	130
	Anexo 6. Esquema mental del discurso del PAAMCC	131
	Anexo 7. Esquema mental del discurso de la Ley Marco de Cambio Climático	132

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Tipos de poder en el Estado y sus manifestaciones	24
Tabla 2. Componentes de análisis según tipo de práctica	26
Tabla 3. Categorización de documentos oficiales de Perú que contienen cambio climático	30
Tabla 4. Preguntas para análisis de políticas	33
Tabla 5. Proyectos previos de Ley Marco de Cambio Climático.....	50
Tabla 6. Preguntas para análisis de políticas	55
Tabla 7. Extractos de la ENCC relacionados a definición del cambio climático.....	56
Tabla 8. Extractos de la ENCC relacionados a las causas del CC	56
Tabla 9. Extractos de la ENCC relacionados a pobreza y deforestación	57
Tabla 10. Extractos de la ENCC relacionados al IPCC	58
Tabla 11. Extractos de la ENCC sobre desastres	59
Tabla 12. Extractos de la ENCC relacionados a CMNUCC y Protocolo	59
Tabla 13. Extractos de los objetivos principales de la ENCC.....	60
Tabla 14. Extractos de la ENCC relacionados a innovación y tecnología	61
Tabla 15. Extractos de la ENCC relacionados a crecimiento económico	62
Tabla 16. Extractos de la ENCC relacionados a innovación y tecnología	63
Tabla 17. Extractos de la ENCC sobre mecanismo de desarrollo limpio	64
Tabla 18. Extractos de la ENCC relacionados a compensación y negociación	65
Tabla 19. Extractos de la ENCC relacionados a poblaciones vulnerables	66
Tabla 20. Extractos de la ENCC relacionados a vulnerabilidad	67
Tabla 21. Extractos del PAAMCC relacionados al IPCC	69
Tabla 22. Extractos del PAAMCC relacionados a referencias	69
Tabla 23. Extractos del PAAMCC relacionados a Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos	70
Tabla 24 Extracto del PAAMCC relacionados a objetivos estratégicos	71
Tabla 25. Extractos del PAAMCC relacionados a conservación de bosques	71
Tabla 26. Extractos del PAAMCC relacionados a Mecanismo de Desarrollo Limpio	73
Tabla 27. Extractos del PAAMCC relacionados al sector privado	74
Tabla 28. Extractos del PAAMCC relacionados a minería.....	75
Tabla 29. Extractos del PAAMCC relacionados a pueblos indígenas	75

Tabla 30. Extractos del PAAMCC relacionados a mujeres y niños.....	76
Tabla 31. Extractos del PAAMCC relacionados a vulnerabilidad.....	77
Tabla 32. Extractos del PAAMCC relacionados a pobreza	78
Tabla 33. Extractos del LMCC relacionados a conceptos	79
Tabla 34. Extractos del LMCC relacionados a CMNUCC y CDNN.....	81
Tabla 35. Extractos del LMCC relacionados a medidas de adaptación	82
Tabla 36. Extractos del LMCC relacionados a medidas de mitigación	83
Tabla 37. Extractos del LMCC relacionados a desarrollo bajo en carbono	84
Tabla 38. Extractos del LMCC relacionados a inversión.....	85
Tabla 39. Extractos del LMCC relacionados a actores	86
Tabla 40. Actores en la Ley Marco de Cambio Climático.....	86
Tabla 41. Extractos del LMCC relacionados a asignación de responsabilidades	87
Tabla 42. Extractos de la LMCC relacionados a poblaciones en situación de vulnerabilidad	89
Tabla 43. Extractos del LMCC relacionados a pueblos indígenas y originarios	90
Tabla 44. Extractos del LMCC relacionados a vulnerabilidad	92
Tabla 45. Contraste entre hallazgos por categorías.....	94

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Metodología de Análisis de Discurso Integral.....	28
Figura 2. Nube de palabras de la ENCC 2003	32
Figura 3. Nube de palabras del PAAMCC 2010.....	32
Figura 4. Nube de palabras de la Ley Marco de Cambio Climático 2018	33
Figura 5. Institucionalidad del cambio climático a nivel internacional	36
Figura 6. Institucionalidad del cambio climático a nivel nacional.....	39
Figura 7. Macroprocesos sociales y gobiernos peruanos 1980 - 2021	43
Figura 8. PBI y tasa promedio anual de crecimiento de Perú (1950 – 2019).....	44
Figura 9. Distribución del ingreso en Perú (1980 – 2019).....	45
Figura 10. Conflictos sociales en el Perú por periodos presidenciales (2006 – 2019).....	46
Figura 11. Contraste contexto internacional, contexto nacional y coyuntura	53
Figura 12. Medidas de las políticas de cambio climático de Perú	98
Figura 13. Contraste medidas de mitigación.....	99

Figura 14. Contraste acciones de adaptación	101
Figura 15. Contraste de fuentes de financiamiento	101
Figura 16. Contraste relación con la industria y minería	103
Figura 17. Contraste de poblaciones vulnerables en cada política.....	104

INTRODUCCIÓN

En el año 2018, la Organización Meteorológica Mundial determinó que los años 2015, 2016 y 2017 fueron los tres años más calientes de la historia registrada. Tales temperaturas superaron en más de 1,1°C las registradas en la era preindustrial. Esta tendencia al alza de la temperatura global es uno de los indicadores centrales de lo que ya muchos consideran es uno de los más grandes retos en la actualidad: el cambio climático. De seguir esta tendencia, según las proyecciones del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), la temperatura promedio de la superficie terrestre aumentará 1,5°C en comparación con la temperatura promedio registrada en 1850. Ello detonará el aumento en cantidad e intensidad de desastres ambientales – como sequías, huracanes, entre otros fenómenos– cuyas formas y manifestaciones son imprevisibles y que afectarán nuestras formas de vida de manera irreversible (IPCC, 2013).

Hoy en día se discuten diferentes modelos de gobierno que den respuesta al cambio climático. Las alternativas van desde lo que se ha llamado el “capitalismo verde” (Sullivan, 2009), el “Green New Deal” (Green New Deal Group, 2015), modelos militarizados de administración ambiental (Marzec, 2015), hasta lo que De Castro (2016) denomina la “nueva gobernanza ambiental”. Esta última alternativa, por ejemplo, propone una gobernanza ambiental más democrática, inclusiva y decolonial, que tenga en las poblaciones más vulnerables a sus más activos participantes (De Castro 2016). Por su parte, 197 gobiernos del mundo han ratificado la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, 2019) para atender el tema. En el marco de la convención, la mayoría de los acuerdos, acciones y negociaciones se construyen sobre la base de los conceptos propuestos por el IPCC.

El IPCC es una organización intergubernamental fundada en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Esta organización nació para “preparar una revisión integral y recomendaciones con respecto al estado del conocimiento de la ciencia del cambio climático; el impacto social y económico de éste y posibles estrategias de respuesta” (ONU, 1988). En cuanto a su metodología, esta organización no realiza investigación primaria, ni monitorea directamente el clima o fenómenos relacionados, sino que evalúa la literatura publicada y divulga informes que buscan guiar el accionar de los gobiernos en esta área (IPCC, 2010).

Los informes del IPCC contribuyen directamente al trabajo de la CMNUCC. De hecho, es gracias al primer informe publicado en 1990 que la ONU decide avanzar hacia la convención sobre cambio climático. En 1992, el IPCC presentó un informe complementario durante la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, que impulsó la aprobación de la CMNUCC en ese año. Esta convención tiene el objetivo de “estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera” (CMNUCC, 1992). Desde sus inicios, la CMNUCC estableció una estrecha relación con el IPCC, que asumió el papel de asesor científico y técnico. Como dice el acuerdo internacional: “El jefe de la secretaría provisional [de la CMNUCC] cooperará estrechamente con el IPCC a fin de asegurar que el Grupo pueda satisfacer la necesidad de asesoramiento científico y técnico” (CMNUCC, 1992). Con base en ello, la CMNUCC ha utilizado los informes del IPCC para establecer negociaciones internacionales como el Protocolo de Kioto (con el segundo informe en 1995) o el Acuerdo de París (con el quinto informe en el 2015). En el año 2016, dicha relación se fortaleció, cuando la CMNUCC pidió que las partes del Acuerdo de París elaboren un inventario nacional de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) con base en las metodologías propuestas por el IPCC (Acuerdo de París, 2016). Así, el IPCC pasó a tener influencia directa en la manera cómo los gobiernos implementan la convención.

Discurso sobre vulnerabilidad al cambio climático

Discutir los conceptos planteados por el IPCC es importante. Debido a que son un esfuerzo interdisciplinario que analiza las causas, consecuencias y componentes del fenómeno del cambio climático; y son, en última instancia, muy utilizados por los gobiernos para plantear sus propias políticas nacionales ante el cambio climático. Si bien dichos conceptos han venido complejizándose a través de los distintos informes del IPCC, todavía siguen anclados en un enfoque de gestión de riesgos que prioriza modelos matemáticos para poder identificar cuán vulnerables somos ante el cambio climático y, con base en ello, establecer medidas de adaptación y mitigación. La “vulnerabilidad al cambio climático” es un concepto fundamental cuando abordamos el tema. Este concepto ha ido evolucionando dentro del enfoque de gestión de riesgos:

- La perspectiva de gestión de riesgos nace en la década de 1970 para evaluar el potencial impacto de desastres naturales (Lavel, 2001). Este enfoque se caracteriza por evaluar los desastres a través de fórmulas matemáticas como: $Riesgo = Peligro \times Vulnerabilidad$ y

Vulnerabilidad = Sensibilidad x Exposición (Marti, 1993). Más adelante, el IPCC acogerá estas fórmulas para una inicial aproximación al fenómeno de cambio climático.

- En el 2001, el Tercer Informe del IPCC prioriza el enfoque de *risk-hazard* y define por primera vez la vulnerabilidad en función de dos dimensiones: una dimensión externa, expresada en la *exposición* a eventos meteorológicos relacionados con la variabilidad climática; y una dimensión interna, que comprende la *sensibilidad* y la *capacidad de adaptación* para enfrentar dichos factores externos (Füssel y Klein, 2006). Este informe resalta un análisis primordialmente cuantitativo y a escalas nacionales.
- El Cuarto Informe (2007) adopta el enfoque de Turner (2003), que propone entender el cambio climático desde sus causas y consecuencias antropogénicas. Este enfoque mantiene la ecuación de vulnerabilidad pero presta mayor atención a aspectos prácticos de la adaptación tales como gobernanza, financiamiento, y transferencia tecnológica [Eakin, H. y Patt, A. (2011)]. Aquí, el IPCC modifica el concepto de *sensibilidad*, entendido hasta el momento como “el grado en que un sistema resulta afectado por los eventos a los que está expuesto” (IPCC, 2007), y agrega que dichas afectaciones pueden ser directas o indirectas. Entre las indirectas, el IPCC considera condiciones sociales y económicas genéricas, como la pobreza. Además, el IPCC señala que la *capacidad de adaptación* depende de los recursos a los que la población puede acceder y de la habilidad que los sistemas tengan para ajustarse a condiciones del entorno, así como para aumentar su rango de tolerancia (Mussetta y Barrientos, 2017). Este informe introduce análisis cualitativos e interdisciplinarios orientados a construir capacidades regionales (Brown y Westaway, 2011).
- El Quinto Informe (2014) resalta que la vulnerabilidad no deriva exclusivamente de factores climáticos, sino que es producto de la intersección de procesos sociales. Aquí, el concepto de *exposición* incluye dimensiones sociales, infraestructura y recursos ambientales, además de insertar la noción de desigualdades sociales. Este informe empieza a incorporar enfoques críticos de vulnerabilidad (Mussetta y Barrientos, 2017:2).

Aun cuando hay incorporación de aspectos sociales a lo largo del tiempo, el concepto que se popularizó entre las comunicaciones oficiales a la CMNUCC¹ por parte de gobiernos de Sur Global como Perú, México, Argentina, Ecuador, entre otros, fue el introducido por Turner en el 2007². Este enfoque desarrollado por el IPCC explica la vulnerabilidad al cambio climático en función de tres dimensiones: la *exposición* a la variabilidad y desastres climáticos, la *sensibilidad* del socio-ecosistema y la *capacidad de adaptación* de las poblaciones que habitan dicho socio-ecosistema. Así, cada gobierno adapta su metodología oficial para incluir estas tres dimensiones. Según este modelo, la vulnerabilidad se manifiesta cuando el cambio climático detona un desastre que llega al socio-ecosistema, entra en contacto con una población, y ésta debe demostrar su capacidad de respuesta ante dicho desastre. En ausencia o ineficiencia de tal capacidad, la población será considerada como vulnerable. De esta manera, la vulnerabilidad al cambio climático termina dependiendo de una *alta sensibilidad* y una *baja capacidad de adaptación* que no permite hacer frente a la *exposición* de peligros generados por el calentamiento global. Esto me da pie para señalar tres características sobre esta concepción de vulnerabilidad: 1) está situada en el contacto entre el desastre y el socio-ecosistema; 2) analiza sólo el presente o futuro, no existe el pasado; y 3) sirve para idear capacidades de adaptación inmediatas frente a desastres. En pocas palabras, como Smit y Wandel (2006) señalan, la vulnerabilidad al cambio climático es la contraparte de la capacidad de adaptación de una población, ya que depende fundamentalmente de esta.

La crítica desde la ecología política señala que analizar la vulnerabilidad al cambio climático desde un enfoque de gestión de riesgos es tratar con los síntomas y no con las causas de dicha vulnerabilidad (Blaikie et al., 1996). Según esta crítica, la vulnerabilidad “está profundamente arraigada y cualquier solución fundamental implicaría un cambio político, una reforma económica y el desarrollo de políticas que protejan más que exploten a la población y a la naturaleza” (Blaikie et al., 1996: 2). En otras palabras, se trata no sólo de un problema de riesgos sino de modificar el contexto político, económico, social e institucional con el cual interactúan los actores sociales que padecen las exposiciones al cambio climático (O’Brien et al., 2007). Desde esta perspectiva, el concepto de vulnerabilidad al cambio climático es una consideración parcial porque no concibe causas, ni incorpora procesos socio-políticos que dan forma a la vulnerabilidad y al propio socio-

¹ Las comunicaciones oficiales a la CMNUCC son documentos donde los gobiernos parte de la convención informan el estatus de la emisión de GEI y las medidas de adaptación y mitigación a la secretaria de la CMNUCC. Esta acción corresponde a uno de los compromisos asumidos por los gobiernos parte de la convención.

² Dra. Paola Massyel García Meneses, comunicación personal, mayo de 2020.

ecosistema (Cardona et al., 2012). La ecología política también critica que el enfoque liderado por el IPCC sea fundamentalmente eco-sistémico, debido a que al analizar de forma sistémica muchas veces se invisibiliza a actores sociales específicos con capacidad de agencia y con valor intrínseco, lo que conlleva a tomar decisiones con base en el “bienestar” del eco-sistema sin ver necesariamente consecuencias específicas (Mirenda y Lazos, 2018). De esta forma, la vulnerabilidad al cambio climático desde la gestión de riesgos desconoce e invisibiliza otras vulnerabilidades procedentes de procesos contextuales más profundos y políticos.

Desde la perspectiva de eco-feminismo crítico, Fosado (2017) señala dos críticas sobre entender el cambio climático desde el enfoque de gestión de riesgos: Primero, dicho enfoque contribuye a tejer una *narrativa simplista* que reduce el tema de la vulnerabilidad a la exposición a un riesgo y refuerza el estereotipo de la mujer –población y sujeto– vulnerable al no ofrecer un análisis sobre las relaciones de poder y los mecanismos sociales que van colocando a las personas en condiciones adversas. Segundo, el enfoque del IPCC presenta al cambio climático como una *producción social*, sólo en el sentido de que su origen es antropogénico debido a las emisiones de CO2 de las actividades humanas, y no también como una *construcción social*. En la perspectiva de Fosado (2017), la propia definición y concepción del cambio climático surge de la tensión entre diversos actores, intereses y perspectivas que resulta en la exclusión de poblaciones vulnerables como mujeres, pueblos indígenas, personas pobres, entre otros. Dicha exclusión hace que estas poblaciones no incidan en la concepción del problema, sino que sean sólo receptores de la agenda climática establecida. De esta forma, la vulnerabilidad al cambio climático no solo encasillaría a las poblaciones vulnerables bajo un estereotipo, sino que establece el lugar de participación que tiene dentro de la agenda política.

Estas críticas ponen en cuestión al concepto de vulnerabilidad al cambio climático desde la gestión de riesgos y a la narrativa que se construye alrededor de esta. Ya que, al calificar como vulnerables a ciertos grupos de la población, sin reconocer las condiciones sociales y políticas que producen la vulnerabilidad puede culminar por encasillar a dichas poblaciones vulnerables en nombre de hacer frente al cambio climático. En consecuencia, se trata de consideración parcial y excluyente de la vulnerabilidad. Una imagen parcial, que no tiene potencia suficiente para entender y transformar la situación de vulnerabilidad de todas las poblaciones afectadas por el cambio climático. Este

problema se agrava aún más en regiones, como América Latina, donde confluyen vulnerabilidades desde procesos socio-políticos y socio-ambientales distintos a los del Norte Global.

A la luz de este marco crítico uno puede hacerse preguntas generales como ¿cuál concepto de vulnerabilidad prepondera en las políticas de cambio climático de los gobiernos de Sur Global? Y de ser el caso ¿por qué los gobiernos prefieren adoptar un concepto de vulnerabilidad asociado a la gestión de riesgos? Se podría aducir que es por su simplicidad para operacionalizar la vulnerabilidad – pese a que hay serias críticas en cuanto a la metodología de las evaluaciones (Estrada et al., 2012) – o por la urgencia en su aplicación para aminorar costos de futuros desastres. Sin embargo, ¿de qué forma los gobiernos pueden contribuir efectivamente a hacer frente a la vulnerabilidad al cambio climático cuando excluyen a sus poblaciones en la definición y ejecución de algunas de sus políticas climáticas? ¿Por qué no incluir causas de vulnerabilidad en la definición de la vulnerabilidad al cambio climático, acaso estas otras causas entra en contacto con las causas del cambio climático?

En el presente estudio me propongo responder a estas preguntas enfocándome en el caso de un país del Sur Global, Perú. Analizo la emergencia de la gobernanza del cambio climático en el Perú guiada por una perspectiva tecnocrática de gestión de riesgos, que en su definición del concepto de vulnerabilidad al cambio climático excluye otras causas de vulnerabilidad social. Mi hipótesis es que esta opción por una perspectiva tecnocrática se debe a dos razones principales: primero, que dentro del marco de la Convención y de la institucionalidad de la gobernanza internacional del cambio climático, las soluciones adelantadas no pueden tener sino carácter tecnocrático. Segundo, que en el discurso sobre vulnerabilidad al cambio climático en esta gobernanza global del cambio climático se mantiene incuestionado el concepto de desarrollo como “crecimiento económico”. Por lo tanto, el concepto de vulnerabilidad al cambio climático es reacio a incorporar las vulnerabilidades derivadas de procesos contextuales derivadas de desarrollo como “crecimiento económico”.

El caso peruano

El Perú es un caso representativo del Sur Global, en general, y de América Latina, en particular. Se trata de un país megadiverso, con una variedad de regiones naturales agrupadas típicamente en categorías como costa, sierra y selva. Comparte los Andes y la Amazonía, una de las fuentes

principales de recursos naturales en el mundo, con otros países de la región. Perú ha sido calificado como un país altamente vulnerable al cambio climático (ONU, 2014), y quizás por ello ha sido muy activo en la participación de gobernanza climática internacional. Entre otras cosas, el Perú ha sido anfitrión de la Vigésima Conferencia de las Partes (COP20) en 2014, y ha sido el tercer país de la región en establecer una Ley Marco sobre cambio climático. En las últimas dos décadas, el Perú ha tenido un alto crecimiento económico reconocido a nivel internacional. No obstante, las brechas en desigualdad y marginación son enormes, lo que ha dado pie a conflictos socio-ambientales, la persistencia del narcotráfico, entre otros problemas. En resumen, se trata de un país donde confluyen distintas características de la región y que ejemplifica las serias contradicciones entre la concepción de vulnerabilidad al cambio climático basada en la noción de gestión de riesgos y las distintas vulnerabilidades provenientes de procesos sociales que gran parte de su población experimenta y sufre a diario.

Tal como lo señalado líneas arriba, el Perú ha sido considerado como uno de los países más afectados y vulnerables al cambio climático (ONU, 2014), y ello a pesar de emitir menos del 1 % de las emisiones de GEI globales. Esto es atribuido a la fragilidad de su megadiversidad en flora, fauna, paisajes y microclimas, la presencia del fenómeno de El Niño Costero, el deshielo de glaciares – en los últimos 40 años, los andes peruanos han perdido el 43 % de su superficie glaciar (IPAMA, 2018) –, el asentamiento de poblaciones en zonas áridas y la escasez de agua, entre otros problemas (MINAM, 2016). Estas características hacen del país un territorio susceptible a enfrentar desastres ambientales que afectan directamente la agricultura, ganadería y pesca (MINAM, 2014), lo que puede conllevar a pérdidas económicas en estos sectores de hasta 15.4% del producto interno bruto (CEPAL, 2014).

En abril del 2018 el Perú estableció la primera ley dirigida explícitamente al cambio climático bajo el título “Ley Marco sobre Cambio Climático”. Tal como lo muestro en este estudio, esta ley es el resultado de un largo proceso de institucionalización de la gobernanza del cambio climático en el Perú. Dicha institucionalización comprende tanto el paulatino establecimiento de organismos estatales especializados en el tema—lo que en antiguo lenguaje se llamaría “burocracias”—como el desarrollo de discursos oficiales y políticas específicas sobre el tema. Tal como lo veremos en el capítulo 3, la Ley Marco peruana no sólo coloca a la “vulnerabilidad al cambio climático” como un problema de gobierno, sino que, además, contempla a “poblaciones en situación de

vulnerabilidad”—refiriéndose principalmente a poblaciones indígenas, mujeres y niños. La ley también establece que los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas serán base para el diseño de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. En consecuencia, la ley considera a los pueblos indígenas no sólo como población vulnerable al cambio climático sino también como portadores de conocimiento útil para hacerle frente. En términos generales, esta ley busca “promover el desarrollo de estudios integrados de vulnerabilidad y adaptación para la identificación de zonas vulnerables, así como investigación científica y desarrollo tecnológico para la mitigación y adaptación al cambio climático, considerando los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas u originarios.” (Ley Marco de Cambio Climático, 2018).

Mientras este tipo de planteamientos abren la posibilidad de una “nueva” gobernanza climática en los términos planteados por De Castro (2011): democrática, decolonial y pluricultural. Dicha posibilidad entra en contradicción con la perspectiva tecnocrática de gestión de riesgo que subyace al concepto de vulnerabilidad al cambio climático adoptado por la Ley Marco, que sigue las orientaciones de la gobernanza internacional del cambio climático establecida en el sistema de Naciones Unidas. Tal concepto no es útil para observar las vulnerabilidades de manera contextualizada. Primero, Perú tiene una alta tasa de pobreza económica (INEI, 2018) que deja, por lo menos, a uno de cada cinco peruanos y peruanas no sólo como ‘más’ vulnerables al cambio climático en comparación con el resto de sectores (Banco Mundial, 2017), sino con la única opción de “adaptarse” a éste para sobrevivir (FAO, 2016).

Segundo, los conflictos socio-ambientales en Perú equivalen, en promedio, al 69% del total de conflictos registrados en el país. De estos, el 70% involucra a poblaciones indígenas que defienden sus recursos naturales frente a grandes mineras (Defensoría del Pueblo, 2019). Esto se debe a que el Estado mantiene políticas neo-extractivistas (Gudynas, 2011) que privilegian la minería y promueven el asistencialismo y la marginalización de poblaciones indígenas. Estas mineras no sólo destruyen y deterioran los ecosistemas, sino que para compensar los daños financian programas contra la pobreza y otros componentes – como cambio climático – que, en muchas ocasiones, agudizan los conflictos socio-ambientales. En esta línea, es importante señalar que el Ministerio de Energía y Minas es el tercer sector que más ha invertido en mitigación y cambio climático en el periodo del 2014 al 2019 (Consulta amigable, 2020). Dinero que ha sido administrado por empresas de dicho sector.

Tercero, enfrentados a estos conflictos, los gobiernos peruanos han respondido sistemáticamente declarando estados de emergencia, la suspensión de derechos constitucionales de las poblaciones afectadas y el envío de policías o militares para garantizar las operaciones de las empresas mineras. Eso ha resultado en centenas de muertos y heridos entre las poblaciones afectadas. Es crucial señalar que las zonas con mayores conflictos socio-ambientales corresponden a las zonas más pobres del país y a las zonas con mayor explotación minera. Los pobladores de estas zonas que son sometidos a estas condiciones por parte del gobierno, típicamente, responden a las siguientes características: son pobres o pobres extremos, viven en un área rural de la sierra del país, su lengua materna es nativa, su origen étnico es nativo (autoidentificado), su nivel educativo alcanzado es primaria, tiene por lo menos una enfermedad crónica y su condición de empleo es informal (INEI, 2019).

El caso peruano ilumina la hipótesis de que el uso del discurso de vulnerabilidad y el silenciamiento de otras vulnerabilidades por parte del gobierno al momento de establecer políticas sobre el cambio climático, condicionaría forzosamente a las poblaciones vulnerables y vulneradas – tanto por un sistema de desigualdad social como por patrones históricos de discriminación, conflictos socio-ambientales, entre otros – a cumplir con las medidas de “adaptación” al cambio climático no solo por la política climática en sí, ni por el espacio asignado en la agenda pública, sino por el condicionamiento adverso aplicado a dichas poblaciones.

Preguntas y objetivos

La presente tesis busca analizar los discursos sobre vulnerabilidad en las políticas de cambio climático de Perú. Específicamente en la Estrategia Nacional de Cambio Climático (2003), en el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático (2010) y en la Ley Marco de Cambio Climático (2018) que son políticas que marcaron un hito importante en el desarrollo de las políticas de cambio climático de Perú. Me propongo contextualizar estos discursos y así explicar su evolución histórica y de esta forma responder a la pregunta general **¿cómo ha evolucionado el discurso de vulnerabilidad en las políticas de cambio climático?**

Para ello, exploro las siguientes preguntas específicas: ¿cuáles son las políticas de cambio climático en el Perú?, ¿cuál es el contexto y la coyuntura que condicionó la aparición de estas políticas?,

¿cómo se configura el discurso de cambio climático en estas políticas?, ¿cuáles son las lógicas de vulnerabilidad que operan en cada una de ellas?, y, finalmente, ¿cómo se relacionan intertextualmente entre ellas? Respondo a estas preguntas a partir de una lectura crítica sobre la vulnerabilidad al cambio climático, en relación a otras vulnerabilidades derivadas de los procesos socio-políticos del país. Esta tesis tiene la finalidad de iluminar las contradicciones presentes entre estas diferentes vulnerabilidades para contribuir a ampliar el concepto de vulnerabilidad subyacente en el discurso gubernamental sobre cambio climático en Perú. De esta forma, busco contribuir a la articulación de una gobernanza ambiental y climática verdaderamente sostenible, que haga frente, de forma integral y multidimensional, a las distintas vulnerabilidades tanto ambientales, como sociales, económicas, históricas, y políticas.

Relevancia para Ciencias de la Sostenibilidad

Esta investigación es relevante para el campo de las Ciencias de la Sostenibilidad por tres razones. Primero, porque se enmarca en las investigaciones relacionadas a las dimensiones humanas del cambio global (Committee HDGC, 1999). El cambio climático corresponde a una de las principales expresiones de lo que distintos autores han denominado el cambio ambiental global. El Consejo Nacional de Investigación de los EEUU, a través de su Comité sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Global (1999), señala que es fundamental explorar áreas como las siguientes: las causas humanas de los cambios globales y su variación en tiempo, espacio y grupos sociales; las consecuencias humanas del cambio ambiental global para los sistemas de soporte vital, las economías y los sistemas políticos; las posibles respuestas humanas al cambio global; y los procesos sociales subyacentes detrás de la relación humana con el medio ambiente global. Este conocimiento sobre las dimensiones humanas – y políticas – en el cambio climático, según indican los autores, es fundamental para la toma de decisiones ambientales.

Segundo, esta tesis contribuye a repensar los aportes de la “nueva gobernanza ambiental” (De Castro et al. 2016) a través de los estudios de vulnerabilidad al cambio climático. El análisis del alcance de la vulnerabilidad al cambio climático parte de una necesidad política para comprender cómo nace y afecta el cambio climático a la humanidad. En este sentido, estudiar la vulnerabilidad al cambio climático tiene potencial para modificar la visión sobre lo que implica este problema mundial desde Sur Global.

Tercero, uno de los grandes retos que el nuevo campo de conocimiento de Ciencias de la Sostenibilidad ha hecho frente desde sus inicios ha sido el cómo incorporar la esfera política en el análisis de la sostenibilidad del socio-ecosistema. Una de las formas en las que se ha respondido a este reto es a través de la identificación de discursos y narrativas, tanto en políticas públicas como en comunidades, para poder describir una realidad compleja a ser estudiada (Clement, 2010). Esta tesis aporta a las Ciencias de la Sostenibilidad porque al utilizar análisis de discurso y análisis de contexto permite enunciar relaciones de poder que afectan directamente las políticas ambientales (Fischer et al., 2015).

CAPÍTULO 1. BASES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS

En este capítulo elaboro mi propuesta metodológica para un hacer un análisis de discurso sobre el concepto de vulnerabilidad presente en las políticas de cambio climático en el Perú. Tal propuesta, que construye sobre los aportes de la ecología política, el ecofeminismo, y el análisis de discurso transdisciplinario, está orientada a poner de relieve procesos contextuales, coyunturas y mecanismos de poder en las políticas de cambio climático de Perú, que desarrollo en los siguientes capítulos.

1.1. Vulnerabilidad

Naxhelli Ruiz (2011) nos dice que el concepto de vulnerabilidad ha sido estudiado desde campos de conocimiento muy distintos que van desde las ciencias sociales hasta la ingeniería, y que ello ha generado distintas formas de entender la vulnerabilidad. No obstante, la autora nos indica, hay elementos comunes en la mayor parte de las definiciones. Algunos de ellos son:

- La vulnerabilidad se define siempre en relación con algún tipo de amenaza, sean eventos de origen físico, como sequías, terremotos, inundaciones o enfermedades, o amenazas antropogénicas como contaminación, accidentes, hambrunas o pérdida del empleo.
- La unidad de análisis (individuo, hogar, grupo social) se define como vulnerable ante una amenaza específica, o es vulnerable a estar en una situación de pérdida, que puede ser de la salud, del ingreso, de las capacidades básicas, etc. (Alwang et al., 2001).
- El análisis de la construcción de vulnerabilidad se hace en dos momentos distintos del proceso. Por un lado, en las condiciones que la unidad de análisis tiene antes de una situación de estrés, que le hacen más o menos propensa a una pérdida específica (susceptibilidad). Por otro lado, están las formas que desarrolla la unidad de análisis para enfrentar una situación de estrés una vez que ésta ha ocurrido, y que se relacionan con la capacidad de ajuste (Watts y Bohle, 1993; Fraser, 2003).

Esta vulnerabilidad asociada a la capacidad ante una amenaza trae consigo una concepción negativa de la vulnerabilidad: se la relaciona directamente con debilidad, susceptibilidad, poca preparación o facilidad del sujeto para ser dañado por parte de una amenaza. La responsabilidad del daño (o “unidad de análisis” de acuerdo con Ruiz) se le asigna, así, al sujeto puesto que la vulnerabilidad aparece como una característica propia de éste. Blaikie (1996) critica esta concepción al señalar que la vulnerabilidad se encuentra en procesos sociales, políticos y económicos históricos que finalmente pueden ser totalmente ajenos al desastre. En sus palabras: “la vulnerabilidad es la precariedad social que se encuentra en el suelo cuando llegan los peligros [...] Si bien no hay desastre sin peligro, sin vulnerabilidad, el peligro es nulo” (Blaikie et al. 1994). Esta idea de “precariedad social” permite al ecólogo político decir que la vulnerabilidad surge en la convergencia de varias características económicas y personales, incluyendo los efectos del género, la edad, la clase, la incapacidad física, la religión, casta o etnicidad (Blaikie 1996: 2).

En la línea de Blaikie, Barbalet (1998) señala que la vulnerabilidad surge en la articulación de las relaciones de poder y las circunstancias histórico-territoriales. Este autor nos propone entender la vulnerabilidad en tres dimensiones: la vulnerabilidad inherente, intrínseca a la condición humana; la vulnerabilidad situacional, de acuerdo con el contexto socioeconómico, político o ambiental; y la vulnerabilidad patogénica, producto de mecanismos sociales que reproducen opresión o injusticia. Autoras del ecofeminismo recogen este aporte y lo relacionan al derecho a tener una vida digna y a la ética del cuidado de las personas y la naturaleza. Desde esta perspectiva, el ecofeminismo señala que los modelos de desarrollo estrechamente vinculados con el crecimiento económico están fundamentados en una perspectiva “arrogante” que requiere de relaciones androcéntricas y violentas para someter a la mujer y a la naturaleza en orden de sobrevivir (Maria Mies, 1993). Al respecto, Alicia Puleo (2008) propone reivindicar lo “femenino” al pasar de una *perspectiva arrogante* a una *percepción afectiva*, que comprenda la ética del cuidado con las personas y la naturaleza, y que reconozca el derecho a la vida digna de los seres humanos y no humanos, en particular de los más vulnerables. Construyendo sobre estos aportes, Fosado (2020) ofrece una definición de vulnerabilidad que designa la responsabilidad del daño al contexto y no al sujeto. Esta autora entiende a la vulnerabilidad como el “proceso de inhibición de capacidades para tener una vida digna, que se expresa como daño, dolor, humillación, subordinación, exclusión o falta de control”.

En lo que respecta a la vulnerabilidad al cambio climático, los elementos de lo que he denominado concepción negativa de vulnerabilidad resuenan en la definición ofrecida en el enfoque de riesgos, ya que enfatiza la idea de la amenaza derivada del cambio climático (ver introducción). Así, la vulnerabilidad se impone como una característica innata de las poblaciones definidas como vulnerables y fortalece una narrativa de que “por ser mujer, niño, indígena hay que cuidarles ya que son vulnerables, débiles o propensos a ser dañados”. No se piensa la vulnerabilidad en tanto producto de los procesos que conllevan a tales poblaciones a vivir en condiciones precarias. Analizar la vulnerabilidad al cambio climático desde una perspectiva de acceso a la vida digna, permite, por un lado, ir más allá de la concepción negativa de la vulnerabilidad asociada a amenaza. Por otro lado, nos permite también ampliar el tiempo, escala y alcance en los estudios de vulnerabilidad al cambio climático, y abordar la raíz del problema causal del cambio climático: el modelo de desarrollo, sus desigualdades y sus narrativas. Por este motivo adopto el concepto de vulnerabilidad ligado a la vida digna para el desarrollo de esta tesis.

1.2. Poder, Discurso y Gobierno

Foucault plantea que el poder es la capacidad de “conducir la voluntad del otro” (Foucault, 1984) y que para ejercerla no sólo es necesario el uso de la fuerza física sino, más bien, contar con redes de poder que sostengan dicha capacidad. Siguiendo a Foucault, Castells (2011) entiende el concepto de poder como “la capacidad relacional de imponer la voluntad de un actor sobre la voluntad de otro actor sobre la base de la capacidad estructural de dominación incrustada en las instituciones de la sociedad”. Castells op. cit. señala que las redes dominantes son las que “moldean la vida de las personas independientemente de su voluntad”, estableciendo quienes pueden acceder al poder y quiénes no. En este marco, “las relaciones de poder son la base de la sociedad” ya que establecen instituciones y normas que hagan cumplir “los intereses y valores de quienes están en el poder” (Castells, 2011: 2). Entonces, el poder no solo se ejerce a través de la violencia física, sino, a través de una red dominante de distintos actores e instituciones que modelan la vida de las personas.

Ahora, ¿cómo se moldea la vida de las personas sin el uso de la fuerza? El discurso estructura el campo donde los sujetos con poder pueden conceptualizar, consensuar y establecer normas que se ejerzan a través de las redes de dominación. En este sentido, el discurso es “tanto una expresión como un instrumento de poder” (Clement, 2010) y es fundamental para crear narrativas que

justifican la existencia de las instituciones (Scoones y Stirling, 2010), en especial las de gobierno. De esta forma, el discurso permite “pasar de las cárceles físicas a las simbólicas, que son mucho más complejas para los sujetos” (Haidar, 2006). Ya que en el discurso de la red de dominación se impone el imaginario de los sujetos con poder sobre los que no. Es decir, los propios emisores del discurso son sujetos con posiciones de poder (Castells, 2011).

Esta idea se complementa con el enfoque construccionista, que plantea que la realidad se construye socialmente. Lo que conlleva a reconocer, por un lado, las “implicaciones filosóficas y políticas de argumentar que la naturaleza (u otro objeto de la realidad) es un fenómeno socialmente contingente y construido” (Demeritt, 2002), y por otro, el papel fundamental de las relaciones de poder en el proceso de construcción de dicho objeto. En consecuencia, en un análisis de poder es central ubicar los emisores de discurso. En esta tesis, me concentro en las instituciones gubernamentales como emisores de discurso.

Las instituciones gubernamentales tienen particular importancia, ya que, como señala Haidar (2006), citando a Regine Robin, los aparatos hegemónicos son los principales soportes de las prácticas discursivas bajo la realización de formaciones discursivas que varían en función de la jerarquía de los aparatos ideológicos del Estado. Ello entra con concordancia con Rodríguez e Inturias (2018), cuando señalan que el Estado tiene por lo menos tres formas de poder que tienen que trabajar de forma conjunta para poder ejercer dominación sobre la población: el poder visible, el poder oculto y el poder invisible. Estas formas estructurales de poder se materializan de distintas formas: Primero, el poder visible se encuentra en instituciones y marcos económicos y legales establecidos, aquí se ubican los documentos de las políticas; segundo, el poder oculto se da entre personas y sus redes y se manifiesta a través del establecimiento de agendas políticas; y tercero, el poder invisible, que se encuentra en los discursos, narrativas y visiones del mundo que plantean las personas o instituciones en el poder (Rodríguez e Inturias, 2018: 2) ver tabla 1. Como señalan los autores “el poder invisible y el poder oculto a menudo actúan juntos, uno controlando el mundo de las ideas y el otro controlando el mundo de las decisiones”.

Tabla 1. Tipos de poder en el Estado y sus manifestaciones

Visible Power	Hidden power	Invisible/Internalised Power
Decision making structures (and repression).	Manipulation (defining the agenda behind the scenes).	Discourses, narratives, world views, knowledge, behavior, ideas.

Fuente: Rodríguez e Inturias (2018)

Es decir, el Estado establece relaciones de poder a través de distintos mecanismos que le permitan gobernar sin necesidad de ejercer violencia. Uno de estos mecanismos son las políticas públicas, como normas visibles, y otro los discursos. Sin embargo, Tamayo (1997) nos dice que las políticas no son más que el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno; y que un gobierno no es más que un conjunto de organizaciones que combinan recursos normativos, humanos, financieros y tecnológicos para atender problemas de la ciudadanía, idealmente. En este sentido, el gobierno se compone de personas que gestionan y ejecutan las acciones que eventualmente constituyen al gobierno como tal. Es decir, las políticas públicas son producto de una serie de tensiones, decisiones e intenciones entre las distintas personas que conforman el gobierno y por ende contienen un discurso que permite evidenciar concepciones y relaciones de poder.

En esta tesis, me propongo analizar el discurso gubernamental sobre vulnerabilidad en tres políticas de cambio climático emitidas por el gobierno del Perú, como muestra del proceso de institucionalidad peruana del cambio climático. Este estudio aporta al conocimiento, ya que el foco de las investigaciones actuales sobre discursos de cambio climático está más direccionado al público en general, empresas y medios de comunicación. Así, cuando se aborda el tema desde instituciones estatales, son bastante específicos en términos de personajes políticos, coyunturas específicas y discursos orales, no necesariamente en discursos escritos en políticas. De esta forma los discursos centrados en políticas de cambio climático han recibido relativamente poca atención hasta la fecha, cuando son los espacios que regularmente “aprovechan las discusiones contemporáneas sobre qué acciones deben tomarse, con qué rapidez, quién tiene la responsabilidad y dónde deben asignarse los costos y beneficios” (Lamb WF et al., 2020).

1.3. Metodología

Mi propuesta de análisis de discurso se construye sobre el concepto de discurso que desarrolla el modelo transdisciplinario de Haidar (2006). La autora define el discurso como un conjunto de prácticas semióticas discursivas articulados en torno a objetivos discursivos e hilos semántico-lógicos que configuran un tejido bien construido conocido como discurso. Para la autora, analizar las prácticas semiótico-discursivas es una labor compleja, ya que éstas representan mucho más allá del texto en sí. Haidar plantea las siguientes premisas sobre la práctica semiótico-discursiva:

1. Es un conjunto transaccional con reglas sintácticas, semánticas y pragmáticas.
2. Es un conjunto transaccional con reglas de coherencia y cohesión.
3. Está siempre articulado con condiciones de producción, circulación y recepción.
4. Es una práctica en donde emergen múltiples materialidades y funcionamientos complejos.
5. Es una práctica socio-histórico-cultural-política ritualizada y regulada por las instituciones de todo tipo y por lo no-institucional.
6. Es una práctica subjetiva polifónica.
7. Es un dispositivo de la memoria de la cultura.
8. Es generador/a de sentidos.
9. Es heterogéneo/a y políglota.
10. Es un soporte productor y reproductor de lo simbólico.
11. Materializa los cambios socio-cultural-histórico-políticos.

De esta manera, entiendo que el discurso no sólo es un conjunto de frases (con sus respectivas reglas lingüísticas) que expresa razonamientos o concepciones de uno o varios temas, sino que, también expresa materialidades, relaciones de poder y representa un momento de la práctica social-histórica-cultural-política. Keller (2011) comparte esta propuesta al señalar que el discurso es “una práctica social regulada y estructurada de uso y difusión de signos o símbolos y de generación de dispositivos y efectos de poder”. Desde esta mirada, el discurso no sólo abarca las declaraciones textuales de problemas, clasificaciones o sujetos (Holmgren, 2013), sino también la generación de dispositivos que son utilizados por distintos agentes para reproducir, traducir y convertir lógicas en normas, proyectos, instituciones y códigos de conducta (Keller, 2011, 2012). Haidar (2006:2) agrega que en las prácticas discursivas, al ser en sí mismas prácticas socio-histórico-cultural-políticas, es relevante identificar las relaciones entre la práctica discursiva y la no-discursiva

(Haidar, 2006). Esta idea de práctica discursiva y la no-discursiva para analizar el discurso total, completo y complejo es fundamental para mi propuesta metodológica.

Si bien el modelo transdisciplinario semiótico-discursivo es bastante completo y permite abordar prácticas discursivas de manera concreta, para el alcance de esta investigación seleccioné cuatro elementos de este modelo que me permitieron identificar las prácticas discursivas de las políticas y ponerlos en perspectiva con las prácticas no-discursivas. Estos elementos son: los objetos discursivos, la coyuntura, los funcionamientos discursivos y las relaciones intertextuales. Así, la ecología política también me permitió complementar el análisis con la incorporación de procesos contextuales que me permitan trazar la evolución del discurso. De esta forma recogí cinco aspectos fundamentales para tejer un análisis de discurso más completo:

Tabla 2. Componentes de análisis según tipo de práctica

<i>Prácticas no-discursivas</i>	<i>Prácticas discursivas</i>
1. Procesos contextuales	3. Objetos discursivos
2. Coyunturas	4. Funcionamientos de poder
	5. Relaciones intertextuales

Sobre los *procesos contextuales*. Clement (2010) señala que el establecimiento de políticas e instituciones ambientales están condicionadas por "estructuras macro y micro políticas y económicas que dan forma a la distribución del poder" y que por ello es relevante hacer un "análisis histórico para explicar los resultados del cambio de la política", ya que el contexto político-económico y los niveles superiores de gobierno, como las normas internacionales, tienen un gran impacto en el desempeño institucional. En este sentido, el periodo de análisis elegido es desde el arranque de la política climática en 1993, cuando Perú adopta la Convención Marco de Naciones Unidas, hasta el 2019 con el reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático. Los procesos contextuales que elegí son: la institucionalidad de cambio climático internacional; la institucionalidad de cambio climático nacional; el crecimiento económico nacional y los macro-procesos derivados a consecuencia de dicho crecimiento, tales como la desigualdad y los conflictos socioambientales.

Sobre las *coyunturas*. El modelo transdisciplinario analiza las condiciones que permitieron la producción de un discurso. Como afirma Haidar (2006), el discurso hace parte de la coyuntura y, a su vez, la coyuntura tiene efecto en el discurso. La autora retoma el aporte de Regine Robin (1976) quien señala que la coyuntura no emerge en el discurso directamente, sino como un “efecto producido por un aparato hegemónico que tiene él mismo un espesor histórico propio y que no puede por este hecho reflejar de manera transparente las relaciones de fuerza coyunturales” (Robin, 1976), efectos que pueden terminar definiendo el sentido del discurso. De esta forma, la coyuntura en el discurso se puede manifestar a través de censuras, tabúes, empleo obligatorio de palabras, enunciados, estrategias argumentativas, etc. La coyuntura, a diferencia de los procesos contextuales, refleja la fotografía precisa del momento en que aparece el discurso. Si bien el modelo transdisciplinario plantea que se debe analizar la coyuntura durante el inicio, proceso y final de la emisión del discurso. En esta investigación solo presentaremos la coyuntura que condicionó la aparición de la política analizada.

Sobre los *objetos discursivos*. Retomando la definición de discurso de Haidar (2006), uno de los elementos fundamentales del discurso son los objetos discursivos, ya que estos representan los tópicos y temáticas del discurso. Estos aparecen con un orden que los articula y que el emisor del discurso y el receptor de este pueda seguir (Haidar, 2006: 2). En esta tesis he analizado las políticas de cambio climático, por lo que el tema central u objeto discursivo nuclear es el “cambio climático” y alrededor de este se construyen otras temáticas u objetos que tejen el discurso. Uno de ellos, la “vulnerabilidad al cambio climático”. Así, identifiqué el discurso de cambio climático que establece cada política y pongo foco particular al objeto “vulnerabilidad”.

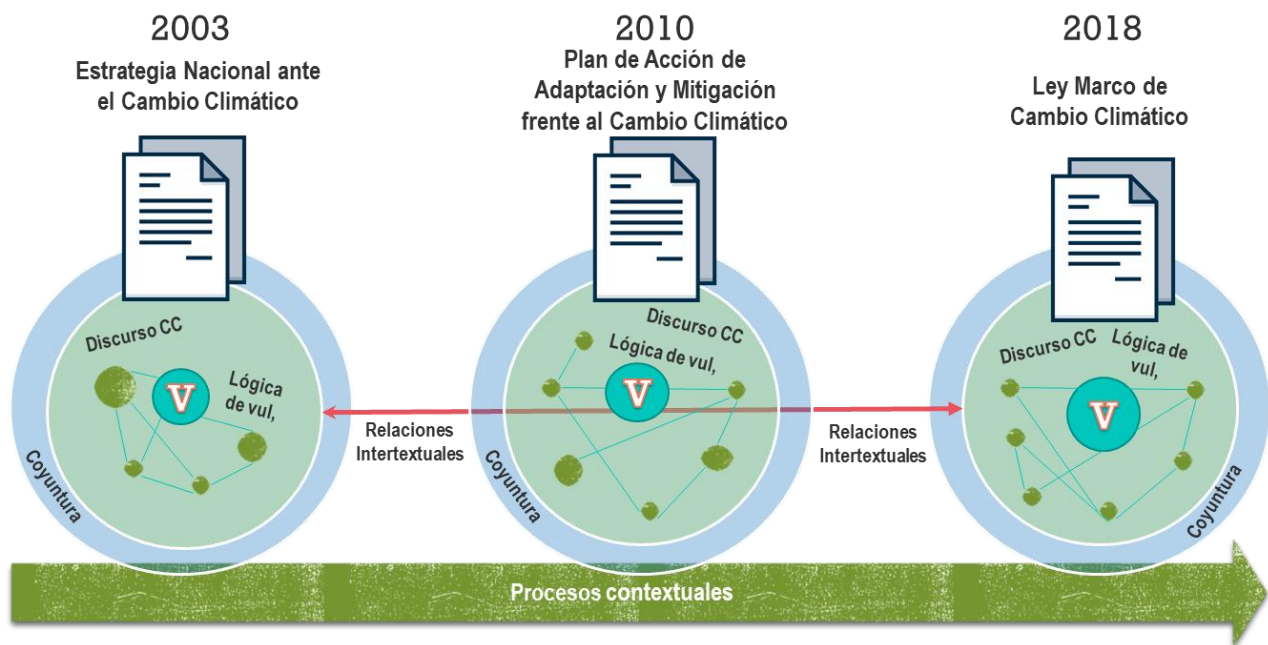
Sobre los *funcionamientos de poder*. Haidar (2006) señala que la articulación de los objetos discursivos se establece a través de hilos semántico-lógicos, lo que permite presentar un discurso como un tejido bien construido y no solo un conjunto de párrafos que no se articulan. Estos hilos se construyen según el tipo de discurso y las materialidades que presentan. Si bien el modelo transdisciplinario plantea múltiples materialidades del discurso y funcionamientos para cada una de ellas, esta tesis analiza documentos normativos que han sido emitidos por instituciones gubernamentales por lo que se trata de un discurso político (la identificación de este tipo de discurso se encuentra en el Anexo 4). Me centraré en la materialidad del poder de dichos documentos, por lo que selecciono los siguientes funcionamientos del discurso político institucional: 1) La omisión;

2) la ambigüedad y 3) la naturalización. Estos funcionamientos facilitan la identificación de relaciones de poder que plantan cada discurso.

Sobre las *relaciones intertextuales*. Otro de los elementos que recojo del modelo transdisciplinario es el análisis de las *cadena continuas de la intertextualidad* (Haidar, 2006). Estas se refieren a la conexión de discursos entre distintos textos, no solo a nivel de cita sino de contenido. Lo que permite identificar el traspaso de ideas y narrativas de discurso en discurso. En esta investigación, se observó relaciones intertextuales entre la institucionalidad internacional y la institucional nacional, así como entre las propias políticas analizadas.

De esta forma, me apoyo en dos métodos de recolección de información. Primero, la revisión documental y de archivo, y segundo el análisis textual de las políticas seleccionadas. Con estos insumos elaboré el análisis de la evolución del discurso como se puede apreciar en la figura 1.

Figura 1. Metodología de Análisis de Discurso Integral



Fuente: Elaboración propia

A continuación explico las etapas metodológicas que ejecuté para realizar esta investigación.

Revisión documental y archivo

Primero, realicé una revisión documental para reconstruir la evolución histórica de los procesos contextuales seleccionados: la institucionalidad de cambio climático internacional; la institucionalidad de cambio climático nacional; el crecimiento económico nacional y los macroprocesos de desigualdad y de conflictos socio-ambientales. La reconstrucción se basó principalmente en la revisión de fuentes secundarias.

Segundo, construí un archivo de políticas de cambio climático a nivel nacional de Perú y de los convenios internacionales más relevantes. En la revisión documental de la institucionalidad de cambio climático en Perú identifiqué distintos documentos oficiales que el Estado peruano ha incorporado al cambio climático desde la ratificación de la Convención Marco de Naciones Unidas (CMNUCC) en 1993. Antes de esta convención no se hablaba de “cambio climático” a nivel oficial en Perú. Para el desarrollo de este estudio, que trata de la evolución en las políticas de cambio climático de Perú, seleccioné sólo documentos a nivel nacional y no regional o local. Así, identifiqué 57 documentos oficiales a nivel nacional que incluyen cambio climático en su cuerpo textual y construí un archivo con estos documentos cuyo listado se puede ver en el Anexo 1. En el caso de los documentos más antiguos solicité apoyo a personal del Ministerio del Ambiente para su escaneo, pero la gran mayoría de documentos oficiales se encuentra en la página web del Periódico Oficial del Perú “El Peruano” (<https://elperuano.pe/>) y son de libre acceso. Este archivo comprende documentos oficiales a nivel nacional que incluyen cambio climático en su cuerpo textual desde 1993, con la adopción de la Convenio Marco de Naciones Unidas, hasta el 2019, con el reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático.

Selección del corpus

En una etapa subsiguiente, establecí una tipología para ordenar por importancia y jerarquía los documentos oficiales pertenecientes al archivo y seleccioné tres que considero son centrales para esta tesis. Primero, para establecer la tipología recogí la propuesta de Tamayo (1997) que plantea que la finalidad de una política es identificar y definir un problema público para formular alternativas que lo solucionen. Para los propósitos de esta investigación, organicé los 57 documentos oficiales del archivo bajo la siguiente categorización:

Tabla 3. Categorización de documentos oficiales de Perú que contienen cambio climático

Categoría	Descripción	Cantidad
Convenios	Documentos enfocados exclusivamente en la firma o cumplimiento de los convenios internacionales de cambio climático. Tales como ratificaciones, comunicaciones a la CMNUCC, NDC's entre otros.	8
Organizacionales	Relacionados a la creación de órganos o modificación de responsabilidades.	6
Políticas ambientales	Documentos que establecen lineamientos en temas ambientales y consideran o mencionan el componente de cambio climático. Tales como la Ley de Áreas Naturales Protegidas, la Ley General del Ambiente entre otros.	32
Políticas de cambio climático	Documentos a nivel nacional que establecen lineamientos dirigidos exclusivamente al cambio climático y lo desarrollan.	6
Otras políticas	Políticas más integrales que consideran o mencionaban cambio climático. Tales como Acuerdo Nacional o Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, entre otros.	5

En la tabla 3 podemos ver que, de los 57 documentos identificados, 32 eran políticas ambientales con alguna mención o componente de cambio climático, ocho estaban enfocados en convenios internacionales de cambio climático, seis eran organizacionales, y cinco eran otras políticas de gestión pública, planeamiento, desarrollo, entre otros que mencionaban cambio climático. Solo seis textos oficiales del Estado peruano establecen lineamientos a nivel nacional dirigidos exclusivamente al cambio climático:

1. La Estrategia Nacional de Cambio Climático (2003)
2. El Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático (2010)
3. La Estrategia Nacional de Cambio Climático (2015)
4. El Plan de Género y Cambio Climático (2016)
5. La Ley Marco de Cambio Climático (2018)
6. El Reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático (2019)

Cada una de estas políticas fue aprobada con un documento normativo que las respalda y les da un peso de obligatoriedad a nivel nacional acorde a la jerarquía de normas del país (Anexo 2). Sin embargo, he seleccionado tres políticas nacionales como muestra del proceso evolutivo de las políticas de cambio climático en Perú para realizar el análisis de discurso. La presente investigación tiene por corpus de análisis las siguientes políticas:

1. La Estrategia Nacional de Cambio Climático (2003)
2. El Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático (2010)
3. La Ley Marco de Cambio Climático (2018)

Seleccioné estas tres políticas porque marcaron un hito en el proceso de políticas de cambio climático de Perú, al ser las primeras en su clase. Por ejemplo, la Estrategia Nacional de Cambio Climático del 2003 es el primer documento rector de cambio climático en el país. Mientras que el Plan de Acción fue el primer plan nacional dirigido exclusivamente a cambio climático. Por su parte, la Ley Marco, fue la primera ley dirigida exclusivamente a la materia en el Perú. Además, estas tres políticas cubren el periodo del 2003 al 2018, teniendo espacios temporales similares de 7 u 8 años de diferencia entre ellas. Ello nos permite tener una muestra correspondiente a las distintas etapas de las políticas de cambio climático en Perú. Los índices de las tres políticas se pueden revisar en el Anexo 3.

Análisis textual

En la sección de objetos discursivos distinguí que el tema central u objeto discursivo nuclear, como lo señalaría el modelo transdisciplinario, es el “cambio climático” y que alrededor de éste aparecen otros objetos discursivos, entre ellos la vulnerabilidad. Este objeto discursivo nuclear ha sido identificado a través de la lectura y el análisis textual de los documentos. Corroboré el objeto discursivo en cada uno de los textos a través del análisis de frecuencia de palabras del software Atlas ti 8 como se puede observar en las figuras 2, 3 y 4.

Figura 2. Nube de palabras de la ENCC 2003



Figura 3. Nube de palabras del PAAMCC 2010



Análisis del discurso

Finalmente, una vez levantados todos los resultados, he puesto en perspectiva los procesos contextuales, las coyunturas, las narrativas de los discursos de cambio climático y las lógicas de vulnerabilidad que aparecen en estos tres documentos para ejecutar un análisis comparativo entre políticas y mostrar la evolución de las políticas de cambio climático de Perú.

En conclusión, articulé una metodología que busca establecer un análisis de discurso más completo de las políticas de cambio climático, que pone en perspectiva procesos contextuales mayores a las propias políticas para identificar relaciones de poder en torno al concepto de vulnerabilidad dentro de los discursos de cambio climático de cada política.

CAPÍTULO 2. PROCESOS CONTEXTUALES Y COYUNTURAS DE LAS POLÍTICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO

En este capítulo presento los procesos contextuales que enmarcan la evolución de las políticas de cambio climático de Perú y las coyunturas que condicionaron la aparición de las tres políticas que analizo individualmente en el capítulo 3. En cuanto a los procesos contextuales resumo, primero, la evolución de la institucionalidad de cambio climático a nivel internacional. Luego, analizo el proceso de institucionalidad de cambio climático en el Perú, así como el impacto que el crecimiento económico nacional, y los macroprocesos de vulnerabilidad social derivados de este, tales como la desigualdad y los conflictos socioambientales, han tenido en este. Una vez planteados los procesos contextuales, señalo los momentos precisos que sirvieron de coyuntura para la aparición de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (2003), el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático (2010) y la Ley Marco de Cambio Climático (2018).

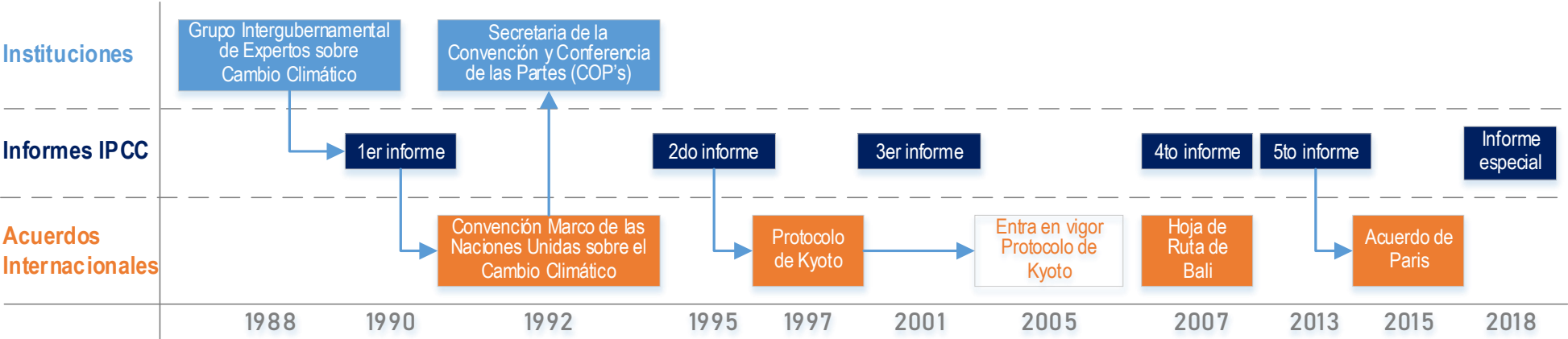
2.1. Institucionalidad internacional del cambio climático

La historia del cambio climático se remonta a fines del siglo XIX, pero la institucionalización de este problema a nivel global se concreta con la creación del IPCC en el año 1988 (Young, 1995). En la década de los 1970s, el debate internacional se enfocaba sobre modelos de desarrollo que pudieran hacer frente al crecimiento económico voraz promovido por el modelo capitalista, ya que este modelo podía culminar por consumir todos los recursos naturales del planeta. En esta discusión, el conocido informe del Club de Roma “Los Límites del Crecimiento” (1972) planteaba ya entonces la posibilidad de que el modelo de crecimiento económico podía afectar procesos naturales a nivel global. En esta coyuntura es que se crea al IPCC.

Al hablar de cambio climático es inexorable hablar de enfoques de desarrollo. En la figura 5 se muestra una línea de tiempo en donde se puede observar la evolución de la institucionalidad del cambio climático a nivel internacional. Para elaborar este diagrama, he seleccionado los eventos que considero han marcado hitos y han establecido influencia sobre otros eventos en cuestiones tales como la creación de organizaciones intergubernamentales, la emisión de los informes del IPCC y la realización de acuerdos internacionales³.

³ Existen muchos documentos y eventos sobre institucionalidad internacional del cambio climático, como las Conferencias de las Partes (COP) que se realizan cada año. Sin embargo, he seleccionado los hitos primordiales.

Figura 5. Institucionalidad del cambio climático a nivel internacional



Fuente: Elaboración propia

La primera institución en ser creada es el IPCC, en 1988. Esta organización intergubernamental publicó un primer informe en 1990, documento que impulsó el establecimiento de la Convención Marco en 1992. En dicha convención se crea la Secretaría de la Convención y la Conferencia de las Partes (COP's). Tres años después, el IPCC emitió un segundo informe que impulsó la elaboración del Protocolo de Kioto. Así, el IPCC ha impulsado continuamente la negociación internacional sobre el cambio climático a lo largo del tiempo (ver introducción). Fosado (2017) ha analizado el desarrollo de las negociaciones sobre cambio climático a nivel internacional y ha establecido cuatro etapas: El arranque, las primeras negociaciones, los resultados y el replanteamiento.

1. *El arranque.* Se crea el IPCC en 1988. Dicho organismo corrobora que el cambio climático es un fenómeno real a través de su primer informe y tal conclusión impulsa la firma de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1992.
2. *Las primeras negociaciones.* Con base en la CMNUCC, los países signatarios se comprometieron a desarrollar planes de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel nacional y enviar comunicaciones nacionales a la Secretaría de la CMNUCC para su evaluación. Sin embargo, al ser una convención que no estableció sanciones relevantes para las partes anexadas, los resultados fueron insuficientes. Esto impulsó la creación del acuerdo del Protocolo de Kioto en 1997. Este acuerdo no entró en vigor sino hasta el 2005.
3. *Los primeros resultados.* La búsqueda por reducir las emisiones GEI, de acuerdo con los compromisos establecidos, dio pie al diseño de mecanismos económicos como el Mercado de Carbono o los Bonos Verdes que movilizaron mucho dinero pero que realmente no impactaron en el cumplimiento de las metas de reducción de GEI ni en la negociación al respecto. En esta etapa aparecen Conferencias de las Partes particularmente difíciles como Balí 2007 o Copenhague en el 2009.
4. *El replanteamiento.* Al no alcanzar las metas planteadas en Kioto y con la publicación del quinto y último informe del IPCC, se inicia el proceso para el establecimiento de un nuevo acuerdo: el Acuerdo de París. El informe del IPCC refuerza la tesis de que rebasar los 2°C de

aumento de la temperatura global puede generar consecuencias irreparables al planeta. El Acuerdo de París establece instrumentos más homologados entre los países, como el inventario de GEI, y procesos de seguimiento a compromisos mejor establecidos.

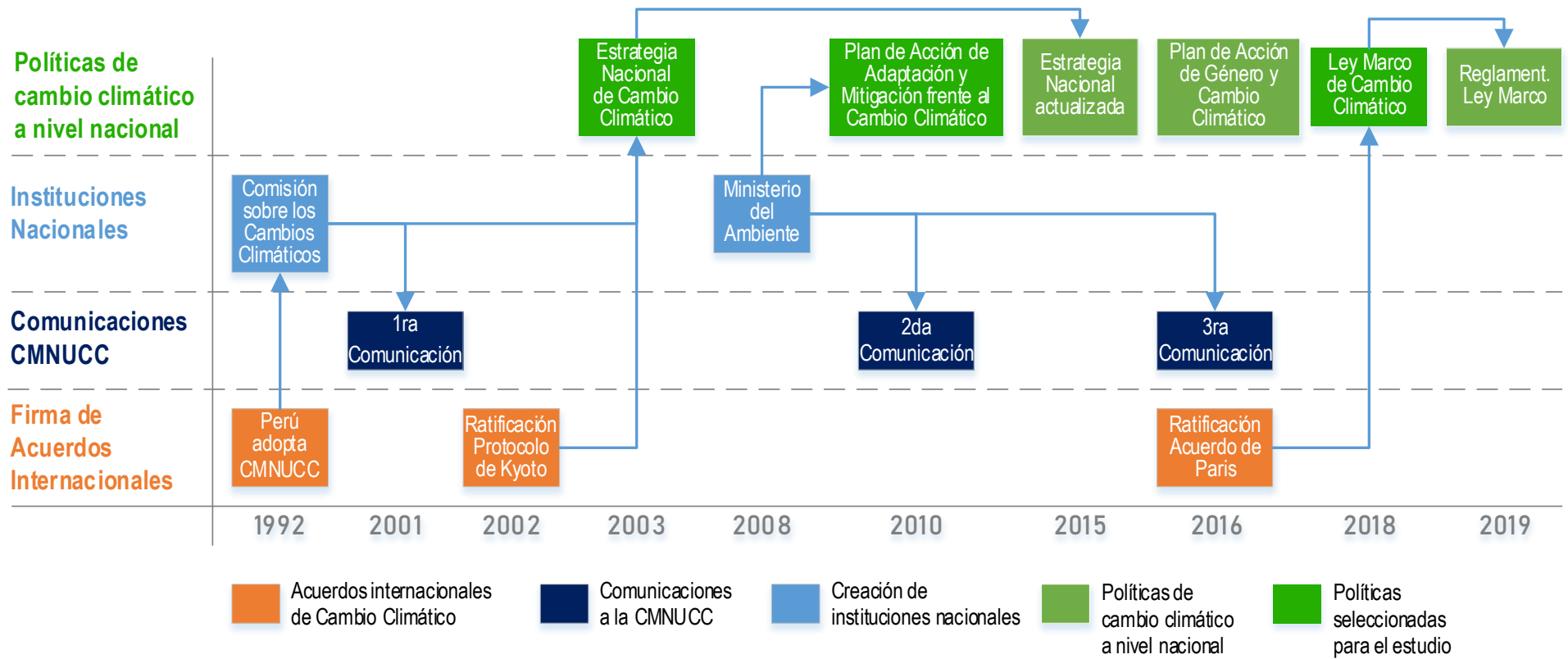
En esta última etapa, las partes acordaron no superar los 2°C de aumento en la temperatura global, cuando ya se había puesto en la mesa de debate que bastaba el aumento de 1 o 1,5 °C para consecuencias sumamente alarmantes como la desaparición de arrecifes, la afectación de acceso al agua para aproximadamente mil millones de personas, entre 40 y 60 millones de personas afectadas por la malaria, 10 millones de personas vulnerables a la inundación costera, entre otras (Seager, 2009; en Fosado 2007). Es decir, las partes de la CMNUCC parecen encontrar aceptable la pérdida de estos medios de vida necesarios para la subsistencia de las poblaciones más vulnerables, en orden de mantener la producción de gases dentro del “límite” establecido. Ante tal situación, el IPCC presentó un informe especial en el 2018, en el que indicó que el límite no era 2°C de aumento de la temperatura global sino 1,5 °C. Este informe puede abrir una nueva fase, donde los movimientos sociales y ecologistas como Fridays For Future⁴ empiecen a cobrar fuerza y generar incidencia política. Sin embargo, no lo sabremos hasta dentro de unos años.

2.2. Institucionalidad nacional del cambio climático

Tal como lo señalé en el capítulo 1 de esta tesis, en mi estudio del caso peruano encontré 57 documentos oficiales que incluyen el tema de cambio climático a nivel nacional, desde principios de los años 90 hasta el año 2019. De estos textos, sólo seis establecen lineamientos a nivel nacional dirigidos exclusivamente a la gobernanza del cambio climático. El resto de los documentos giran principalmente alrededor de los compromisos internacionales firmados por el gobierno peruano en el marco de la CMNUCC. En la figura 6 muestro la evolución de la institucionalidad sobre cambio climático en el Perú articulada a partir de la emisión de los documentos oficiales más importantes sobre el tema.

⁴ <https://fridaysforfuture.org/>

Figura 6. Institucionalidad del cambio climático a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia

La política oficial sobre cambio climático en Perú se inicia en 1992, cuando el gobierno adopta la CMNUCC establecida ese mismo año. El resultado inmediato de esta adopción fue la creación de la Comisión Nacional sobre los Cambios Climáticos⁵, encargada de preparar y emitir la Primera Comunicación a la CMNUCC. Ello ocurrió 9 años después, en el 2001, el año previo a la ratificación del Protocolo de Kioto. El Perú firmó dicho acuerdo en el 2002. La Comisión Nacional sobre los Cambios Climáticos tuvo un nuevo encargo: la elaboración de la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Este documento, que analizo en el capítulo 3 de esta tesis, fue publicado en el 2003. Ha sido el primer documento rector de las políticas de cambio climático en el Perú. Cinco años después, en el 2008, se creó el Ministerio del Ambiente (MINAM) que, a partir de entonces, se haría cargo del tema de cambio climático en Perú. En el 2010, el MINAM publicó el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático, documento que también analizo en el capítulo 3 de esta tesis. Ese mismo año, el Perú presentó la Segunda Comunicación a la CMNUCC. En el 2015, el MINAM actualizó la Estrategia Nacional—ese mismo año, recordemos, se estableció el Acuerdo de París a nivel internacional. Al año siguiente, en el 2016, el Perú ratificó dicho Acuerdo y presentó su Tercera Comunicación a la CMNUCC. Además, el MINAM elaboró un Plan de Acción de Género y Cambio Climático. Finalmente, en el 2018, el Perú estableció la primera Ley dedicada exclusivamente al tema: La Ley Marco de Cambio Climático – documento que también analizo en el capítulo 3 – y el siguiente año, el MINAM publicó el respectivo reglamento de esta Ley. A la fecha de esta tesis, se encuentra en proceso de elaboración la nueva Estrategia Nacional.

Bajo el orden que plantea la jerarquía de normas de Perú (que se puede encontrar en el Anexo 2), primero se establece una ley, luego un reglamento para dicha ley, continúan las estrategias nacionales y finalmente se aterriza la ejecución en planes nacionales. El caso de las políticas de cambio climático de Perú no concuerda con este orden a lo largo del periodo analizado. Sin embargo, identifiqué 3 etapas de institucionalización en la evolución de las políticas de cambio climático de Perú: 1) la implementación de la CMNUCC de 1992 al 2003; 2) la implementación

⁵ La Comisión Nacional sobre los Cambios Climáticos fue creada mediante Resolución Suprema N°. 359-93-RE. Su nombre fue cambiado oficialmente en el 2009 a través del Decreto Supremo N° 006-2009-MINAM a “Comisión Nacional sobre Cambio Climático”. Sin embargo, en la Estrategia Nacional del 2003 ya se referían a esta comisión como la Comisión Nacional de Cambio Climático. Este tipo de errores en el nombre de la comisión y primer órgano dedicado al tema en el Perú, ya brinda marcadores sobre el nivel de importancia y conocimiento que tenía el cambio climático en el país y particularmente en el gobierno de turno.

del MINAM de 2008 al 2016; y, 3) la implementación de la Ley Marco de Cambio Climático del 2018 en adelante.

1. *De 1992 al 2003.* Esta fase se inicia cuando Perú adopta la CMNUCC y crea la Comisión sobre los Cambios Climáticos mediante la Resolución Suprema Núm. 359-93-RE en 1992. Dicha resolución fue firmada por el ministro de relaciones exteriores y por el entonces presidente de la república, Alberto Fujimori. Esta comisión surgió con el objetivo de “coordinar con los diversos sectores públicos y privados respecto a la implementación de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático”⁶. Luego de este impulso inicial, el proceso de institucionalización se desaceleró por cerca de una década, que cubre los dos periodos del expresidente Fujimori. Tal proceso se reactivó con la emisión de la Primera Comunicación a la CMNUCC en el 2001, la ratificación del Protocolo de Kioto en el año 2002 y la elaboración la Estrategia Nacional de Cambio Climático en el 2003. Este reimpulso de la institucionalidad de las políticas de cambio climático ocurre en el contexto de un nuevo gobierno democrático a la caída del régimen de Fujimori. Sin embargo, el proceso se desacelera nuevamente hasta la creación del Ministerio del Ambiente.
2. *Del 2008 al 2016.* El Ministerio del Ambiente (MINAM) es creado en el 2008. Este organismo estatal asume la autoridad en la materia de cambio climático a nivel nacional. En el año 2010, dicho ministerio emitió el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PAAMCC), que como explicaré en el capítulo 3, hace referencia a la Estrategia Nacional del 2003 y presenta serias críticas al respecto. En el 2014, Lima fue sede de la XX Conferencia Internacional sobre Cambio Climático, más conocida como la Conferencia de las Partes. Dicho evento serviría de precedente para el Acuerdo de Paris. Los compromisos asumidos en esta conferencia dieron un nuevo impulso a la institucionalización del cambio climático en el Perú. Así, en el 2015, el MINAM actualizó la Estrategia Nacional de Cambio Climático; continuó con la elaboración del Plan Nacional de Acción de Género y Cambio Climático en el año 2016, y ese mismo año, emitió la Tercera Comunicación a la CMNUCC y ratificó el Acuerdo de Paris.

⁶ Resolución Suprema Núm. 359-93-RE

3. En el 2018, la Ley Marco de Cambio Climático logra ver la luz luego de 10 versiones desde el 2013. A partir de este momento, la estructura institucional y normativa en relación al cambio climático toma una dirección más regular, el MINAM emite el Reglamento de la Ley en el 2019 y a la fecha de esta esta investigación, se encuentra en proceso la actualización de la Estrategia Nacional del 2021 al 2050.

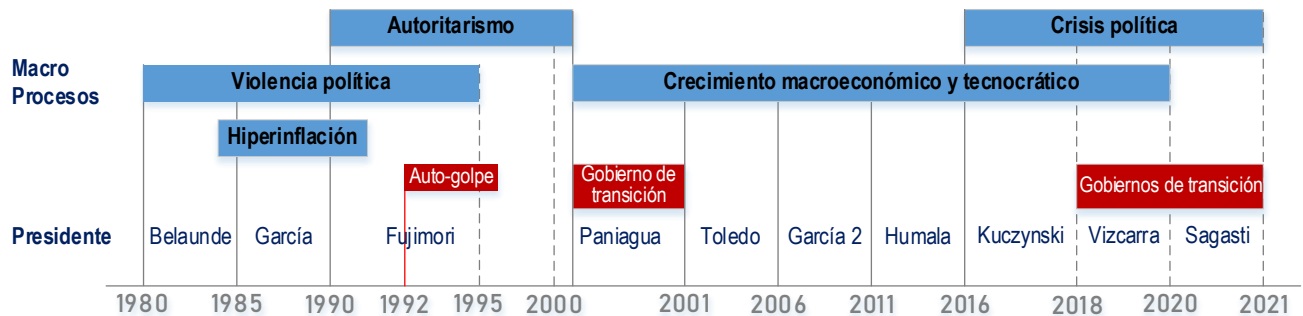
Esta periodización muestra, en principio, cómo el Estado peruano ha respondido a sus compromisos internacionales, desarrollando una institucionalidad sobre las políticas de cambio climático en torno a dichos compromisos. Ello se manifiesta en la ratificación de protocolos y convenios, la emisión de informes, el desarrollo de estrategias y planes, y, finalmente, la creación de entidades y organismos estatales encargados de la materia. Sin embargo, hay otras presiones sobre el desarrollo de esta institucionalidad que no provienen de la institucionalidad internacional sobre el tema, sino de procesos en otras áreas de la vida nacional. De esta forma, es importante tener una imagen más completa de los procesos contextuales y ubicar con mayor facilidad puntos de conexión con la institucionalidad peruana sobre el cambio climático.

2.3. Procesos socio-políticos: Gobiernos, crecimiento económico y consecuencias

El desarrollo de la gobernanza del cambio climático en el Perú, con sus correspondientes instituciones y discursos, coincide con una etapa de gran crecimiento económico del país. Tras graves crisis de violencia política y económicas desarrolladas a lo largo de la década de 1980, el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) adoptó el modelo neoliberal para la reorganización económica, social, y política del país. Este modelo fue introducido por medio de un auto-golpe de Estado en abril de 1992, y trajo consigo un extenso proceso de privatización, promoción de la inversión extranjera, explotación de recursos naturales a gran escala, limitación de derechos y servicios sociales proveídos por el estado, y de control poblacional mediante la vigilancia de los aparatos de seguridad y los estados de emergencia (Degregori, 2001). Con el propósito de limpiar su imagen internacional, además de adoptar el modelo neoliberal auspiciado por los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, Fujimori adoptó la estrategia de firmar todos los acuerdos internacionales (Grompone, 2000). Entre ellos, la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1992. Sin embargo, como se observó en el capítulo anterior, el proceso de institucionalización a nivel nacional quedó abandonado a lo largo de su periodo. Al mismo tiempo,

el PBI del país se empieza a estabilizar y alcanza un crecimiento de 3,9% para el cierre de su periodo en el 2000 como se puede ver en la figura 7.

Figura 7. Macroprocesos sociales y gobiernos peruanos 1980 - 2021

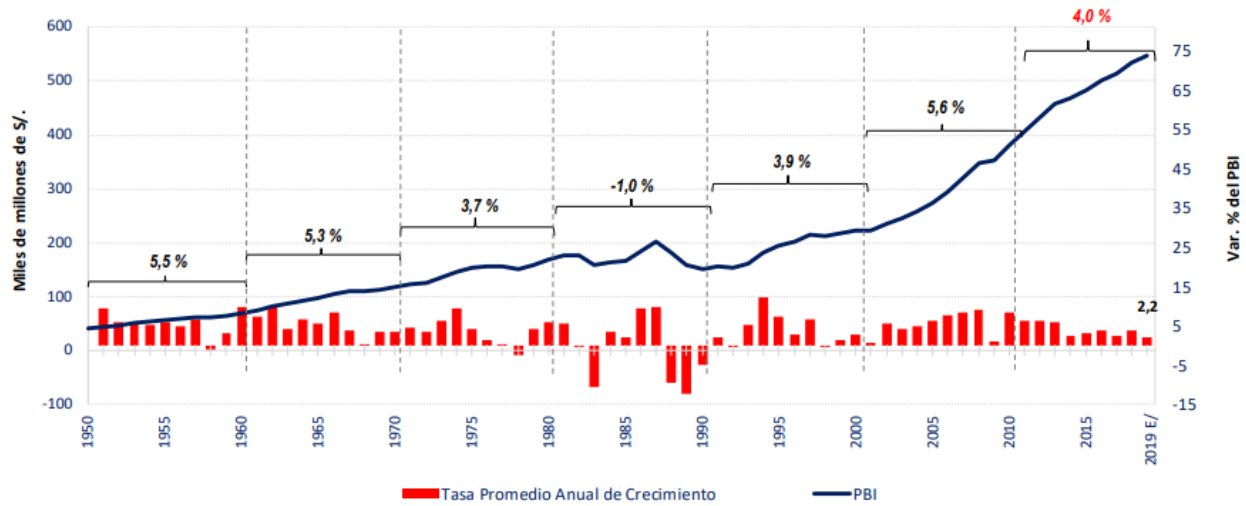


Fuente: Elaboración propia

Con el retorno de la democracia en el 2001, el modelo neoliberal se mantiene inalterable. El gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) replicó la misma estrategia de privatización, promoción de la inversión privada, explotación a gran escala de recursos naturales, y participación del país en eventos y convenios internacionales que le permitieran atraer inversiones extranjeras. Es a partir de este gobierno que se inicia el despunte del crecimiento macroeconómico con el fomento de la inversión extranjera y la firma de tratados de libre comercio. Durante este periodo, el PBI creció 4,1 por ciento en términos reales, siendo una de las tasas de crecimiento más altas de la región por 30 meses consecutivos (INEI, 2017). Este sostenido crecimiento económico tuvo lugar por 20 años consecutivos hasta la aparición de la pandemia del COVID-19 en el 2020 (Pantigoso, 2018). Tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial denominaron este crecimiento económico en el Perú como “el milagro económico de Latinoamérica”⁷ y le brindaron todo su apoyo (Chirinos, 2008).

⁷ Esta imagen y narrativa de Perú como “milagro económico” abre toda una nueva discusión sobre el manejo, incluso religioso, para la defensa y posicionamiento del modelo económico neoliberal que afectará directamente las políticas de cambio climático, como veremos más adelante, pero que por motivos de alcance de la investigación no lograré desarrollar en esta ocasión.

Figura 8. PBI y tasa promedio anual de crecimiento de Perú (1950 – 2019)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019)

Como podemos ver en el gráfico del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú (Figura 6), hubo un proceso de crisis económica entre 1980 y 1990 con un descenso del PBI de -1%. Entre 1990 y el 2000, la economía se estabiliza con el crecimiento de 3,9% del PBI. Es a partir del 2000 que inicia el despunte macroeconómico del país basado en el modelo de libre mercado establecido durante el gobierno de Fujimori, que entre otras cosas fomenta tratados de libre comercio e inversión extranjera (INEI, 2017). En resumen, la fórmula principal para desarrollar y mantener el crecimiento económico en el país fue la apertura sin restricciones a la inversión extranjera, lo que conllevó a una primarización de la economía (Justo, 2016). La extracción de minerales, el monocultivo en el sector agropecuario, y la pesca industrial fueron los motores de este crecimiento económico (IEDEP, 2020).

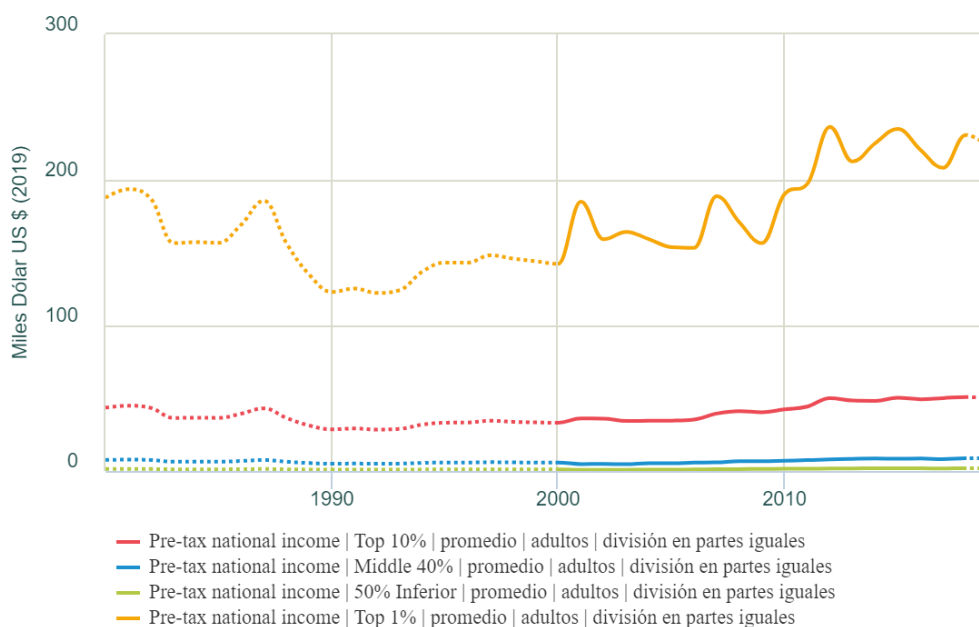
Si bien este proceso de crecimiento económico permitió la reducción de la deuda externa y la reducción de la pobreza, ello ha ocurrido a un alto costo en términos de destrucción ambiental, crecimiento en los conflictos socio-ambientales (Cooperación, 2019), y una alta tasa de desigualdad económica. El gráfico del World Inequality Database⁸ sobre la distribución del ingreso nacional de 1980 al 2019, nos señala que el 1% de la población no solo acumuló gran parte de estos ingresos desde el despunte económico en el 2000, sino que su acumulación creció al pasar el

⁸ Web World Inequality Database:

https://wid.world/es/compartir/#0/countrytimeseries/aptinc_p90p100_z:aptinc_p50p90_z:aptinc_p0p50_z:aptinc_p99p100_z/PE/2015/us/k/x/yearly/a/false/0/250000/curve/false/1980/2019

tiempo. Mientras que el sector medio y el sector económico bajo inferior, correspondientes a más del 90% de la población no han tenido mayor variación en el ingreso, aunque sí a una mayor concentración de personas. Es decir, la brecha de desigualdad se fue acrecentando durante el periodo de crecimiento económico continuo.

Figura 9. Distribución del ingreso en Perú (1980 – 2019)



Fuente: www.wid.world

En la figura 9 podemos observar 4 líneas que corresponden al 1% de la población con mayores ingresos (línea amarilla), al 10% de la población con mayores ingresos (línea roja), al 40% de la población con ingresos medios (línea azul) y al 50% de la población con bajos ingresos (línea verde). De esta forma, podemos observar que el ingreso anual promedio del 1% la población supera los 200 mil dólares, mientras que el ingreso promedio de la línea roja se acercó a los 50 mil dólares anuales y en el caso de la línea azul y verde casi no se despegan de 0. Mostrando no solo una amplia brecha entre el sector más posicionado y el menor, sino el crecimiento de dicha brecha en el tiempo.

Otra de las consecuencias del crecimiento económico y la acentuación de la desigualdad, fue el alto incremento de los conflictos sociales. Al interior de estos, los conflictos socio-ambientales crecieron exponencialmente. De hecho, como podemos observar en el gráfico elaborado por Cooperacción (2019), la tendencia de los conflictos sociales en el periodo del 2000 era máximo de

100 conflictos registrados al mes. Es en el 2008 que podemos ver un despunte de los conflictos sociales, llegando hasta casi 300 conflictos registrados en el segundo semestre del 2009. Una vez culminada esa ola, a partir del 2do semestre del 2011, se inicia una tendencia estable de 150 a 200 conflictos mensuales. Es decir, el doble de conflictos de la tendencia del periodo del 2000.

Figura 10. Conflictos sociales en el Perú por periodos presidenciales (2006 – 2019)



Fuente: CooperAcción (2019) con base en Defensoría del Pueblo

De esta forma, puedo señalar que la institucionalidad y las políticas de cambio climático de Perú fueron desarrolladas durante un periodo de crecimiento económico consistente a nivel nacional, que, basado en un modelo neoliberal extractivista, trajo riqueza económica al país, pero también incrementó la desigualdad y los conflictos sociales a nivel nacional, la gran mayoría de corte socio-ambiental. Sin embargo, los gobiernos que acompañaron el proceso de crecimiento económico adoptaron la protección del modelo de crecimiento económico como un principio rector de cualquier política que el Perú fuera a adoptar, incluidas las políticas sobre cambio climático. Un principio implícito para asegurar que ninguna política pública, cualquiera sea esta, vaya en contra o altere fundamentalmente el modelo de crecimiento económico neoliberal y su apuesta por el extractivismo (ver introducción) como uno de los ejes más importantes de la economía peruana. Si bien pareciera que esta periodización no tiene tanto que ver con el contenido de las políticas, en los siguientes capítulos vamos a ver como estos factores externos pueden formarse en presiones tanto para la aparición de las políticas como para las narrativas que plantean.

2.4. Coyunturas de las políticas

Una vez analizados los grandes procesos contextuales que enmarcaron la evolución de las políticas de cambio climático de Perú, es fundamental examinar la coyuntura específica en la que surge cada una de las políticas de cambio climático. Estas coyunturas representan momentos específicos del periodo que permiten ver el cruce de los procesos contextuales presentados en torno a una política de cambio climático específica. En esta tesis analizó la Estrategia Nacional de Cambio Climático del 2003, el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático del 2010 y la Ley Marco de Cambio Climático en el 2018.

2.4.1. Coyuntura de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (2003)

La Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) es publicada el 24 de octubre del 2003 mediante Decreto Supremo N° 086-2003-PCM por la Presidencia de Consejo de Ministros durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001–2006). El mandato de Toledo se caracterizó por la negociación y firma de tratados de libre comercio con distintos países. El más controversial fue el Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos, iniciado unos meses antes de la emisión de la ENCC.

En este marco de negociaciones para tratados de libre comercio, Toledo retoma las acciones por el cambio climático en el Perú y ratifica el Protocolo de Kioto mediante el Decreto Supremo N° 080-2002-RE, publicado el 10 de septiembre del 2002. Recordemos que, entre los compromisos del protocolo, los países signatarios debían establecer una estrategia nacional que les permita hacer frente al cambio climático desde sus respectivos países. En cumplimiento de este compromiso, y seguramente con la aspiración de aparecer frente a la comunidad internacional como un gobierno de avanzada que hace frente a los temas del momento, el gobierno de Alejandro Toledo encargó a la consultora Ada Alegre Consultores SAC la elaboración de su estrategia nacional de cambio climático (ENCC). Luego de varios borradores, fue la octava versión de la ENCC la que fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 086-2003-PCM y publicada al día siguiente en el diario oficial de la república “El Peruano”. En la medida en que el decreto supremo hacía de su cumplimiento e incorporación en las políticas, planes y programas sectoriales y regionales una obligación nacional, la ENCC se volvió el primer documento rector de la historia de la institucionalidad del cambio climático en el Perú. Observemos, no obstante, que según el texto de

la misma ENCC, la consultora desarrolló una serie de talleres que incorporaron a varios actores no estatales. Sin embargo, como el propio texto lo reconoce, “queda pendiente la propuesta de la sociedad civil de cómo se involucrará en la ejecución de la estrategia nacional”. Es decir, la ENCC nació sin los aportes de la sociedad civil para definir los parámetros y alcances de una estrategia nacional que iba a definir las políticas nacionales sobre cambio climático en el Perú.

2.4.2. Coyuntura del Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático (2010)

El Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático (PAAMCC) fue aprobado el 2 de diciembre del 2010, mediante Resolución Ministerial 238-2010-MINAM, a finales del segundo gobierno de Alan García (2006-2011). Este gobierno se caracterizó por la continuación de la política de tratados de libre comercio (TLC) iniciada por Toledo. En la medida en que el modelo extractivista se intensificó durante este gobierno, los conflictos socio-ambientales en el país también se intensificaron, siendo éste el periodo con la mayor cantidad de conflictos sociales en los últimos veinte años. Durante este gobierno se concretó la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Luego vino el TLC con China, Canadá, y la Unión Europea. Al mismo tiempo, el gobierno de García intervino ampliamente en la política ambiental, llevando incluso a la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) el 5 de mayo del 2008, después de 10 años de una serie de impedimentos que buscaban evitar la intervención de dicho ministerio en la regulación ambiental de la gran minería (Pulgar-Vidal, 2008). Aparentemente, el gobierno de García buscó conciliar su política económica con el desarrollo de políticas de cambio climático. Sin embargo, una serie de decretos legislativos que, en el marco del TLC con los Estados Unidos, tenían el propósito de abrir la Amazonía peruana al libre mercado y al extractivismo petrolero pronto llevaría a una serie de conflictos a nivel nacional, el más importante de los cuales fue el conocido como El ‘Baguazo’.

Este conflicto tiene sus orígenes en el año 2007, cuando el entonces presidente Alan García solicitó al Congreso de la República las facultades para dar decretos legislativos a fin de implementar el TLC con Estados Unidos. El Pleno del Congreso le concedió dichas facultades el 18 de diciembre del 2007, por un plazo de 180 días calendarios. La ley que daba dichas facultades tuvo como título “Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas

con la implementación del acuerdo de promoción comercial Perú – Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento” (Ley N°. 29157).

En el 2008, el Ejecutivo empezó a emitir varios decretos legislativos que afectaban directamente a las comunidades indígenas de la Amazonía. Entre ellos estaban los decretos legislativos N° 1015, N° 1064, N° 1073 y N° 1090, que simplificaban los procesos de consulta previa a las comunidades indígenas, facilitaban el acceso a territorios protegidos para actividades productivas, y permitían la explotación en gran escala de los recursos naturales en los territorios de la Amazonía. La Defensoría del Pueblo advirtió que dichos decretos no respetaban el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que, recordemos, señala que el Estado debe consultar y comunicar a las comunidades indígenas cualquier decreto que pueda afectar directamente a sus tierras.

La Defensoría del Pueblo interpuso una acción de inconstitucionalidad contra dichos decretos y las protestas por parte de las comunidades fueron en aumento, reclamando la derogación de los decretos. Al no ser escuchados por el gobierno, el 5 de junio de 2009, más de 2000 personas de comunidades indígenas bloquearon una parte de la carretera Fernando Belaunde Terry llamada la “curva del diablo”, en la Amazonía peruana. El gobierno de García mandó a reprimir esta protesta, lo que devino en un enfrentamiento entre policías armados con bombas lacrimógenas y armas de fuego, y manifestantes armados con lanzas y hondas. La cifra oficial fue de 33 muertos; sin embargo, según testigos serían más de 54 (Cruz, 2019).

Este conflicto desató protestas nacionales que conllevaron a la derogación de los decretos en cuestión, la renuncia de altos cargos del Ejecutivo y la apertura de investigaciones judiciales. En respuesta a estos sucesos, se conformó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos (Resolución Suprema N° 117-2009-PCM). En un desarrollo que es enteramente relevante para el tema de esta tesis, este grupo de representantes de los pueblos indígenas empezaron a ser considerados en la elaboración de distintas políticas ambientales. Una de las primeras que registra tal contribución fue el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático (PAAMCC) del 2010. El mismo plan reconoce los aportes del Grupo y al conflicto de Bagua como antecedente.

El PAAMCC se erigió como el principal instrumento de gestión y monitoreo de programas, proyectos y acciones prioritarias de corto y mediano plazo en relación con el cambio climático en el Perú (García, 2010). Este documento guió el accionar del MINAM en la materia hasta el 2015 donde se inició un nuevo proceso de actualización de documentación (ver sección 2.2).

2.4.3. Coyuntura de la Ley Marco de Cambio Climático (2018)

La discusión de la Ley Marco (ver tabla 5) se inició el 2013 con la presentación del proyecto de ley marco de cambio climático por parte de la bancada fujimorista. Este proyecto no prosperó y se abrió una etapa de propuestas en la que los partidos del Congreso presentaron hasta 10 diferentes proyectos de ley sobre la materia (archivo de proyectos de ley del Congreso de la República)⁹. Este proceso entró en su etapa final el 22 de julio de 2016, cuando el entonces presidente Ollanta Humala (2011-2016), a pocos días de culminar su mandato, ratificó el Acuerdo de París. Este acto hizo del Perú el primer país de América Latina en ratificar dicho acuerdo (MINAM, 2016). Cinco días después de esta ratificación, el presidente electo Pedro Pablo Kuczynski asumió la conducción del gobierno.

Tabla 5. Proyectos previos de Ley Marco de Cambio Climático

N°	Presentación	Proyecto de Ley	Proponente	Tendencia
1	19/12/2013	LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO	Fuerza Popular – Fujimorista	Derecha
2	3/04/2014	LEY QUE ESTABLECE EL MARCO REGULATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO	Fuerza Popular – Fujimorista	Derecha
3	7/04/2014	LEY MARCO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA DEL CAMBIO CLIMÁTICO	Nacionalista Gana Perú	Izquierda
4	30/10/2014	LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO	Frente Amplio	Izquierda
5	6/11/2014	LEY MARCO PARA LA ACCIÓN FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO	Partido Nacionalista Peruano	Izquierda
6	30/03/2015	LEY MARCO PARA MITIGAR Y ADAPTARSE AL CAMBIO CLIMÁTICO	Perú Posible	Centro
7	16/09/2016	LEY MARCO PARA ENFRENTAR LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO	Frente Amplio	Izquierda
8	1/12/2016	LEY MARCO PARA LA GOBERNANZA ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO	Frente Amplio	Izquierda
9	26/04/2017	LEY MARCO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO	Poder Ejecutivo (urgencia)	
10	15/06/2017	LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO	Fuerza Popular - Fujimorista	Derecha

⁹ Web de archive del Congreso de Perú: <http://www.congreso.gob.pe/pley-2011-2016/>

Kuczynski (2016-2018) inició su mandato con una gran oposición fujimorista en el Congreso, que asumió una labor obstruccionista contra el Ejecutivo y dio pie a una crisis política que perdura hasta el momento de redactar esta tesis. Como se puede ver en la tabla N° 25, el 26 de abril del 2017, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley marco sobre cambio climático al Congreso, para su aprobación con carácter de urgencia. Sin embargo, este proyecto de ley tampoco fue aprobado, lo que llevó a la elaboración del décimo proyecto de ley marco. Este proyecto fue el que finalmente sería aprobado, a fines de noviembre del 2017, por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República¹⁰ y llevado a voto general para aprobación por parte de todo el Congreso.

El 15 de marzo del 2018, el Congreso de la República aprobó por unanimidad la Ley Marco de Cambio Climático. Con ello, el Perú se convirtió en el tercer país de la región, después de México (2012) y Guatemala (2013), en tener una ley que establece la adopción de medidas frente al cambio climático (IPAMA, 2018). Tan sólo una semana después, a causa de la crisis política y en el marco de la exposición de la red de corrupción del caso Odebrecht¹¹, el entonces presidente Kuczynski tuvo que renunciar a la presidencia de la República. Su vicepresidente, Martín Vizcarra, asumió el gobierno de transición por sucesión presidencial. Uno de los primeros actos de Vizcarra (2018-2020) fue promulgar la ley marco, la cual fue publicada el 17 de abril del 2018 en el diario oficial de la República del Perú “El Peruano”.

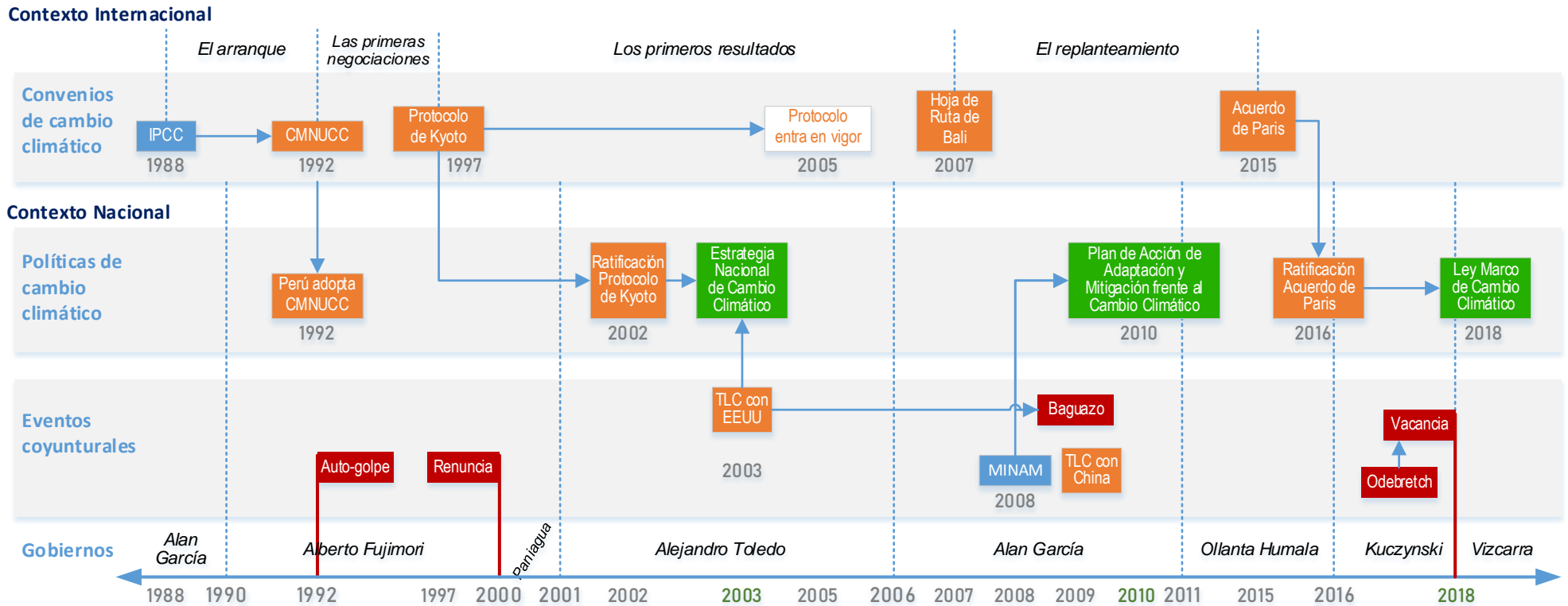
Al poner todos los eventos desarrollados en las secciones previas en una línea de tiempo, puedo identificar puntos de conexión y presiones contextuales y coyunturales que aportaron en la aparición de las tres políticas seleccionadas. Como podemos observar en la Figura 11, las acciones emprendidas por los gobiernos peruanos sobre cambio climático de Perú, entre ellas la emisión de las políticas, se concretan en respuesta a algún movimiento en los acuerdos internacionales de la CMNUCC—por ejemplo, veamos la adopción inmediata de la CMNUCC en 1992, la ratificación del Protocolo de Kioto en el 2002 y la ratificación del Acuerdo de Paris en 2016. Sin embargo,

¹⁰ Web de la Ley Marco de Cambio Climático: <https://www.minam.gob.pe/cambio-climatico-peru/pagina-ejemplo/>

¹¹ El Caso Odebrecht es uno de los casos de corrupción más grandes en la historia reciente de América Latina. La investigación de este caso reveló como la constructora brasileña Odebrecht habría realizado coimas de dinero y sobornos a presidentes, expresidentes y funcionarios del gobierno de 12 países: Angola, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, República Dominicana, Venezuela y Perú, durante los últimos 20 años, para obtener beneficios en contrataciones públicas. Entre los funcionarios de Perú se investigó a los expresidentes Pedro Pablo Kuczynski y Ollanta Humala, así como a la candidata Keiko Fujimori.

observemos que la emisión de estas políticas también coincide con puntos finales de crisis coyunturales fuertes para el país, tales como la hiperinflación en la década de 1980, que culmina en 1990; el final de dictadura en el 2001; o el punto cumbre de la crisis de poderes estatales que llevó a la vacancia del presidente en el 2018. A ello hay que incorporar los efectos macro sociales del proceso de crecimiento económico iniciado en la década de 1990 con las reformas neoliberales, la privatización del Estado, y el incentivo de la inversión extranjera mediante los Tratados de Libre Comercio.

Figura 11. Contraste contexto internacional, contexto nacional y coyuntura



Fuente: Elaboración propia

Una de las estrategias políticas de los gobiernos peruanos es la de participar en eventos y convenios internacionales para presentar al Perú ante la comunidad internacional como un país de avanzada, un jugador en la escena internacional que hace frente a los temas del momento y, por ende, un mejor postor para adquirir crédito e inversión internacional en el país. Esta estrategia tiene mucho parecido con el conocido “greenwash” o “lavado verde” (Miller, 2017). El Greenwash es una estrategia de marketing que busca dar la percepción de que una organización es respetuosa con el ambiente con la finalidad de aumentar sus beneficios. Regularmente es utilizado por empresas o corporaciones para atraer a más clientes, en el caso peruano sería para solicitar y sostener el apoyo económico de distintos organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional e incluso en Club de Paris (Abusada, 2003).

Otra de las estrategias que explican estos puntos de conexión es la regulación de conflictos sociales latentes. Hajer (1995) plantea que “el diseño de políticas ambientales no obedece solamente al objetivo de solucionar problemas ecológicos, sino que también es una forma para regular conflictos sociales latentes”. Esta propuesta encaja particularmente con el caso del PAAMCC que fue emitido después de la masacre de Bagua, pero también con las distintas crisis políticas que señalé previamente. Es decir, el momento en que se decide emitir políticas de cambio climático también puede tener que ver con el interés no solo de regular conflictos sino de prevenirlos.

En conclusión, en este capítulo he identificado presiones externas que condicionan la aparición de las políticas de cambio climático de Perú y que operan en procesos contextuales mayores que el análisis de la propia política. De esta forma, las presiones externas que he identificado están relacionadas, primero, a los convenios internacionales de cambio climático firmados por Perú; segundo, tienen relación con el crecimiento económico representado en Tratados de Libre Comercio y apertura de mercados internos para la explotación de recursos; y finalmente, están relacionados con los conflictos socio-ambientales. En el capítulo 4 analizaré cómo afectan estas presiones a las políticas de cambio climático en el Perú.

CAPÍTULO 3. DISCURSOS DE LAS POLÍTICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO

En este capítulo describo los hallazgos y narrativas más relevantes del discurso que plantea la Estrategia Nacional de Cambio Climático (2003), el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático (2010) y la Ley Marco de Cambio Climático (2018). Analizo el discurso de cada política desde el objeto discursivo central de las políticas que es el “cambio climático” y pongo énfasis en el objeto de investigación de esta tesis que es la “vulnerabilidad”. Así, describo las narrativas y lógicas que presenta cada política sobre la base de las cinco preguntas resumidas en la siguiente tabla:

Tabla 6. Preguntas para análisis de políticas

Objeto discursivo	Cambio climático	Vulnerabilidad
Preguntas	1. ¿Cómo el documento concibe al cambio climático? ¿Cómo afecta al Perú? 2. ¿Qué soluciones plantea el documento para hacer frente al cambio climático en Perú? ¿A qué modelo de desarrollo apunta? 3. ¿Cómo va a financiar las soluciones que plantea? 4. ¿Cuáles son los actores participan?	5. ¿Cuál es el enfoque de vulnerabilidad que define el documento? ¿Hay otros enfoques de vulnerabilidad?

3.1. Estrategia Nacional ante el Cambio Climático

La ENCC fue el primer documento rector de la gestión del cambio climático en el Perú. Este documento describió las estrategias y objetivos para la mitigación y adaptación, asimismo asignó y comunicó responsabilidades por sectores, tanto a órganos internos del Estado como a la sociedad civil en general. Su objetivo general fue “reducir los impactos adversos al cambio climático, a través de estudios integrados de vulnerabilidad y adaptación que identificarán zonas y/o sectores vulnerables en el país, donde se implementarán proyectos de adaptación. Controlar las emisiones de contaminantes locales y de gases de efecto invernadero (GEI), a través de programas de energías renovables y de eficiencia energética en los diversos sectores productivos”. De esta misión, la ENCC desarrolló once líneas estratégicas con objetivos específicos para cada una de las líneas.

3.1.1. Conceptualización del cambio climático en la ENCC

La ENCC adopta la conceptualización de la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en el sentido de que el cambio climático es una consecuencia de la interferencia del “hombre” en la naturaleza. Se trata, según la ENCC, de un “gran problema de contaminación” global derivado de las actividades humanas que, desde la era industrial, han generado un exceso de gases de efecto invernadero que han terminado por modificar el proceso climático natural. Es más, la ENCC brinda una extensa explicación de cada uno de los gases de efecto invernadero (GEI).

Tabla 7. Extractos de la ENCC relacionados a definición del cambio climático

Párrafo 10	Es así como el hombre ha interferido en la naturaleza del efecto invernadero, transformándolo de un mecanismo esencial para la vida en la Tierra en el problema de contaminación complejo : el cambio climático. [...]
Párrafo 14	Las principales actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera mundial generando el cambio climático son:

El discurso de la ENCC también adopta la perspectiva de la CMNUCC sobre *responsabilidades diferenciadas* y señala como responsables principales a los países desarrollados. Según el documento, las causas del cambio climático son el consumo de combustibles fósiles, la deforestación y la industrialización. Los cuales, excepto la deforestación, son masivos en los países desarrollados.

Tabla 8. Extractos de la ENCC relacionados a las causas del CC

Párrafo 10	[...] La quema de combustibles fósiles , principalmente ha provocado esta presión sobre el ambiente mundial, mayormente desde los países industrializados . La deforestación destinada a la ampliación de la frontera agrícola o la urbanización también ha contribuido a incrementar la concentración de los gases de efecto invernadero, siendo esto todavía un problema en los países de desarrollo .
Párrafo 11	[...] El cambio climático es fundamentalmente producto de la forma en que se produjo la industrialización y los patrones de consumo de los países desarrollados .
Párrafo 14	Las principales actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera mundial generando el cambio climático son: * La producción y consumo de combustibles fósiles . * Algunas formas de producción agropecuaria y el cambio de uso del suelo, en especial la deforestación . * Algunos procesos industriales . * Algunas formas comunes de gestión de residuos orgánicos sólidos y líquidos (generación de metano y óxido nitroso).
Párrafo 15	En los países desarrollados se producen altos niveles de emisión de gases de efecto invernadero debido al consumo de energía relacionado con los patrones de consumo y la gran producción industrial. En los

países en desarrollo los niveles de emisión están relacionados en mayor medida al uso ineficiente de la energía y recursos naturales.

La ENCC explica que las emisiones de los países en desarrollo, como Perú, vienen de “situaciones distintas” a las de los países desarrollados. Según el documento, dos grandes fuentes de emisión GEI en países en desarrollo son: 1) la pobreza, en relación con la deforestación; y 2) las maquinarias obsoletas, principalmente ligado al parque automotor. De esta forma, la ENCC señala que la pobreza es la causa fundamental de la deforestación y, por ende, del cambio climático. El único argumento que el documento utiliza para entablar esta conexión directa entre pobreza y deforestación es el estereotipo de personas pobres que migran y deforestan los bosques – amazónicos en el caso peruano– para establecer sus asentamientos o sus espacios de agricultura. Mientras omite otras causas fundamentales de la deforestación como la tala ilegal, la minería ilegal, el tráfico de tierras o el narcotráfico (MINAM, 2016). Cuando, bien sabido es, que Perú es uno de los principales países productores de coca en el mundo. Esto plantea una narrativa que señala a las personas pobres como responsables del cambio climático.

Tabla 9. Extractos de la ENCC relacionados a pobreza y deforestación

Párrafo 83	Para la elaboración de políticas y medidas que eviten el incremento proporcional de los GEI, se debe considerar que las emisiones en los países en desarrollo provienen de situaciones distintas: - crecimiento de emisiones por razones de pobreza, en el caso peruano, principalmente provenientes de la deforestación de la Amazonía o antigüedad del parque automotor. - aumento de emisiones por crecimiento económico, fundamentalmente en los procesos industriales, mayor consumo energético por disponer con plantas industriales obsoletas, expansión de los sistemas de electricidad, transporte, etc.
Párrafo 94	7) Fortalecimiento de sinergia entre las políticas y medidas para aliviar la pobreza con las medidas para evitar el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes del aire, como es el caso de la agroforestería en actividades de forestación y reforestación; la electrificación rural con energías renovables; la descontaminación del aire con tecnologías limpias en el transporte público y en el interior de los hogares, entre otros.
Párrafo 100	Principios nacionales [...] 13) Disminuir la deforestación buscando controlar la agricultura migratoria y los asentamientos humanos no planificados en áreas boscosas no apropiadas que origina cambios de uso del suelo.

Sobre las consecuencias del problema, la ENCC plantea que el cambio climático tiene consecuencias a nivel global y local. Para el nivel global, el documento replica los conceptos del

Tercer Informe del IPCC (2001) que prioriza el enfoque de *risk-hazard*. Aquí el documento utiliza términos como: sistemas humanos, sistemas naturales, sensibilidad, vulnerabilidad, exposición y modelos climáticos.

Tabla 10. Extractos de la ENCC relacionados al IPCC

Párrafo 21	En 1990, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) alertó a la comunidad internacional sobre el crecimiento de las concentraciones de dióxido de carbono en la atmósfera originadas por actividades humanas...
Párrafo 22	<p>El IPCC ha desarrollado durante la década de los noventa otros informes que corroboran al primero. En su más reciente informe el IPCC concluye que:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Algunos sistemas humanos (sociales y económicos) han estado influenciados por aumentos recientes en la frecuencia de las inundaciones y sequías en algunas zonas. * Los sistemas naturales (arrecifes de coral y atolones, glaciares, los manglares, los bosques boreales y tropicales) son vulnerables al cambio climático y algunos quedarán irreversiblemente dañados. * Muchos sistemas humanos, como la agricultura y silvicultura, zonas costeras y sistemas marinos, asentamientos humanos, energía e industria, verán incrementada su sensibilidad y vulnerabilidad al cambio climático. * Aumento en el número de personas expuestas a enfermedades transmitidas por vectores (ej. Paludismo) y en aguas pantanosas (ej. Cólera), y un aumento de la mortalidad por el estrés causado por el calor * La adaptación es una estrategia necesaria a todos los niveles como complemento de los esfuerzos de mitigación al cambio climático. * Los que tienen recursos mínimos tienen también mínima capacidad de adaptarse y son los más vulnerables. * La habilidad de los modelos climáticos para simular los eventos y las tendencias ha mejorado.

De esta forma, la aproximación a las consecuencias del cambio climático se trata exclusivamente sobre los desastres generados y la pérdida de recursos naturales debido a las variaciones climáticas extremas. Estas pérdidas dependen de lo sensibles y vulnerables que sean los sistemas humanos y sistemas naturales expuestos a dichos desastres. Es decir, las consecuencias del cambio climático aterrizan a un ámbito netamente físico. Por lo que, en el caso peruano, la ENCC se centra en los desastres y recursos afectados en glaciares de alta montaña, en costas donde afecta el Fenómeno El Niño y otros ecosistemas frágiles, tales como ecosistemas forestales y marino-costeros. Además, el documento señala que las variaciones climáticas en dichos ecosistemas pueden afectar actividades humanas como la salud pública, la agricultura y la infraestructura.

Tabla 11. Extractos de la ENCC sobre desastres

Párrafo 38	La vulnerabilidad del Perú frente a las variaciones climáticas extremas se ha evidenciado a través de los años. Esto ha sido tema de diferentes estudios e informes, que abarcan desde el retroceso de los glaciares , hasta los efectos del Fenómeno El Niño en: la salud, la agricultura, el transporte, la infraestructura, entre otros . Estos reportes dan cuenta e inclusive entregan una valoración económica de los daños en el país; asimismo, manifiestan la urgente necesidad de identificar y ejecutar medidas de adaptación orientadas a reducir la vulnerabilidad del país.
Párrafo 42	Por otro lado, el proceso de desglaciación andina es importante no sólo por el retroceso de los frentes glaciares sino porque promueve la formación de lagunas y glaciares “colgados”, los cuales en algunas ocasiones han producido aluviones de graves consecuencias.
Párrafo 43	- LOS IMPACTOS DEL FENOMENO EL NIÑO El Niño es un fenómeno natural que forma parte de la dinámica global del clima a diferencia del cambio climático, pero sus efectos pueden servir como aproximación de los futuros efectos del cambio climático, en los siguientes sectores o áreas: Ecosistema marino peruano; Salud pública; Agricultura; Infraestructura.

3.1.2. Soluciones que plantea la ENCC para hacer frente al cambio climático en Perú

La ENCC describe los principios y compromisos asumidos en el marco de la CMNUCC, así como el Protocolo de Kioto, para adoptar la solución que la gobernanza internacional del cambio climático propone. Asumiendo varios de los puntos fundamentales del protocolo, la ENCC se enfoca en los mecanismos extraterritoriales para la reducción de las emisiones de GEI y adopta el mecanismo de “desarrollo limpio” al que Perú, por ser un país en desarrollo, tendría que apuntar.

Tabla 12. Extractos de la ENCC relacionados a CMNUCC y Protocolo

Párrafo 32	II. LA CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO Y SU ADOPCION POR EL PERU La Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático tiene como objetivo lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida una interferencia humana peligrosa en el sistema climático. La Convención asume que el cambio climático se está produciendo inevitablemente, pero que la estabilización de la concentración debe lograrse en un plazo suficiente como para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente a éste, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y posibilitar que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.
Párrafo 74	El acuerdo de Kyoto tiene como objetivo disminuir entre los años 2008-2012 las emisiones agregadas de una canasta de seis gases o grupo de gases ¹² . Estos acuerdos significarían una reducción del

5,2% de las emisiones de 1990 de los países industrializados, aproximadamente 713.872 Gg de dióxido de carbono. Sin embargo, esta cifra será bastante mayor por cuanto muchos países desarrollados, emiten actualmente más de los niveles de 1990.

El **Protocolo** promueve que los gobiernos reduzcan sus emisiones mediante:

- La mejora de la eficiencia energética.
- La reforma del sector energía.
- La protección de los sumideros (bosques, biomasa vegetal y suelos).
- La promoción de energías renovables.
- La limitación de las emisiones de metano de los sistemas de energía.

Párrafo El **Protocolo** incluye tres mecanismos extraterritoriales para la reducción de las emisiones:

- 77
1. El comercio internacional de emisiones, [...].
 2. La implementación conjunta (IC), [...].
 3. El mecanismo de desarrollo limpio (MDL), [...].

Párrafo Las condiciones de un proyecto para ser elegible al **mecanismo de desarrollo limpio** son cuatro:

- 78
- i. La reducción de emisiones debe ser mensurable, de largo plazo y real en la mitigación del cambio climático.
 - ii. La participación del país en desarrollo debe ser voluntaria y el proyecto debe contribuir al desarrollo sostenible.
 - iii. La reducción de emisiones debe ser adicional a la que se produciría en ausencia de la actividad del proyecto.
 - iv. El 2% de los certificados de reducción de emisiones será destinada a los países particularmente vulnerables para financiar los costos de adaptación a los efectos adversos del cambio climático.
-

Para alcanzar los objetivos de la CMNUCC y el mecanismo de “desarrollo limpio”, la ENCC plantea dos estrategias fundamentales: primero, la gestión de los efectos adversos del cambio climático a través de proyectos de adaptación; Y, segundo, la mitigación de GEI a través de programas de energías renovables y de eficiencia energética en sectores productivos. La ENCC pone mayor énfasis en este segundo punto a lo largo del documento, pese a que Perú emite menos del 1 % de las emisiones de GEI globales y sea uno de los países más afectados y más vulnerables al cambio climático (ONU, 2014).

Tabla 13. Extractos de los objetivos principales de la ENCC

Párrafo III. VISION DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMATICO

86

El Perú conoce su vulnerabilidad al cambio climático y ha incorporado en sus políticas y planes de desarrollo las medidas de adaptación a los **efectos adversos** del mismo. Es un país que tiene una población consciente de los riesgos de estos cambios y las causas globales.

Asimismo, ha mejorado su competitividad con un **manejo responsable de sus recursos**, así como de sus emisiones de gases de efecto invernadero sin comprometer el desarrollo sostenible.

Párrafo V. OBJETIVO GENERAL DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMATICO

101 Reducir los **impactos adversos** al cambio climático, a través de estudios integrados de vulnerabilidad y adaptación, que identificarán zonas y/o sectores vulnerables en el país, donde se implementarán proyectos de adaptación.

Controlar las emisiones de contaminantes locales y de gases de efecto invernadero (GEI), a través de programas de energías renovables y de **eficiencia energética** en los diversos sectores productivos.

Para alcanzar ambos objetivos, la ENCC pone énfasis en la necesidad de innovación, y tecnología. Por tres motivos principales, el primero, para la investigación y generación de información sobre gestión de riesgos en los ecosistemas frágiles y poblaciones vulnerables a dichos riesgos. Segundo, para difundir dicha información a la población en general y, capacitar y profesionalizar a los tomadores de decisiones y gestores públicos del tema. Tercero, para impulsar las energías limpias y el uso de eficiente de energía en la industria peruana.

Tabla 14. Extractos de la ENCC relacionados a innovación y tecnología

Párrafo VI. LINEAS ESTRATEGICAS

102 En orden de prioridad son las siguientes:

- 1) Promover y desarrollar **investigación científica, tecnológica**, social y económica sobre vulnerabilidad, adaptación y mitigación respecto al Cambio Climático.
 - 2) Promover políticas, medidas y proyectos para desarrollar la **capacidad** de adaptación a los efectos del cambio climático y reducción de la vulnerabilidad. [...]
 - 5) **Difusión del conocimiento y la información nacional** sobre el cambio climático en el Perú en sus aspectos de vulnerabilidad, adaptación y mitigación. [...]
 - 7) **Promoción del uso de tecnologías adecuadas y apropiadas** para la adaptación al cambio climático y mitigación de GEI y de la contaminación atmosférica. [...]
 - 8) Lograr la **participación de la sociedad** para mejorar la capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático, reducir la vulnerabilidad y mitigar las emisiones de GEI y contaminantes ambientales.
-

Párrafo 120	Objetivo Estratégico 2.1 Fortalecer las capacidades de las instituciones y organismos involucrados en la gestión de riesgos y prevención de desastres para formular y ejecutar proyectos de adaptación al cambio climático. Meta 2.1.1: Tomadores de decisiones concientizados respecto a los efectos del cambio climático. Meta 2.1.2: Personal profesional encargado de la formulación de proyectos de gestión de riesgos y prevención de desastres plenamente capacitados, en el tema de adaptación a los efectos del cambio climático. [...] Meta 2.1.4: Presupuestos de las instituciones incluyen recursos específicos para el fortalecimiento de capacidades en los temas de gestión de riesgos y prevención de desastres , debido a los efectos adversos del cambio climático.
Párrafo 121	Objetivo Estratégico 2.2: Fortalecimiento de los gobiernos e instancias locales para mejorar su capacidad de prevención y gestión para disminuir los efectos adversos al cambio climático. Meta 2.2.1: Autoridades regionales y líderes locales concientizados respecto a los efectos del cambio climático.

Aquí es importante destacar que la visión de desarrollo que la ENCC abraza es el modelo de crecimiento económico, pero de forma “limpia.” Es decir, la ENCC adopta la visión presente en la gobernanza internacional del cambio climático en el sentido de que el desarrollo tiene que ser libre de GEI, y para ello “la innovación tecnológica es la salida”. Esto explica el énfasis en la eficiencia energética. Así, la ENCC plantea una narrativa de que el gobierno debe preocuparse por el cambio climático sin perjudicar –e incluso promoviendo– el crecimiento económico, particularmente el del sector energético.

Tabla 15. Extractos de la ENCC relacionados a crecimiento económico

Párrafo 71	La Convención implica la modificación del código “genético” de la civilización: sustituir los combustibles fósiles por formas de generación de energía inocuas. La meta de reducción de las emisiones a más de la mitad de los niveles de 1990 parece imposible, sin embargo, la innovación tecnológica es la salida y el tema clave es su transferencia a los países en desarrollo. Ello hará posible que el crecimiento económico no cause los problemas ambientales de los países industrializados.
Párrafo 83	Para la elaboración de políticas y medidas que eviten el incremento proporcional de los gases de efecto invernadero, se debe considerar que las emisiones en los países en desarrollo provienen de situaciones distintas: [...]

	- aumento de emisiones por crecimiento económico, fundamentalmente en los procesos industriales, mayor consumo energético por disponer con plantas industriales obsoletas, expansión de los sistemas de electricidad, transporte, etc.
Párrafo 85	Si los países en desarrollo en los próximos años tuvieran que asumir compromisos cuantificados o cualitativos de control de emisiones, las inversiones más significativas para el Perú estarían en el sector energético , por lo que <u>más allá del cambio climático</u> como enfoque priorizado, la inversión en ciencia y tecnología relacionada al transporte y la energía (generación y consumo) es estratégica desde el punto de vista, competitivo, ambiental y social.
Párrafo 86	III. VISION DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMATICO [...] Asimismo, ha mejorado su competitividad con un manejo responsable de sus recursos, así como de sus emisiones de gases de efecto invernadero sin comprometer el desarrollo sostenible.

Otras soluciones que plantea la ENCC: velar por el cumplimiento de los compromisos con la CMNUCC, la gestión de sistemas productivos en zonas vulnerables para aliviar la pobreza, y la gestión de sistemas forestales, con propuestas de sistemas agroforestales, valoración de los servicios ambientales e incluso forestería urbana.

Tabla 16. Extractos de la ENCC relacionados a innovación y tecnología

Párrafo 102	VI. LINEAS ESTRATEGICAS En orden de prioridad son las siguientes: [...] 3) Activa participación del Perú en las negociaciones internacionales de cambio climático, para defender los intereses del país y proteger la atmósfera mundial. 6) Promoción de proyectos que tengan como fin el alivio a la pobreza , reducción de la vulnerabilidad y/o mitigación de GEI. [...] 9) Gestión de los ecosistemas forestales para mitigar la vulnerabilidad al cambio climático y mejorar la capacidad de captura de carbono. [...] 11) Gestión de ecosistemas frágiles , en especial ecosistemas montañosos para la mitigación de la vulnerabilidad al cambio climático.
Párrafo 127	Objetivo Estratégico 3.3: Velar por el cumplimiento de los compromisos del Perú en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 3.3.1 Segunda Comunicación Nacional, publicada el 2005. 3.3.2 Programa Nacional de Cambio Climático 2003 -2006.
Párrafo 135	Objetivo Estratégico 6.1: Fortalecer la capacidad de las poblaciones vulnerables, para mejorar el proceso de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, a través de programas y planes. [...] Meta 6.1.2 Capacidades locales en la gestión de los sistemas productivos adecuadas para cada zona vulnerable.

Párrafo 145	Objetivo Estratégico 9.2: Reducir la vulnerabilidad de otros ecosistemas y sistemas socioeconómicos. Meta 9.2.1: Sistemas agroforestales para disminuir la presión de la agricultura migratoria sobre los bosques Meta 9.2.2: Propuestas de normas legales que permitan implementar los estudios de valoración de los servicios ambientales de los bosques. Meta 9.2.3: Programas de Manejo Forestal en ecosistemas de montaña. Meta 9.2.4: Programa de forestería urbana .
----------------	---

3.1.3. *Financiamiento en la ENCC*

Siguiendo a la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, la ENCC conecta el mecanismo de “desarrollo limpio” con la lógica de “responsabilidades diferenciadas” para proponer el tema del financiamiento de la estrategia de adaptación y mitigación. La ENCC señala explícitamente que, si los países desarrollados no invierten en Perú, la CMNUCC no podrá exigir que el país cumpla con los compromisos firmados. Es decir, la ENCC condiciona la implementación de todas las acciones planteadas al financiamiento de países desarrollados mediante lo que en la CMNUCC se define como “compensación justa”.

Tabla 17. Extractos de la ENCC sobre mecanismo de desarrollo limpio

Párrafo 56	De manera concreta, el artículo 4.7 reconoce que mientras no se hagan efectivos los recursos financieros y la transferencia de tecnología de los países desarrollados, no se podrá exigir el cumplimiento de los compromisos a los países en desarrollo.
Párrafo 78	Las condiciones de un proyecto para ser elegible al mecanismo de desarrollo limpio son cuatro: [...] iv. El 2% de los certificados de reducción de emisiones será destinado a los países particularmente vulnerables para financiar los costos de adaptación a los efectos adversos del cambio climático.
Párrafo 82	De acuerdo a una investigación realizada por científicos brasileños, en 1990 los países desarrollados eran responsables del 80% de la concentración de dióxido de carbono y los países en desarrollo del restante 20%. Además, los incrementos de temperatura para este año fueron en un 88% responsabilidad de los países desarrollados y sólo 12% de los países en desarrollo.

En otras palabras, la ENCC plantea que los países desarrollados deben asumir la responsabilidad del cambio climático y compensar a países que han sido “víctima” de sus consecuencias, que, para la CMNUCC, son los países en desarrollo. Esta “compensación justa” debe expresarse en forma de financiamiento para proyectos de adaptación y transferencia de innovación y tecnología para

mitigación de GEI. Así, la ENCC propone conseguir financiamiento a través de la compensación internacional, para lo cual el Perú debe prepararse para negociar.

Tabla 18. Extractos de la ENCC relacionados a compensación y negociación

Párrafo 104	VI. LINEAS ESTRATEGICAS En orden de prioridad son las siguientes: [...] 3) Activa participación del Perú en las negociaciones internacionales de cambio climático, para defender los intereses del país y proteger la atmósfera mundial. 4) Desarrollo de políticas y medidas orientadas al manejo racional de las emisiones de GEI, otros contaminantes del aire y la reducción del impacto del cambio climático, considerando los mecanismos disponibles en el Protocolo de Kyoto y otros instrumentos económicos. [...] 10) Explorar la posibilidad de lograr una compensación justa por los efectos adversos del cambio climático generados principalmente por los países industrializados.
Párrafo 125	Objetivo Estratégico 3.1: Fortalecer las capacidades nacionales a fin de lograr una óptima participación del Perú en las negociaciones internacionales sobre cambio climático. [...] Meta 3.1.2: Incremento en las capacidades de los agentes de negociación en los aspectos integrales y demás procedimientos de las negociaciones internacionales sobre cambio climático. Meta 3.1.3: Tomadores de decisiones enterados de los acuerdos de las negociaciones internacionales sobre cambio climático.
Párrafo 148	Objetivo Estratégico 10.1: Reconocer, valorar y certificar los efectos adversos del cambio climático en el país para lograr una justa compensación. [...] Meta 10.1.3: Estrategia de negociación internacional, resaltando el valor de los daños de los efectos adversos del cambio climático.
Párrafo 149	Objetivo Estratégico 10.2: Reconocimiento, valorización y compensación internacional por los servicios ambientales que aporta el país a la protección del ambiente global.
Párrafo 150	Objetivo Estratégico 10.3: Obtener cooperación tecnológica adecuada y de dominio público internacional como compensación.

La ENCC no evalúa los riesgos de esta propuesta de “compensación justa”. Tal como lo señala Fosado (2020), en la arena política internacional de cambio climático se ha establecido un mecanismo de control sobre los países periféricos al menos de dos maneras: 1) se crean condiciones para regular las políticas de cambio climático en el ámbito local y verificar que sean acordes con el ámbito internacional; y 2) la financiación suele ser entregada en forma de crédito lo que suma a las deudas nacionales. De esta forma, concluye Fosado (2020), se mina la autonomía del país menos privilegiado y se establecen condiciones para mantener brechas de desigualdad entre países. Este

tipo de mecanismos que generan dependencia, como se evidencia en el caso peruano, no contribuyen a disminuir la vulnerabilidad social o ecológica del país.

3.1.4. Actores que participan en la ENCC

En la ENCC los actores principales son los tomadores de decisiones en forma genérica, sin especificar organismos públicos o posiciones particulares. Cuando se refiere a poblaciones vulnerables, la ENCC habla también de forma genérica, si bien dice que hay que identificarlas. No obstante, de acuerdo con una cita del IPCC que la ENCC recoge, la población vulnerable por excelencia son las personas de escasos recursos.

Tabla 19. Extractos de la ENCC relacionados a poblaciones vulnerables

Párrafo 33	Los que tienen recursos mínimos tienen también mínima capacidad de adaptarse y son los más vulnerables. (IPCC 2001)
Párrafo 122	Objetivo Estratégico 2.3: Organizar a las poblaciones vulnerables para adaptarse a los efectos negativos del cambio climático. Meta 2.3.1: Poblaciones vulnerables identificadas. Meta 2.3.2: Planes de prevención y contingencia a los efectos adversos del cambio climático, de acuerdo a las zonas y poblaciones identificadas.
Párrafo 135	6. Promoción de proyectos que tengan como fin el alivio a la pobreza , reducción de la vulnerabilidad y/o mitigación de los GEI. Objetivo Estratégico 6.1: Fortalecer la capacidad de las poblaciones vulnerables , para mejorar el proceso de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, a través de programas y planes. Meta 6.1.1 Proyectos orientados a que las poblaciones vulnerables cuenten con herramientas de gestión, tales como políticas, planes y programas locales y regionales. Meta 6.1.2 Capacidades locales en la gestión de los sistemas productivos adecuadas para cada zona vulnerable. Meta 6.1.3 Redes locales y regionales organizadas con una adecuada gestión de riesgos climáticos. Meta 6.1.4 Capacidades fortalecidas e instrumentos proporcionados para la gestión de riesgos climáticos.

3.1.5. Enfoques de vulnerabilidad en la ENCC

La ENCC recoge el enfoque de vulnerabilidad del IPCC del 2001. Se trata de un enfoque centrado en *risk hazard* que plantea las consecuencias del cambio climático dependen de lo vulnerable que sea los sistemas humanos y naturales expuestos a desastres generados por variaciones climáticas extremas (ver introducción). Se trata de una vulnerabilidad física, por no decir biológica y material, tanto en relación con cambios en los recursos naturales del ecosistema afectado, así como en la capacidad para responder a los desastres. Aquí, la capacidad de adaptación presta atención a la infraestructura, servicios de salud, cantidad de dinero para reconstruir sus casas o asumir pérdidas de las actividades productivas que dependen directamente del ecosistema. En este tipo de enfoque, las personas afectadas se encuentran en un plano secundario. Por lo que tiene sentido para la estrategia no considerar grupos poblaciones específicos sino sólo indicar que es importante adaptar a las poblaciones vulnerables y que para ello hay que identificarlas, ya que depende de dónde se ubique el desastre. En este sentido, la aproximación aún no ha identificado los grupos que estarían expuestos a las amenazas.

Tabla 20. Extractos de la ENCC relacionados a vulnerabilidad

Párrafo 38	La vulnerabilidad del Perú frente a las variaciones climáticas extremas se ha evidenciado a través de los años. Esto ha sido tema de diferentes estudios e informes, que abarcan desde el retroceso de los glaciares , hasta los efectos del Fenómeno El Niño en: la salud, la agricultura, el transporte, la infraestructura, entre otros . Estos reportes dan cuenta e inclusive entregan una valoración económica de los daños en el país; asimismo, manifiestan la urgente necesidad de identificar y ejecutar medidas de adaptación orientadas a reducir la vulnerabilidad del país.
Párrafo 92	5) Reducción de la vulnerabilidad del país al cambio climático, incrementando nuestra capacidad de adaptación
Párrafo 116	Objetivo Estratégico 1.3: Fomento de investigaciones sobre riesgos asociados al cambio climático (salud, agricultura, pesca, infraestructura y otros). Meta 1.3.1: Investigación aplicada bioclimática . Meta 1.3.2: Sistema integrado de investigación bioclimática . Meta 1.3.3: Investigación aplicada sobre vulnerabilidad física . Meta 1.3.4: Sistema integrado de investigación sobre vulnerabilidad física .

Sin embargo, la ENCC también ofrece un abordaje a un tema fundamental de la vulnerabilidad social: la pobreza. Por un lado, la ENCC reconoce que “los que tienen recursos mínimos tienen también mínima capacidad de adaptarse y son los más vulnerables”. Es decir, identifica un tipo de

población vulnerable al cambio climático, aunque lo desarrolle de una forma ambigua y difusa. Esto se alinea con la narrativa explícita de la ENCC que plantea que la pobreza contribuye al crecimiento de emisiones por la deforestación de la Amazonía o por el uso de parque automotor antiguo. Ahora bien, incluso con la incorporación del término “pobreza”, que proviene de las citas de IPCC, la lógica de vulnerabilidad de la ENCC no considera ámbitos sociales porque no identifica grupos humanos en específico y, cuando identifica un grupo, este aparece como un actor que de cierta forma contribuye al problema no a su solución.

Estos hallazgos me han permitido elaborar un esquema mental del discurso de la ENCC (ver anexo 5) e identificar las narrativas claves que construyen el objeto de vulnerabilidad en la política del 2003. Tales como:

1. *“El cambio climático es un gran problema de contaminación”.*
2. *“Los responsables del cambio climático son los países desarrollados y las personas pobres dentro del país”.*
3. *“La solución al cambio climático para Perú es reducir GEI a través de energías limpias y eficiencia energética”.*
4. *“Los países desarrollados deben compensar económicamente a Perú”.*
5. *“Hay que identificar quiénes son las poblaciones vulnerables ante los desastres climáticos”.*

3.2. Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático

El 2 de diciembre del 2010 se publicó en el diario Oficial “El Peruano” el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PAAMCC), aprobado mediante Resolución Ministerial 238-2010-MINAM. Este plan se erigió como el principal instrumento de gestión y monitoreo de programas, proyectos y acciones prioritarias de corto y mediano plazo en relación con el cambio climático en el Perú (García, 2010). En el PAAMCC se establecen siete líneas temáticas que aterrizan en 68 programas y proyectos de adaptación y mitigación: (i) la cuantificación de las emisiones de GEI, sistemas de reporte y verificación de la información; (ii) la contribución a la reducción de emisiones de GEI; (iii) la adaptación frente al cambio climático; (iv) la integración de la adaptación y mitigación en procesos de toma de decisiones; (v) el

fortalecimiento de los sistemas de vigilancia del clima e investigación; (vi) el fortalecimiento de capacidades y creación de conciencia pública; y, (vii) la gestión del financiamiento.

3.2.1. Conceptualización del cambio climático en el PAAMCC

El PAAMCC tiene una sección dedicada a conceptos básicos sobre el cambio climático, que recoge los utilizados por el informe del IPCC del 2007. Tales son los conceptos de calentamiento global, cambio climático, variabilidad climática, el efecto invernadero, gases de efecto invernadero (GEI), vulnerabilidad al cambio climático, adaptación, mitigación, inventario de GEI, escenario climático, ecosistemas frágiles y ecosistemas forestales. Siguiendo el lenguaje de la Convención, el PAAMCC considera que el cambio climático es cualquier cambio en el proceso natural del efecto invernadero y la variabilidad climática generado por el exceso de gases de efecto invernadero provenientes de actividades humanas. A diferencia de la ENCC, el PAAMCC da mayor énfasis a conceptos como adaptación, mitigación y ecosistemas forestales, que son fundamentales en el enfoque ecosistémico del informe del IPCC del 2007.

Tabla 21. Extractos del PAAMCC relacionados al IPCC

Párrafo 8	El documento está organizado en siete capítulos; los cuatro primeros son reseñados a continuación: • El Capítulo 1 presenta los conceptos básicos sobre el cambio climático según el Cuarto Reporte del IPCC (2007) .
Párrafo 14	Cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima, observada durante períodos de tiempo comparables. En otras palabras, cualquier cambio en el clima que ocurra en el tiempo como consecuencia de la actividad humana a través de la emisión excesiva de gases de efecto invernadero.

3.2.2. Soluciones que plantea el PAAMCC para hacer frente al cambio climático en Perú

Para plantear su propuesta, el PAAMC construye sobre dos fuentes de aportes: primero, los lineamientos de la CMNUCC y el Protocolo de Kioto; y, segundo, en el ámbito nacional, aportes desde el Estado y la sociedad civil.

Tabla 22. Extractos del PAAMCC relacionados a referencias

Párrafo 8	El documento está organizado en siete capítulos; los cuatro primeros son reseñados a continuación: [...]
-----------	---

-
- El Capítulo 2 describe el contexto de negociación internacional sobre cambio climático, en referencia a la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático** y al **Protocolo de Kyoto**.
 - El Capítulo 3 describe el contexto nacional en nueve subtemas: Política Nacional del Ambiente, Estrategia Nacional de Cambio Climático, Comisión Nacional de Cambio Climático, Comunicaciones Nacionales de Cambio Climático, Avances en la Planificación Regional sobre Cambio Climático, Alcances sobre la Inversión Pública en Cambio Climático, Aportes de la Población Indígena a la gestión del Cambio Climático, Aportes de la Mesa Andina a la gestión del Cambio Climático y Aportes de la Sociedad Civil al Cambio Climático.
-

Que el PAAMCC construya sobre documentos previos, como la Política Nacional del Ambiente (creada en el 2009), la ENCC y las Estrategias Regionales de Cambio Climático, no es novedad. Lo que es novedoso en este documento son los aportes desde la sociedad civil. El PAAMCC reconoce los aportes del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, la Mesa Andina para la gestión del Cambio Climático, y el Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático (MOCICC). Este último desarrolló una potente crítica a la ENCC del 2003, que el PAAMCC toma en cuenta. Tal como lo señalé en el capítulo 2, el PAAMCC también señala que el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos se conformó luego de los sucesos de Bagua (ver capítulo 2) y que esta mesa ha elaborado su propio plan de desarrollo amazónico. Veamos:

Tabla 23. Extractos del PAAMCC relacionados a Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos

Párrafo 44	Aportes de la población indígena a la gestión del cambio climático En el 2009, luego de los sucesos de Bagua , se conformó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos (Resolución Suprema N° 117-2009-PCM). Dicha resolución fue modificada por la Resolución Suprema N° 211-2009-PCM, cambiando a los integrantes que conformaban el Grupo Nacional.
Párrafo 45	Dentro del Grupo Nacional se conformaron 4 Mesas de Trabajo, en la cual la Mesa N° 4 - Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas - elaboró la " Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico ", documento donde se incorporan propuestas concretas para enfrentar los impactos del cambio climático . La Mesa de Trabajo N° 4 realizó las siguientes propuestas:

En su capítulo 3, "*Plan de acción por líneas temáticas*", el PAAMCC desarrolla su propuesta presentando seis objetivos estratégicos, siete líneas temáticas y las acciones correspondientes a cada línea. Las líneas – y sus respectivas acciones – se pueden agrupar en dos ejes fundamentales: la mitigación y la adaptación. Para el PAAMCC, la mitigación sigue siendo la acción primordial, pero, a diferencia de la ENCC, la estrategia se basa ahora en la conservación de cobertura forestal y ya no en la eficiencia energética. Otro giro importante es el mayor peso que se le da al desarrollo

de Estrategias Regionales de Cambio Climático. Por el lado de adaptación, aún se mantiene el enfoque de gestión de riesgos. Debido a ello, el PAAMCC propone fortalecer los sistemas de vigilancia vigentes e incorporar la gestión de riesgos en los sistemas presupuestales del Estado.

Tabla 24 Extracto del PAAMCC relacionados a objetivos estratégicos

Párrafo 75	<p>Los objetivos estratégicos del Plan de Acción de Adaptación y Mitigación se basan en los objetivos considerados en el Programa Nacional de Acción Ambiental:</p> <p>I. Contribuir a la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y potenciar su captura.</p> <p>II. Incrementar la cobertura forestal mediante plantaciones forestales con fines de captura de carbono.</p> <p>III. Promover el desarrollo e implementación de Estrategias Regionales de Cambio Climático.</p> <p>IV. Fortalecer el sistema de vigilancia y predicción de fenómenos de origen natural (meteorológico, hidrológico y/u oceanográfico).</p> <p>V. Estimar la ocurrencia de peligros y niveles de vulnerabilidad frente al cambio climático.</p> <p>VI. Incorporar la gestión del riesgo en el sistema de planificación y presupuesto para el desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local.</p>
---------------	---

Que el PAAMCC proponga como solución principal para reducir las emisiones de GEI la conservación y reforestación de los bosques amazónicos tiene con ver con la implementación del mecanismo internacional REDD+ en el país. El programa internacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD) fue implementado en el 2007 por la CMNUCC para promover la inversión en la reducción de las emisiones de la deforestación, bajo la lógica del pago por conservación de bosques. Así, se logró movilizar millones de dólares a países en desarrollo, como Perú, para la conservación de sus bosques tropicales. Este tipo de negociación dio pie a la constitución de los mercados de carbono a nivel internacional. De ese modo, Perú inicia la implementación de dicho programa en el 2008 (Sierra 2017), dos años antes de la publicación del PAAMC.

Tabla 25. Extractos del PAAMCC relacionados a conservación de bosques

Pár. 5	<p>[...] Especial atención merece el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático liderado por el MINAM, que constituye el eje articulador de las acciones de mitigación y adaptación en la mayor parte del territorio nacional.</p>
Pár. 9	<p>Las medidas de adaptación propuestas a nivel nacional son las siguientes:</p> <p>[...] Desarrollar un programa de conservación de ecosistemas frágiles, como medida prioritaria de adaptación en diversas zonas del país.</p>

Pár.	Ecosistema Forestal
25	Según la propuesta para la nueva Ley Forestal, los ecosistemas forestales constituyen el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, incluyendo los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente; la diversidad biológica forestal y de fauna silvestre, incluyendo sus recursos genéticos asociados y restos fósiles; los servicios de los ecosistemas forestales y las tierras de aptitud forestal y de protección, con bosques o sin ellos.
Pár.	c. Culminar los procesos preparatorios para la implementación de los mecanismos de REDD en el país, en el marco de la estrategia y programas nacionales de conservación de bosques .
Pár.	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
90	<ul style="list-style-type: none"> • Conservación de Ecosistemas de Montaña (bosques de neblina, páramo, jalca y puna). • Manejo integrado de suelos. • Políticas de desarrollo social y de erradicación de actividades ilegales de deforestación. • Sistemas de información y control forestal. • Programas de reforestación. • Propuestas de instrumentos financieros internacionales para incrementar el valor de los bosques en pie. • Incentivos para aprovechar el mecanismo en formulación para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD).

Las siete líneas temáticas que el documento desarrolla mantienen la misma coherencia de los objetivos estratégicos. Las líneas son:

- Línea Temática 1: Cuantificación de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), sistemas de reporte y verificación de la información
- Línea Temática 2: Contribución a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero
- Línea Temática 3: Adaptación frente al cambio climático
- Línea Temática 4: Integración de la adaptación y mitigación en los procesos de toma de decisiones
- Línea Temática 5: Fortalecimiento de los sistemas de vigilancia del clima e investigación
- Línea Temática 6: Fortalecimiento de capacidades y creación de conciencia pública
- Línea Temática 7: Gestión del financiamiento

En cuanto al enfoque de desarrollo, el PAAMCC no cuestiona la idea de desarrollo como crecimiento económico y, al igual que sus antecesores, abraza la idea de “desarrollo limpio”. Sin embargo, el PAAAMCC relaciona esta narrativa de “desarrollo limpio” directamente con el debate sobre la inclusión de mecanismos por deforestación en el Mecanismo de Desarrollo Limpio del

Protocolo de Kioto. Así, el PAAMCC se alinea a una tendencia que en pocos años habría de concretarse en el mecanismo REDD+¹².

Tabla 26. Extractos del PAAMCC relacionados a Mecanismo de Desarrollo Limpio

Párrafo 84	La mitigación para el Perú presenta potenciales beneficios económicos y sociales frente a los costos de reducción de emisiones. Nuestro perfil de desarrollo –con una amplia y diversa base de recursos naturales– frente a la composición actual de nuestras emisiones, nos sitúa en una perspectiva de costos netos negativos para esfuerzos tempranos de mitigación, pudiendo aspirar a largo plazo a un desarrollo bajo en carbono. Por ello, es necesario que las previsiones de desarrollo incorporen de inmediato medidas conducentes a optimizar el uso de combustibles fósiles y hacer más eficiente nuestra matriz energética; sobre todo, dirigir la atención hacia la reducción de la mayor fuente de emisiones actuales: la deforestación y el cambio de uso del suelo en bosques amazónicos.
Párrafo 98	Con la finalidad de consolidar la posición de Perú en el mercado de carbono, se debe diseñar mecanismos que promuevan el fortalecimiento y desarrollo del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) en el país, tomando las siguientes medidas:
Proyecto	<p>Formular el documento de proyecto “Hacia un desarrollo bajo en carbono y resiliente al cambio climático en las Regiones de Piura y Tumbes”, enmarcado en la estrategia del Programa Global de Enfoque Territorial del Cambio Climático.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación y reforzamiento a las instituciones regionales para integrar el cambio climático en las estrategias y planes de desarrollo, a través de procesos participativos de las contrapartes involucradas.

3.2.3. Financiamiento en el PAAMCC

El PAAMCC propone dos fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos y programas de cambio climático en el Perú. El primero es el mercado de carbono a través del programa internacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD). Si bien, el PAAMCC ya no menciona la compensación justa por parte de países desarrollados, el documento sí inserta al Perú en el mercado de carbono y acrecienta la oportunidad de ser un país que reciba financiamiento por el carbono almacenado en sus bosques¹³. Las negociaciones internacionales ya no giran entonces en torno a una compensación justa, sino a la venta y compra de bonos de carbono.

¹² Big REDD Washington Monthly 41: 2. Aug 2009.pdf

¹³ <https://www.iucn.org/es/regiones/am%C3%A9rica-del-sur/nuestro-trabajo/cambio-clim%C3%A1tico-en-am%C3%A9rica-del-sur/bosques-y-cambio-clim%C3%A1tico/%C2%BFqu%C3%A9-es-redd>

La segunda fuente de financiamiento para programas y proyectos de cambio climático dentro del país es la inversión privada. De hecho, el PAAMCC hace explícita la necesidad de atraer e incorporar a las empresas en la implementación de la política de cambio climático. Es por ello que encontramos en el documento varios argumentos como la presentación del avance de inversión pública en el tema, la presentación sobre la rentabilidad de la inversión en proyectos de cambio climático o el pedido a órganos de gobierno para que establezcan mecanismos que permitan la inclusión de empresas con mayor facilidad. La idea es volver “atractivo” al cambio climático para la inversión del sector privado.

Tabla 27. Extractos del PAAMCC relacionados al sector privado

Párrafo 2	La propuesta es de interés general y alcanza a los roles de todos los actores –en especial del sector público, pero abarcando el ámbito de empresas y comunidades– que realizan actividades vinculadas a la generación de emisiones de gases de efecto invernadero, al funcionamiento de mercados de carbono, al estudio y la investigación económica y social de los riesgos e impactos del cambio climático, además a proyectos y acciones de desarrollo sectorial y regional que deben prever la adaptación al cambio climático.
Párrafo 4	La finalidad de esta propuesta es: 1. Señalar las prioridades nacionales y globales de acción en términos de la contribución del país a la mitigación global del cambio climático. 2. Promover la inclusión de acciones de respuesta al cambio climático en las inversiones y actividades de desarrollo de corto y mediano plazo que están emprendiendo las regiones y sectores. [...] 5. Orientar las prioridades de gasto e inversión pública en cuanto a la inserción del enfoque de cambio climático en los programas y proyectos de desarrollo en el país. 6. Orientar las gestiones de cooperación y negociación internacional para el apoyo técnico y financiero en la implementación de acciones en el país. 7. Contribuir a sentar las bases para un desarrollo sostenible con baja intensidad de carbono en el país.
Párrafo 102	Estudios desarrollados en el Perú evidencian que las medidas de reducción de riesgos son altamente rentables , presentando ratios positivos de beneficio-costos: por cada dólar invertido en prevención se evita entre 1.35 a 35 veces los costos de los impactos de los desastres.
Párrafo 124	[...] se deben explorar mecanismos para involucrar al sector privado en la adaptación, pues éste maneja la mayor cantidad de recursos financieros, creando o ajustando mecanismos existentes para atender las necesidades de las poblaciones y sectores más vulnerables (seguros, microcréditos, esquemas de pagos por servicios ambientales, entre otros).

3.2.4. Actores que participan en el PAAMCC

Al desarrollar sus líneas temáticas, el PAAMCC utiliza términos genéricos como “tomadores de decisiones”, “gobiernos regionales y locales”, “instituciones públicas” y “sector privado” para describir a los actores involucrados. Como mucho, el documento señala a los ministerios del Ambiente y de Educación. Sin embargo, en la sección de Programas, Proyectos e Iniciativas

aparecen especificaciones que no aparecían en los lineamientos generales. Así, mientras que en la sección de desarrollo de líneas el documento menciona a las empresas y sector financiero privado, en la sección de proyectos el PAAMCC habla del sector minero como uno de los financiadores principales del plan. El plan menciona explícitamente los nombres de grandes compañías mineras como Las Bambas, Hochschild, Southern Perú Copper Corporation, Minera Casapalca, y Minera Yanacocha, que las más importantes del país, como fuentes de financiamiento o autores del proyecto.

Tabla 28. Extractos del PAAMCC relacionados a minería

Promoviendo el Manejo Sostenible de la Tierra en Las Bambas (MST)	Desarrollar un modelo validado y replicable de Manejo Sostenible de la Tierra en el marco de una interacción constructiva de Gobierno, comunidades, sector privado y sociedad civil, con la finalidad de reducir la degradación del suelo y de otros recursos naturales.
Evaluación del Impacto del cambio climático por sectores	Análisis de vulnerabilidad y medidas de adaptación estratégicas planteadas para los sectores Turismo, Pesca, Educación, Vivienda, Salud, y Minería.
Cocinas Mejoradas por un Perú sin Humo	Fuente de financiamiento: ADRA, SEMBRANDO, CARE, EnDEV GTZ, PNUD, ONG Nueva Esperanza, Compañía Minera Hochschild, Southern Perú Copper Corporation, Minera Casapalca, Minera Yanacocha, Asociación Civil Ayuda al Cobre, Asociación Los Andes de Cajamarca, Asociación Casapalca, MINEM, BANMAT, JUNTOS, PRONAA; Gobiernos Regionales de: Apurímac, Cajamarca, La Libertad, Loreto, Moquegua, Piura, San Martín y Tacna; Municipalidades Provinciales de: Andahuaylas, Cajamarca y Moyobamba; y Municipalidades Distritales de: Acari, Awajun, Baños del Inca, Ite, Nueva Cajamarca, Pocollay, San Jerónimo y Yurajacu

Otro actor por destacar en los programas y proyectos compilados por el PAAMCC son las comunidades indígenas—principal, y casi exclusivamente, comunidades amazónicas. En contraste con los aportes recogidos desde el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, en el PAAMCC la participación de los pueblos indígenas se define principalmente en términos de ser sujetos receptores de proyectos y programas. Es decir, la población indígena amazónica es incluida en la política de cambio climático como población objetivo para los proyectos, más no como tomadores de decisiones ni gestores del financiamiento.

Tabla 29. Extractos del PAAMCC relacionados a pueblos indígenas

Párrafo 2	La propuesta es de interés general y alcanza a los roles de todos los actores –en especial del sector público, pero abarcando el ámbito de empresas y comunidades– que realizan actividades vinculadas a la generación de emisiones de gases de efecto invernadero, al
-----------	--

	funcionamiento de mercados de carbono, al estudio y la investigación económica y social de los riesgos e impactos del cambio climático, además a proyectos y acciones de desarrollo sectorial y regional que deben prever la adaptación al cambio climático.
Párrafo 4	La finalidad de esta propuesta es: [...] <p>4. Asegurar la inclusión, en los planes y proyectos públicos, de las propuestas elaboradas sobre el tema de cambio climático por el grupo nacional de coordinación para el desarrollo de los pueblos amazónicos, y de la “Mesa de Diálogo para el Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos en Extrema Pobreza”.</p>
Intervención del Programa en Bosques Comunes	Conservar bosques tropicales en tierras de pueblos indígenas amazónicos, transfiriendo directamente recursos económicos aplicados al portafolio de inversiones, contribuyendo con el alivio a la pobreza <ul style="list-style-type: none"> • Alivio de la pobreza de 25 000 indígenas amazónicos • 677 384 ha de bosques reconocidos a pueblos indígenas en la zona del VRAE conservados • Programa establecido de guarda parques comunales para conservación de bosques en ANP • Jóvenes indígenas capacitados para desarrollar actividades ecoturísticas, biocomercio, manejo de cuencas, etc.
Fondo de Inversión Climático para la incorporación de los bosques y la conservación de la biodiversidad en las políticas nacionales de desarrollo	• Sociedad civil comprometida y organizaciones de poblaciones indígenas trabajando por un enfoque nacional de REDD.
Diagnóstico sectorial de bosques del Programa de Inversión Pública para el Fortalecimiento de Capacidades para la Conservación de Bosques	Actores clave: Sectores, Gobiernos Regionales, Comunidades Indígenas y Campesinas
Conservación de la biodiversidad de los bosques tropicales peruanos bajo aspectos de la protección del clima	Actores clave: ECOSIRA, grupos indígenas Asháninka, Ashéninka, Yaneshya y Shipibo-Conibo.
Ficha N° 1.2.3 Conservación Privada de Bosques en el Mecanismo REDD	Actores Clave MINAM, MTC, MINEM, MEF, Sector Privado, ONG, comunidades locales e indígenas, PNUD

Finalmente, otro grupo humano identificado por el Plan son las mujeres y niños, quienes sólo aparecen como población objetivo en el proyecto “Cocinas mejoradas por un Perú sin Humo” de los 68 programas, proyectos y/o iniciativas que el Plan de Acción presenta.

Tabla 30. Extractos del PAAMCC relacionados a mujeres y niños

Cocinas mejoradas por un Perú sin Humo	Mejorar la calidad de vida de los peruanos a través de la masificación de cocinas mejoradas certificadas que reduzcan las emisiones de humo contaminante y los problemas de salud de niños y mujeres.
--	---

3.2.5. Enfoques de vulnerabilidad en el PAAMCC

Como señalo líneas arriba, el PAAMCC recoge los aportes del IPCC de 2007, por lo que el concepto de vulnerabilidad al cambio climático aparece explícitamente como “incapacidad” para afrontar los efectos de la variabilidad climática y de los fenómenos extremos. Esto da sustento al argumento de que, para reducir dicha incapacidad, es necesario incrementar la capacidad de adaptación con transferencia tecnológica, poder adquisitivo y conocimientos que permitan a la población determinada como vulnerable a enfrentar los efectos del cambio climático.

Tabla 31. Extractos del PAAMCC relacionados a vulnerabilidad

Párrafo 18	Vulnerabilidad frente al Cambio Climático Grado de susceptibilidad o de incapacidad de un sistema para afrontar los efectos adversos del cambio climático y, en particular, la variabilidad del clima y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad dependerá del carácter, magnitud y rapidez del cambio climático a que esté expuesto un sistema, y de su sensibilidad y capacidad de adaptación. En otras palabras, se entiende a la vulnerabilidad como el grado en que nos puede afectar los efectos del cambio climático.
Párrafo 9	Las medidas de adaptación propuestas a nivel nacional son las siguientes: [...] <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar estudios de riesgos y vulnerabilidad para los sectores agua, agricultura, economía, pesca y áreas con alta biodiversidad en las regiones, identificando los impactos sobre los ecosistemas y las poblaciones más vulnerables. [...] • Implementar proyectos de reducción de vulnerabilidad y/o incremento de la capacidad de adaptación en sectores, regiones, localidades y ecosistemas prioritarios, como pueden ser singularidad y resiliencia. [...] • Desarrollar y proponer enfoques metodológicos que permitan integrar la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático.
Párrafo 101	3.4 LÍNEA TEMÁTICA 3: ADAPTACIÓN FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO [...] El Perú es un país altamente vulnerable al cambio climático, debido a que sus actividades productivas, ecosistemas y poblaciones dependen en gran manera de las variables climáticas . Por ello, es necesario llevar a cabo una serie de acciones orientadas a reducir esta vulnerabilidad , formulando e implementando medidas efectivas y sostenibles que consideren la adaptación frente a los impactos del cambio climático.

El PAAMCC también usa el concepto pobreza. En el plan de acción se propone que reducir la pobreza permitirá “mejorar la capacidad adaptativa”, porque las poblaciones vulnerables tendrán dinero para afrontar los efectos del cambio climático y permitirá al Perú anotar puntos en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. De esta forma, el PAAMCC habla de pobreza en términos netamente monetarios, por lo que la solución que imagina busca principalmente brindar dinero o infraestructura a grupos humanos pobres. Este grupo humano definido como “pobres” es considerado en cinco proyectos compilados en el PAAMCC. No hay ningún tipo de inclusión de

este grupo humano en procesos de participación para la toma de decisiones, por lo que la propuesta adquiere una tonalidad paternalista y asistencialista.

Tabla 32. Extractos del PAAMCC relacionados a pobreza

Párrafo 9	Las medidas de adaptación propuestas a nivel nacional son las siguientes: [...] Proponer espacios de concertación interinstitucional en temas sociales, cambio climático y el nivel de cumplimiento de los Objetivos del Milenio ; propiciar mayor presencia de los sectores de educación y salud, y la representación de organizaciones de la sociedad civil como la Junta de Usuarios y la Mesa Nacional de Lucha contra la Pobreza .
Programa Carbono de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	Promover los proyectos de reducción de emisiones que contribuyan a los ODM , proporcionando beneficios adicionales para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza .
Fortalecimiento de capacidades para el monitoreo del Carbono Forestal	Fortalecer las capacidades a nivel nacional y regional para la aplicación del mecanismo REDD, con la finalidad de reducir las emisiones de GEI por deforestación y degradación de bosques, la pérdida de la diversidad biológica y la pobreza .
Mantenimiento y recuperación de Andenes	Rehabilitar andenes en mal estado y abandonados para optimizar su uso agrícola junto con los recursos naturales asociados, generando además servicios ambientales relacionados a la adaptación al cambio climático y combate de la desertificación y que además pueda servir de sustento económico a comunidades andinas en situación de pobreza .
Intervención del Programa en Bosques Comunales	Conservar bosques tropicales en tierras de pueblos indígenas amazónicos, transfiriendo directamente recursos económicos aplicados al portafolio de inversiones, contribuyendo con el alivio a la pobreza. • Alivio de la pobreza de 25 000 indígenas amazónicos
Programa Nacional de Conservación de Bosques para la mitigación del cambio climático	Conservar 54 mil ha. de bosques tropicales para mitigar el cambio climático y generar ingresos a favor de la población más vulnerable, en situación de pobreza , riesgo y exclusión del país

Con base en esta revisión, he planteado el esquema mental del discurso de cambio climático que presenta el PAAMCC (ver anexo 6) y he podido identificar las siguientes narrativas claves que construyen el objeto de vulnerabilidad en el plan del 2010:

1. *La solución al cambio climático en Perú es conservar los bosques.*
2. *El sector privado, como las empresas mineras, debe invertir en el cambio climático.*
3. *Atender la pobreza da beneficios para la adaptabilidad y para con los objetivos del Milenio.*
4. *Los pueblos indígenas amazónicos pueden participar como beneficiarios.*

5. *Solo considerar a las mujeres y niños en temas de cocinas.*

3.3. Ley Marco de Cambio Climático

La Ley N° 30754, Ley Marco de Cambio Climático (LMCC), fue publicada el 17 de abril del 2018 en el diario oficial de la República del Perú “El Peruano”. Elaborada y aprobada por el Congreso de la República, se trata del documento normativo del gobierno peruano que establece las disposiciones legales nacionales sobre la gestión integral del cambio climático en el Perú. Su objetivo general es “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.” Para alcanzar dicho objetivo, la ley marco desarrolla 23 artículos.

3.3.1. Conceptualización de cambio climático en la Ley Marco

La Ley Marco construye sobre desarrollos normativos previos tales como la Ley General del Ambiente, la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, y la Política Nacional del Ambiente. Del mismo modo, la ley recoge los desarrollos conceptuales avanzados tanto en la ENCC así como en el PAAMCC. Es a través de esta intertextualidad que la Ley Marco asume y reproduce el discurso y los conceptos establecidos por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y sus respectivos instrumentos. Así, si bien la ley no cita textualmente al IPCC, es posible identificar sus aportes a lo largo del documento. Por ejemplo, los conceptos que la ley adelanta—tales como: cambio climático, gases de efecto invernadero, adaptación, mitigación, gestión de riesgos y resiliencia—son política son los del informe del IPCC del 2007.

Tabla 33. Extractos del LMCC relacionados a conceptos

Párrafo 93	Adaptación al cambio climático. Proceso de ajustes al clima real o proyectado y sus efectos en sistemas humanos o naturales, a fin de moderar o evitar los daños o aprovechar los aspectos beneficiosos.
------------	--

Párrafo 94	Cambio climático. Cambio del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que produce una variación en la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempos comparables.
Párrafo 96	Gases de efecto invernadero (GEI). Gases integrantes de la atmósfera, de origen natural o humano que atrapan la energía del sol en la atmósfera, provocando que esta se caliente.
Párrafo 97	Gestión de riesgos asociados al cambio climático. Acción concreta enfocada para prevenir, reducir, mitigar y manejar las pérdidas y daños de los desastres generados por el cambio climático en un contexto social susceptible de sufrirlos.
Párrafo 99	Mitigación al cambio climático. Intervención humana para reducir las fuentes de gases de efecto invernadero o mejorar los sumideros (los procesos, las actividades o los mecanismos que eliminan un gas de efecto invernadero de la atmósfera), a fin de limitar el cambio climático futuro.
Párrafo 102	Resiliencia. Capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales de afrontar un suceso, tendencia o perturbación peligrosa, respondiendo o reorganizándose de modo que mantengan su estructura, identidad y funciones esenciales, y conservando al mismo tiempo su capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación.

3.3.2. Soluciones plantea la Ley para hacer frente al cambio climático en Perú

En cuanto a soluciones, la Ley Marco habla 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.” Para ello, la LMCC propone 3 grupos de medidas fundamentales: las de mitigación, las de adaptación y las de cumplimiento de los compromisos internacionales.

El documento pone de relieve último grupo de acciones. La ley habla de sus compromisos internacionales en términos de implementar políticas de mitigación, enviar comunicaciones nacionales para informar sobre el avance de los países en los compromisos asumidos, implementar políticas de gestión de riesgos en eventos climáticos extremos, e impulsar el financiamiento para el desarrollo y transferencia de tecnología. Estas medidas técnico-administrativas adquieren carácter normativo en el marco de la ley y, en el imperativo de cumplir con los compromisos internacionales de la CMNUCC, el instrumento se encarga de distribuir responsabilidades y brindar autoridades a distintos actores a nivel nacional y sectorial.

Otro compromiso internacional considerado por la Ley Marco se refiere a las “Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional”, política que fue planteada en el Acuerdo de París. La ley no se refiere explícitamente al Acuerdo de París, pero gran parte de los principios que figuran en esta

norma mantiene una relación directa con dicho acuerdo internacional. Recordemos que con el nombre de “Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional”, el Acuerdo de Paris se refiere a la meta nacional para la reducción de las emisiones de GEI. De acuerdo con MINAM, la meta nacional en Perú apunta a reducir las emisiones en 30% mediante inversiones y gastos con recursos públicos y privados. El Perú aspira a reducir un 10% adicional sujeto al financiamiento de la cooperación internacional. Ello hace un total de 40% en la reducción de emisiones al 2030.

Se puede ver, entonces, que una de las propuestas principales de la ley es el estricto cumplimiento de los distintos compromisos internacionales asumidos por el gobierno peruano.

Tabla 34. Extractos del LMCC relacionados a CMNUCC y CDNN

Párrafo	Artículo 1. Objeto
1	La Ley Marco sobre Cambio Climático tiene por objeto establecer los principios, enfoques y disposiciones generales para <u>coordinar, articular, diseñar, ejecutar, reportar, monitorear, evaluar y difundir</u> 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.
Párrafo	Artículo 2. Principios
2	La Ley Marco sobre el Cambio Climático se rige bajo los principios de la Ley 28611, Ley General del Ambiente; la Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; la Política Nacional del Ambiente, aprobada por el Decreto Supremo 012-2009-MINAM; la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático , aprobada por la Resolución Legislativa 26185; y los principios siguientes:
	Artículo 6. Autoridad nacional El Ministerio del Ambiente es responsable de: 6.1. <u>Coordinar, articular, dirigir, diseñar, implementar, monitorear, evaluar y rediseñar</u> las políticas públicas de alcance nacional en materia de cambio climático que se vinculen con sus competencias sectoriales, así como las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional , en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
	Artículo 7. Autoridades sectoriales Los ministerios y sus organismos adscritos, en el ámbito de sus competencias y funciones, son responsables de: 7.1. <u>Diseñar, implementar, monitorear, evaluar y rediseñar</u> las políticas públicas en materia de cambio climático y las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional , correspondientes a su sector, en concordancia con las políticas públicas nacionales y los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
	Artículo 9. Comisión Nacional sobre el Cambio Climático La Comisión Nacional sobre el Cambio Climático, presidida por el Ministerio del Ambiente, es el espacio permanente a través del cual el sector público y la sociedad civil realizan el <u>seguimiento</u> del cumplimiento de las políticas públicas en materia de cambio climático, así como de los compromisos internacionales asumidos

por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, a fin de elaborar propuestas para contribuir en la toma de decisiones del Estado en materia de cambio climático.

Artículo 10. Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático

La Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático propone las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional; y, emite informe técnico que será presentado al punto focal ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, de acuerdo a los compromisos internacionales ratificados por el Perú.

CAPÍTULO III INSTRUMENTOS DE GESTIÓN INTEGRAL PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Artículo 12. Instrumentos de gestión integral para el cambio climático

Son instrumentos de gestión climática:

a. Estrategias Nacional y Regional de Cambio Climático.

b. Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional.

c. Otros instrumentos de gestión relacionados al cambio climático.

Artículo 14. Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional

14.1. Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional comprenden metas para la mitigación y adaptación al cambio climático, procurando el aumento progresivo de las metas propuestas, en concordancia con la estrategia nacional y las estrategias regionales de cambio climático.

14.2. El Ministerio del Ambiente es responsable del monitoreo y evaluación de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, e informa sobre su implementación ante la Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Artículo 17. Reducción de emisiones de deforestación y degradación de los bosques

17.1. El Ministerio del Ambiente es responsable del monitoreo y evaluación de la reducción de emisiones de deforestación y degradación de los bosques, e informa sobre su implementación a la Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

CUARTA. Unidades de reducción de emisiones El Ministerio del Ambiente administra, registra y contabiliza las unidades de reducción de emisiones y remociones de los gases de efecto invernadero, con el objetivo de asegurar el cumplimiento de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, en concordancia con lo establecido en el Acuerdo de París.

Sobre las acciones de adaptación, la Ley Marco habla de forma genérica sobre gestión de territorios, gestión del agua, ciudades sostenibles y prevención de riesgos climáticos. No obstante, la ley se detiene sobre el último punto y habla de la necesidad de promover estudios integrados de vulnerabilidad y adaptación, el desarrollo de capacidades de adaptación a los impactos del cambio climático en las poblaciones vulnerables, la inclusión de gestión de riesgos en la educación ambiental y el fortalecimiento de capacidades institucionales al respecto en todos los niveles de gobierno.

Tabla 35. Extractos del LMCC relacionados a medidas de adaptación

Párrafo	Artículo 15. Medidas de adaptación al cambio climático
62	El Estado, en sus tres niveles de gobierno, de manera articulada y participativa, adopta las medidas de adaptación y aprovechamiento de oportunidades frente al cambio climático, las mismas que tienen por finalidad

	garantizar un territorio resiliente y sostenible, priorizando 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; entre otras.
Párrafo 35	7.5. Promover el desarrollo de estudios integrados de vulnerabilidad y adaptación para la identificación de zonas vulnerables, así como investigación científica y desarrollo tecnológico para la mitigación y adaptación al cambio climático, considerando los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas u originarios.
Párrafo 36	7.6. Diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar políticas, medidas y proyectos para desarrollar la capacidad de adaptación a los impactos del cambio climático y reducción de la vulnerabilidad, priorizando a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.
Párrafo 38	7.8. Desarrollar capacidades institucionales en los conceptos y procesos relativos al cambio climático, y las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.
Párrafo 67	18.1. El Ministerio de Educación y los gobiernos regionales y locales, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, implementan la Política Nacional de Educación Ambiental y el Plan Nacional de Educación Ambiental, considerando los enfoques de igualdad, interculturalidad, gestión de riesgos climáticos, desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza, intergeneracional y poblaciones en situación de vulnerabilidad, adaptados a las particularidades lingüísticas de cada localidad.

En lo que respecta a las medidas de mitigación, la ley propone acciones dirigidas a la reducción de las emisiones GEI como la conservación de bosques, forestación y reforestación, gestión del uso de suelo, transporte sostenible, gestión de residuos sólidos, energías renovables y eficiencia energética. La norma se detiene en el tema de la conservación y el manejo de bosques lo que, según el documento, contribuye también con el cumplimiento de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional.

Tabla 36. Extractos del LMCC relacionados a medidas de mitigación

Párrafo 63	Artículo 16. Medidas de mitigación al cambio climático El Estado, en sus tres niveles de gobierno, de manera articulada y participativa diseña e implementa programas, proyectos y actividades orientadas a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la captura de carbono, y el incremento de sumideros, priorizando la protección, conservación y manejo sostenible de los bosques; la forestación y reforestación; el control del uso y cambio de uso de suelo; el transporte sostenible; la gestión de residuos sólidos; el control de las emisiones gaseosas y efluentes; el cambio progresivo de los modelos de consumo y de la matriz energética a energías renovables y limpias; y la eficiencia energética en los diversos sectores productivos y extractivos; entre otras.
------------	--

Párrafo 65	17.2. La reducción de emisiones de deforestación y degradación de los bosques promueve la conservación y aumento de las reservas forestales de carbono , a través de programas y proyectos de conservación y manejo sostenible de bosques , cuyos beneficiarios preferentemente son las comunidades locales y los pueblos indígenas u originarios que viven en y alrededor de dichos bosques.
------------	---

En la medida en que construye sobre instrumentos, lineamientos, disposiciones, y acuerdos enmarcados en el dispositivo discursivo de la CMNUCC, el enfoque de desarrollo de la Ley Marco peruana adopta la noción de “Desarrollo Bajo en Carbono.” De acuerdo con PNUMA (2013) las Estrategias de Desarrollo de Bajo en Carbono (EDBC) son un marco global para diseñar y lograr Medidas de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMAs) en todos los países, de acuerdo con el principio de la CMNUCC “responsabilidades comunes, pero diferenciadas”. Tal como analizo más detenidamente en el capítulo 4, este enfoque de “desarrollo bajo en carbono” cuestiona los gases de efecto invernadero producto del crecimiento económico, pero no cuestiona en modo alguno el modelo de crecimiento económico en sí. En ese sentido, las medidas adelantadas para hacer frente al cambio climático en el marco discursivo de la Convención siguen abrazando la idea de crecimiento económico, con la salvedad de que éste debe tener lugar con innovación y tecnología suficiente para reducir los GEI según el nivel de producción o captación de cada país.

Tabla 37. Extractos del LMCC relacionados a desarrollo bajo en carbono

Párrafo 1	Artículo 1. Objeto La Ley Marco sobre Cambio Climático tiene por objeto 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.
Párrafo 20	3.10. Desarrollo bajo en carbono . La gestión integral del cambio climático está orientada a desligar el crecimiento de las emisiones de gases efecto invernadero del crecimiento económico , dando cumplimiento a los estándares mundiales de competitividad y desempeño ambiental.

3.3.3. Financiamiento en la Ley

En su sección de disposiciones complementarias finales, la Ley incorpora al cambio climático en el sistema de *inversión pública*. Esta disposición toma forma a través de la incorporación del “análisis del riesgo climático y vulnerabilidad” en los sistemas públicos de proyectos de inversión.

Es decir, el Estado pone fondos a disposición para que privados puedan ejecutar los programas o proyectos de cambio climático.

Tabla 38. Extractos del LMCC relacionados a inversión

Párrafo 76	CAPÍTULO VII FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO Artículo 23. Financiamiento 23.1. Los organismos públicos o privados de distinta naturaleza acreditados ante fondos climáticos pueden ser <u>receptores y administradores</u> de aportes públicos o privados destinados a la implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.
Párrafo 77	23.2. Los administradores de fondos públicos, privados o de la cooperación internacional <u>monitorean, evalúan, publican y comunican al Ministerio del Ambiente los resultados de sus acciones de adaptación y mitigación al cambio climático</u> , ejecutados a través del uso de recursos para demostrar la efectividad y eficiencia del gasto.
Párrafo 80	PRIMERA. Promoción de la inversión pública y privada Declárase de interés nacional la promoción de la inversión pública y privada que contribuya a la implementación de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, así como la estrategia nacional y las estrategias regionales del cambio climático, las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional y el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático.
Párrafo 81	SEGUNDA. Proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. El Ministerio del Ambiente, en coordinación con la autoridad competente del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, dispone la incorporación del análisis del riesgo climático y vulnerabilidad, así como la identificación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en la evaluación de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
Párrafo 82	TERCERA. Proyectos de inversión sujetos al Sistema de Programación Multianual y Gestión de Inversiones El Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, incorpora el análisis del riesgo climático y vulnerabilidad, así como la identificación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en la formulación de proyectos de inversión pública, a fin de asegurar la sostenibilidad de la acción estatal.

Ante la apertura para la inversión pública en el sector privado en materia de cambio climático, otro hallazgo a resaltar es que la Ley Marco impone que el gobierno central, regional y local garantice la priorización del uso del agua para actividades industriales y mineras. Es decir, un la Ley Marco habla de un Estado protector de las actividades económicas a escala, como la minería y la industria, que contribuyen al “desarrollo económico”—entendido como crecimiento económico. Huelga decir que no hay referencia aquí a los conflictos socio-ambientales que dichas actividades han generado, particularmente en temas de contaminación de agua o expropiación de cuerpos de agua (ver capítulo 2, contexto nacional).

Párrafo 62	Artículo 15. Medidas de adaptación al cambio climático El Estado, en sus tres niveles de gobierno, de manera articulada y participativa, adopta las medidas de adaptación y aprovechamiento de oportunidades frente al cambio climático, las mismas que tienen por finalidad garantizar un territorio resiliente y sostenible, priorizando 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; entre otras.
------------	---

3.3.4. Actores que participan en la Ley

Uno de los principios que plantea la Ley es la *transversalidad* en referencia a la necesidad de asegurar intervención de distintos sectores y actores en el problema. Así, el texto de la ley considera a la mayor cantidad de actores posibles en la gestión del cambio climático. Este principio también es inspirado por el Acuerdo de París, que reconoce la necesidad de articulación y participación de distintos sectores y niveles.

Tabla 39. Extractos del LMCC relacionados a actores

Párrafo 4	Artículo 2.2. Principio de transversalidad. La intervención del Estado frente al cambio climático es transversal y multinivel. Es planificada con intervención de los distintos sectores y actores , incorporando una visión integral y promoviendo el involucramiento del sector privado, la sociedad civil y pueblos indígenas u originarios , a fin de ofrecer respuestas multidimensionales y articuladas.
Párrafo 8	2.6. Principio de participación. Toda persona tiene el derecho y deber de participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones de la gestión integral del cambio climático que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. Para tal efecto, el Estado garantiza una participación oportuna y efectiva, considerando los enfoques de interculturalidad y género .
Párrafo 9	2.7. Principio de gobernanza climática. Los procesos y políticas públicas de adaptación y mitigación al cambio climático se construyen de manera tal que sea posible la participación efectiva de todos los actores públicos y privados en la toma de decisiones, el manejo de conflictos y la construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades, metas y objetivos claramente definidos en todos los niveles de gobierno.

A diferencia de la ENCC y del PAAMCC, la Ley Marco menciona una extensa cantidad de actores (ver tabla 40). Esta gran gama de actores tiene espacios y roles de participación diferentes. Ahora bien, notemos que si bien estos actores pueden ser reconocidos por la ley, ello no significa necesariamente que los mismos puedan contribuir a la toma de decisiones.

Tabla 40. Actores en la Ley Marco de Cambio Climático

N°	Estado: sector público / Entidades públicas	Sector privado	Sociedad civil: ciudadanía	Entidades académicas	Organismos internacionales
1	Poder Ejecutivo	Agentes económicos	Comunidades locales	Universidades pública	Secretaría de la CMNUCC

2	PCM y la Secretaría Técnica	Administradores de fondos públicos	Poblaciones en situación de vulnerabilidad	Universidades privadas	Cooperación internacional
3	Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático	Administradores de fondos privados	Pueblos indígenas u originarios	Centros de educación e investigación	
4	Ministerio del Ambiente		Pueblos afroperuanos		
5	Comisión Nacional sobre el Cambio Climático		Mujeres		
6	Ministerio de Educación		Niños		
7	Ministerio de Cultura		Migrante por causas ambientales		
8	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables		Personas privadas de libertad		
9	Ministerio de Economía y Finanzas		Personas pobres		
10	Gobiernos regionales				
11	Comisión Ambiental Regional				
12	Gobiernos locales				
13	Congreso de la República				

Por un lado, la ley incorpora a actores gubernamentales para delegarle responsabilidades. Por ejemplo, el Ministerio del Ambiente es designado como autoridad nacional en la materia, con el apoyo de otros ministerios (Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y Ministerio de Economía y Finanzas) para ejecuciones sectoriales. También la ley da competencia a los gobiernos locales y regionales para que implementen Estrategias Regionales y velen por el cumplimiento de la ley en su jurisdicción. Incluso, la norma modifica las leyes orgánicas tanto de gobiernos regionales como locales para que puedan incluir esta labor en sus funciones. Además, la Ley Marco crea la Comisión de Alto nivel de Cambio Climático.

Tabla 41. Extractos del LMCC relacionados a asignación de responsabilidades

Párrafo	Artículo 6. Autoridad nacional
22	El Ministerio del Ambiente es responsable de: [...]
Párrafo	Artículo 7. Autoridades sectoriales
30	Los ministerios y sus organismos adscritos, en el ámbito de sus competencias y funciones, son responsables de: [...]
Párrafo	Artículo 8. Autoridades regionales y locales
40	

	Los gobiernos regionales y locales, en el marco de sus competencias y funciones, otorgadas por ley expresa o a través del proceso de descentralización, son responsables de: [...]
Párrafo 50	Artículo 10. Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático La Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático propone las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional; y, emite informe técnico que será presentado al punto focal ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, de acuerdo a los compromisos internacionales ratificados por el Perú.
Párrafo 90	DUODÉCIMA. Modificación del literal d) del numeral 2 del artículo 10 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Modifícase el literal d) del numeral 2 del artículo 10 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en los siguientes términos: [...]
Párrafo 91	DÉCIMA TERCERA. Modificación del numeral apartado 3.1 del numeral 3 del artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades Modifícase el apartado 3.1 del numeral 3 del artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica

Por otro lado, la ley incorpora a grupos humanos en situación de vulnerabilidad como mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, poblaciones indígenas, migrantes por causas ambientales, personas pobres y personas privadas de la libertad. Estas poblaciones también son reconocidas en el Acuerdo de París; pero la Ley Marco peruana justifica su incorporación en términos de un enfoque de derechos humanos. Si bien la ley habla de vulnerabilidad en general, cuando se refiere a las poblaciones el documento usa el concepto “en situación de vulnerabilidad” como un adjetivo calificativo. Observemos que, en perspectiva, cuando se habla de mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas u originarios, personas privadas de libertad, migrantes y aquellos en situación de pobreza, como “poblaciones en situación de vulnerabilidad” en realidad se habla de la mayor parte de la población peruana – solo considerando a mujeres en el Perú, la población vulnerable al cambio climático asciende al 50.5% de total de la población peruana (INEI, 2018), a ellas habría que agregarles hombres infantes, adolescentes, adultos mayores, con discapacidad, indígenas, privados de su libertad, migrantes y pobres.

En ese sentido, la Ley Marco propone un enfoque paternalista en relación con las poblaciones en situación de vulnerabilidad. La ley prioriza la ejecución de proyectos que tenga por finalidad fortalecer la capacidad de adaptación ante del cambio climático de estas poblaciones— fortalecimiento que se entiende más en términos de “informarles” más que hacerlos parte o

generadores de sus propias acciones. Es decir, la posición que la ley le otorga a las poblaciones vulnerables es primordialmente de beneficiario, más no de gestor de fondos o de tomador de decisiones, por lo que el papel de estas últimas en la ley es fundamentalmente pasivo y receptor de las políticas públicas.

Tabla 42. Extractos de la LMCC relacionados a poblaciones en situación de vulnerabilidad

Párrafo 100	Poblaciones en situación de vulnerabilidad. La población en situación de vulnerabilidad está comprendida por mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas u originarios, personas privadas de libertad, migrantes y aquellos en situación de pobreza , cuyas condiciones económicas, sociales y culturales disminuyen su capacidad de adaptación y mitigación al cambio climático, por lo que se encuentran más expuestos a los impactos y riesgos del cambio climático.
Párrafo 18	3.8. Enfoque de derechos humanos. Diseña, ejecuta, monitorea y evalúa las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, considerando su impacto en los derechos humanos, particularmente, de las mujeres, niños, pueblos indígenas u originarios, y otros grupos humanos vulnerables.
Párrafo 36	7.6. Diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar políticas, medidas y proyectos para desarrollar la capacidad de adaptación a los impactos del cambio climático y reducción de la vulnerabilidad, priorizando a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.
Párrafo 39 y 47	(Apartado 7.9. y 8.7.) Promover la participación informada de la ciudadanía, particularmente de las poblaciones en situación de vulnerabilidad , como mujeres y pueblos indígenas u originarios, en la gestión integral del cambio climático orientada a fortalecer la gobernanza climática y al desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza.
Párrafo 79	23.4. En los procedimientos de gestión, negociación y obtención de los recursos financieros, así como fondos públicos, privados y de la cooperación internacional, son prioritarios aquellos destinados a las poblaciones en situación de vulnerabilidad , particularmente, mujeres y pueblos indígenas u originarios.

Las poblaciones indígenas u originarias también son consideradas por la ley dentro del grupo de poblaciones vulnerables. Sin embargo, aquí hay un trato distinto al resto de las poblaciones. La ley les da un protagonismo particular. Primero, la ley reconoce la utilidad y necesidad de recoger los conocimientos tradicionales sobre los recursos naturales que esta población maneja. Segundo, la ley también reconoce la capacidad de estas poblaciones para gestionar bosques, que es una acción ya considerada desde la ENCC en el 2003. Tercero, la ley también reconoce el marco legal nacional

e internacional que respalda la participación de las poblaciones indígenas en las tomas de decisiones sobre asuntos que pueden afectar directamente su modo de vida.

En relación con este marco legal, el primer instrumento legal que la Ley Marco menciona es la Ley 29785, Ley de la Consulta Previa. Esta ley responde al “derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia”. El segundo instrumento legal con el que los pueblos indígenas cuentan es el Convenio 169 de la OIT, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes que defiende el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Específicamente tienen un apartado especial donde se indica que “El Estado salvaguarda el derecho de participación de los pueblos indígenas u originarios, respetando su identidad social, colectiva y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones, en la formulación, implementación, seguimiento, y evaluación de las políticas públicas y proyectos de inversión referidos al cambio climático que los afecte, en lo que corresponda al Convenio 169 de la OIT, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”.

Tabla 43. Extractos del LMCC relacionados a pueblos indígenas y originarios

Párrafo 11	3.1. Mitigación y adaptación basada en conocimientos tradicionales. Recupera, valoriza y utiliza los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas u originarios y su visión de desarrollo armónico con la naturaleza, en el diseño de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, garantizando la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los mismos.
Párrafo 14	3.4. Mitigación y adaptación basada en la conservación de reservas de carbono. Promueve la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas u originarios en la protección, conservación y manejo sostenible de los bosques por constituir importantes reservas de carbono, así como recuperar las áreas deforestadas en todo el territorio nacional, a fin de incrementar las áreas destinadas a dichas reservas.
Párrafo 17	3.7. Enfoque intercultural. Dialoga, valora e incorpora las diferentes visiones culturales y conocimientos ancestrales, concepciones de bienestar y desarrollo de los pueblos indígenas y afroperuanos estrechamente relacionados a su identidad.
Párrafo 22	Artículo 4. Gestión integral del cambio climático Las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático se incorporan a las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de inversión de los tres niveles de gobierno, en el marco de sus

	competencias y funciones, de manera coherente y complementaria, bajo un proceso participativo , transparente e inclusivo del sector privado y de la sociedad civil, con especial énfasis en los pueblos indígenas u originarios , a fin de integrar la gestión del cambio climático y al desarrollo del país en armonía con la naturaleza.
Párrafo 35 y 44	(Apartado 7.5 y 8.4.) Promover el desarrollo de estudios integrados de vulnerabilidad y adaptación para la identificación de zonas vulnerables, así como investigación científica y desarrollo tecnológico para la mitigación y adaptación al cambio climático, considerando los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas u originarios .
Párrafo 53	Artículo 11. Actores no estatales en la gestión integral del cambio climático El sector privado, la sociedad civil y los pueblos indígenas u originarios , dentro del marco de la normatividad vigente, recomiendan acciones de adaptación y mitigación al cambio climático, como el aumento y conservación de reservas de carbono y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, entre otros, de conformidad a lo establecido en la presente ley y su reglamento. La participación de los actores no estatales se rige conforme a la Ley 29785, Ley de Consulta Previa .
Párrafo 65	17.2. La reducción de emisiones de deforestación y degradación de los bosques promueve la conservación y aumento de las reservas forestales de carbono, a través de programas y proyectos de conservación y manejo sostenible de bosques, cuyos beneficiarios preferentemente son las comunidades locales y los pueblos indígenas u originarios que viven en y alrededor de dichos bosques.
Párrafo 66	17.3. Los programas y proyectos de conservación y manejo sostenible de bosques, preferentemente incorporan prácticas y conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas u originarios.
Párrafo 75	Artículo 22. Participación indígena. El Estado salvaguarda el derecho de participación de los pueblos indígenas u originarios , respetando su identidad social, colectiva y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones, en la formulación, implementación, seguimiento, y evaluación de las políticas públicas y proyectos de inversión referidos al cambio climático que los afecte, en lo que corresponda al Convenio 169 de la OIT, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes .
Párrafo 95	Conocimientos tradicionales relacionados al cambio climático. Conocimientos acumulados y transgeneracionales desarrollados por los pueblos indígenas u originarios , respecto a los recursos naturales que se encuentran en las tierras y territorios que ocupan, como elementos fundamentales para la mitigación y adaptación al cambio climático.
Párrafo 101	Pueblos indígenas u originarios . Pueblos que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

De esta forma, la Ley Marco incluye a 30 actores de distintos sectores con roles de participación bien delimitados. Las negociaciones importantes se plantean entre el Estado y los privados. La

academia y comunidad científica, así como las poblaciones vulnerables, son omitidas totalmente en la toma de decisiones. Además, las poblaciones en situación de vulnerabilidad son beneficiarios de proyectos pero no gestores financieros.

3.3.5. Enfoques de vulnerabilidad en la Ley Marco

La Ley Marco mantiene el concepto de vulnerabilidad del IPCC de 2007. Recordemos que, en este documento, la vulnerabilidad se comprende como incapacidad o predisposición a ser afectado negativamente por los cambios en el clima. Es decir, la Ley Marco mantiene, y normativiza, el enfoque de gestión de riesgo de desastres y adaptación. En ese sentido, para la Ley Marco la vulnerabilidad es un problema que hay que reducir aumentando la capacidad de adaptación.

Tabla 44. Extractos del LMCC relacionados a vulnerabilidad

Párrafo	Artículo 1. Objeto
1	La Ley Marco sobre Cambio Climático tiene por objeto establecer los principios, enfoques y disposiciones generales para <u>coordinar, articular, diseñar, ejecutar, reportar, monitorear, evaluar y difundir</u> 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.
Párrafo	3.2. Mitigación y adaptación basada en cuencas hidrográficas. Protege, restaura y gestiona sosteniblemente el ciclo hidrológico y los sistemas hídricos existentes en las cuencas hidrográficas del Pacífico, Atlántico y Titicaca, a través de una gestión y ordenamiento del territorio que prevea su vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático , y que garantice el derecho al agua.
Párrafo	3.5. Mitigación y adaptación basada en la planificación territorial. Incorpora la mitigación y adaptación en la planificación territorial a escala regional y local. Asimismo, diseña y adapta la infraestructura y edificaciones según su nivel de exposición y vulnerabilidad ante eventos climáticos extremos , promoviendo procesos constructivos sostenibles, desarrollo de capacidades técnicas y profesionales, innovación tecnológica y la incorporación de tecnologías locales, para la construcción de ciudades sostenibles, resilientes y ambientalmente seguras.
Párrafo	3.11. Gestión de riesgos climáticos. Incorpora el enfoque de riesgos climáticos en la formulación de proyectos de inversión, así como la variable de riesgos de desastres, resiliencia y vulnerabilidad al cambio climático en los instrumentos de planificación territorial de las regiones, a fin de contar con una gestión preventiva y planificada ante los impactos y riesgos del cambio climático.

Párrafo	7.5. Promover el desarrollo de estudios integrados de vulnerabilidad y adaptación para la identificación de zonas vulnerables, así como investigación científica y desarrollo tecnológico para la mitigación y adaptación al cambio climático, considerando los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas u originarios.
Párrafo 104	Vulnerabilidad. Propensión o predisposición a ser afectado negativamente. La vulnerabilidad comprende una variedad de conceptos y elementos que incluyen la sensibilidad o susceptibilidad al daño y la falta de capacidad de respuesta y adaptación.

Sin embargo, esta vez, la política reconoce a poblaciones vulnerables al cambio climático. Esto puede tener relación con que el Acuerdo de París, ya este convenio vuelva sobre la vulnerabilidad con un enfoque más social, que integra a grupos humanos en situación de vulnerabilidad como poblaciones vulnerables al cambio climático con la lógica “las poblaciones vulnerables tienen que adaptarse sí o sí”. En esta ocasión el rango de dichas poblaciones se extendió más allá de las personas pobres. Es más, el discurso incorpora un segundo concepto de vulnerabilidad, el de “poblaciones en situación de vulnerabilidad” que proviene de categorías desde los estudios sociales. De esta forma, como se señaló previamente las poblaciones en situación de vulnerabilidad - mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas u originarios, personas privadas de libertad, migrantes y personas en situación de pobreza - son poblaciones vulnerables al cambio climático. Si bien se hace mención a estas poblaciones y se justifica su inclusión en la Ley desde un enfoque de derechos humanos y desde el convenio 169 de la OIT, la Ley los incluye como beneficiarios directos de los proyectos y programas de cambio climático. El único grupo al que se le reconoce su derecho a la participación es a las poblaciones indígenas u originarias, gracias a protección de la OIT.

Con base en estos hallazgos, elaboré el esquema del discurso de la LMCC (Anexo 7) e identifiqué las siguientes narrativas claves que construyen el objeto de vulnerabilidad en la ley del 2018:

1. *Lo importante es cumplir con la CMNUCC y el Acuerdo de París.*
2. *El Estado incorpora el cambio climático de forma transversal en todos los sectores.*
3. *El Estado va a proveer fondos para los privados.*
4. *Los pueblos indígenas pueden participar de la toma de decisiones.*
5. *Las poblaciones en situación de vulnerabilidad deben adaptarse sí o sí.*

Tabla 45. Contraste entre hallazgos por categorías

Categoría	Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (2003)	Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático (2010)	Ley Marco de Cambio Climático (2018)
Relación con contexto internacional	Se fundamenta en el IPCC, la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto.	Usa de referencia al IPCC, la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto y da bastante peso a los aportes nacionales en el tema.	Responde directamente a la CMNUCC y al Acuerdo de París.
Enfoque de cambio climático y solución	Enfoque de cambio climático generado por actividades humanas y reducción de GEI.	El cambio climático es generado por actividades humanas pero la solución es conservar los bosques.	Lo importante es reducir la vulnerabilidad al cambio climático.
Relación con crecimiento económico	Resguarda al crecimiento económico, particularmente del sector energético	Gran apertura al sector privado y la inversión en el cambio climático.	Incorpora al cambio climático en el sistema de inversión pública.
Enfoque de vulnerabilidad	El enfoque de vulnerabilidad es biofísica y tiene consecuencias en las actividades económicas	El enfoque de vulnerabilidad de acuerdo con la visión sistémica del IPCC.	Vulnerabilidad al cambio climático desde gestión de riesgo de desastres y adaptación.
- Otros enfoques de vulnerabilidad	La pobreza la causa de la deforestación y por ende contribuye al cambio climático	Asocia la pobreza con vulnerabilidad y con los objetivos del Milenio.	Incorpora a grupos en situación de vulnerabilidad y se prioriza su adaptación.
Actores claves y participación	Omite pueblos indígenas, mujeres, niños y niñas o cualquier grupo poblacional específico.	Incluye a pueblos indígenas. El sector minero tiene una participación silenciosa en los programas y proyectos del plan. Mujeres y niños solo aparecen en un proyecto de cocinas.	Incluye a varios actores, atención particular a pueblos indígenas.

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS

En este capítulo analizo de forma comparativa los resultados presentados en los capítulos precedentes. He dividido este análisis en tres secciones. La primera trata las continuidades discursivas en la evolución de las políticas de cambio climático seleccionadas. La segunda se enfoca en los giros y rupturas en el hilo discursivo en relación con las presiones externas por parte los procesos contextuales y coyunturales. Finalmente, la tercera sección trata del análisis de las lógicas de vulnerabilidad puestas en perspectiva y comparadas con los conceptos de vulnerabilidad del IPCC, de la ecología política y del ecofeminismo. En esta última sección, realizo el análisis de las lógicas de vulnerabilidad identificadas extrapolarando el discurso de vulnerabilidad desde la gestión de riesgos con la vulnerabilidad desde el derecho a la vida digna.

4.1 Continuidades del discurso

Tal como hemos visto en los capítulos precedentes, las políticas de cambio climático de Perú han adoptado los principios, conceptos, y lineamientos establecidos por la CMNUCC, sus subsecuentes acuerdos como el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de Paris, y por sus organismos técnicos y científicos como el IPCC. Estas presiones han establecido dos ejes centrales alrededor de los cuales se han construido tales políticas. El primero es la concepción del cambio climático como un problema ocasionado por un exceso de gases de efecto invernadero (GEI) que resulta de la actividad humana. El segundo eje es el enfoque de desarrollo como crecimiento económico “bajo en carbono”, que se presenta como la alternativa para mitigar el cambio climático. Es entre estos dos ejes que el Perú ha tejido soluciones tecnocráticas para atender el problema del cambio climático, que asumen el problema de la vulnerabilidad desde un enfoque de gestión de riesgos.

Sobre el primer eje, en todos los documentos estudiados hay una cadena intertextual sobre la concepción del cambio climático que nace en el IPCC y es instituida por la CMNUCC. De hecho, la convención tiene por objetivo “estabilizar las concentraciones de gases invernadero en la atmósfera” (CMNUCC, 1992). Tal definición se convierte en una suerte de mandato que desde 1992 marca la pauta que los países signatarios deben seguir para la elaboración de sus respectivas políticas. Tal como lo hemos visto en el capítulo 3, en el caso del Perú el primer documento rector del cambio climático, la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) del 2003, plantea esta idea como un problema de contaminación debido, principalmente, a la industrialización de los

países desarrollados. En el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático (PAAMCC) del 2010 se cita textualmente al IPCC (2007) y se parafrasea presentando al cambio climático como “cualquier cambio en el clima que ocurra como consecuencia de la actividad humana a través de la emisión excesiva de gases de efecto invernadero”. Por su parte, la Ley Marco de Cambio Climático (LMCC) del 2018 también señala que el cambio climático es [cualquier] “Cambio del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana” (LMCC, 2018).

El segundo eje es menos explícito, pero igualmente central. Se trata de la idea de desarrollo como “crecimiento económico”. En los tres documentos analizados, al comprender que el problema central es la emisión excesiva de gases de efecto invernadero, la solución central es la reducción de estos gases y la adopción de un modelo de “crecimiento bajo en carbono”. La crítica a la idea de desarrollo como crecimiento económico está ligada entonces a su ineficiencia energética, y no al modelo de crecimiento económico en sí—es decir, al modelo de libre mercado, acumulación privada de capital, y explotación masiva de los recursos naturales. En estos documentos, la idea de desarrollo como crecimiento económico se da por asumida, no se cuestiona en absoluto. El problema entonces no es tanto el crecimiento económico en sí como que este crecimiento económico tiene que ser “bajo en carbono”. Así, siguiendo los lineamientos discursivos de la Convención y sus instrumentos, la idea del “crecimiento económico verde” o “bajo en carbono” emerge como un nuevo imperativo y principio orientador de las políticas de cambio climático en el Perú.

Planteados en estos términos, las propuestas que las políticas de cambio climático en el Perú avanzan se mueven en soluciones tecnocráticas y de mercado. Respecto de lo primero, tal como lo muestro en el capítulo 3, las políticas analizadas ponen énfasis en la necesidad de cumplir con los “compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas”. Tales compromisos se refieren a las siguientes medidas técnico-administrativas: implementar políticas de mitigación, enviar comunicaciones nacionales para informar sobre el avance de los países en los compromisos asumidos, implementar políticas de gestión de riesgos en eventos climáticos extremos, e impulsar el financiamiento para el desarrollo y transferencia de tecnología. Respecto de lo segundo, tal como lo muestro en el capítulo 3, las políticas de cambio climático en el Perú adoptan la idea de que hay que convertir el problema en una oportunidad de

mercado e inversión; es decir, hay que convertir dicho problema en una oportunidad de crecimiento económico.

Esta comprensión del problema del cambio climático en términos tecnocráticos y de mercado aparece expresada en el objetivo central de la Ley Marco, que es el documento normativo rector que condensa y sistematiza el proceso de construcción conceptual, técnico, y político de varios años: “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” (LMCC 2018, subrayado añadido).

La figura 15 muestra con más detalle cómo esta opción tecnocrática y de mercado atraviesa las tres políticas analizadas. Más allá del énfasis (en verde) que puede tener cada política, las soluciones adelantadas se mantienen en el tiempo y se mueven fundamentalmente en el terreno tecnocrático y de mercado. Es decir, siguiendo la Convención, para el gobierno peruano el cambio climático es principalmente un problema de expertos, de planificación, de regulación, de educación, de normatividad y de disciplina, así como de generación de oportunidades para el crecimiento económico. En suma, estas políticas responden a un problema de gobernanza que se articula alrededor de la pregunta ¿cómo hacer frente al cambio climático manteniendo el crecimiento económico? Todas las políticas analizadas coinciden en la respuesta “gestionando los desastres que estos cambios en el clima puedan generar” y “haciendo rentable la reducción de gases de efecto invernadero”.

4.2 Giros discursivos y rupturas

Los giros del discurso en las políticas analizadas se dan al interior de estas soluciones tecnocráticas y de mercado que no cuestionan en esencial la idea de desarrollo como crecimiento económico. A continuación, señalo tres giros discursivos en la evolución de las políticas de cambio climático de Perú que se dan alrededor de los temas de: 1) el énfasis en las medidas de adaptación y mitigación; 2) las fuentes de financiamiento; y 3) la incorporación de poblaciones vulnerables.

Medidas de Mitigación y Adaptación

En cuanto a las medidas de mitigación, observemos que la ENCC inició la pauta poniendo énfasis en reducir los GEI a través de energías limpias y eficiencia energética. Esta medida se sostiene sobre el marco del mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto donde los países desarrollados financian e invierten en este tipo de proyecto a través de transferencias tecnológicas y de conocimiento. Esta medida se mantiene en el tiempo, pero que deja de ser prioridad en las siguientes políticas. Esta discontinuación de prioridad se explica en dos sentidos: Primero, en el hecho de que Perú emite menos del 1% de las emisiones de GEI globales; y, segundo, debido a un giro fundamental que hubo en el marco internacional marcado por la emergencia de los mercados de carbono.

Recordemos que el mecanismo de Desarrollo Limpio propuesto por el Protocolo de Kioto evoluciona al Desarrollo Bajo en Carbono con el surgimiento de los mercados de carbono. Como resultado de este giro, el Perú, al ser un país megadiverso y contar con bosques tropicales únicos en el mundo, se vuelve un buen candidato para participar en dichos mercados de carbono e implementar el programa REDD+, que es el mecanismo por donde se va a gestionar los fondos internacionales en la materia. Esto explica porque a partir del PAAMCC la respuesta de mitigación es la conservación y reforestación de bosques como sumideros de GEI. Es decir, ya no se trata sólo de las emisiones que genera Perú, sino de preservar sumideros que limpien de forma natural los gases a nivel mundial a través de los bosques.

Figura 13. Contraste medidas de mitigación

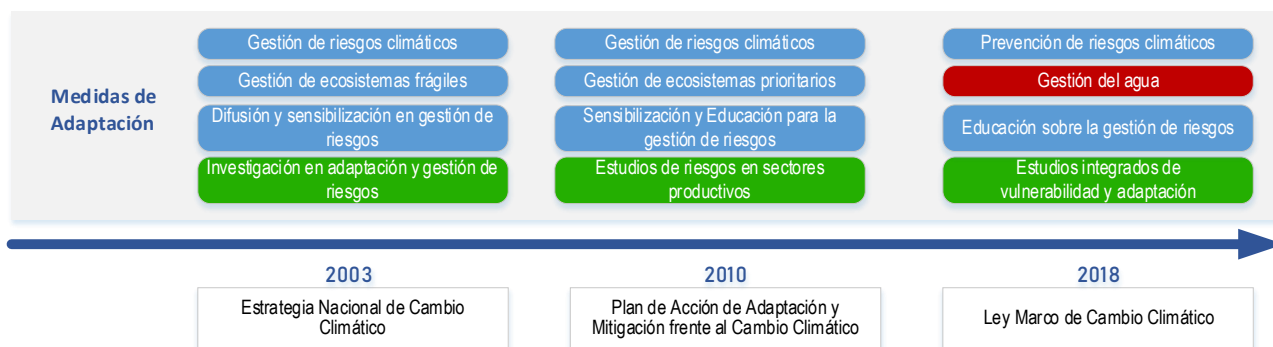


Finalmente, en la Ley Marco, tanto las energías renovables como la conservación de bosques son medidas orientadas a reducir los gases de efecto invernadero y alcanzar las metas nacionales a las que Perú se comprometió a través de las Contribuciones Determinadas Nacionales en el marco del Acuerdo de París. Lo importante aquí es comunicar a la CMNUCC que Perú está cumpliendo con sus compromisos y que está en camino de alcanzar las metas de las Contribuciones Determinadas Nacionales. Tal como lo señalado en el capítulo 3, el Perú apunta a reducir en 30% las emisiones mediante las inversiones y gastos con recursos públicos y privados, y un 10% adicional sujeto al financiamiento de cooperación internacional, con lo cual la propuesta es de 40% en la reducción de emisiones al 2030 (MINAM, 2020).

Respecto a las medidas de adaptación, tal como hemos en el capítulo 3, recordemos que están construidas con base en el enfoque de gestión de riesgos. Ellas están más dirigidas a gestionar peligros físicos, a investigar sobre estos, y a difundir información para que las poblaciones vulnerables puedan prevenir tales peligros. Sin embargo, con la Ley Marco del 2018 se incorpora la gestión del agua en relación con lo que las previas políticas habían denominado como la “gestión de ecosistemas frágiles” o “prioritarios”. Estos se refieren a ecosistemas que pueden perder recursos naturales de forma irreversible para Perú. La ENCC ya había señalado este problema en referencia a la pérdida de glaciares. Sin embargo, la propia ENCC como el PAAMCC no plantean mayores medidas para proteger estos ecosistemas más allá de la necesidad de hacer investigación sobre la materia. La Ley Marco sí avanza un poco más en este terreno, y aun cuando en forma tangencial, incorpora el tema de la gestión del agua: “Artículo 15. Medidas de adaptación al cambio climático: El Estado, en sus tres niveles de gobierno, de manera articulada y participativa, adopta las medidas de adaptación y aprovechamiento de oportunidades frente al cambio climático, las

mismas que tienen por finalidad garantizar un territorio resiliente y sostenible, priorizando el uso eficiente del agua en las actividades industriales y mineras [...]". Destaquemos aquí este tema del uso del agua para actividades mineras que, como mostraré más adelante, es la fuente de conflictos socio-ambientales.

Figura 14. Contraste acciones de adaptación



Fuentes de Financiamiento

El segundo giro discursivo de las políticas de cambio climático en Perú tiene que ver con las fuentes de financiamiento. Tal como muestro en el capítulo 3, la ENCC adoptó el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto para justificar la negociación de “compensaciones justas” con países de desarrollados. El argumento básico era que, en la medida en que el país, como otros del sur global, no es un emisor de GEI mayor y, por el contrario, es afectado por las emisiones de los países que sí son los mayores emisores, tal compensación procedía. Sin embargo, los giros discursivos al respecto en el ámbito internacional impactaron en las políticas de cambio climático de Perú. Ni el PAAMCC del 2010, ni la Ley Marco del 2018, vuelven a mencionar la compensación justa por parte de los países desarrollados.

Figura 15. Contraste de fuentes de financiamiento



A diferencia de la noción de “compensación justa”, que se plantea como un mecanismo político, en el ámbito internacional surgen los “mercados de carbono” como un mecanismo de mercado. Si bien el PAAMCC y la LMCC no desarrollan argumentos sobre los “mercados de carbono”, sus lineamientos sí se orientan en esa dirección. Así, el PAAMCC retoma la idea propuesta por la ENCC que señala que la inversión en programas y proyectos de cambio climático podría traer gran rentabilidad a futuro al sector privado. Es más, el PAAMCC desarrolla una serie de argumentos para vender el cambio climático como una opción rentable, además de abogar por la necesidad de facilitar el acceso del sector privado en la gestión del cambio climático. La Ley Marco amplía este marco al convertir al Estado en el financiador de los proyectos de cambio climático en el Perú en la perspectiva de abrir mercados. Así la Ley Marco incorpora el cambio climático en los mecanismos de inversión pública, de tal forma que organismos no gubernamentales y empresas puedan postular para obtener financiamiento del Estado para atender el problema de cambio climático.

Aquí es importante destacar la participación del sector Energía y Minas en las políticas de cambio climático. La ENCC señala que dicho sector se debe ver beneficiado por la transferencia tecnológica, de conocimiento y de financiamiento. Ello cambió en el 2010, con el PAAMCC. En el marco del llamado a la inversión privada en temas de cambio climático, en este documento se puede encontrar que distintas compañías mineras están financiando los programas y proyectos anexados al plan. La Ley Marco da un paso adelante en la indicar la importancia que el sector Energía y Minas tiene para el crecimiento económico al señalar la “priorización del uso eficiente del agua en las actividades industriales y mineras” (subrayado añadido). En esta línea, es importante señalar que el Ministerio de Energía y Minas es el tercer sector que más ha invertido en mitigación y cambio climático en el periodo del 2014 al 2019 (Consulta amigable, 2020). Pero tales fondos han sido administrados por las empresas de dicho sector.

Figura 16. Contraste relación con la industria y minería



Señalemos aquí que esta evolución de las fuentes de financiamiento de las políticas de cambio climático está inmersas en un macroproceso de crecimiento económico a nivel nacional. Tal como lo señalo en el capítulo 2, desde las reformas neoliberales de la economía y política introducidas por el gobierno de Alberto Fujimori en 1992, los sucesivos gobiernos del Perú abrazaron la ecuación desarrollo = crecimiento económico. Esto implicó no sólo privatización del sector público, reducción del gasto social, etc., sino un esfuerzo mayor por atraer y mantener inversiones extranjeras, en particular la gran minería. Los tratados de libre comercio han sido un mecanismo para ello (ver capítulo 2).

El problema es que esta política de atracción de la gran inversión minera al Perú no es consultada con las poblaciones directamente afectadas, a pesar de que el gobierno está obligado a hacerlo por los convenios internacionales. Más aún, estas políticas de atracción de capital extranjero no sólo significan la desregulación del mercado laboral y la sobreexplotación de recursos naturales, sino también la desregulación de los estándares que las políticas de cambio climático buscan establecer. Sin embargo, dichas políticas, como hemos visto en el capítulo 3, no registran esta presión externa en su tejido discursivo. El silencio sobre el efecto contradictorio de las políticas de crecimiento económico sobre las políticas de cambio climático indica la forma cómo las presiones externas operan sobre la configuración de estos discursos. Al mismo tiempo, las políticas de cambio climático acuden a las empresas mineras para inversión de medidas de mitigación y adaptación, y abogan por beneficios para que ellas puedan continuar con sus actividades extractivas en nombre del crecimiento económico.

Actores

El tercer giro discursivo se produce en el área de actores. A la creciente incorporación del sector privado, que describí en la sección anterior, se agrega el aumento de grupos humanos considerados como “poblaciones vulnerables”. La ENCC no habla de ningún grupo humano en específico, y utiliza el término genérico de “poblaciones vulnerables” que, citando al IPCC, define como “los que tienen recursos mínimos tienen también mínima capacidad de adaptarse y son los más vulnerables”. Es decir, se trata de personas pobres. Aquí hay una ambigüedad porque la ENCC señala explícitamente a las personas pobres como causantes de la deforestación y, por lo tanto, son agentes del cambio climático. En consecuencia, la ENCC relaciona las medidas de cambio climático con la reducción de la pobreza. El PAAMCC también trabaja con el término genérico de “comunidades” y “poblaciones vulnerables”, pero da un paso adelante al mencionar explícitamente la necesidad de incluir a los pueblos indígenas amazónicos y referirse en sus programas y proyectos a comunidades locales, indígenas, andinas, personas pobres, mujeres y niños. El PAAMCC ya no habla de la pobreza como causa fundamental de la deforestación y por ende del cambio climático. Finalmente, la Ley Marco incluye la noción de “poblaciones en situación de vulnerabilidad” que incluye una gran cantidad de grupos humanos tales como niños, niñas y adolescentes, migrantes, adultos mayores, personas privadas de su libertad, afroperuanos y también a los pueblos indígenas u originarios. Sugiero dos razones fundamentales que explican esta ampliación de los actores en la evolución de las políticas de cambio climático de Perú: primero, el Acuerdo de París; y, segundo, los conflictos socio-ambientales, así como el amparo internacional de las poblaciones indígenas.

Figura 17. Contraste de poblaciones vulnerables en cada política



En relación con lo primero, la Ley Marco recoge el principio de transversalidad desde el Acuerdo de París. Dice el documento que “La intervención del Estado frente al cambio climático es transversal y multinivel. Es planificada con intervención de los distintos sectores y actores, incorporando una visión integral y promoviendo el involucramiento del sector privado, la sociedad civil y pueblos indígenas u originarios, a fin de ofrecer respuestas multidimensionales y articuladas” (LMCC, 2018). Recordemos que el Acuerdo de París señala al respecto lo siguiente: “Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional”. Ahora bien, si bien es cierto que por un lado la Ley Marco menciona a todas las poblaciones en situación de vulnerabilidad, por otro lado no les da espacios activos de participación en la planificación de las medidas para hacer frente al cambio climático. La única población que sí puede participar de la toma de decisiones es la población indígena.

Aquí entra el segundo aspecto: los conflictos socioambientales. Uno de ellos, conocido como “el Baguazo”, es particularmente importante (ver capítulo 2). Este conflicto en la Amazonía peruana tuvo el efecto de incorporar a los pueblos indígenas en el PAAMCC. El documento habla de dos organizaciones: el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos y la Mesa de Diálogo para el Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos en Extrema Pobreza. Entre los aportes que el PAAMCC recoge de las mesas están temas como la incorporación de cosmovisiones indígenas, enfoque intercultural, agroecología, entre otros. El documento dice que es necesario “asegurar la inclusión, en los planes y proyectos públicos, de las propuestas elaboradas sobre el tema de cambio climático por el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, y de la “Mesa de Diálogo para el Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos en Extrema Pobreza” (párrafo 4). Sin embargo, esta inclusión fue meramente declarativa en la medida en que a lo largo del plan de acción no hay medidas específicas que se puedan considerar políticas en el propio sentido del término. Más bien lo que hace el PAAMCC es considerar a las poblaciones indígenas, en particular pueblos indígenas amazónicos, como beneficiarios o participantes en 5 de los 68 programas y proyectos. Esta inclusión parcial de pueblos

indígenas es consistente con lo que Hajer (1995) encuentra en su investigación, cuando observa que el diseño de la política ambiental no obedece solamente al objetivo de solucionar problemas ecológicos preconcebidos, sino que también es una forma en la que las sociedades modernas regulan conflictos sociales latentes.

Por su parte, para la Ley Marco la única población vulnerable que puede participar de los procesos de planeamiento de las políticas de cambio climático son las poblaciones indígenas. Además esta Ley habla de recoger conocimientos ancestrales y mantener un enfoque intercultural en la ejecución de las medidas. Es decir, en el texto de la ley se considera a la población indígena no sólo como actores pasivos sino como parte de la ecuación en la toma de decisiones sobre territorios amazónicos protegidos. Así mismo, el texto de la ley los considera como portadores de conocimiento valioso para hacer frente al cambio climático. Es decir, para la Ley Marco, los pueblos indígenas amazónicos se volvieron actores que no pueden ser ignorados en las políticas de gestión ambiental, lo que incluye la gestión al cambio climático. Cuánto de esta inclusión textual se haga realidad queda por verse, tema al que espero volver en futuras investigaciones.

Por ahora, creo importante destacar que esta inclusión refleja resultados de una lucha indígena sostenida en el tiempo, que da expresión a la intensa movilización de comunidades indígenas y locales en los andes y la Amazonia peruanos contra las actividades extractivistas de la gran minería y, más globalmente, los efectos del modelo económico de crecimiento económico que los gobiernos del Perú han defendido y defienden. Tal como lo planteo en la sección subsiguiente, estas luchas populares reaccionan contra las vulnerabilidades generadas por el modelo de desarrollo como crecimiento económico. En otras palabras, para estos movimientos el problema no sólo es “crecimiento bajo en carbono” sino los efectos del “crecimiento económico” como tal. Estos movimientos plantean el tema de desarrollo como un problema político de derecho a la “vida digna” más que sólo un problema tecnocrático de “crecimiento bajo en carbono.” Con esta idea de “otras vulnerabilidades” puestas sobre la mesa por los conflictos socio-ambientales, volvamos a la discusión de cómo las políticas de cambio climático entienden el problema de la vulnerabilidad.

4.3 Lógicas de vulnerabilidad

Tal como nuestro en el capítulo 3, las políticas analizadas responden al enfoque de gestión de riesgos propuesto por el IPCC. La ENCC formula una lógica de vulnerabilidad al cambio climático

desde la propuesta de *risk-hazard* del Tercer Informe del IPCC (2001). Si bien esta política no presenta grupos vulnerables específicos, sí señala que es importante realizar investigación para identificarlos según el ecosistema que habitan y que, una vez ubicados, es necesario fortalecer su capacidad de adaptación a través de transferencia de tecnológica y de conocimientos para prevenir los riesgos y desastres. De esta forma, la ENCC se enfoca en los impactos que las variaciones climáticas extremas puedan tener sobre los recursos hídricos de alta montaña, en el ecosistema marino y en el Fenómeno del Niño, así como en sus consecuencias en la salud, agricultura, transporte e infraestructura del país. Es decir, se enfoca en la sensibilidad de los ecosistemas. En este discurso, las personas afectadas se encuentran en un plano secundario.

Por su parte, tanto el PAAMCC como la LMCC adoptan el concepto de vulnerabilidad planteado en el Cuarto Informe del IPCC (2007), que, recordemos, entiende la vulnerabilidad como incapacidad para hacer frente a las amenazas de las variaciones climáticas. Así, el PAAMCC define a la vulnerabilidad al cambio climático como el “grado de susceptibilidad o de incapacidad de un sistema para afrontar los efectos adversos del cambio climático y, en particular, la variabilidad del clima y los fenómenos extremos” (PAAMCC, 2010). Por su parte, la Ley Marco plantea la vulnerabilidad como: “Propensión o predisposición a ser afectado negativamente. La vulnerabilidad comprende una variedad de conceptos y elementos que incluyen la sensibilidad o susceptibilidad al daño y la falta de capacidad de respuesta y adaptación” (LMCC, 2018). Este concepto está asociado a lo que en el capítulo 1 he llamado la “concepción negativa” de la vulnerabilidad porque se relaciona directamente con debilidad, susceptibilidad, poca preparación o facilidad del sujeto (o “unidad de análisis”, de acuerdo con Ruiz) para ser dañado por parte de una amenaza. Es decir, la responsabilidad del daño recibido es del sujeto vulnerable por su falta de preparación y por ser una característica propia de éste.

Esta comprensión tecnocrática de la vulnerabilidad al cambio climático está en la base de todas las políticas analizadas en los capítulos precedentes. Tales políticas, como hemos visto líneas arriba, privilegian soluciones tecnocráticas y mercado que, en última instancia, son funcionales a una visión de desarrollo entendida como crecimiento económico. Lo que tales políticas se proponen lograr es que tal crecimiento económico sea “bajo en carbono”. No hay ningún cuestionamiento a las vulnerabilidades que se derivan del crecimiento económico en sí, que no sólo es generador de pobreza y desigualdad, sino que está, en última instancia, en la raíz del problema del cambio

climático. Esta lógica de no cuestionar la visión de desarrollo entendida como crecimiento económico es inherente en el discurso de la Convención y de sus diferentes instrumentos, que el Perú ha adoptado disciplinada y entusiastamente. Ella también tiene su raíz en el crecimiento económico sostenido por más de dos décadas que les ha permitido a las elites peruanas no sólo una gran acumulación privada de capital, sino también imaginarse que el Perú está pronto a alcanzar los estándares de los países desarrollados.

Sin embargo, conflictos como los de Bagua ha roto este hilo discursivo. Tal como muestro en el capítulo 2, la curva ascendente de los conflictos sociales corre en paralelo con la curva ascendente del crecimiento económico. Esto nos muestra no sólo que no todos en el Perú comparten el optimismo del crecimiento económico, sino también la incidencia de los movimientos sociales en la política nacional. Y mucho más directamente en relación con el tema de esta tesis, ello nos muestra una contradicción entre las conceptualizaciones tecnocráticas de vulnerabilidad al cambio climático avanzadas por el estado y otras vulnerabilidades provenientes de los procesos contextuales mayores, como la desigualdad, las luchas territoriales, la marginalización, el abuso policial o militar, entre otros. Los movimientos sociales y los conflictos socioambientales nos hablan de aspectos de la vulnerabilidad que están íntimamente ligados a los efectos de una visión de desarrollo entendida como crecimiento económico. Ellos nos hablan de una visión de desarrollo que está más ligado al derecho a tener una vida digna libre de daño, dolor, humillación, subordinación, exclusión o falta de control propio, tal como lo plantea Fosado (2020). En este sentido, lo que estos movimientos sociales y conflictos socioambientales ponen en cuestión es un modelo de crecimiento económico, sea bajo en carbono o no, que termina no sólo atentando contra los derechos de las poblaciones, sino atenuando las vulnerabilidades pre-existentes a través de las distintas políticas de gobierno. Estos procesos ya vienen desarrollándose previo y durante un escenario de cambio climático, por lo que la afirmación de Blaikie (1996) cobra sentido cuando dice: “la vulnerabilidad es la precariedad social que se encuentra en el suelo cuando llegan los peligros”. Corresponde a una investigación futura documentar en detalle las maneras cómo los movimientos sociales y conflictos ambientales articulan estas otras vulnerabilidades y las ponen en relación con la vulnerabilidad al cambio climático.

CONCLUSIONES

En esta tesis identifiqué que Perú tiene seis textos oficiales que establecen lineamientos dirigidos exclusivamente al cambio climático a nivel nacional del 2003 al 2019. De estas seis políticas, seleccioné tres que, en términos de tiempos y logros, representan hitos importantes en la evolución de las políticas de cambio climático de Perú, para realizarles un análisis de discurso integral que, por un lado, identificó narrativas dentro de los textos y, por otro, situó dichas narrativas en sus respectivas coyunturas y procesos contextuales mayores tales como la institucionalidad internacional del cambio climático, el crecimiento económico de Perú, y los conflictos socio-ambientales. De esta forma he analizado la evolución del discurso gubernamental sobre vulnerabilidad al cambio climático y he llegado a las siguientes conclusiones.

En términos generales puedo concluir que el discurso sobre vulnerabilidad de las políticas de cambio climático de Perú se ha construido, y se ha mantenido a lo largo del tiempo, en una perspectiva de gestión de riesgos. Esto se debe a que dicho concepto de vulnerabilidad, por un lado, retroalimenta varias narrativas adelantadas por la institucionalidad internacional de la CMNUCC y, por otro lado, es funcional al proceso de crecimiento económico neoliberal y neo-extractivista del Perú.

La primera narrativa es que Perú es uno de los países más afectados por el cambio climático debido a su configuración natural –como su megadiversidad en flora, fauna, paisajes y microclimas, la presencia del fenómeno de El Niño Costero, los glaciares andinos, la Amazonía entre otras características– y a la amenaza de la contaminación de los países desarrollados. Esta narrativa presenta al Perú como víctima de los países desarrollados y por ende con potestad para solicitar un “compensación justa” a estos, así como para requerir la transferencia tecnológica y de conocimientos con la finalidad de fortalecer las capacidades del gobierno.

La segunda narrativa es que los sistemas vulnerables al cambio climático, y las poblaciones dentro de estos sistemas, son incapaces de adaptarse por lo que es responsabilidad de agentes capaces, como el Estado o el sector privado, el fortalecer a las poblaciones vulnerables para enfrentar las amenazas del cambio climático. Es por ello que las políticas sobre cambio climático en Perú plantean este fortalecimiento de capacidades a través de medidas tecnocráticas como la

implementación de infraestructura, la educación en gestión de riesgos para las poblaciones vulnerables y, sobre todo, salvaguardar la capacidad productiva de la población y de los ecosistemas.

Esta idea de asegurar las actividades productivas es particularmente fuerte en el PAAMCC debido a que las medidas de adaptación que propone van mayormente dirigidas a evaluar los riesgos en sectores productivos que se pueden ver afectados por los cambios en el clima como la agricultura, la pesca y la ganadería. Tomando en cuenta que Perú se ha modelado históricamente como un país primordialmente agroexportador (CEPAL, 2014), esta propuesta conversa con la idea presentada en el capítulo 2 en el sentido de que las políticas de cambio climático en el Perú no critican sino más bien contribuyen al crecimiento económico del país. En otras palabras, en el discurso gubernamental sobre la vulnerabilidad al cambio climático del Perú dicho fenómeno afecta la capacidad productiva y de crecimiento económico del país y que, por lo tanto, es necesario prevenirlo y gestionarlo.

Una tercera narrativa es que las poblaciones vulnerables al cambio climático son poblaciones en situación de vulnerabilidad, es decir, mujeres, niños, pueblos indígenas, afroperuanos, adultos mayores, personas con discapacidad, personas pobres y personas privadas de su libertad. Esta narrativa conecta la definición de poblaciones vulnerables con la idea de incapacidad. Esto muestra, tal como Fosado (2017) observa, el encasillamiento y la narrativa simplista que sobre las poblaciones vulnerables se adelanta desde el enfoque de gestión de riesgos. He mostrado, por ejemplo, que la ENCC propone que las personas pobres contribuyen al crecimiento de emisiones por deforestación de la Amazonía o por el uso de parque automotor antiguo. Este discurso no sólo refuerza el estereotipo de que son personas pobres deforestando la Amazonia o utilizando carros viejos las que contribuyen a la emisión de GEI, o que son “incapaces” para adaptarse por falta de dinero y tecnología, sino que les asigna a estas personas una responsabilidad indirecta del cambio climático. Otro ejemplo es que los grupos humanos mujeres y niños solo aparezcan en uno de los 68 programas, proyectos e iniciativas del PAAMCC, pero sobre todo que ese único proyecto sea de Cocinas mejoradas.

Finalmente, la narrativa que propone el Banco Mundial (2017) y la FAO (2016) en el sentido de que las personas pobres son ‘más’ vulnerables al cambio climático en comparación con el resto de

los sectores, y que en orden de sobrevivir necesitan “adaptarse”, es recogida por las políticas de cambio climático de Perú. Pero en las políticas no sólo se habla de las personas pobres sino de las poblaciones vulnerables en general. Este imperativo es bastante potente. En estas narrativas se establece la idea de que las poblaciones vulnerables son pasivas, que sólo son receptoras de las intervenciones de los programas y proyectos de adaptación, no solo en su vida cotidiana, sino en su comunidad y su territorio amenazado por el cambio climático en orden de mejorar su capacidad de adaptación. Tal como lo mostré en el capítulo 4, esto se puede observar en los roles de participación que las tres políticas analizadas asignan a estas poblaciones. Y se ve mucho más claramente en la LMCC que establece responsabilidad y roles en la gestión del cambio climático para todos los sectores excepto para las poblaciones vulnerables. La única población vulnerable con la potestad para participar de procesos de planificación de las políticas de cambio climático son los pueblos indígenas. Pero esta participación tiene sus límites, por ejemplo, en la participación de planeamiento presupuestal y de financiamiento. Aun así, por lo menos en el texto de la ley estas poblaciones tienen más acceso que otros grupos humanos.

Esto tiene su raíz en dos motivos fundamentales. La primera es que, a diferencia de otros grupos humanos considerados como poblaciones vulnerables al cambio climático, los pueblos indígenas cuentan con la ratificación del Estado Peruano del Convenio 169 de la OIT. Este convenio tiene dos postulados básicos: 1) el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y 2) su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan (OIT, 2014). De esta forma el Perú tiene la obligación de incorporar a esta población en la toma de decisiones de sus territorios, que en el caso peruano y en las políticas de cambio climático en particular tienen que ver con los bosques amazónicos. Sin embargo, las políticas analizadas mantienen silencios sobre la gestión de recursos naturales o sobre consulta previa en las intervenciones de cambio climático.

La segunda razón es que, más allá de las presiones provenientes del marco internacional que ampara a los pueblos indígenas, también existen las presiones nacionales. Se trata, tal como lo señalé en los capítulos 2 y 4, la intensificación de los conflictos socio-ambientales, como fue el caso de Bagua. En estas protestas sociales contra el modelo de crecimiento económico extractivista y el intervencionismo de empresas privadas en sus territorios, se expresa una visión de desarrollo sostenible que no se reduce a la idea oficial de “crecimiento bajo en carbono” sino que tiene que

ver con una visión mucho más amplia ligada con el derecho a tener una vida digna—es decir, una vida libre de daño, dolor, humillación, subordinación, exclusión o falta de control propio.

Tal como lo señalé en el capítulo 4, los conflictos sociales y socio-ambientales ponen sobre la mesa la presencia de otras conceptualizaciones de vulnerabilidad. Mientras que la conceptualización tecnocrática de vulnerabilidad al cambio climático auspiciada por el Estado reduce la agencia de las poblaciones vulnerables como sujetos meramente receptores, otras conceptualizaciones de vulnerabilidad presentes en la protesta social sugieren la presencia de actores capaces de conducir sus propios destinos y de imaginar mundos nuevos. Para estos actores, no se trata de reducir la vulnerabilidad y mejorar la capacidad de adaptación de dichas personas, o de cubrir únicamente necesidades básicas o brindar tecnologías que les permita sobrevivir a heladas extremas o inundaciones es insuficiente. Desde el análisis de una vulnerabilidad ligada al derecho de vida digna se trata de asegurar derechos de dichas poblaciones y reducir las vulnerabilidades sociales o estructurales. Así queda claro que no se puede hablar de cambio climático, sin hablar de desarrollo y no se puede hablar de desarrollo sin hablar de condiciones de vida digna.

A partir de estas conclusiones, mi sugerencia como maestra en Ciencias de la Sostenibilidad es, no solo complementar el trabajo ya avanzando por el IPCC, sino desarrollar modelos de intervención para hacer frente al cambio climático sobre la base de las causas estructurales, sociales y políticas de la vulnerabilidad al cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA

- Adger, W. N. (2006). *Vulnerability*. Global Environmental Change 16(3) 268-281, Special Issue on Vulnerability, Resilience and Adaptation, University of London.
- Abusada, R. (2003). La Reincorporación del Perú a la Comunidad Financiera Internacional. Instituto Peruano de Economía pp 11-14.
- Albino, J. (2020). Esto podría frenar la violación a derechos laborales y ambientales de empresas chinas en Perú: Nueva cláusula en el Tratado de Libre Comercio entre Perú y China es una oportunidad para los sindicatos y organizaciones ambientalistas. *LaMula.pe*. Recuperado de <https://redaccion.lamula.pe/2020/03/03/esto-podria-frenar-la-violacion-a-derechos-laborales-y-ambientales-de-empresas-chinas-en-peru/jorgepaucar/>
- Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). *La Economía del Cambio Climático en el Perú*. Lima: CEPAL.
- Banco Mundial (2017). *Informe Anual 2017*. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/832861507546767863/pdf/120298-WBAR-v1-PUBLIC-SPANISH.pdf>
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., Wisner, B. (1996). *Vulnerabilidad: El Entorno Social, Político y Económico de los Desastres*. LA RED; ITDG. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Bravo, F. (2014). *Las Investigaciones Sociales sobre el Cambio Climático. Una Revisión Preliminar*. En Revista Argumentos, Edición N° 4, Año 8, Setiembre 2014. Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/las-investigaciones-sociales-sobre-el-cambio-climatico-una-revision-preliminar/> ISSN 2076-7722
- Brown, K. y Westaway, E. (2011). *Agency, Capacity, and Resilience to Environmental Change: Lessons from Human Development, Well-Being, and Disasters*. Annual Review of Environment and Resources, 36, 321-342.
- Campodónico, H. (2017). *Pobreza, vulnerabilidad y ahora desigualdad*. Diario La República. Recuperado de <http://larepublica.pe/politica/1042383-pobreza-vulnerabilidad-y-ahora-desigualdad>

- Cardona, O. (2001). *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo*. International Work conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice. Holanda: Wageningen Univ.
- Cardona, O., Ordaz, M., Yamin, L., Singh, S., Barbat, A. (2012). *Metodología de Modelación Probabilística de Riesgos Naturales. Modelos de evaluación de amenazas naturales y selección*. CAPRA, Probabilistic Risk Assessment Initiative, ERN Evaluación de riesgos Naturales-América Latina. EN: <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2013/en/bgdocs/CIMNE%20et.al.%202013a-SPA.pdf>
- Castells, M. (2011). *A network theory of power*. International Journal of Communication, 5, 773-787.
- Chirinos, C. (2008). *Con pantalones largos y una Agenda por definir: nació el Ministerio del Ambiente*. Pontificia Universidad Católica del Perú Núm. 6 / Derecho Ambiental THEMIS: Revista de Derecho, ISSN 1810-9934, N°. 56, 2008, pp. 87-99
- Chirinos, R. (2008) *¿Puede el Perú ser un nuevo milagro económico?* BCR. Recuperado de <https://www.bcrp.gov.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2008/Documento-Trabajo-03-2008.pdf>
- Clement, F. (2010). *Analysing decentralised natural resource governance: proposition for a “politicised” institutional analysis and development framework*. Policy Sci, 43, 129-156.
- CMNUCC (2019) Disponible en: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change>
- Committee on the Human Dimensions of Global Change and Committee on Global Change Research. (1999). *Human Dimensions of Global Environmental Change: Research Pathways for the Next Decade*. National Research Council. ISBN: 0-309-59358-1, 100 pages. EN: <http://www.nap.edu/catalog/9641.html>
- Contreras, J. (2017). *Dos de cada diez peruanos viven en condición de pobreza*. Diario La República. Recuperado de <http://larepublica.pe/economia/1040409-dos-de-cada-diez-peruanos-viven-en-condicion-de-pobreza>
- Cooperación (2019). *Los conflictos, ayer y ahora*. Disponibles en: <http://cooperacion.org.pe/los-conflictos-ayer-y-ahora/>
- Cruz, Y. (05 de junio de 2019). *A 10 años del 'Baguazo' aún hay heridas que no cierran: Esto es lo que debes saber de la masacre*. RPP. Recuperado de <https://rpp.pe/peru/historia/baguazo->

[todo-lo-que-debes-saber-sobre-la-masacre-y-las-heridas-que-aun-no-cierran-noticia-1127125?ref=rpp](https://doi.org/10.18352/erlacs.9749)

- De Castro, F., Baud, M. y Hogenboom, B. (2011). *Environmental governance in Latin America: Towards an integrative research agenda*. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, (90), pp. 1-59. doi: 10.18352/erlacs.9749
- Defensoría del Pueblo (2019). Reporte Mensual de Conflictos Sociales – Marzo 2019. Lima. EN: <https://www.defensoria.gob.pe>
- Degregori, C. I. (2001). *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: IEP
- Demeritt, D. (2002). *What is the 'social construction of nature'? A typology and sympathetic critique*. *Progress in Human Geography*, 26,6, 767–790.

- Eakin, H. y Patt, A. (2011). *Are adaptation studies effective, and what can enhance their practical impact?* *WIREs Climate Change*, 2, 141-153.
- Elliott, L., Hines, C., Juniper, T.,..., Simms, A. (2015). *A Green New Deal*. Green New Deal Group.

- Femenías, María Luisa (2005). *Feminismo postcolonial y sus límites*. Teoría feminista: de la ilustración a la globalización (coord. por Ana de Miguel Álvarez, Celia Amorós Puente). 3, 153-214, ISBN 84-88123-55-8.
- Fischer, J., Gardner, T. A., Bennett, E. M., Balvanera, P., Biggs, R., Carpenter, S., ..., Tenhunen, J. (2015). *Advancing sustainability through mainstreaming a social–ecological systems perspective*. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 14, 144-14. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2015.06.002>
- Fosado, E. (2017). *La lógica de género en la construcción social del cambio climático y en la configuración de patrones de vulnerabilidad-autonomía: análisis del discurso institucional y estudio de trayectorias socioambientales*. Tesis doctoral. Universidad Nacional Autónoma de México.

- Fosado, E. (2020). The Socio-Political Construction of Climate Change: Looking for Paths to Sustainability and Gender Justice. Program of Equity and Gender Studies, Regional Multidisciplinary Research Center, National Autonomous University of Mexico, Mexico City 04510, Mexico; er.fosado@crim.unam.mx Sustainability 2020, 12, 3382; doi:10.3390/su12083382 www.mdpi.com/journal/sustainability
- Füssel, H. y Klein, R. (2006). *Climate change vulnerability assessments an evolution of conceptual thinking*. Climate Change, 75, 301-329.
- García, L (2010). *Sobre el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PAAMCC) y “Los Acuerdos de Cancún”*. SPDA Actualidad Ambiental. Disponible en: <https://www.actualidadambiental.pe/sobre-el-plan-de-accion-de-adaptacion-y-mitigacion-al-cambio-climatico-paamcc-y-%E2%80%9Clos-acuerdos-de-cancun%E2%80%9D/#:~:text=El%202%20de%20diciembre%20%C3%BAltimo,programas%2C%20proyectos%20y%20acciones%20prioritarias>
- Gudynas, E. (2011). *El nuevo extractivismo progresista en América del Sur*. Colonialismos del Siglo XXI, 1(6), 75-92.
- Grompone, R. (2000) *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Ideología y Política; 15. Lima: IEP. Escrito con Julio Cotler.
- Haidar, Julieta (2006). *Debate CEU-Rectoría. Torbellino Pasional de los Argumentos*. Colección Posgrado. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hajer, Maarten (1995). The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process. Oxford: Clarendon Press. 332 pp.
- Holmgren, S. (2013). REDD+ in the making: Orders of knowledge in the climate-deforestation nexus. Environmental Science and Policy, 33, 369-377. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2013.04.007>
- Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial (2020). PBI de principales sectores de la economía peruana caerían durante 2020. IEDEP <https://lacamara.pe/pbi-de-principales-sectores-de-la-economia-peruana-caerian-durante-2020/?print=print>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Informe Técnico: Evolución de la pobreza monetaria 2007-2017*. Lima: INEI. <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>
- Instituto Peruano de Protección Ambiental. (16 de marzo de 2018). Perú aprueba Ley Marco sobre Cambio Climático. IPAMA Noticias. Recuperado de <http://ipama.org.pe/2018/03/16/peru-congreso-aprueba-ley-marco-cambio-climatico/#:~:text=El%20d%C3%ADa%20de%20hoy%2C%20el,medidas%20frente%20al%20cambio%20clim%C3%A1tico.>
- IPCC (2007) *Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. IPCC, Ginebra, Suiza.
- IPCC (2010). *Understanding Climate Change: 22 years of IPCC assessment*. WMO y UNEP. Disponible en: https://web.archive.org/web/20140922212138/http://www.ipcc.ch/pdf/press/ipcc_leaflets_2010/ipcc-brochure_understanding.pdf
- IPCC (2014). *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen para responsables de políticas*. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea y L.L. White (eds.)]. Ginebra: Organización Meteorológica Mundial.
- Justo, M. (4 abril 2016) ¿Qué pasó con el milagro económico de Perú? *BBC Mundo*. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160323_america_latina_peru_milagro_economico_elecciones_ppb#:~:text=%22El%20milagro%20peruano%20era%20una,a%20nivel%20medioambiental%20y%20social
- Keller, R. (2011). The sociology of knowledge approach to discourse (SKAD). *Human Studies*, 34(1), 43-65. <https://doi.org/10.1007/s10746-011-9175-z>

- Keller, R. (2012). Entering discourses: A new agenda for qualitative research and sociology of knowledge. *Qualitative Sociology Review*, 8(2), 46-75. Recuperado de http://www.qualitativesociologyreview.org/ENG/Volume22/QSR_8_2_Keller.pdf
- Lavel, A. (2001). *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición*. Disponible en: <http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Mayo2004/pdf/spa/doc15036/doc15036-contenido.pdf>
- Lahud, J. (2016). La Siembra y Cosecha de agua: Fricciones entre el conocimiento local y la tecnocracia estatal frente al Cambio Climático. El caso de la comunidad campesina Quisillaceta, Ayacucho (Tesis). Lima: PUCP.
- Lanegra, I. (2014). Institucionalidad ambiental peruana. En *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las ciencias sociales*. Lima: PUCP.
- Leach, M., Scoones, I. y Stirling A. (2010). *Governance in a Dynamic World*. Chapter 4. En: *Dynamic Sustainabilities. Technology, Environment, Social Justice*. London: Earthscan Publ.
- Ley No. 30754, *Ley Marco Sobre Cambio Climático*. Boletín Oficial de Normas Legales. Miércoles 18 de abril de 2018. El Peruano, 3-9.
- Lo Vuolo, R. (2014). Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social: Visiones para América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- López, M. (22 septiembre 2016). Baguazo: 10 cosas que debes saber antes de la sentencia por el conflicto ambiental más relevante en el Perú. *Mongabay*. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2016/09/baguazo-10-cosas-debes-saber-la-sentencia-los-acusados-conflicto-ambiental-mas-sonado-peru/>
- Lütken, S., Fenhann, J., Hinojosa, Miriam, ..., Holm Olsen, Karen. (2013). *Estrategias de Desarrollo Bajo en Carbono como marco general para la identificación e implementación de Medidas de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMAs) en países en desarrollo*. Centro PNUMA Risoe. ISBN: 978-87-92706-33-1
- Marti, A. (1993). *Cálculo del Riesgo de Adversidades Climáticas para los Cultivos: Los Cereales de Verano en Montenegros*. Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad Zaragoza.
- Martínez Alier, J. (2008). *Conflictos ecológicos y justicia ambiental*. *Papeles*, 103, pp. 11-27.

- Marzec, R. (2015). *Militarizing the Environment: Climate Change and the Security State*. University of Minnesota Press, pp. 10-36. ISBN 978-1-4529-4556-9
- Ministerio del Ambiente (2016). *Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. 1era edición. Lima: MINAM
- Ministerio del Ambiente (2016). *LA CONSERVACIÓN DE BOSQUES EN EL PERÚ (2011-2016)* Informes Sectoriales AMBIENTE. Lima: MINAM
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico del Gobierno de España. *La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)*. EN: <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contra-el-cambio-climatico/naciones-unidas/CMNUCC.aspx>
- Mirenda, Cloe y Lazos, Elena (2018). *Miradas críticas de los paradigmas normativos de adaptación y resiliencia en los discursos de cambio climático*. En: Curvello Saavedra, P. y G. Parola (Eds.) *Climate Change, Environmental Treaties, Constitutions, and Human Rights*. Rio de Janeiro: Grupo Multifoco.
- Mussetta, Paula y Barrientos, María Julia (2017) *Vulnerabilidad al cambio climático: Dificultades en el uso de indicadores en dos cuencas de Colombia y Argentina*. EMPIRIA. *Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 36, 119-147, DOI/ empiria.36.2017.17862
- Naciones Unidas (2017). *Estudio Económico y Social Mundial 2017: Reflexión sobre los 70 años de análisis de políticas de desarrollo*. EN: https://wess.un.org/wp-content/uploads/2017/09/WESS_2017_Overview_S.pdf
- O'Brien, K., et al. (2007). *Why different interpretations of vulnerability matter in climate change discourses*. *Climate Policy*, 7(1), pp. 73–88.
- ONU (1988) *Resolución 43/53 de la Asamblea General de la ONU del 6 de diciembre de 1988*. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20191230193002/https://www.ipcc.ch/about/history/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2016). *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación: Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria*. Roma: FAO.

- Pantigoso, P. (21 de diciembre del 2018). 20 años consecutivos de crecimiento económico. *Perspectivas EY Perú*. Recuperado de <https://perspectivasperu.ey.com/2018/12/21/20-anos-consecutivos-crecimiento-economico/>
- PNUD (2014). *LA ONU Y LA COP 20 Boletín del Sistema de Naciones Unidas en el Perú*. 9ª Edición - Diciembre 2014. Recuperado de: <http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2014/12/Bolet%20C3%ADn-9-Medidas-frente-al-cambio-clim%20C3%A1tico.pdf>
- Raik, D. (2008). *Power in natural resources management: An application of theory*. *Society and Natural Resources* 21: 8, 729-739.
- Ribot, J. (2011). *Vulnerability before adaptation: toward transformative climate action*. En: *Global Environmental Change*, 21, 4, 2011, 1160–1162.
- Ribot, J. (2014). *Cause and response: vulnerability and climate in the Anthropocene*. *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 41, No. 5: 667-705.
- Rodríguez, I. e Inturias, M. (2018). *Conflict transformation in indigenous peoples' territories doing environmental justice with a decolonial turn*. *Development Studies Research* 5(1): 90-105
- Santander, P. (2011). *Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso*. *Cinta moebio* 41: 207-224. doi: 10.4067/S0717-554X2011000200006. Recuperado de: www.moebio.uchile.cl/41/santander.html
- Sierra, Yvette. (15 junio de 2017). Perú: controversias en el proceso de creación del mecanismo nacional REDD+. *Mongabay*. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2017/06/peru-controversias-proceso-creacion-del-mecanismo-nacional-redd/#:~:text=El%20mecanismo%20REDD%20fue%20ideado,la%20desaparici%C3%B3n%20de%20sus%20bosques>
- Smit, B. y Wandel, Johanna (2006) *Adaptation, adaptive capacity and vulnerability*. Elsevier. *Global Environmental Change*, 16, 282–292, doi:10.1016/j.gloenvcha.2006.03.008
- Soares, D., & Gutiérrez, I. (2012). *Vulnerabilidad social, institucionalidad y percepciones sobre el cambio climático: un acercamiento al municipio de San Felipe, Costa de Yucatán*. *CIENCIA ergo-sum: revista científica multidisciplinaria de la Universidad Autónoma del*

Estado de México, 18(3), 249-263. EN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-461746>

- Stecher, A. (2010). *El análisis crítico del discurso como herramienta de investigación psicosocial del mundo del trabajo. Discusiones desde América Latina*. Universitas Psychologica, 9(1), 93-107. ISSN: 1657-9267. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=647/64712156008>
- Stirling, A. (2010). *Keep it complex*. Nature, 468, 1029-1031.
- Sullivan, Sian (2009) *Green capitalism, and the cultural poverty of constructing nature as service-provider*. Radical Anthropology 3, pp. 18-27. ISSN 1756-090X.
- Tobasura, D., Gurri, F., Blanco, G., Schmook, Birgit. (2018). Enredando bosques y comunidades: territorialización de REDD+ en el ejido Felipe Carrillo Puerto, México. Cuadernos de Desarrollo Rural, vol. 15, núm. 81, 2018. Pontificia Universidad Javeriana. DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr15-81.ebct>
- Turner, B., Kaspersonb, R., Matsone, Pamela... Schiller, A. (2003) *A framework for vulnerability analysis in sustainability science*. PNAS, 100:14, 8074–8079, www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1231335100
- Young, Davis A. (1995). *The biblical Flood: a case study of the Church's response to extrabiblical evidence*. Grand Rapids, Mich: Eerdmans. ISBN 0-8028-0719-4. Archivado desde el original el 31 de marzo de 2007. Consultado el 16 de septiembre de 2008.

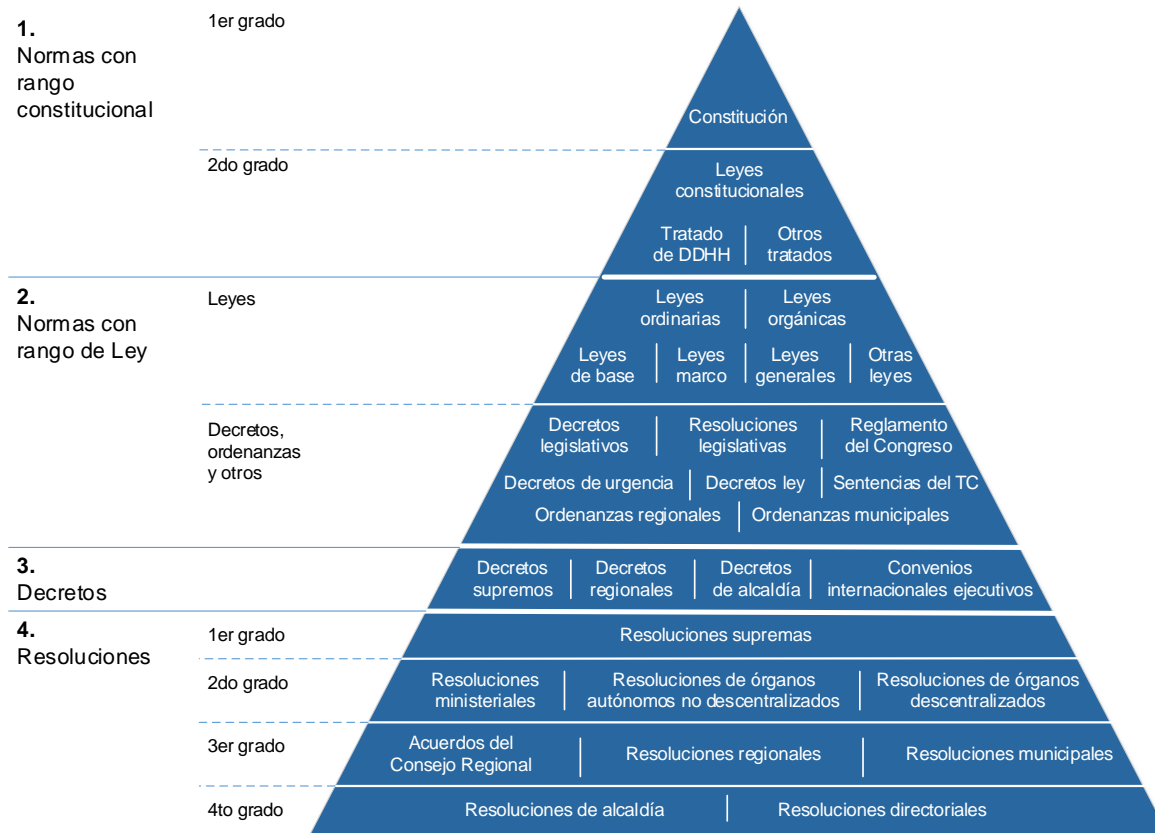
ANEXOS

Anexo 1. Lista de documentos oficiales que incluyen cambio climático

N°	Año	Nombre	Categoría
1	1993	Resolución Legislativa N°. 26185 - Perú adopta la CMNUCC	Convenios
2	1993	Comisión sobre los Cambios Climáticos	Organizaciones
3	1997	Ley 26834 Ley de Áreas Naturales Protegidas	Políticas ambientales
4	1999	Reglamento de la Ley sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad	Políticas ambientales
5	2000	Ley 27345 Ley de Eficiencia Energética	Políticas ambientales
6	2001	Primera comunicación al CMNUCC de Perú	Convenios
7	2002	DS 080-2002-RE y RL 27824 - Perú ratifica el protocolo de Kioto	Convenios
8	2002	Acuerdo Nacional	Otras políticas
9	2002	Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015. D.S. 066-2004-PCM	Políticas ambientales
10	2003	Reglamento de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)	Políticas ambientales
11	2003	Estrategia Nacional de Cambio Climático	Políticas de cambio climático
12	2004	Ley 28245 Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental	Políticas ambientales
13	2005	Ley 28611 Ley General del Ambiente	Políticas ambientales
14	2005	Reglamento de la ley de promoción del mercado de biocombustibles (D.S. 013-2005-EM)	Políticas ambientales
15	2006	Comisión Especial Multipartidaria Cambio Climático y Biodiversidad, del Congreso de la República	Organizaciones
16	2007	D.S. 213-2007-EF Régimen temporal de renovación del parque automotor para fomentar el cambio de matriz energética.	Políticas ambientales
17	2008	Ministerio del Ambiente. D.S. 1013	Organizaciones
18	2008	D.L. 1058 Promueve la inversión para la generación eléctrica con recursos hídricos y otros renovables.	Políticas ambientales
19	2008	Ley de Promoción de la Inversión en Generación de Electricidad con el Uso de Energías Renovables. D.L. 1002	Políticas ambientales
20	2009	D.S. 006-2009-MINAM Adecua el funcionamiento de la Comisión Nacional sobre Cambio Climático a la Ley de Creación del MINAM y a la Ley del Poder Ejecutivo (LOPE).	Organizaciones
21	2009	Política Nacional del Ambiente D.S. 012-2009-MINAM	Políticas ambientales
22	2009	Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas.	Políticas ambientales
23	2009	Ley de Recursos Hídricos. Ley 29338	Políticas ambientales
24	2009	D.G. 002-2009 - MINAM Aprueba el procedimiento para la evaluación y autorización de proyectos de reducción de emisiones de GEI y captura de carbono.	Políticas ambientales
25	2010	Segunda comunicación al CMNUCC de Perú	Convenios
26	2010	Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático	Políticas de cambio climático
27	2011	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021.	Otras políticas
28	2011	Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2014-2017.	Otras políticas
29	2011	Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Ley 29763	Políticas ambientales
30	2011	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres SINAGERD. Ley 29664	Políticas ambientales
31	2011	Reglamento del SINAGERD.	Políticas ambientales
32	2011	Plan Nacional de Acción Ambiental – PLANAA 2011 – 2021.	Políticas ambientales
33	2012	Política Nacional de Educación Ambiental D.S. 017-2012-ED	Políticas ambientales
34	2012	Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres 2014-2021 (PLANAGERD). D.S. 11-2012-PCM	Políticas ambientales
35	2012	Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación en el Sector Agrario 2012 – 2021 (PLANGRACC-A)	Políticas ambientales

36	2013	Amplía la conformación de la CNCC a 35 miembros plenos y con derecho a voto. D.S. 015-2013-MINAM	Organizaciones
37	2013	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.	Otras políticas
38	2013	Agenda Nacional de Acción Ambiental 2013-2014.	Políticas ambientales
39	2014	Ratificación de la enmienda de Doha al Protocolo de Kioto realizada en diciembre de 2012 D.S. 039-2014-RE	Convenios
40	2014	Aprueba el Reglamento Interno de la CNCC y se crea los grupos de trabajo temáticos. R.M. n.º 262-2014-MINAM	Organizaciones
41	2014	Agenda Nacional de Competitividad (2014 – 2018).	Otras políticas
42	2014	Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Eco sistémicos. Ley 30215	Políticas ambientales
43	2014	Aprueba la comercialización de los derechos generados por proyectos de conservación de los ecosistemas naturales presentes dentro de ANP de administración nacional. D.G. 001-2014-SERNANP	Políticas ambientales
44	2014	Ley de Creación del Infocarbono. Aprueba los dispositivos para la elaboración del Inventario Nacional de GEI.	Políticas ambientales
45	2014	Se crea el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña.	Políticas ambientales
46	2014	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2014 – 2021 (PLANAGERD).	Políticas ambientales
47	2015	Se aprueban las Contribuciones Nacionales (iNDC).	Convenios
48	2015	Se crea la Comisión Multisectorial encargada de elaborar la propuesta de las iNDC. R.S. 129-2015-PCM	Políticas ambientales
49	2015	Se crea el Código Técnico de Construcción Sostenible.	Políticas ambientales
50	2015	Reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.	Políticas ambientales
51	2015	Reglamento de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Eco sistémicos.	Políticas ambientales
52	2015	Se aprueba la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático. D.S. 011-2015-MINAM	Políticas de cambio climático
53	2016	Tercera Comunicación a la CMNUCC	Convenios
54	2016	Plan de Acción de Género y Cambio Climático	Políticas de cambio climático
55	2018	Ley Marco de Cambio Climático	Políticas de cambio climático
56	2019	Reglamento de Ley Marco	Políticas de cambio climático

Anexo 2. Jerarquía de Normas de Perú



Anexo 3. Índices de políticas seleccionadas

Estrategia Nacional ante el Cambio Climático

ÍNDICE	Página
I. EL CAMBIO CLIMATICO Y SU IMPORTANCIA EN EL PERU	5
1.1. CAUSAS DEL CAMBIO CLIMATICO GLOBAL	6
Gases de Efecto Invernadero	6
1.2. CONSECUENCIAS DEL CAMBIO CLIMATICO	7
* GLOBAL	7
* LOCAL: VULNERABILIDAD AL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PERU	8
RECURSOS HIDRICOS DE ALTA MONTAÑA	9
LOS IMPACTOS DEL FENOMENO EL NIÑO	9
Ecosistema marino peruano	9
Salud pública	9
Agricultura	9
Infraestructura	9

II. LA CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMATICO Y SU ADOPCION POR EL PERU	10
Principios	11
Compromisos de los Países	12
El Protocolo de Kyoto (1997)	13
Objetivo	13
Mecanismos	14
III. VISION DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMATICO	16
IV. PRINCIPIOS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMATICO	16
V. OBJETIVO GENERAL DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMATICO	17
VI. LINEAS ESTRATEGICAS	17
VII. DESARROLLO DE LAS LINEAS ESTRATEGICAS	18
BIBLIOGRAFIA	28
ANEXO: RESUMEN DE LAS LINEAS Y METAS ESTRATEGICAS	29

24 páginas de
contenido
36 total documento

Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático

ÍNDICE	Página
Introducción	6
Capítulo 1: Conceptos Básicos Sobre el Cambio Climático	10
Capítulo 2: Contexto Internacional y Nacional	14
2.1 Contexto Internacional	14
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	14
Protocolo de Kyoto	14
2.2 Contexto Nacional	14
Política Nacional del Ambiente	14
Estrategia Nacional de Cambio Climático	15
Comisión Nacional de Cambio Climático	16
Comunicaciones Nacionales de Cambio Climático	16
Avances en la planificación regional frente al Cambio Climático	16
Alcances sobre inversión pública en Cambio Climático	18
Aportes de la Población Indígena para enfrentar al Cambio Climático	18
Aportes de la Mesa Andina para la Gestión del Cambio Climático	19
Aportes de la Sociedad Civil al Cambio Climático	20
Capítulo 3: Plan de acción por líneas temáticas	24
3.1 Objetivos Estratégicos del Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático	24
3.2 Línea temática 1: Cuantificación de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), sistemas de reporte y verificación de la información	24
3.3 Línea temática 2: Contribución a la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero	25
3.4 Línea temática 3: Adaptación frente al Cambio Climático	26

3.5 Línea temática 4: Integración de la adaptación y mitigación en procesos de toma de decisiones	28
3.6 Línea temática 5: Fortalecimiento de los sistemas de vigilancia del clima e investigación	28
3.7 Línea temática 6: Fortalecimiento de capacidades y creación de conciencia pública	29
3.8 Línea temática 7: Gestión del financiamiento	30
Programas/proyectos/iniciativas	30
Capítulo 4: Indicadores Generales para Evaluar los Avances del Plan	62
Capítulo 5: Estrategia de Implementación y Supervisión del Plan	66
Bibliografía	68
Anexos	69

63 páginas de
contenido

147 total documento

Ley Marco de Cambio Climático

ÍNDICE	Página
LEY MARCO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO	
CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES	3
Artículo 1. Objeto	3
Artículo 2. Principios	3
Artículo 3. Enfoques para la gestión integral del cambio climático	4
CAPÍTULO II MARCO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO	4
Artículo 4. Gestión integral del cambio climático	4
Artículo 5. Autoridades competentes	4
Artículo 6. Autoridad nacional	5
Artículo 7. Autoridades sectoriales	5
Artículo 8. Autoridades regionales y locales	5
Artículo 9. Comisión Nacional sobre el Cambio Climático	6
Artículo 10. Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático	6
Artículo 11. Actores no estatales en la gestión integral del cambio climático	6
CAPÍTULO III INSTRUMENTOS DE GESTIÓN INTEGRAL PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO	6
Artículo 12. Instrumentos de gestión integral para el cambio climático	6
Artículo 13. Estrategia nacional y estrategias regionales de cambio climático	6
Artículo 14. Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional	6
CAPÍTULO IV MEDIDAS DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO	6
Artículo 15. Medidas de adaptación al cambio climático	6
Artículo 16. Medidas de mitigación al cambio climático	6
Artículo 17. Reducción de emisiones de deforestación y degradación de los bosques	6
CAPÍTULO V EDUCACIÓN, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	7
Artículo 18. Educación ambiental	7
Artículo 19. Investigación, tecnología e innovación	7
CAPÍTULO VI TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	7
Artículo 20. Transparencia y acceso a la información pública	7
Artículo 21. Derecho a la información y a la participación ciudadana	7
Artículo 22. Participación indígena	7
CAPÍTULO VII FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO	7

Artículo 23. Financiamiento	7
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES	7
PRIMERA. Promoción de la inversión pública y privada	7
SEGUNDA. Proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental	8
TERCERA. Proyectos de inversión sujetos al Sistema de Programación Multianual y Gestión de Inversiones	8
CUARTA. Unidades de reducción de emisiones	8
QUINTA. Fondos de garantías	8
SEXTA. Gestión de riesgos en la gestión del patrimonio cultural de la nación	8
SÉTIMA. Gestión de riesgos en la gestión de las áreas naturales protegidas	8
OCTAVA. Gestión de riesgos en la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación	8
NOVENA. Atención para migrante por causas ambientales	8
DÉCIMA. Promoción de la seguridad alimentaria	8
UNDÉCIMA. Reglamentación	8
DUODÉCIMA. Modificación del literal d) del numeral 2 del artículo 10 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	8
ANEXO	9

8 páginas de
contenido
9 total documento

Anexo 4. Análisis tipo de discurso de las políticas seleccionadas

El modelo transdisciplinario nos revela que es posible encontrar más de un tipo de discurso en un texto, documento o pieza. Frente a ello, propone identificar qué tipo de discurso estoy analizando señalando las siguientes características:

Cuadro 6. Tabla matricial tipológica

Tipos de discurso \ Criterios de clasificación	Objeto semiótico-discursivo	Funciones semiótico-discursiva	Aparatos ideológico/hegemonico	Sujetos semiótico-discursivo	Macro-operaciones semiótico-discursivo	Oralidad Escritura Visual Pos-visual	Formalidad informalidad
Discurso político	+	+/-	+	-	+	+	+/-
Discurso histórico	+	+/-	-	+	-	-	+/-
Discurso científico	+	+/-	+	-	+	+	+
Discurso periodístico	+	+/-	-	+	-	+/-	+/-
Discurso literario	+	+/-	-	+	-	+/-	+/-

*Notas

- 1) La sumatoria de los rasgos presentes o ausentes es lo que permite clasificar a los discursos con rigurosidad.
- 2) En la tabla es necesario proyectar los criterios con sus variaciones.
- 3) El llenado de rasgos es aleatorio, a manera de ilustración.

Extraído de Haidar, 2006

1. *Objeto discursivo nuclear*: El objeto discursivo central, mediante el cual se construyen el resto de objetos discursivos. Al tratarse de políticas de cambio climático, efectivamente el objeto discursivo nuclear es “cambio climático” como se puede observar en la figura N°.2. Con base en este objeto discursivo nuclear se construyen los objetos discursivos como la “gestión”, las “estrategias”, los “objetivos” y las “acciones” para hacer frente al “cambio climático”.
2. *Función discursiva*: La finalidad, la razón, la función que pretende cumplir el discurso una vez ejecutado. Si bien por un lado las políticas buscan comunicar y explicar estrategias, objetivos y acciones para hacer frente al cambio climático, su función principal es institucionalizar y normar sobre el asunto a nivel nacional. En particularmente la Ley, ya que no ocupa mucho espacio explicando el porqué de las reglas establecidas para la gestión integral del cambio climático.
3. *Aparatos hegemónicos*: A través de qué aparatos transmite el discurso y pretende cumplir su función. Los aparatos utilizados por estas políticas han sido medios institucionales y oficiales tales como el periódico oficial del Estado “El peruano” y la editora del Ministerio del Ambiente.
4. *Sujetos discursivos*: Quien produce el discurso y quien lo recibe o para quien está dirigido. En el caso de la Estrategia Nacional, esta fue elaborada por una consultora privada a nombre de la Comisión Nacional De Cambio Climático. Mientras que el Plan de Acción y la Ley Marco fueron elaboradas por el Ministerio del Ambiente. Estos textos buscan comunicar e implantar las estrategias, objetivos y acciones al resto de órganos gubernamentales, al sector privado y a la sociedad civil en general.
5. *Macro operación*: Qué es lo que se hace principalmente en dicho discurso. En estas políticas se describe y argumenta las estrategias, objetivos, acciones y reglas para hacer frente al cambio climático en Perú.
6. *Oralidad / Escritura*: Si es un discurso escrito u oral. Son políticas escritas.

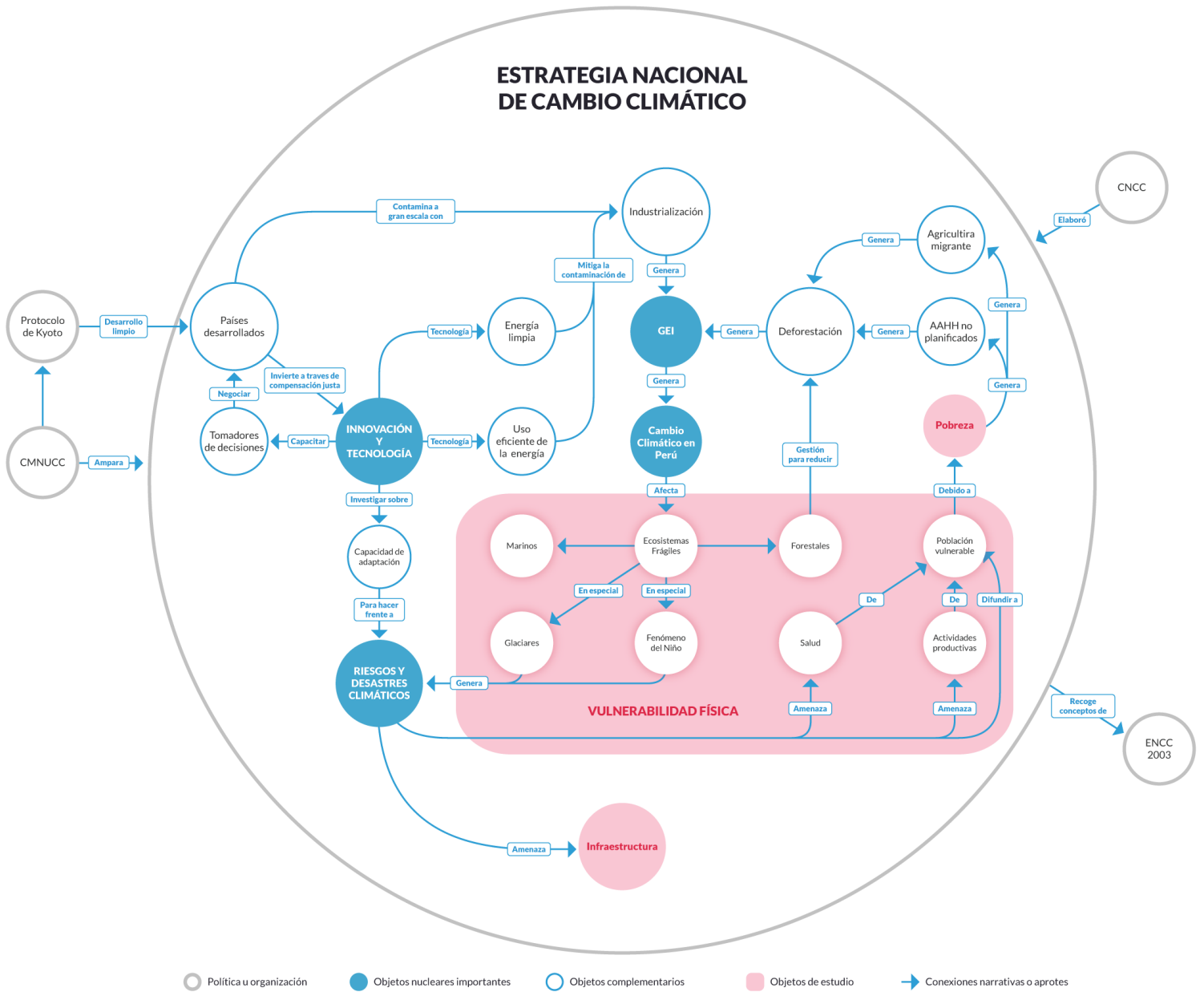
7. *Formalidad / Informalidad*: Si es un discurso formal o informal. Son discursos formales, provenientes de instituciones gubernamentales constituidas, firmadas y aprobadas por altos mandos como el ministro, la presidencia y el congreso según cada política.

Los discursos de las políticas que he seleccionado son primordialmente **discursos políticos** ya que se trata de textos escritos formales, normativos, que describen las estrategias, objetivos y acciones que toma el gobierno para hacer frente al cambio climático

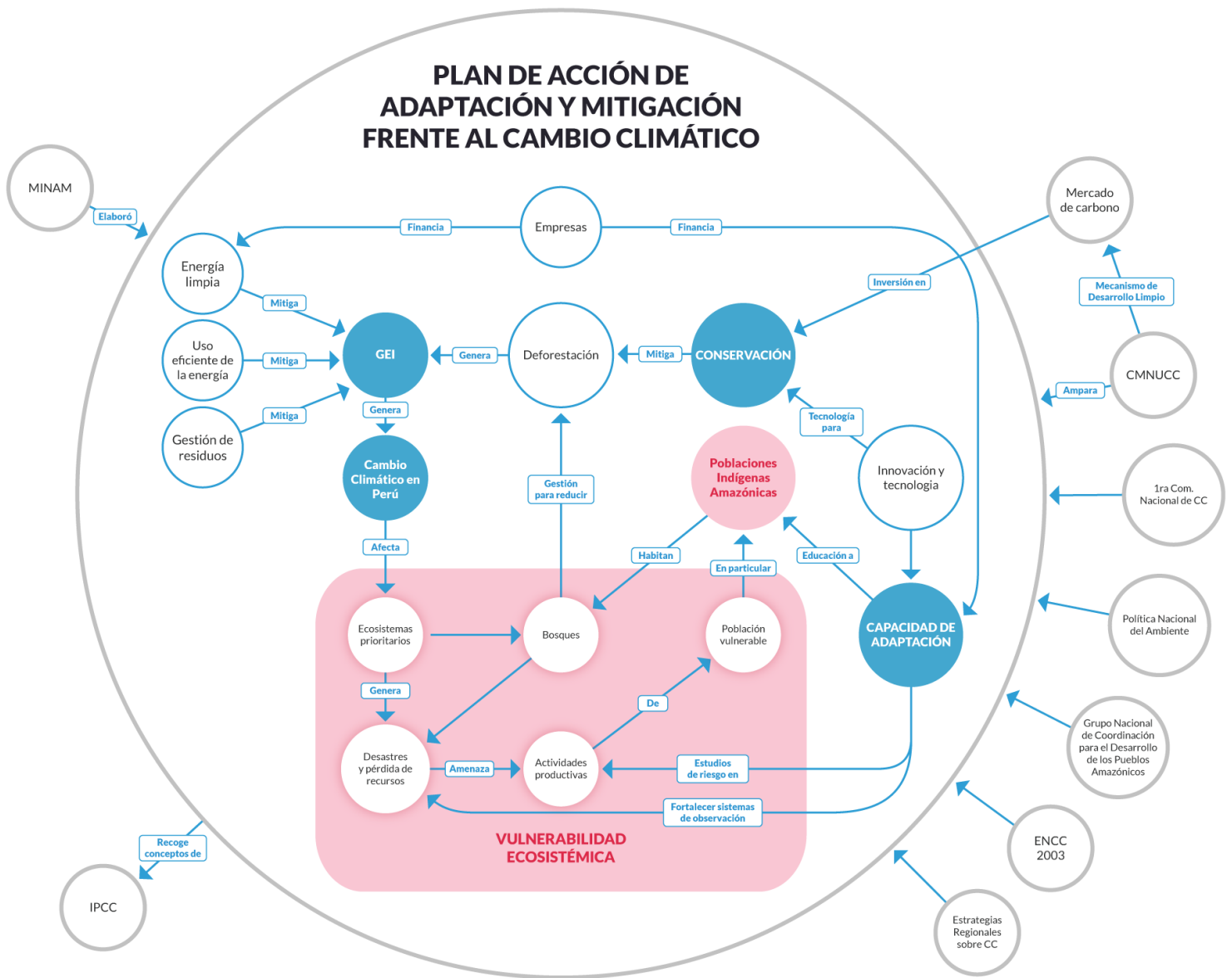
Análisis tipo de discurso

Corpus	Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (2003)	Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático (2010)	Ley Marco de Cambio Climático (2018)
Objeto nuclear:	Cambio climático		
	Estrategias y objetivos para hacer frente	Acciones para hacer frente	Gestión integral
Función discursiva:	Institucionalizar y normar Comunicar y argumentar lineamientos		
Aparatos hegemónicos:	Periódico oficial del Estado "El peruano"		
		Editora del Ministerio del Ambiente	
Sujetos discursivo:	Emisor: Consultora privada, en nombre de la Comisión de Cambio Climático	Emisor: Ministerio del Ambiente	
	Receptor: Órganos del Estado y sociedad civil en general.		
Macro operación:	Descripción y argumentación de lineamientos de cambio climático: estrategias y objetivos / programas y proyectos / disposiciones legales.		
Oralidad / Escritura	Escrita		
Formalidad / Informalidad	Formal		

Anexo 5. Esquema mental del discurso de la ENCC



Anexo 6. Esquema mental del discurso del PAAMCC



- Política u organización
- Objetos nucleares importantes
- Objetos complementarios
- Objetos de estudio
- ➔ Conexiones narrativas o apotes

Anexo 7. Esquema mental del discurso de la Ley Marco de Cambio Climático

