

4.2 Política ambiental y del cambio climático

RESUMEN

El presente documento identifica los principales problemas en la concepción, diseño e implementación de las políticas públicas, de alcance nacional, en materia ambiental y de cambio climático. Las evalúa desde sus especificidades y puntos de encuentro. A partir de este diagnóstico, plantea recomendaciones para la mejora de dichas políticas, las cuales pueden ser incorporadas en los planes de gobierno de los partidos políticos y en el debate electoral de las elecciones generales de 2021, así como en las políticas públicas que, sobre la materia, implementen las nuevas autoridades en el periodo 2021-2026. El documento incorpora en su análisis un enfoque de derechos y la necesidad de cerrar brechas sociales y culturales, tomando en consideración el contexto de la pandemia de la COVID-19 y sus impactos en el futuro inmediato del país.



Ivan Lanegra¹
ASOCIACIÓN CIVIL
TRANSPARENCIA

PALABRAS CLAVE:

política pública, ambiente, cambio climático, desarrollo sostenible

Introducción

Desde la última década del siglo XX, el Estado peruano empezó a formular e implementar políticas ambientales explícitas, inspiradas en el paradigma del desarrollo sostenible y en una visión sistémica del ambiente y sus recursos. El desarrollo de estas políticas está ligado a diversos procesos internos (conflictos sociales frente a riesgos o deterioros ambientales, eventos de contaminación de gran impacto mediático, iniciativas de la burocracia ambiental, etc.), como a otros de alcance internacional e incluso global (tratados internacionales multilaterales en materia ambiental, tratados y políticas de integración comercial, acceso al financiamiento de la banca de desarrollo y al sistema financiero internacional, etc.). Se debe notar que, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, las decisiones no siempre han involucrado a los actores relevantes, en particular a los más vulnerables, quienes son los más impactados por el deterioro ambiental y por el cambio climático.

No hay consenso sobre la evaluación de los avances en la sociedad peruana. Mientras un sector percibe la política ambiental como débil en sus exigencias e implementación (actores que suelen estar ligados a quienes soportan los efectos ambientales negativos de las actividades

productivas y organizaciones de la sociedad civil cuya agenda principal es la conservación ambiental y la crisis climática), otro grupo la califica de excesiva en sus exigencias y de engorrosa implementación, cuestión denominada coloquialmente como “tramitología”. Estos últimos actores —que suelen estar cerca de quienes reciben los beneficios de las actividades extractivas— alegan que las políticas públicas ambientales reducirían la competitividad de las actividades productivas formales. Y, desde ambos lados, se señala la poca efectividad de muchas políticas públicas ambientales, aunque visibilizando diferentes dimensiones de dicha ineficacia en consideración a los intereses descritos. Asimismo, un amplio sector económico (tanto formal como ilegal) actúa —en distinta medida— fuera de dichas políticas públicas, evadiendo los intentos por regular o formalizar sus actividades.

Aunque hay resultados relevantes en la política ambiental, incluyendo el campo de la evaluación ambiental, la fiscalización, el manejo de los recursos hídricos, los bosques y las áreas naturales protegidas,² los logros resultan aún insuficientes para resolver satisfactoriamente los principales problemas medioambientales y climáticos. Un factor clave que explica esta situación es el modelo de desarrollo muy dependiente

¹ El autor agradece a la licenciada en Sociología Tania Daniela Gómez Perochena por el apoyo brindado en la preparación de este documento de política.

² Nos referimos a la creación de instituciones como el Ministerio del Ambiente (2008), el OEFA (2008), el SERNANP (2008), la ANA (2009) y el SENACE (2012), o a la generación de instrumentos como los recogidos en la Ley de la Consulta Previa (2011), la Evaluación Ambiental Global, entre otras normas.

de las actividades extractivas, priorizado e impulsado por las élites económicas nacionales e internacionales en un contexto de gran desigualdad social. Esto ha generado condiciones e incentivos que han limitado la capacidad de regulación, gestión y sanción en materia ambiental, así como la planificación y el ordenamiento territorial en el país. Todo esto ha contribuido a la persistencia de impactos ambientales, socia-



Las políticas ambientales y climáticas deben mejorarse progresiva y continuamente para así contribuir al bienestar y desarrollo colectivo del país.

les y culturales significativos del sector extractivo (legal, formal e informal, así como de gran, mediana y pequeña escala). En este contexto, resulta sumamente difícil poder articular las políticas sectoriales —en particular, la de los sectores productivos— con las políticas ambientales; asimismo, incluir las preocupaciones y demandas de los sectores más vulnerables al deterioro ambiental o al cambio climático en su diseño e implementación.

De forma paralela, la política climática ha logrado avances importantes en la adopción de normativas internacionales y nacionales, sobre todo con la firma del Acuerdo de París (2016) y con la Ley Marco sobre el Cambio Climático (2018). No obstante, el desafío de la implementación es un tema pendiente. En el campo de la adaptación, los avances también se han mostrado escasos. Los devastadores efectos del fenómeno de El Niño, en marzo del 2017, y la insuficiente respuesta del Estado son un punto de inflexión en el reconocimiento del deficiente

progreso en adaptación al calentamiento global, lo cual evidencia la urgencia de una política climática más potente.

Transitar hacia la sostenibilidad requeriría dejar progresivamente un modelo que prioriza la extracción de los recursos primarios, modificar la matriz energética —hacia energías renovables—, y transformar los patrones sobre la ocupación del territorio y sobre el uso de los recursos naturales en cada sector, nivel de gobierno y ámbito socioeconómico; de igual manera, cambiar los patrones de consumo de la sociedad hacia bienes y servicios sostenibles y en condiciones de mayor equidad. Las débiles capacidades sociales y del Estado para aplicar tanto las políticas ambientales como los nuevos objetivos climáticos, a todo nivel, hacen muy difícil abordar estos ambiciosos objetivos, por lo que es indispensable un enfoque gradual.

La respuesta estatal a los retos nacionales y globales, que surgen del continuo deterioro de los ecosistemas y de las condiciones ambientales que rodean a las personas, es crítica, pues de ella depende el bienestar de la población —especialmente de los sectores vulnerables—. Por tal razón, el cierre de brechas sociales y culturales no puede ser sostenible sin atender los problemas ambientales, y sin políticas adecuadas frente al cambio climático. Asimismo, se debe reconocer el lugar prioritario de los ecosistemas peruanos en los esfuerzos globales por la conservación de la biodiversidad, así como en la lucha frente al cambio climático, teniendo presente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del 2030. En suma, tanto por necesidades internas como globales, las políticas ambientales y climáticas deben mejorarse progresiva y continuamente para así contribuir al bienestar y desarrollo colectivo del país.

Opciones de política

A partir del análisis de los principales problemas, los avances en las políticas públicas y las condiciones de gobernanza existentes, recomendamos las siguientes medidas:

- **Mejorar el diseño de las políticas ambientales y climáticas.** Perfeccionar los procesos de diseño de la política ambiental —o de las estructuras de toma de decisión—, mostrando mayor claridad en la relación entre los objetivos de política, los instrumentos y los procesos de implementación. Asimismo, se debe generar un marco de monitoreo y evaluación permanente de la política, con amplia participación pública, y fortalecer la investigación y gestión de la información para el diseño de políticas basadas en evidencia.
- **Fortalecer las capacidades de las autoridades ambientales.** Incrementar las capacidades de rectoría del Ministerio del Ambiente (MINAM), otorgándole autonomía en la definición de las normas ambientales, y competencias en la gestión de los bosques naturales y las cuencas hidrográficas. Fortalecer también a las demás autoridades ambientales en su capacidad de aplicar instrumentos, en particular los de evaluación y fiscalización medioambiental. Del mismo modo, revisar el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- **Diálogo y participación.** Priorizar el diálogo como vía para la atención de los conflictos socioambientales. La adhesión al Acuerdo de Escazú permitirá fortalecer las políticas de información, participación y transparencia —en particular para los grupos más vulnerables—, así como garantizar

los derechos de los defensores ambientales.

- **Descentralización ambiental.** Desarrollar una política explícita sobre descentralización. Dicho proceso debe tener como condición esencial la previa generación de capacidades y el fortalecimiento de las funciones de rectoría (y coordinación). Respecto de las funciones transferidas en la actualidad, establecer un programa específico de apoyo a la generación de capacidades.
- **Sector extractivo.** Implementar las recomendaciones —en particular sobre el sector extractivo— de la Evaluación de desempeño ambiental, de la OCDE y CEPAL, y los consejos en materia ambiental y social de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible. Además, crear un programa para la atención de los pasivos ambientales subsistentes, priorizando los que generan impactos más graves. Asimismo, desarrollar un programa de compensaciones a las personas perjudicadas por los pasivos ambientales, así como por desastres y graves accidentes ambientales, en particular aquellos que afectan a la población más vulnerable.
- **Ordenamiento territorial.** Dictar la Ley de Ordenamiento Territorial, lo cual implica desarrollar una política explícita de ordenamiento que articule y dé coherencia a diversas políticas territoriales existentes: forestal, áreas naturales protegidas, cuencas hidrográficas, bahías y ecosistemas marino-costeros, pueblos en aislamiento y contacto inicial, concesiones sobre recursos naturales, zonificación urbana, etc. Probar la política a través de pilotos en las áreas con mejores condiciones iniciales.
- **Ambiente y competitividad.** Establecer un programa nacional que, en alianza con el sector privado, permita identificar y promover oportunidades para ligar competitividad, in-



La adhesión al Acuerdo de Escazú permitirá fortalecer las políticas de información, participación y transparencia —en particular para los grupos más vulnerables—, así como garantizar los derechos de los defensores ambientales.

versión en tecnología y mejora ambiental (economía verde, economía circular, economía baja en carbono, transición energética, etc.). Vincular el programa con una estrategia de diversificación productiva y fortalecer las herramientas de integración de las políticas públicas con los objetivos ambientales.

- **Lucha contra la corrupción y prevención del crimen en materia ambiental.** Revisar las políticas en esta línea. Es necesario asignarles mayores recursos y articularlas a los esfuerzos generales de promoción de la integridad en el Estado. También se ha de fortalecer al Ministerio Público, así como la capacidad del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para apoyar dicho trabajo, incluyendo su capacidad para asistir a otras entidades con responsabilidades en la fiscalización ambiental.
- **Política ambiental urbana.** Establecer una política ambiental urbana explícita que reconozca los vínculos de las ciudades con lo rural y los servicios ambientales. Se necesita definir un ente regulador para la gestión de los residuos urbanos, dictar la Ley de Aire Limpio, y crear un programa nacional que establezca incentivos para la ampliación de

las áreas verdes y brinde apoyo a los gobiernos locales para mejorar su gestión. Asimismo, se requiere combatir la ocupación ilegal de tierras o los cambios de zonificación irregulares que, entre otros efectos, deterioran ecosistemas valiosos que rodean las ciudades. Concretar las inversiones previstas y canalizar nuevas, en materia de saneamiento urbano, en particular en lo que concierne al tratamiento de aguas residuales y a las acciones de reaprovechamiento de dichas aguas.

- **Política climática.** Implementar las medidas previstas por el Perú, en el marco del Acuerdo de París, en materia de mitigación y adaptación al cambio climático (contribuciones nacionalmente determinadas), articulando ambos conjuntos de medidas a una estrategia más amplia de transformación de la economía y de la sociedad. Además, implementar el Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático, y asignar recursos adicionales que permitan mejorar el posicionamiento del Perú en el escenario internacional sobre el calentamiento global, en un contexto de crisis mundial. Se deben visibilizar y potenciar las sinergias entre la agenda climática y la agenda del desarrollo sostenible (ODS).
- **Actividades ilegales y formalización.** Revisar las estrategias frente a las actividades ilícitas (tala y minería ilegales), priorizando la atención a las fuerzas motrices que impulsan su desarrollo (ausencia de una política territorial, debilidad de las políticas de desarrollo rural, etc.) antes que la sola coerción. Se debe ligar esto al fortalecimiento de la lucha en favor de la integridad pública y contra las conexiones internacionales delictivas de estas actividades.
- **Pueblos indígenas.** Ligar los instrumentos de evaluación de impacto ambiental con la

protección de los derechos colectivos de los pueblos originarios, en particular a través de la consulta previa y otros mecanismos de participación indígena. Igualmente, fortalecer institucionalmente la Plataforma Indígena Climática, otorgando mayor capacidad de involucramiento a las comunidades nativas y campesinas en la formulación de las políticas climáticas con enfoque territorial. Culminar el proceso de titulación de tierras y territorios indígenas, incluyendo derechos sobre los bosques naturales.

Recomendaciones

- Establecer acuerdos sobre las prioridades de la agenda ambiental y climática, como parte de los pactos políticos necesarios para enfrentar las consecuencias inmediatas de la pandemia de la COVID-19. Trazar líneas rojas y visibilizar lo que está en juego para los más vulnerables.
- Establecer una relación transparente y honesta con los distintos actores de la sociedad civil que mantienen demandas justas, con contenido ambiental, y que han sido postergadas por mucho tiempo. Definir cronogramas claros y con recursos financieros y humanos suficientes, que brinden certidumbre sobre el cumplimiento de las demandas.
- Vincular la política ambiental con los esfuerzos en favor de una política contra la corrupción y en pro de la integridad pública.
- Elevar el perfil público del Ministerio del Ambiente.

Hoja de ruta

100 días

- Aprobar el Consenso Nacional por la Sostenibilidad y el Clima.
- Fortalecer el trabajo conjunto entre el Ejecutivo y el Parlamento —a través de su comisión especializada— para impulsar la agenda legislativa.
- Presentar al Congreso de la República el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.
- Presentar al Congreso de la República el proyecto de Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Presentar al Congreso de la República el proyecto de Ley de Aire Limpio.
- Presentar un plan de desarrollo de capacidades en materia ambiental.

1 año

- Crear los programas especializados señalados en la sección de opciones de política.
- Iniciar la implementación de un plan actualizado para poner en marcha las recomendaciones de la OCDE y CEPAL —incluyendo su actualización— y las de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible.
- Establecer un plan nacional de atención de pasivos ambientales que establezca un cronograma claro, y con recursos suficientes, para atender los pasivos que generan mayores efectos ambientales negativos.
- Lanzar un plan nacional sobre ciudades sostenibles, que identifique e integre todas las inversiones previstas hasta el 2026 para la mejora de la calidad ambiental urbana.
- Establecer una política nacional frente al aprovechamiento ilegal de los recursos naturales. Lanzar un nuevo programa que identifique e integre las políticas de desarrollo rural que permitan reducir los incentivos a actividades ilegales, en particular en la Amazonía; asimismo, contar con una iniciativa contra el crimen ambiental.
- Lanzar la iniciativa por la integridad ambiental.
- Aprobar un plan de descentralización ambiental.
- Aprobar la Ley de Aire Limpio.
- Aprobar la legislación que actualiza el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Aprobar la Ley de Ordenamiento Territorial.

5 años

- El SERFOR y la ANA están adscritos al Ministerio del Ambiente.
- El gobierno reporta avances significativos en las contribuciones nacionalmente determinadas y en la implementación del Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático.
- Todas las demandas de titulación de tierras y territorios indígenas han sido atendidas.
- Todas las recomendaciones OCDE y CEPAL, y de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible, han sido implementadas.
- Todos los pasivos ambientales priorizados han sido atendidos.