

EL PROCESO POLÍTICO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS CLIMÁTICAS EN EL PERÚ: LA TORTUOSA TRAVESÍA DE LA LEY MARCO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (2008-2018)

Fernando Bravo Alarcón

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: 0000-0001-6241-8136

Resumen: Este artículo busca contradecir el supuesto que los asuntos ambientales y climáticos se hallan subordinados a la agenda del crecimiento económico en el ámbito de las políticas públicas y las decisiones legislativas. Por el contrario, propone que determinadas condiciones políticas y eventos extraordinarios pueden articularse de tal modo que impulsan exitosamente las iniciativas ambientales y climáticas en el debate público, las cuales, lejos de ser vistas como cuestiones residuales que se pueden postergar sin mayores costos políticos, logran eventualmente superar la valla de las objeciones económicas y los reparos ideológicos. Para respaldar este argumento, se analiza el complejo proceso político que la ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, enfrentó prácticamente desde el año 2008, con los primeros proyectos de ley, hasta su aprobación en el Congreso de la República en el 2018 y su consiguiente promulgación por parte del poder Ejecutivo.

Palabras clave: Cambio Climático. Parlamento. Proceso Legislativo. Legislación Ambiental. Bancada Legislativa. Comisión Parlamentaria. Politización. Perú.

The Political Process of Climate Legislative Initiatives in Peru: The Tortuous Journey of The Climate Change Framework Law (2008-2018)

Abstract: This article seeks to contradict the assumption that environmental and climate issues are subordinated to the economic growth agenda in public policy and legislative decisions. On the contrary, it proposes that certain political conditions and extraordinary events might be coordinated in such a way as to successfully drive environmental and climate initiatives into public debate, which, far from being seen as residual issues that can be postponed without major political costs, eventually manage to overcome the hurdle of economic objections and ideological misgivings. To support this argument, we analyze the complex political process that Law 30754, Framework Law on Climate Change, has faced since even as early as 2008, with the first bills, until its approval in the Congress of the Republic in 2018 and its subsequent enactment by the Executive Branch.

Keywords: Climate change. Parliament. Legislative process. Parliamentary committee. Parliamentary group. Politicization. Peru.

Fernando Bravo Alarcón

Sociólogo, magíster en Desarrollo Ambiental y magíster en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde es docente. Ha culminado sus estudios de Doctorado en Antropología en la misma casa de estudios. Ha sido secretario técnico de la Comisión Especial de Cambio Climático y de la Comisión de Ambiente y Ecología del Congreso de la República.

Correo: fbravo@pucp.edu.pe

1. Introducción

Los asuntos ambientales y climáticos suelen suscitar posiciones políticas encontradas que confunden a cualquier observador: de un lado, la gran mayoría de actores políticos alega reconocer la importancia de lo ambiental y la necesidad de atenderlo resueltamente; de otro, cuando se trata de adoptar decisiones concretas sobre dicha materia, esos mismos políticos, o las posponen o las sabotean con medidas en contrario. En otras palabras, bajo ciertas circunstancias las causas ambientales parecen provocar adhesiones y apoyos entusiastas en las elites políticas, pero bajo otras, como cuando estiman la existencia de riesgos para el crecimiento económico o la inversión privada, aquellas responden con reparos y suspicacias que las llevan a contradecir su inicial identificación.

No son pocas las circunstancias que corroboran lo afirmado. Por ejemplo, si en junio de 2008 el Congreso de la República aprobó la ley 29243, que ampliaba la emergencia ambiental a cuestiones de salud, contradictoriamente, al año siguiente aprobaba la ley 29410, dándole más tiempo a la empresa Doe Run Perú en La Oroya para cumplir con su plan de manejo ambiental, lo que significaba más plomo sobre dicha localidad. Asimismo, si en setiembre de 2013 el Congreso instituye el Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Biodiversidad con la intención de conectar a los legisladores peruanos con otros parlamentos del mundo comprometidos en materia ambiental y climática, al año siguiente aprueba el conocido «paquetazo ambiental» (ley 30230), con el que se relaja la fiscalización de las industrias extractivas, bajo el supuesto de que las exigencias ambientales traban las inversiones privadas.

Estas contradictorias señales ejemplifican la actitud general con que el parlamento peruano aborda los asuntos ambientales o climáticos ¹. En este artículo se examina el caso de la ley 30754,

¹ Otro caso llamativo fue el rechazo de diversas bancadas parlamentarias, en octubre de 2020, a la ratificación del Acuerdo de Escazú, tratado internacional que promueve el derecho a la información ambiental y la protección de los derechos ambientales. Esta posición contraambientalista fue promovida por diversos colectivos y medios de comunicación de derecha, así como por sectores empresariales (Romo & Praeli, 2020).

Ley Marco sobre Cambio Climático (LMCC), cuya tortuosa trayectoria legislativa grafica que bajo ciertas circunstancias extraordinarias las iniciativas ambientales pueden superar las presiones de los sectores que privilegian el modelo económico imperante. Para dicho examen, se ha hecho un trabajo de campo presencial, en este caso, en las sesiones de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE). Asimismo, se ha sostenido consultas directas con algunos congresistas y ex congresistas involucrados con los hechos políticos que aquí se reseñan, como también con asesores de la CPAAAAE y del Grupo de Trabajo de Cambio Climático y Biodiversidad. Todo esto se complementó con el acceso a las transcripciones de las sesiones de la CPAAAAE y de los plenos del Congreso de la República que obran en su portal web².

2. Marco teórico: politización, cambio climático y agenda legislativa

Más allá de las dimensiones físico-químicas del cambio climático (CC) estudiadas por la ciencia, es un hecho innegable que este posee aspectos políticos y económicos que también condicionan su tratamiento: «La política y la economía y no el conocimiento científico son los elementos más influyentes en la voluntad para tomar las decisiones requeridas para frenar lo que los expertos consideran como un calentamiento promedio tendencial del clima planetario» (Lezama, 2014, p. 116). Así, en la medida que los asuntos ambientales son también problemas de textura social y política (Lezama, 2004, p. 16), donde los científicos no son quienes determinan las acciones climáticas, corresponde a los decisores de las arenas políticas y económicas la responsabilidad de consensuar, adoptar y aplicar las políticas públicas encaminadas a definir y resolver las agendas ambientales. Uno de esos espacios es el escenario parlamentario, donde es posible detectar las posiciones programáticas de los partidos frente a los tópicos ambientales y climáticos, al margen de la generalidad de sus discursos políticamente correctos en torno a los mismos.

A diferencia de lo que ocurre en el Perú, donde la agenda pública casi nunca se define ambientalmente, el debate público contemporáneo de los países occidentales ha convertido al calentamiento global en un asunto generador de controversias y de diferencias políticas. Como afirman Otteni & Weisskircher (2021, p. 2), no debe extrañar que las cuestiones ambientales marquen

² El presente artículo condensa, resume y actualiza la tesis de maestría en Ciencia Política con mención en Política Comparada sustentada por el autor en 2019, con el título *El papel de los parlamentos en los asuntos climáticos: la actitud legislativa del Congreso de la República del Perú frente a la Ley marco sobre cambio climático*.

la competencia entre los partidos políticos en el mundo occidental: el calentamiento global ya dejó de ser un *valence issue*, una materia de consenso carente de diferencias ideológicas relevantes, para politizarse y transformarse en un tema controvertido en el que los valores, las creencias y también la economía separan a los actores.

Una de las pocas contribuciones académicas que ha intentado sistematizar las relaciones entre la política, las posiciones ideológicas y las actitudes ambientales a nivel de las elites partidarias en América Latina³, es la línea argumentativa esbozada por Ryan (2014, 2017) quien discute los posibles patrones que siguen los partidos y los grupos parlamentarios de la región cuando se posicionan frente a cuestiones climáticas. Dicho autor recupera el concepto de *politización del cambio climático* usado por el politólogo inglés Neil Carter (2006), con el que se refiere al «proceso de posicionamiento de la problemática del cambio climático en la agenda política, por el cual se convierte en una cuestión de relevancia electoral y competencia entre los partidos políticos» (Ryan, 2017, p. 278). En ese sentido, una fuerte politización señalará que el clima logra transformarse en un asunto que genera divisiones políticas y posiciones encontradas, o sea, que reviste importancia para los actores. En contraste, un bajo nivel de politización será indicativo de que la cuestión no concita mayores contradicciones ni diferenciaciones sustantivas entre las organizaciones partidarias, por lo que posiblemente no recibirá atención prioritaria.

Respecto a la actitud adoptada por los partidos o las bancadas parlamentarias frente a las cuestiones ambientales o climáticas, Carter identifica tres posibles estrategias: la *adversarial*, que rechaza dichos temas de manera abierta y explícita, sea por exagerados, alarmistas, ideologizados o por formar parte de las agendas de adversarios políticos; la de *indiferencia*, que los ignora o no los considera políticamente relevantes o rentables; la de *integración*, por la cual los incorporan dentro de sus plataformas programáticas (Carter, 2013, p. 76; Ryan, 2017, pp. 278-279). Cabe decir que estas actitudes se hallan sujetas a posibles reelaboraciones en función de los intereses de los grupos políticos, pero también de la importancia que los tópicos ambientales y climáticos obtienen en las agendas de otros actores influyentes, tales como los medios de comunicación, la opinión pública, los movimientos sociales, las ONG y los organismos supranacionales. Sin embargo, como se verá más adelante, es posible que determinados eventos de significancia global o amenazantes

³ Para países del Norte desarrollado hay una bibliografía más amplia. A modo de ejemplos están Farstad (2018) o Yun Chen et al. (2021), quienes exploran la relación entre partidos políticos y cambio climático en dichos países.

fenómenos de la naturaleza modifiquen la actitud y las estrategias con que los partidos o las bancadas parlamentarias evalúan los referidos tópicos.

3. Las primeras iniciativas climáticas en la arena parlamentaria

Fue en el quinquenio legislativo 2006-2011 que comenzaron a registrarse las primeras iniciativas sobre asuntos climáticos en el Congreso de la República, tras dos hechos políticos importantes en materia ambiental. El primero fue la creación, en abril de 2007, de la Comisión Especial Multipartidaria Cambio Climático y Biodiversidad dentro del Congreso de la República; el otro, en diciembre de 2007, fue el anuncio del por entonces presidente Alan García de crear un ministerio del medio ambiente, decisión que se materializó en mayo de 2008. Estos eventos empujaron a que dentro del Congreso se presenten algunas propuestas legislativas sobre la materia: en marzo de 2008 se presentó el proyecto 2166/2007-CR, que proponía fomentar acciones para atenuar el CC, tras lo cual se hizo lo propio con cuatro proyectos más. No obstante, tales iniciativas no poseían una adecuada sustentación técnica ni el suficiente empoderamiento político de sus autores, pues ninguna llegó a ser aprobada ⁴.

4. El periodo parlamentario 2011-2016

4.1 El efecto COP20

En este periodo, y en la medida que los temas climáticos y ambientales iban ganando una mayor exposición pública a escala nacional y global, el gran motivante e impulsor de iniciativas legislativas fue la decisión gubernamental de realizar en el Perú la vigésima versión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en el año 2014. El Estado peruano, a través del Ministerio del Ambiente, emitió el 16 de julio de 2013 el decreto supremo 007-2013-MINAM, con el que declaró de interés nacional la realización de dicha conferencia (COP20) en suelo peruano.

Esta decisión colocaría en agenda la temática del clima, abriendo una ventana de oportunidad para los legisladores, entre quienes el asunto comenzaba a politizarse: poco tiempo después del anuncio del Perú como sede de la COP20, y tras un silencio legislativo climático de tres años, en el Congreso se gestó un inusitado interés en la materia. Las fechas de la Tabla 1 muestran cómo

⁴ Los proyectos 2166/2007-CR y 2507/2007-CR fueron dictaminados negativamente en la Comisión de Ambiente y Ecología. En cuanto al 4011/2009-CR y al 4201/2010- CR, estos no lograron ser dictaminados, mientras que el 4046/2009-CR fue retirado por su autor.

EL PROCESO POLÍTICO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS CLIMÁTICAS EN EL PERÚ:
LA TORTUOSA TRAVESÍA DE LA LEY MARCO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (2008-2018)

se fueron multiplicando una serie de iniciativas, mayormente legislativas, orientadas a hacer del CC objeto de tratamiento legal y político: diversas bancadas parlamentarias presentaron un total de doce proyectos de ley, pero también se instituyó un grupo de trabajo especializado en la materia, además de organizar conversatorios y foros de amplia convocatoria. La cuestión climática se politizaba, en el sentido señalado por Carter (2006).

Tabla 1. Cronología de la dinámica político-parlamentaria frente a los asuntos climáticos (2011-2016)

Fecha	Actos parlamentarios
18 jul. 2013	Tras publicar el decreto supremo 007-2013-MINAM, que declara de interés nacional la realización de la COP20, el ministro del Ambiente Manuel Pulgar Vidal anuncia la designación oficial del Perú como sede de dicho evento.
2 oct. 2013	En el Congreso de la República se crea el Grupo de Trabajo sobre CC y Biodiversidad, coordinado por el congresista Daniel Abugattás.
Dic. 2013	El grupo parlamentario Fuerza Popular presenta el proyecto 3118/2013-CR, que propone la Ley marco sobre CC.
Abril 2014	El grupo parlamentario Nacionalista presenta el proyecto 03356/2013-CR que propone la Ley marco para la gestión pública del CC.
Abril 2014	Fuerza Popular presenta el proyecto 3339/2013-CR que establece marco regulatorio para desarrollo de políticas públicas de adaptación al CC.
Mayo 2014	El grupo parlamentario Nacionalista Gana Perú presenta el proyecto 03487/2013-CR que establece que el presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Ambiente informen al Congreso sobre efectos del CC.
Junio 2014	La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE) aprueba un dictamen que propone la ley de CC. En noviembre, por problemas de originalidad del dictamen, este retorna a la referida comisión.
Octubre 2014	El grupo Acción Popular-Frente Amplio presenta el proyecto 3925/2014-CR que plantea la Ley marco de CC.
Octubre 2014	El grupo Dignidad y Democracia presentó proyecto 3927/2014-CR que declara de necesidad pública la promoción de protección de tecnologías tradicionales para conservación de la biodiversidad en la producción agropecuaria y la adaptación al CC.
24 oct. 2014	En el Congreso se realiza el Foro-panel «COP 20: El rol del Congreso en la Gestión de la Legislación Nacional Frente al CC».
Noviembre 2014	La bancada Nacionalista presenta proyecto 3948/2014-CR que plantea la Ley para la acción ante el CC.
Noviembre 2014	El grupo Acción Popular-Frente Amplio presenta proyecto 3952/2014-CR que declara de prioridad nacional las políticas públicas ante el CC.
Diciembre 2014	La Comisión de Descentralización solicita que un grupo de proyectos de ley sobre CC les sean derivados.
Diciembre 2014	Se realiza la Reunión Parlamentaria con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el CC.
Marzo 2015	El grupo parlamentario Perú Posible presenta proyecto 4234/2014-CR que declara de necesidad pública los proyectos de inversión pública para mitigar o adaptarse al CC.
Marzo 2015	El grupo parlamentario Solidaridad Nacional presenta proyecto 4266/2014-CR que declara de interés nacional las políticas públicas de adaptación frente al CC.
Marzo 2015	Perú Posible presenta proyecto 4356/2014-CR que propone la Ley marco para mitigar y adaptarse al CC.
Marzo 2015	La CPAAAAE aprueba por unanimidad el dictamen sobre la ley marco de CC.
Agosto 2015	Nueva mesa directiva controlada por la oposición decide salida del congresista Abugattás de la coordinación del grupo de trabajo de CC.
Noviembre 2015	La Comisión de Descentralización aprueba por unanimidad el dictamen sobre la ley marco de CC.
Mayo 2016	Perú Posible presenta proyecto 5341/2015-CR que declara de necesidad pública la implementación proyectos de inversión para mitigación del CC.
Julio 2016	Finaliza el periodo parlamentario; los dictámenes aprobados por la CPAAAAE y la de Descentralización no logran ser debatidos en el Pleno.

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

Sin embargo, que la COP20 haya gatillado un inusitado interés por parte de los parlamentarios nacionales hacia los asuntos climáticos no es una reacción que ocurra particularmente en el Congreso del Perú: en México, cuando dicho país organizó la COP16 en noviembre de 2010, el evento politizó la temática del clima e impulsó la presentación y debate de proyectos de ley, con el propósito de llegar a esa cumbre con una ley bajo el brazo, dando más lustre al país anfitrión. Pese a los esfuerzos de los actores involucrados —el por entonces presidente Felipe Calderón y el senador Alberto Cárdenas, ambos del Partido Acción Nacional—, México no pudo arribar a la cita con el referido dispositivo legal aprobado.

Después de no pocas idas y venidas, casi dos años después, tanto la cámara de diputados como la de senadores lograron aprobar la Ley General de Cambio Climático, a pocos días de culminar la legislatura correspondiente, publicándose el 6 de junio de 2012 (Ávila, 2011, 2012; Torres, 2013, p. 903). Si bien la COP16 operó como una coyuntura favorable, ella no fue suficiente: fue necesario el liderazgo político del presidente Calderón y del senador Cárdenas, insinuando ya que el apoyo a una causa climática necesita de coaliciones políticas convencidas y no solo de advertencias científicas o de adhesiones políticamente correctas.

En el caso peruano, ¿tendría la COP20 el impulso suficiente como superar coyunturas poco favorables y sostener un consenso climático en la esfera legislativa?

4.2 El efecto COP20 y el liderazgo político se desvanecen

Cuando dentro del Congreso se instituyó, en octubre de 2013, el Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Biodiversidad (GTCCB), liderado por el congresista Daniel Abugattás, dicho espacio recibió el apoyo de todas las bancadas, así como del propio Ministerio del Ambiente, además del patrocinio de la ONG Globe Internacional, ratificando la condición del CC como un *valence issue*: no había motivos para oponerse al tema, más aún cuando el respaldo consensual se legitimaba con la COP20.

Sin embargo, en paralelo a esta coyuntura climática, dentro del parlamento se suscitaron una serie de cambios, recomposiciones y contramarchas de diverso alcance que afectaron el destino de los numerosos proyectos que proponían una ley de CC. La pérdida del liderazgo de Abugattás en su bancada, agudizado por su creciente distanciamiento con el presidente Ollanta Humala y la primera

dama Nadine Heredia, restaron peso a sus esfuerzos en sacar adelante la propuesta legislativa. Por ejemplo, cuando las delegaciones internacionales ya se encontraban en el país para la COP20, extrañamente, en el Congreso de la República se organizaron dos eventos climáticos casi en paralelo, indicativo de que el papel de Abugattás perdía capacidad de convocatoria: uno de ellos, la Cumbre de Legisladores Globe COP-20, lo organizó el referido congresista con apoyo de la cooperación internacional, mientras que el otro, la Reunión Parlamentaria con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, lo realizó la presidencia del Congreso con recursos propios. No está de más decir que Abugattás no fue invitado para este último evento, en un contexto donde no se entendía por qué se organizaban dos actividades paralelas y redundantes.

Con todo, hubo otro actor, el Ministerio de Economía (MEF), que sistemáticamente comenzó a poner cortapisas a los proyectos de ley en materia climática⁵. Por ejemplo, sobre el proyecto 3339/2013-CR, que propone un marco regulatorio de políticas públicas para el CC:

[...] mediante oficio 5293-2014-PCM/SG/OCP, adjunta opiniones técnicas emitidas por la secretaría general del Ministerio de Economía y Finanzas y del Presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico a través de los cuales opina de manera desfavorable en el sentido de considerar una reevaluación del proyecto⁶.

Igual temperamento prevaleció sobre el proyecto 3952/2014-CR, el cual planteaba declarar de prioridad nacional la respuesta de políticas públicas ante el CC: «mediante oficio N° 2177-2014-EF/10.01, de fecha 18 de diciembre de 2014, remite el informe N° 406-2014-EF/62.01, elaborado por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, que emite opinión desfavorable»⁷. En todos los proyectos presentados en la coyuntura de la COP20, el MEF⁸, u opina desfavorablemente o les identifica deficiencias que los harían inviables, por lo que es probable que su negativa haya funcionado como un importante elemento disuasivo para no pocos congresistas al momento de impulsar tales iniciativas. El mencionado congresista Abugattás

⁵ Como parte de los procesos parlamentarios, los proyectos son sometidos a la opinión de los sectores ministeriales pertinentes, y en el caso de aquellos sobre CC, el MEF se manifestaba reiteradamente en contra de la aprobación de tales iniciativas.

⁶ Dictamen de la Comisión de Descentralización recaído en el proyecto 3339/2013-CR.

⁷ Dictamen de la Comisión de Ambiente y Ecología recaído en el proyecto 3952/2014-CR.

⁸ Vale decir que, dentro del Congreso, el MEF es percibido como el sector más influyente del poder Ejecutivo, en tanto maneja presupuestos, cuenta con información estratégica y suele recibir los apoyos políticos de los sectores empresariales y mediáticos más preeminentes, todos ellos afines a la economía de mercado.

lo resumió así: «El ministro [del Ambiente] sí estaba de acuerdo [con una ley de cambio climático], pero la oposición venía del MEF avalado por la doña⁹. Y como ella maneja[ba] la presidencia del Congreso, no se agendó nunca»¹⁰.

Adicionalmente, aparecieron otros obstáculos que complicaron la aprobación del dictamen sobre el clima que iba a ser debatido en el Pleno: el dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE) tuvo problemas de originalidad, lo que obligó a que esta comisión volviera a trabajarlo (Lanegra, 2014) de igual modo, se decidió también enviar los proyectos a la Comisión de Descentralización, lo que complicó su proceso legislativo.

Sin embargo, quizá lo más determinante para neutralizar el empuje político de Abugattás fue el cambio en la correlación de fuerzas políticas en el Congreso: en julio de 2015 la bancada oficialista perdió el control de la mesa directiva, lo que implicó la rotación de cargos en las comisiones, grupos de trabajo y oficinas antes manejadas por el Partido Nacionalista y sus aliados. Abugattás fue reemplazado en el GTCCB por el congresista Mariano Portugal, quien no continuó con la dinámica precedente. Al final, esta instancia perdió capacidad de iniciativa y se diluyó en la rutina, tendencia que fue advertida por Globe Internacional, quien dejó de brindar el soporte institucional anteriormente prestado¹¹.

Fuera de juego, con una mesa directiva a la que ya no tenía acceso y con escaso poder de agenda positivo, Abugattás no pudo lograr que el Pleno ponga a debate los dictámenes favorables a la ley marco de cambio climático, pese al insistente pedido de otros legisladores de diferentes bancadas: «Todos sabían que esa [ley] era un proyecto que yo había liderado, y había la orden de bloquear todo lo que era Abugattás [...] la orden no solamente venía de Fuerza Popular, la orden también venía de la señora Heredia¹²». Se le repreguntó por el aparente interés climático del gobierno de Humala, recordándole que el presidente viajó a Naciones Unidas para presentar las Contribuciones Nacionales del Perú ante la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, a lo que respondió: «La foto, la foto»¹³.

⁹ Se refiere a la primera dama Nadine Heredia.

¹⁰ Entrevista a Daniel Abugattás, octubre de 2016

¹¹ Esta situación de improvisación llegó a su clímax en diciembre de 2015, cuando, en ocasión de la COP21 en Francia, donde se iba a discutir y consensuar el posteriormente denominado Acuerdo de París, los nuevos congresistas miembros del GTCCB viajaron en vano a dicho evento, pues se les negó el acceso a las reuniones y mesas.

¹² Entrevista a Daniel Abugattás, octubre de 2016.

¹³ Considérese que, en sus últimos días de gobierno, la gestión de Humala ratificó el Acuerdo de París, a través del decreto supremo 058-2016-RE.

Como se advierte hasta acá, la impostada identificación del Gobierno de entonces con la agenda climática, las resistencias por parte del influyente MEF, junto al activismo de legisladores cuya efectividad estaba condicionada a las contingencias y vaivenes del poder, todo ello en medio de complicados procesos legislativos (cantidad de proyectos, su envío a dos comisiones, plagios), anularon el contexto favorable que la COP20 había abierto. ¿Habría otras oportunidades para las iniciativas climáticas en un nuevo parlamento?

5. El periodo parlamentario 2016-2021

5.1 El efecto Niño Costero y sus resistencias

Habiéndose perdido la ventana de oportunidad abierta por el efecto COP20, los ajustados resultados electorales de 2016 y el nivel de confrontación resultante daban la apariencia de mostrarse poco auspiciosos para las causas ambientales y climáticas: la llegada a la presidencia del economista y banquero Pedro Pablo Kuczynski, así como la nueva composición del Congreso de la República, donde destacaba la hegemonía casi determinante del grupo parlamentario fujimorista Fuerza Popular, presagiaban un escenario marcado por la polarización y el obstruccionismo donde los asuntos ambientales no tenían por qué ocupar ningún lugar de prioridad en la agenda de los actores políticos.

Sin embargo, el proceso y las coyunturas políticas entre 2016 y 2018 conocieron giros inesperados, donde episodios climáticos, activismos voluntaristas y eventos políticos extraordinarios se alinearon de tal manera para revertir las adversas perspectivas señaladas en el párrafo anterior.

De alguna forma, el nuevo e inesperado resucitador del interés climático por parte del parlamento elegido para el periodo 2016-2021 fue un fenómeno precisamente hidroclimático, cuyo desastroso impacto en la sociedad, la infraestructura y la economía del país recordó el alto grado de vulnerabilidad y riesgo de su territorio y población ante amenazas naturales. Entre los meses de febrero y marzo de 2017, el denominado Niño Costero asoló la región central y norte del país con huaycos, desbordes de ríos, intensas lluvias y altas temperaturas. Las grandes pérdidas materiales, económicas y humanas propinadas por esta anomalía climática forzaron al Congreso no solo a suspender sus actividades en los momentos más críticos del episodio, sino también a retomar un inusitado interés en el calentamiento global y sus

implicancias para el Perú. ¿Acaso los políticos evaluaron que el Niño Costero¹⁴ podría politizar los temas climáticos, convirtiéndolos en una cuestión de relevancia política sobre el que la ciudadanía y los medios asumirían una actitud más vigilante?

Como lo ilustra la Tabla 2, si bien antes del Niño Costero se sucedieron algunas propuestas legislativas climáticas, estas se multiplicaron notoriamente tras él: junto a otros proyectos de ley sobre el mismo problema, se presentaron mociones que creaban comisiones especiales para el seguimiento de fenómenos climáticos y desastres. El poder Ejecutivo también envió un proyecto de ley sobre la misma temática. Una vez más, una situación exógena contribuía a politizar el asunto climático. ¿Sería suficiente el impulso del Niño Costero, a diferencia de la COP20, para lograr que el Perú disponga de una norma frente al calentamiento global?

Tabla 2. Cronología de la dinámica político-parlamentaria frente a los asuntos climáticos (2016-2017)

Fecha	Actos parlamentarios
16 sept. 2016	El Frente Amplio presenta proyecto 270/2016-CR que propone la Ley marco para enfrentar el CC.
Setiembre 2016	El congresista Elías Rodríguez presenta moción para creación de Comisión Especial Multipartidaria encargada de evaluar y proponer legislación para mitigar el CC.
Octubre 2016	La Mesa Directiva designa al congresista César Villanueva coordinador del Capítulo Perú ante Globe International.
11 nov. 2016	Acción Popular presenta el proyecto 621/2016-CR, que propone que el Estado cumpla obligatoriamente compromisos del Acuerdo de París.
1 dic. 2016	El Frente Amplio presenta el proyecto 729/2016-CR que plantea Ley que integra la legislación ambiental y la gestión del CC.
27 ene. 2017	Frente Amplio presenta el proyecto 905/2016-CR que promueve la adaptación y mitigación al CC.
30 mar. 2017	Frente Amplio presenta el proyecto 1118/2016-CR que propone Ley de promoción del Buen Vivir ante el CC.
Marzo 2017	Se presenta la moción 2033, que constituye una Comisión Investigadora a fin de determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos frente a los desastres derivados del fenómeno de el Niño Costero.
Marzo 2017	Se presenta la moción 2036, que propone constituir una Comisión Especial Multipartidaria de seguimiento frente al Niño Costero.
Marzo 2017	Se presenta la moción 2042, que plantea constituir una comisión especial para el estudio, prevención y fiscalización de respuestas ante situaciones de emergencia climática.
Abril 2017	Se presenta moción 2076 que plantea conformar una comisión especial para el análisis y seguimiento del proceso de reconstrucción tras las lluvias e inundaciones del verano de 2017.
26 abr.2017	El Poder Ejecutivo presenta el proyecto 1314/2016-PE, que propone la Ley marco del CC.
15 jun.2017	Fuerza Popular presenta el proyecto 1547/2016-CR, que plantea Ley Marco de CC.
22 de junio	Nuevo Perú presenta el proyecto 1578/2016-CR, que propone la Ley de protección de prácticas y saberes ancestrales dirigidos a enfrentar el CC.
2 nov.2017	Un grupo de legisladores fujimoristas presentan moción de orden del día 04111 que propone conformar una Comisión encargada del seguimiento y formular propuestas para mitigar del CC.
7 nov. 2017	La CPAAAAE aprueba dictamen recaído en los proyectos sobre CC.
7 dic. 2017	El Pleno aprueba moción 04111 que propone conformar una comisión encargada de la formulación y el seguimiento de propuestas para la adaptación y mitigación del CC.

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

¹⁴ Otro fenómeno natural anterior al Niño Costero fue la sequía del año 2016, que se tradujo en la aparición de numerosos incendios forestales en algunas zonas del país. Si bien algunos medios cubrieron estos hechos, su impacto mediático no fue tan amplio como el que recibió el Niño Costero (Dourojeanni, 2016).

La bancada parlamentaria que tenía a las propuestas climáticas como parte de su agenda programática era el Frente Amplio, en la cual recayó la presidencia de la CPAAAAE para el periodo legislativo 2016-2021. Si bien el Niño Costero abatió diversas zonas del país en momentos que dicha comisión era presidida por la congresista María Foronda, el dictamen que se logró elaborar sobre la base de los numerosos proyectos no llegó a aprobarse en ese grupo de trabajo. Impericias en las negociaciones con otras bancadas parlamentarias, pero sobre todo el intento de la representación fujimorista de imponer su propio proyecto de ley en la CPAAAAE sin tomar en cuenta las demás propuestas, determinaron que en julio de 2017, tras finalizar el primer periodo anual de sesiones, no se llegara a aprobar ningún dictamen climático.

Tras este primer intento fallido, pese a una coyuntura ampliamente propicia como fue la del Niño Costero, pero sobre todo al manifiesto compromiso de todas las bancadas en apoyar la aprobación de una ley sobre el clima, la presidencia de la CPAAAAE pasó a manos del congresista Marco Arana, quien tenía claro que dicho tema sería el primer punto de su agenda de trabajo. Sin embargo, si bien tuvo la opción de recuperar íntegramente la propuesta de dictamen dejada por Foronda, prefirió trabajar un nuevo texto¹⁵ en pos de lograr el mayor de los consensos, por lo que apostó por dialogar y negociar con las otras bancadas, especialmente con Fuerza Popular, pues era claro que sin su apoyo no habría ley.

Con el poder Ejecutivo, que en abril de 2017 ya había enviado al Congreso su propio proyecto¹⁶, Arana también estableció los debidos contactos, lo que se materializó en reuniones de coordinación entre los técnicos del MINAM y el equipo asesor de la comisión¹⁷. Así, en la sesión del 12 de setiembre de 2017, la ministra del Ambiente, Elsa Galarza, ratificaba ante la CPAAAAE su apoyo al parlamento en la aprobación de una normativa climática:

[...] para el Perú va a ser muy importante que saquemos una ley marco de CC, vamos a ser el segundo país, después de México, en América Latina, que va a tener esta ley marco dando justamente una muestra de la importancia que tiene para el país [...] Sin duda, congresista, ahí

¹⁵ El dictamen que elaboró la gestión de Arana tomó en cuenta solo algunos aspectos de la fórmula legal dejada por Foronda.

¹⁶ Aparte del impacto del Niño Costero, otro hecho que comprometía a la gestión del presidente Pedro Pablo Kuczynski con medidas climáticas era el anuncio en junio de 2017 de la visita del mandatario francés Emmanuel Macron, prevista para setiembre, quien llegaría acompañado de una comitiva de empresarios franceses entre los cuales destacaba un grupo de inversionistas interesados en soluciones sostenibles y de gestión ambiental. De allí el interés de Kuczynski en apoyar la aprobación de una ley marco sobre el CC (Gob.pe, 2017).

¹⁷ Congreso de la República (05.09.2017). Primera Legislatura Ordinaria de 2017. Transcripción.

estamos nuevamente dispuestos a venir y trabajar el tema con ustedes para sacar una ley de CC¹⁸.

El dictamen continuó trabajándose los días restantes de setiembre y todo el mes de octubre de 2017, culminándose en la primera semana de noviembre¹⁹, para ser presentado ante la CPAAAAE en su sesión del 7 de noviembre. Pese al clima de aparente buena disposición por parte de todas las bancadas, los parlamentarios fujimoristas cuestionaron que en el texto del dictamen se utilizara las nociones de «buen vivir» y de «sociedad civil», que asociaban con ideología de izquierda y lenguaje de ONG. El congresista Arana intentó persuadirlos de su inocuidad, pero los congresistas del fujimorismo no cedieron²⁰. Tras comprometerse a reconsiderar tales referencias en la fórmula legal, esta se puso al voto en dicha sesión: si bien se esperaba una aprobación por unanimidad, se logró diez votos aprobatorios de las diversas bancadas más una abstención de un congresista fujimorista.

Sin embargo, el tránsito del dictamen de la CPAAAAE al Pleno del Congreso no estaría libre de sobresaltos y posibles retrocesos, pues precisamente congresistas de la bancada de Fuerza Popular continuaron mostrándose desconfiados respecto del texto aprobado. Arana debió continuar contactándolos a fin de explicarles lo necesario de su apoyo y de la naturaleza no partidarizada de la propuesta emergente. Al final logró obtener la firma de los referidos parlamentarios, aunque no sin reparos. Los acontecimientos parecían sonreír, por fin, a las propuestas climáticas en la arena legislativa, las que lejos de comportarse como un *valence issue*, alcanzaban inusuales grados de politización que dividían y confrontaban a los jugadores del tablero parlamentario. ¿Cuál sería el desenlace en el Pleno del Congreso?

5.2 Negociaciones contra estrategias adversariales

Luego del dictamen favorable de la CPAAAAE, restaba ver cuál sería su suerte en el Pleno del Congreso, donde habría un mayor grado de exposición ante potenciales agentes detractores tanto dentro como fuera del poder Legislativo.

¹⁸ Congreso de la República (12.09.2017). Primera Legislatura Ordinaria de 2017. Transcripción.

¹⁹ Otro evento que a todas luces generó expectativas entre algunos parlamentarios miembros de la CPAAAAE era la realización, en noviembre de 2017, de la COP23 en Alemania, al cual esperaban asistir.

²⁰ Congreso de la República (07.11.2017). Primera Legislatura Ordinaria de 2017. Transcripción.

EL PROCESO POLÍTICO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS CLIMÁTICAS EN EL PERÚ:
LA TORTUOSA TRAVESÍA DE LA LEY MARCO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (2008-2018)

Normalmente, la primera legislatura ordinaria del Congreso de la República se inicia en julio y culmina a mediados de diciembre, mientras la segunda lo hace en marzo siguiente hasta junio. Habiéndose aprobado el referido dictamen en noviembre, y a pesar de que diversos congresistas solicitaron incluirlo en la agenda de los plenos restantes, se llegó al 15 de diciembre sin que fuera debatido. Providencialmente, la presidencia del Congreso decidió ampliar la legislatura hasta el 12 de enero de 2018 (ver Tabla 3), decisión que abrió una ventana de oportunidad para solicitar a la Junta de Portavoces, instancia con facultades para determinar qué proyectos se debatirán en los plenos²¹, que la propuesta sea incorporada en la agenda.

Tabla 3. Cronología de la dinámica político-parlamentaria frente a los asuntos climáticos (2017-2019)

Fecha	Actos parlamentarios
15 dic. 2017	El presidente del Congreso, Luis Galarreta, dispone ampliar la Primera Legislatura Ordinaria del periodo anual de sesiones 2017-2018 hasta el 12 de enero de 2018.
11 ene. 2018	Se inicia debate de la ley de CC en el Pleno; no se llega a efectuar la votación, quedando la propuesta en cuarto intermedio.
15 mar. 2018	Tras ponerse nuevamente a debate el dictamen de la ley de CC, esta es aprobada con 97 votos, sin ninguno en contra ni en abstención.
21 mar. 2018	Tras denuncias, intentos de vacancia y escándalos en torno a presuntos aprovechamientos indebidos, Pedro Pablo Kuczynski renuncia a la presidencia de la República.
23 mar. 2018	El primer vicepresidente Martín Vizcarra asume la presidencia de la República.
17 abril 2018	El presidente Martín Vizcarra promulga la Ley Marco sobre CC.
19 abril 2018	Inicia sus sesiones la Comisión Especial encargada del Seguimiento y Formulación de Propuestas para la Mitigación y Adaptación del CC, presidida por el congresista Wuilian Monterola.
31 dic. 2019	El Ministerio del Ambiente el publica decreto supremo 013-2019-MINAM que aprueba el reglamento de la Ley Marco sobre CC.

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

Si bien las negociaciones de Arana lograron que en el Pleno del 11 de enero la propuesta sea puesta en discusión, no fueron suficientes para doblegar los cuestionamientos del congresista Carlos Tubino de la bancada de Fuerza Popular, quien responsabilizó al mundo desarrollado del proceso del calentamiento global como también a las ONG ambientalistas por promover un discurso de intangibilidad de los recursos naturales, lo que perpetúa, según él, la pobreza y el atraso en las regiones del país (Diario La República, 2018). Por el lado de los que manifestaron su apoyo a la propuesta legislativa, los congresistas Tania Pariona, Richard Arce, Orazio Pacori y Roberto Vieira señalaron explícitamente al Niño Costero como un factor a tomar en cuenta en la aprobación de la norma²².

²¹ Vale decir que no existe un criterio técnico o reglamentario para introducir determinados proyectos en las agendas del Pleno. Ello responde más bien a las capacidades de negociación de las bancadas y sus voceros, a los intereses y prioridades de los grupos parlamentarios, a la presión mediática o ciudadana, como también a la existencia de *lobbies* y cabildeos por parte de diversos grupos de interés (gremios empresariales, sindicatos, ONG, organizaciones sociales, etcétera). También intervienen elementos propios de las coyunturas y de las urgencias que estas impongan.

²² Todo este debate se puede seguir en el *Diario de Debates* (Congreso de la República, 2018).

Una tendencia aparecida en la discusión fue el intento de supeditar la autoridad y autonomía del MINAM a otros sectores (Economía y Energía), cuyas competencias no deberían ser rebasadas por el sector Ambiente, recordando las posturas que consideran que las decisiones ambientales y climáticas deben permanecer subordinadas a las variables económicas, extractivas y productivas²³.

Volviendo al papel del congresista Tubino, quien también objetó la posible inclusión de las ONG ambientalistas en la Comisión Nacional sobre Cambio Climático que se planteaba instituir en el dictamen, este se movilizó en su bancada para persuadirla en postergar la votación hasta que se resuelvan las objeciones sobre la presencia de las ONG, objetivo que logró al final. La propuesta pasó a un cuarto intermedio, con lo cual se posponía su debate hasta la segunda legislatura ordinaria, es decir, hasta marzo. Nuevamente, resistencias de carácter político evitaban que el instrumento climático adquiriera legalidad, atribuyéndole trazas ideológicas que debían ser removidas. La politización plena del CC.

Tras el receso parlamentario y la nueva postergación del dictamen de CC en el Pleno, estos se reanudarían dos meses después, es decir, el 8 de marzo de 2018. Sin embargo, dicho dictamen no estaba considerado en la agenda de esa fecha, como tampoco lo estuvo en la sesión siguiente del 15 de marzo. Como suele pasar, que un dictamen esté en agenda no garantiza su debate; y que no lo esté tampoco significa que no será puesto a discusión: las negociaciones y presiones del congresista Arana y de su bancada tuvieron eco en la presidencia del Congreso, la cual aceptó introducirlo en la agenda del Pleno de la referida sesión.

Una vez abierto el debate, tras la sustentación del dictamen, varios legisladores hicieron referencias nuevamente al fenómeno del Niño Costero, corroborando el peso de dicha anomalía en la decisión política que estaba a punto de tomarse. Empero, una vez más el congresista de Fuerza Popular, Carlos Tubino, hizo su aparición, esta vez con una estrategia que Ryan (2017, p. 279) tipifica como adversarial, por la cual se rechaza el avance de la agenda climática con argumentos que la confrontan con las necesidades de desarrollo, atribuyendo a los países industrializados la responsabilidad en el agudizamiento de las anomalías climáticas:

²³ Bajo la idea de reforzar los instrumentos de gestión climática, el congresista Guido Lombardi propuso en dicha sesión del Pleno que la Estrategia Nacional de CC no sea aprobada por el Ministerio del Ambiente, sino por el Consejo de Ministros, lo cual es otra forma de restarle autonomía e iniciativa al sector Ambiente.

Son las naciones desarrolladas las que emiten el 91% de los gases de efecto invernadero, no nosotros; nosotros emitimos el 0.04% del dióxido de carbono que destruye el clima mundial; América Latina emite el 4% [...] Sí a la mitigación del CC y la contribución del Perú, pero sin afectar el desarrollo del Perú, la lucha contra la pobreza²⁴.

Las réplicas de congresistas ideológicamente opuestos a Tubino no se hicieron esperar: «si bien es verdad, el Perú no es uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero, es probablemente uno de los países en una situación de riesgo altísimo», respondió la legisladora Marisa Glave de la bancada Nuevo Perú²⁵. Con ello se reproducía la correlación entre posicionamiento ideológico y tipo de adhesión a la narrativa ambiental y climática: políticos progresistas que se identifican intensamente con las agendas climáticas frente a políticos derechistas y conservadores que las cuestionan, a veces llegando al negacionismo, sin que este sea el caso de Tubino u Olaechea.

Finalmente, el debate culminó con la votación respectiva y el resultado no pudo ser más contundente: 97 parlamentarios se pronunciaron a favor, sin ningún voto en contra ni abstención. El Perú ya tendría norma climática. Con todo, aún quedarían obstáculos por superar, provenientes esta vez de las esferas tecnocráticas del poder Ejecutivo, aunque algo debilitadas a causa de situaciones políticas extraordinarias e imprevistas que abrirían una nueva ventana de oportunidad.

5.3 Influencias, resistencias o indiferencias

Tomando en cuenta la experiencia de la ruta legislativa seguida por la ley 28611, Ley General del Ambiente, que fue aprobada en 2005 tras enfrentar objeciones del poder Ejecutivo y de sectores empresariales con el tradicional argumento de que podría afectar a las inversiones privadas (Bravo, 2005)²⁶, una pregunta importante es conocer si existieron maniobras lobistas orientadas a torpedear la ley de cambio climático.

²⁴ El mismo congresista cuestionó el papel que la propuesta asignaba a la sociedad civil, la que solo podría hacer recomendaciones mas no ejercer autoridad, en lo que fue secundado por el legislador Pedro Olaechea de la bancada Peruanos por el Kambio (Congreso de la República, 15.03.2018. Segunda Legislatura Ordinaria de 2017. Transcripción, p. 92).

²⁵ Congreso de la República, 15.03.2018. Segunda Legislatura Ordinaria de 2017. Transcripción, p. 94.

²⁶ Las resistencias a la aprobación de dicha ley se visualizaron más cuando, tras ser debatida y aprobada en el Pleno del Congreso, el texto emergente (la autógrafa) fue objeto de observaciones por parte del poder Ejecutivo. Ante esto, el Congreso podía allanarse totalmente a dichos reparos, o sea, aceptarlos en su totalidad, o insistir en su promulgación sin mayores cambios. Al final, el poder Legislativo insistió en la propuesta original y la aprobó pese a las objeciones presentadas por el entonces presidente de la República, Alejandro Toledo, cuya firma no figura en la autógrafa de la ley. Así, el caso de la Ley General del Ambiente es otro ejemplo que ilustra las peripecias y tropiezos que sufren algunas iniciativas legislativas percibidas como riesgosas para el crecimiento económico, por más que tales propuestas resulten inocuas.

En conversación sostenida con el congresista Arana, se le consultó si se había topado con posibles resistencias o cuestionamientos provenientes de los cultores del modelo económico y de sectores afines, a lo cual respondió:

En el sector empresarial lo que ha ocurrido es la indiferencia frente al tema, absoluta; o sea, para ellos es un tema de pajaritos, bosquecitos, plantas exóticas. Creo que hay una actitud fáctica respecto al cambio climático, [...], hay como una actitud así de facto en el que no son temas importantes. Los temas importantes del Perú son el crecimiento económico, la inversión; no vengan pues con ambiente. El ambiente es cuando tengamos el nivel de desarrollo de Suiza. Y lo dicen; lo dice el presidente de la sociedad de minería, el mismo Roque Benavides; en varias entrevistas han actuado así, como si no fuera con ellos²⁷.

Esta respuesta se condice con las pesquisas de esta investigación, en el sentido de no haber detectado significativos cabildeos que hayan buscado frustrar la norma climática. Por el lado de los medios, estos no se involucraron muy activamente con el debate que se daba en el Congreso. En términos generales, los medios se limitaron a publicar ocasionales notas informativas sobre el tema climático, sin llegar a generar mayores críticas ni controversias. Más que estrategias adversariales o de integración frente a las propuestas legislativas climáticas, como lo refiere Arana, hubo una actitud de indiferencia, de ignorar el asunto. Por el lado de los agentes que pudieron haber actuado como aliados, concretamente las pocas ONG y colectivos ambientalistas, aunque apoyaron el papel de la CPAAAAE, su papel no fue tan determinante ya que su incidencia se extendió solo a pequeños círculos de influencia, expresivo tanto de la limitada resonancia de sus actuaciones como del aún escaso interés colectivo en torno a los asuntos ambientales y climáticos en el Perú.

Entonces, de un lado se tuvo una actitud de indiferencia por parte de actores pro mercado que normalmente adoptan posturas adversariales y de resistencia frente a las iniciativas ambientales. Mientras de otro, los sectores organizados que podían haber actuado como coaliciones de apoyo en los extramuros del Congreso, su papel no fue tan determinante ni tan necesario, dada la intensidad del compromiso climático exhibido por Arana.

5.4 Giros imprevistos y crisis política como ventanas de oportunidad

Reeditando la naturaleza cambiante de las coyunturas políticas, sujetas a giros imprevistos y a la aparición de acontecimientos sorpresivos que desafían los análisis más sofisticados, el contexto político en el que se aprobó la norma climática (marzo de 2018) no podía ser más intenso y tirante: confrontación entre el poder Ejecutivo y las coaliciones hegemónicas opositoras del Congreso, múltiples denuncias por corrupción, escandalosas negociaciones políticas puestas al descubierto, videos comprometedores e intentos de vacancia presidencial. Todo ello condujo a la renuncia del presidente Kuczynski, quien fue reemplazado por su vicepresidente Martín Vizcarra, en medio de una crisis política de la que el parlamento tampoco saldría bien librado en términos de aprobación ciudadana.

Esta crisis política tuvo importantes consecuencias para el destino de la recientemente aprobada LMCC, pues para hacerse operativa sobre la realidad tenía que ser promulgada por el poder Ejecutivo, el cual se hallaba bastante debilitado tras los cada vez más intensos ataques provenientes de las bancadas opositoras en el parlamento y la consiguiente renuncia de Kuczynski ante su inminente vacancia, promovida precisamente por dichas fuerzas políticas.

Estando pendiente el acto de promulgación, el congresista Arana tomó conocimiento por canales informales de que este se realizaría en la ciudad de Tarapoto el día 9 de abril, al cual no había sido invitado a pesar de su condición de presidente de la CPAAAAE. Sin embargo, el hecho más relevante fue que el MEF tenía la intención de observar la norma²⁸, con lo cual la esperada promulgación se pospondría *sine die*. De esta forma, se materializaba la ya conocida tensión entre las iniciativas ambientales y climáticas respecto de la necesidad de salvaguardar la economía de mercado, la productividad y el crecimiento económico.

Frente a este entrampamiento adicional, de los muchos que ya se habían sorteado, el legislador Arana concertó con el recientemente designado presidente del Consejo de Ministros, el también congresista César Villanueva, la realización de reuniones de trabajo entre los equipos técnicos de la CPAAAAE, el MINAM y el MEF, cuyas observaciones, aun cuando algunas eran de carácter formal, recaían en aspectos de contenido, tales como los fondos de garantías previstos en la norma, el financiamiento climático y las medidas de adaptación.

²⁸ De acuerdo a la Constitución Política del Perú (artículo 108), el poder Ejecutivo tiene la atribución de observar las propuestas de ley aprobadas por el poder Legislativo, facultad mediante la cual puede plantearles objeciones y cuestionamientos, lo que obliga al Congreso a allanarse a las mismas o a insistir en su posición inicial.

En el caso de estas últimas, el MEF las interpretó como obligaciones que no estaría dispuesto a asumir.

Si bien el gran peso político del MEF le suele brindar una gran ventaja cuando impulsa proyectos de ley o negocia con comisiones parlamentarias, las circunstancias políticas del momento no jugaban a su favor, lo que fue aprovechado por sus contrapartes del Congreso y también del MINAM, sector con el cual no siempre comparte la misma sintonía: primero, el gabinete ministerial había sido totalmente renovado tras la forzada renuncia de Kuczynski; segundo, el nuevo presidente del Consejo de Ministros, a la sazón congresista y miembro de la CPAAEE, no compartía necesariamente las observaciones del MEF; tercero, en esos días el gabinete ministerial tendría que acudir al Congreso para solicitar el voto de confianza. De hecho, debutar observando una ley que había sido aprobada por unanimidad no era políticamente conveniente para esta nueva administración gubernamental. Al final, las observaciones del MEF fueron desestimadas y el 17 de abril de 2018, en ceremonia a la que concurrieron ministros, congresistas y gobernadores regionales, el presidente Vizcarra promulgó la ley 30754, LMCC²⁹.

Llegado a este punto, queda una pregunta: ¿es posible que la actitud de indiferencia de los agentes promotores del crecimiento económico haya respondido a que evaluaron que el contenido de la propuesta legislativa era poco exigente o inocua frente a las líneas maestras del crecimiento económico y las inversiones? Una revisión del contenido de la LMCC indica que no existen artículos «problemáticos» o «riesgosos» que establezcan prohibiciones o limitaciones expresas a las industrias extractivas, por ejemplo. De hecho, la norma menciona conceptos tales como «desarrollo bajo en carbono», «reducción de emisiones de gases de efecto invernadero» o «cambio progresivo de la matriz energética a energías renovables», objetivos pensados para el largo plazo y que no podrían ser vistos como amenazas para el presente. Asimismo, nociones criticadas por diversos voceros empresariales, como el de cabeceras de cuenca, no aparecen en la ley. Tampoco hay limitaciones expresas a la industria petrolera ni mención alguna a la idea de contaminación³⁰. Por otro lado, si bien en el dictamen original de la norma se les reconocía a los actores no estatales la capacidad de «incorporar» acciones de mitigación y adaptación, cuando se aprobó la ley, el texto solo les concede el atributo de «recomendar».

²⁹ De acuerdo a la Constitución Política del Perú (artículo 108), el poder Ejecutivo tiene la atribución de observar las propuestas de ley aprobadas por el poder Legislativo, facultad mediante la cual puede plantearles objeciones y cuestionamientos, lo que obliga al Congreso a allanarse a las mismas o a insistir en su posición inicial.

³⁰ La, en su momento, cuestionada Ley general del ambiente sí hace muchas referencias directas a la contaminación.

Es posible, entonces, que, dados estos contenidos, ello haya restado chance a propiciar resistencias en los sectores ya conocidos por presentar reparos a normas ambientales que evalúan como contrarias a las inversiones y al modelo económico.

6. Lecciones de la experiencia

La accidentada travesía de las diversas iniciativas legislativas sobre el clima da cuenta de la amplia gama de obstáculos y contingencias que ese tipo de propuestas ha de enfrentar en la escena política y parlamentaria del Perú. De un lado, coyunturas favorables que no alcanzaron el remate e impulso necesarios para persuadir a los políticos a tomar una decisión climática firme. De otro, opositores poderosos que tampoco consiguieron doblegar las minoritarias coaliciones pro climáticas, las que, contra todo pronóstico, aprovecharon situaciones políticas extraordinarias para neutralizar al menos momentáneamente a sus eventuales cuestionadores. Pero también potenciales antagonistas que optaron, providencialmente, más por una conducta de indiferencia que por una actitud adversarial. Una excepcional alineación de astros que facilitó inusuales márgenes de negociación a minorías ambientalmente comprometidas.

Así, el itinerario de la LMCC sugiere que determinadas condiciones políticas y eventos extraordinarios pueden articularse de tal modo que impulsan exitosamente la politización de los tópicos ambientales y climáticos y su inserción en el debate público, los cuales, lejos de ser vistos como cuestiones residuales que se pueden postergar sin mayores costos políticos, logran eventualmente superar las objeciones ideológicas como también el fundamento pro mercado consistente en que tales temáticas no pueden arriesgar las inversiones y el crecimiento económico. Además, este caso también señala que la supuesta identificación por parte de los políticos con los asuntos ambientales y climáticos no pasa de ser un gesto de corrección política, un discurso que se deja de lado cuando aparecen temas más «prioritarios», primando más bien estrategias adversariales y de indiferencia que minan potenciales coaliciones interpartidarias favorables al ambiente y a las cuestiones climáticas.

Por último, este caso obliga a los aún minoritarios sectores ambientalistas del país a revisar y afinar sus estrategias de acercamiento a las esferas de decisión política, donde no basta tener el respaldo científico, y a veces ni siquiera la legitimidad social y mediática, para persuadirlas de la necesidad de adoptar acciones efectivas, oportunas, firmes y decididas en materia ambiental, climática y de desastres. La corrección política ambientalista encubre actitudes adversariales y de indiferencia difíciles de romper.

Referencias

- Ávila, A. (2012). Éxitos y fracasos de la legislación de cambio climático en América del Norte. *Norteamérica*, (7), pp. 183-192.
- Ávila, A. (2011). El régimen internacional de cambio climático: una decisión continuamente postergada. En Lucatello, S. & D. Rodríguez (Coords.). *Las dimensiones sociales del cambio climático: un panorama desde México. ¿Cambio social o crisis ambiental?* México: Instituto Mora; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bravo, F. (2005). Los tópicos ambientales en las decisiones de política. *Coyuntura. Análisis económico y social de actualidad*, setiembre-octubre, pp. 21-23.
- Carter, N. (2006). Party politicization of the environment in Britain. *Party politics*, 12(6), pp. 747-767.
- Carter, N. (2013). Greening the mainstream: party politics and the environment. *Environmental Politics*, 22(1), pp. 73-94. DOI: 10.1080/09644016.2013.755391
- Diario La República (13.01.2018). Cuestionan la no aprobación de la Ley Marco del cambio climático. <https://larepublica.pe/politica/1170685-cuestionan-lano-aprobacion-de-la-ley-marco-del-cambio-climatico/?ref=tepuedeinteresar6>
- Dourojeanni, M. (2016). Incendios forestales y los bomberos que necesita el Perú. SPDA Actualidad Ambiental, Debate abierto [Web]. <https://www.actualidadambiental.pe/incendios-forestales-y-los-bomberos-que-necesita-el-peru-escribe-marc-dourojeanni>
- Farstad, F. (2018). What explains variation in parties' climate change salience? *Party Politics*, 24(6), pp. 698-707. DOI: 10.1177/1354068817693473
- Gob.pe (09.06.2017). Jefe de Estado anunció que Macron vendrá al Perú en setiembre con grupo de empresarios. Nota de prensa [web]. <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/8586-jefe-de-estado-anuncio-que-macron-vendra-al-peru-en-setiembre-con-grupo-de-empresarios>
- Lanegra, I. (2014). Hacia una ley de cambio climático: recoger lo bueno y no solo copiar. *La mula verde* 31 de julio. Recuperado de <http://ensayosestado.lamulaverde.pe/2014/07/31/hacia-una-ley-de-cambio-climatico-recoger-lo-bueno-y-no-solo-copiar-/ilanegra/>
- Lezama, J. (2004). *La construcción social y política del medio ambiente*. México: El Colegio de México.
- Lezama, J. (2014). La política Internacional del cambio climático. *Sociedad y Ambiente*, año 2, 1(3).
- Otteni, C. & M. Weisskircher (2021). Global Warming and Polarization. Wind Turbines and the Electoral Success of the Greens and the Populist Radical Right. *European Journal of Political Research*, october. Doi: 10.1002/ejpr.12487
- Romo, V. & Praeli, S. (20.10.2020). Congreso peruano rechaza ratificación del Acuerdo de Escazú. MONGABAY, periodismo ambiental independiente en Latinoamérica [web]. <https://es.mongabay.com/2020/10/congreso-peruano-rechaza-ratificacion-del-acuerdo-de-escazu/>
- Ryan, D. (2017). Política y cambio climático: explorando la relación entre partidos políticos y la problemática climática en América Latina. *Ambiente & Sociedade*, 20(3), Jul-Sep. São Paulo.
- Ryan, D. (2014). Política y ambiente en la Argentina: ¿Un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), pp. 22-32.

EL PROCESO POLÍTICO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS CLIMÁTICAS EN EL PERÚ:
LA TORTUOSA TRAVESÍA DE LA LEY MARCO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (2008-2018)

- Torres, B. (2013). El activismo en materia de cambio climático en la búsqueda del reposicionamiento internacional de México. *Foro Internacional*, 53(3/4), jul-dic, pp. 897-932.
- Yun Chen, T., Salloum, A., Gronow, A., Ylä-Anttila, T. y M. Kivelä (2021). Polarization of climate politics results from partisan sorting: Evidence from Finnish Twittersphere. *Global Environmental Change*, (71), pp. 1-12. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2021.102348

Legislaciones, decretos y demás

- Congreso de la República (05.09.2017). Primera Legislatura Ordinaria de 2017 Transcripción. https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision_de_Pueblos_Andinos/files/transcripciones/segunda_sesion_5-9-2017.revisada.pdf
- Congreso de la República (07.11.2017). Primera Legislatura Ordinaria de 2017. Transcripción. https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision_de_Pueblos_Andinos/files/trancripcion_7ma_sesion_7-11-2017.pdf
- Congreso de la República (12.09.2017). Primera Legislatura Ordinaria de 2017. Transcripción. https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision_de_Pueblos_Andinos/files/transcripciones/tercera_sesion_12-9-2017.pdf
- Congreso de la República, (15.03.2018). Segunda Legislatura Ordinaria de 2017 Transcripción. [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525825200595BF5/\\$FILE/SLO-2017-2.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525825200595BF5/$FILE/SLO-2017-2.pdf)
- Congreso de la República (11.01.2018). *Diario de Debates*. Primera legislatura ordinaria de 2017. 27.a sesión, matinal. Jueves 11 de enero de 2018. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258212007CA47E/\\$FILE/PLO-2017-27.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258212007CA47E/$FILE/PLO-2017-27.pdf)
- Decreto supremo 007-2013-MINAM. <https://sinia.minam.gob.pe/normas/declaran-interes-nacional-realizacion-vigesima-conferencia-las-partes>
- Dictamen de la Comisión de Ambiente y Ecología recaído en el proyecto 3952/2014-CR. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/6b1abf2ccf10229d05257e21007aa7bf/\\$FILE/03118DC19MAY20150408.PDF](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/6b1abf2ccf10229d05257e21007aa7bf/$FILE/03118DC19MAY20150408.PDF)
- Dictamen de la Comisión de Descentralización recaído en el proyecto 3339/2013-CR. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/contdoc03_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/e8c5c2e69ac7a8bc05257f0600763c1a/\\$FILE/03118DC08MAY20151123.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/contdoc03_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/e8c5c2e69ac7a8bc05257f0600763c1a/$FILE/03118DC08MAY20151123.pdf)
- Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/reglamento-de-la-ley-marco-sobre-cambio-climatico>