

Marcos legislativos y coherencia de la normativa nacional e internacional acerca de Cambio Climático y Gestión de Riesgos: el trasfondo para una consideración de la inversión pública en los estados de la Comunidad Andina de Naciones

WALTER BENJAMÍN RIVERA CORIA,
MELISSA LIZETH TRUJILLO ALVAREZ,
DIEGO ARMANDO ERAZO TACO.



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

I P A C C ²

Inversión Pública & Adaptación al
Cambio Climático en América Latina





FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

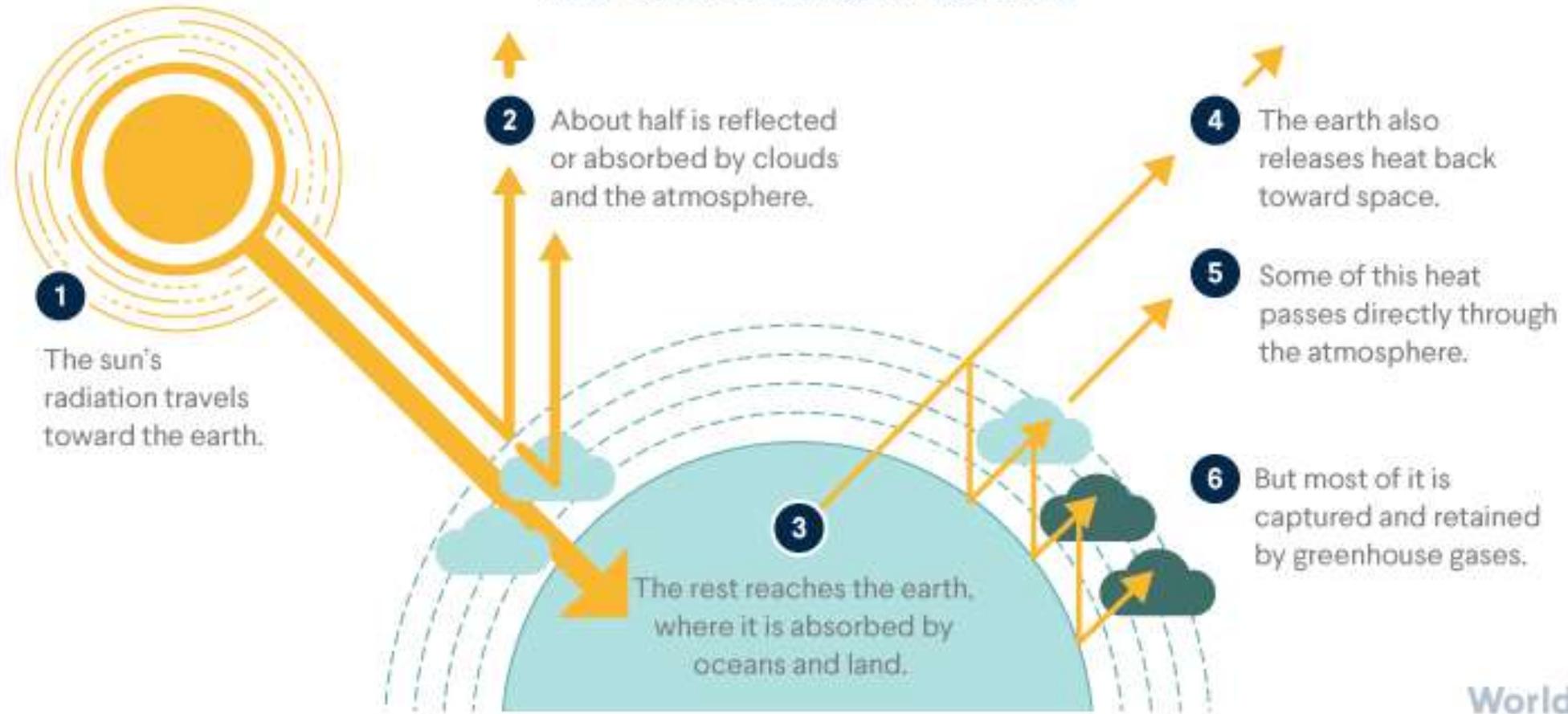
I P A C C ²

Inversión Pública & Adaptación al
Cambio Climático en América Latina



Seres humanos y cambio climático

The Greenhouse Effect



World101

I P A C C ²

Inversión Pública & Adaptación al
Cambio Climático en América Latina

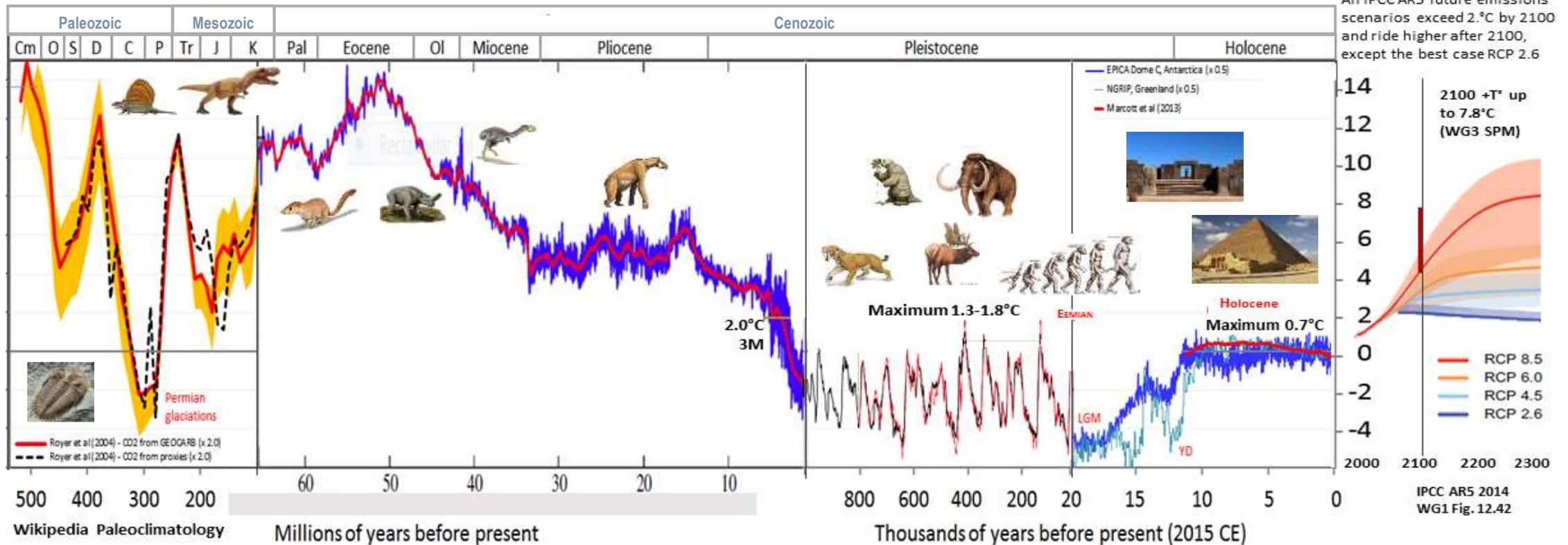


FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

500 million years of global temperature

Adapted from James Hansen et al 2012

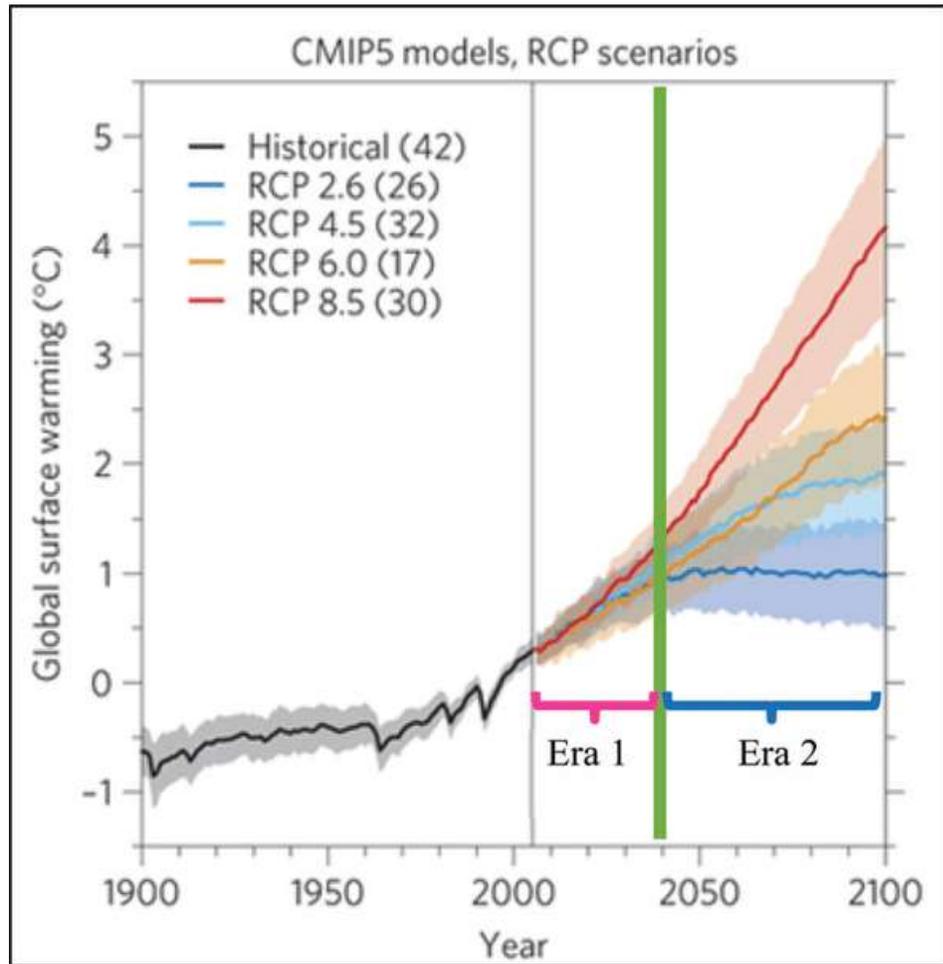
Policy relevant finding: the last time the biosphere was at 2.0°C may have been 3 million years ago



J. Hansen et al 2012 Climate sensitivity, sea level and atmospheric carbon dioxide, Figure 4. Surface temperature estimate for the past 65.5 Myr, including an expanded time scale for the Pliocene and Pleistocene and the past 800 000 years. The red curve has a 500 kyr resolution.

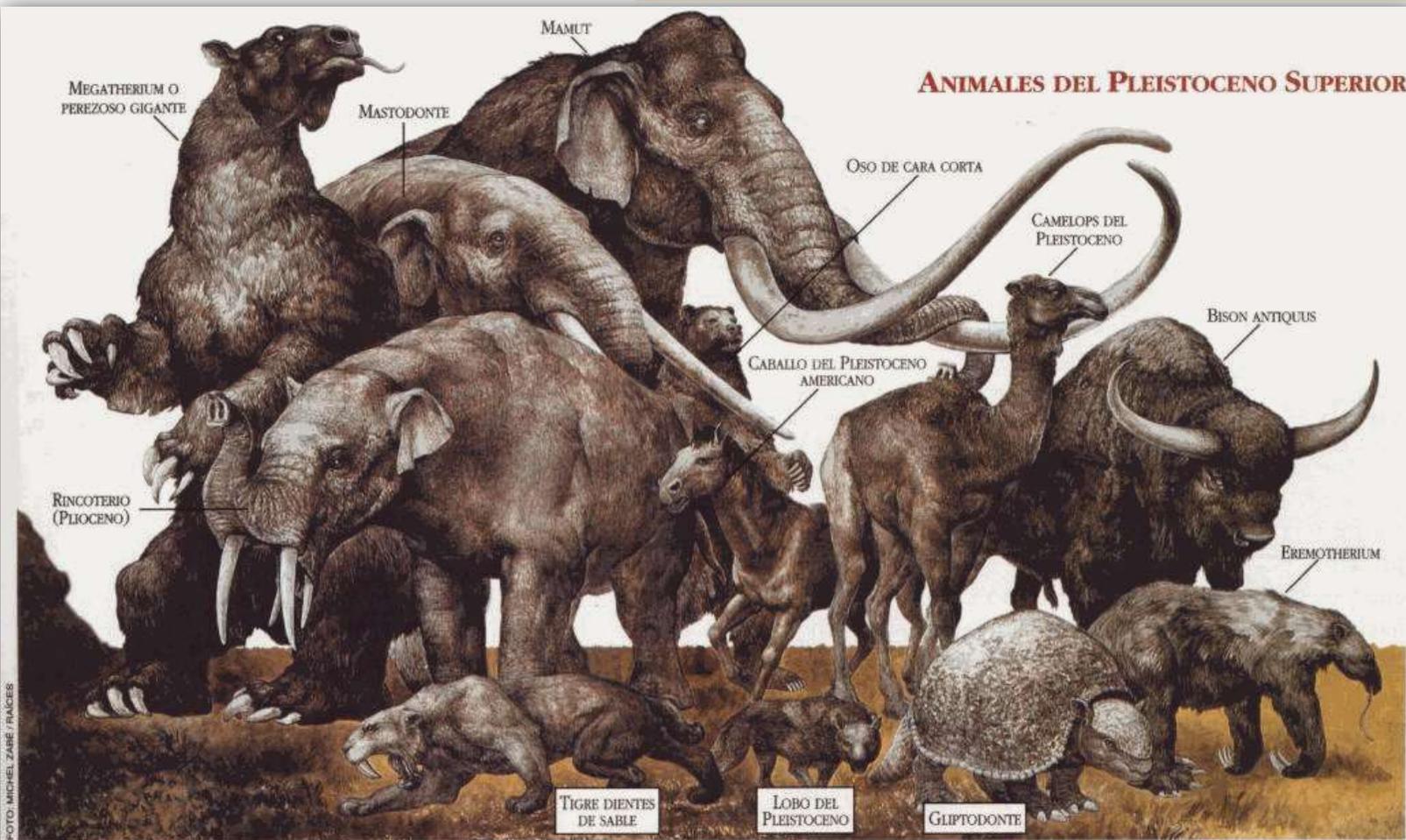
... global mean annual temperatures 8 to 6 ka were 0.7°C higher than for pre-industrial conditions (IPCC AR5 WG1 5.5.1.1.)

Peter Carter



← 4°C
← 2°C
← Inevitable Amount

Representative Concentration Pathways
Intergovernmental Panel on Climate Change
IPCC, 2016



Se cree que los cambios ambientales ocurridos durante el Pleistoceno, el desequilibrio evolutivo y la caza excesiva son las principales causas de la extinción de muchas especies. Aquí se muestran algunas especies extintas, conocidas por sus restos fósiles, aunque no todas coexistieron. Iker Larrauri, *Fauna extinta del Pleistoceno*, 1964, MNA.



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

I P A C C ²

Inversión Pública & Adaptación al
Cambio Climático en América Latina



Marco teórico

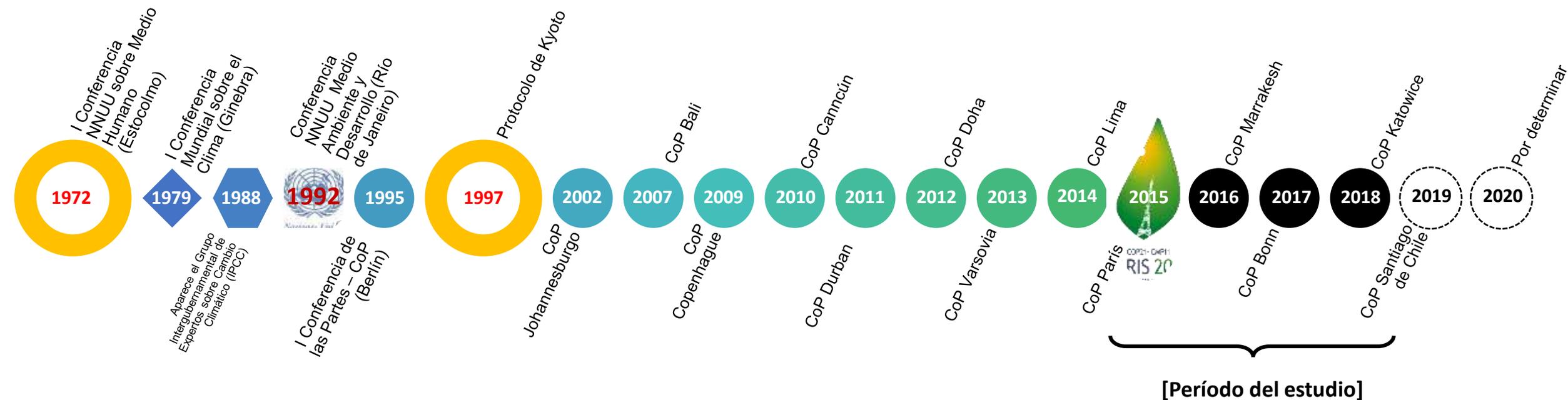
Evolución de paradigmas en la gestión de riesgos

- Del “ciclo de desastres” al “continuo de riesgo”.
 - a) Visión “transversal”.
 - b) Visión “integral”.
- Un cambio en curso en los países de la CAN.

El carácter vinculante de los acuerdos climáticos

- **Art. 3:** “...todas las Partes habrán de realizar y comunicar los esfuerzos ambiciosos que se definen en los artículos 4, 7, 9, 10, 11 y 13 con miras a alcanzar el propósito del presente Acuerdo enunciado en su artículo 2”.
- **Art. 8:** Reducción y confrontación de pérdidas y daños producidos por el cambio climático. El mecanismo de “pérdidas y daños”. El ‘Task force on displacement’.

Casi medio siglo de acuerdos climáticos



Ejes normativos sobre Riesgos y Desastres (R&D) en países de la CAN

1. R&D y acuerdos climáticos.

- Marco de Acción de Hyogo (2005-2015): “Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”.
- Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Res. A. Gral. 69/283, junio 2015).
- CMNUCC – Acuerdo de París

2. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

3. Decisión 819 de la CAN, de 9 de mayo de 2017.

¿Migraciones climáticas?



- Constituyen las migraciones de “...personas o grupos de personas que, por razones imperiosas de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afectan negativamente a la vida o las condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus hogares habituales” (OIM, 2016).

Migraciones climáticas

- Son parte del mecanismo de “pérdidas y daños” (Art. 8 Acuerdo de París).
- “Task Force on Displacement” (Cumbre del Clima de Varsovia, COP 19). Los resultados de su trabajo se plasmaron en la COP 24: Documento: *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Num. 16: *Objectives for Safe, Orderly and Regular Migration*, que establece los: “Objetivos para Asegurar, Ordenar y Regular la Migración” (medidas que deben ser asumidas por los estados).

AGENDA 2030: Resolución A/RES/70/1 de 25 de septiembre de 2015. Asamblea General de Naciones Unidas

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

11.3 De aquí a 2030, urbanización inclusiva y sostenible y planificación/gestión de asentamientos humanos.

11.5 De aquí a 2030, reducir muertes, afectados y pérdidas económicas por desastres.

11.a Apoyar vínculos positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales.

11.b De aquí a 2020, aumentar el número de ciudades y asentamientos inclusivos, eficientes, con mitigación y adaptación al cambio climático, resiliencia ante desastres, desarrollar y poner en práctica la GdR.

11.c Proporcionar apoyo a países menos adelantados para construir edificios sostenibles y resilientes.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

13.3 Mejorar educación, sensibilización y capacidades respecto a mitigación, adaptación, reducción de efectos y alerta temprana acerca de CC.

13.b Promover mecanismos para aumentar capacidad de planificación y gestión en relación con el CC en países menos adelantados, con énfasis en mujeres, jóvenes y comunidades locales.

ESTRATEGIA ANDINA PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES. Decisión 819 de 9 de mayo de 2017, del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

EJE TEMÁTICO 1: Priorizar el proceso de identificación y conocimiento del riesgo de desastres.

- Metodologías, modelos, conocimiento científico, evaluaciones y escenarios de riesgo.
- Transferencia tecnológica.
- Uso de medios de comunicación.
- Alianza estratégica con sector académico/científico.
- Información, comunicación, educación e investigación en GdR, articulación de saberes ancestrales.

EJE TEMÁTICO 2: Fortalecimiento de gobernanza del riesgo de desastres.

- Planificación eficiente, sistemas de información.
- Colaboración multisector (cambio climático, biodiversidad, pobreza, agricultura, salud, etc.) y alianzas.
- Cooperación transfronteriza incluyendo riesgos de epidemias y desplazamientos.

EJE TEMÁTICO 3: Fortalecer la inversión pública y privada orientada a la reducción del riesgo.

- Buenas prácticas sobre transferencia de riesgo y protección financiera.

- Participación de Ministerios de Economía, Finanzas y Planificación en GdR.
- Intercambio experiencias sobre códigos de construcción.
- Coordinación entre instituciones financieras.
- Cooperación entre autoridades sanitarias.
- Protección de bienes de producción.
- Hambre y pobreza
- Colaboración entre públicos y privados.
- Redes de protección social.

EJE TEMÁTICO 4: Incremento en las medidas de preparación ante desastres.

- Intercambio de herramientas, conocimientos y tecnologías, incluidas tradicionales.
- Códigos, instrumentos y documentos de orientación.
- Sistemas de alerta temprana.
- Cooperación para preparación de GdR.
- Protocolos regionales para intercambio de capacidades.
- Fuerza de trabajo y voluntariado regional.

(Continuo de riesgos, visión integral).

Compromisos normativos adquiridos por los países de la CAN en materia de R&D.

1. Han suscrito **los acuerdos climáticos (NNUU)** y están sujetos a ellos, aunque sin carácter vinculante en materia de R&D.
2. Han suscrito los acuerdos de **Hyogo y Sendai (NNUU)**.
3. Han **formulado la Decisión 819 (CAN)**, en cumplimiento de las directrices de Hyogo y Sendai, y deben implementarla.
4. Han suscrito la **Agenda 2030 para el DDSS (NNUU)**.



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

I P A C C ²

Inversión Pública & Adaptación al
Cambio Climático en América Latina



Resultados de la investigación

Comparación de los marcos normativos de la Comunidad Andina



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

I P A C C ²

Inversión Pública & Adaptación al
Cambio Climático en América Latina



Bolivia

Sistema jurídico

La Constitución Política del Estado de Bolivia
(art. 108.11, 9.2, 137, 407.4)
“Desastre natural”
Mecanismo de Defensa Civil.

Gestión de riesgos en el ordenamiento boliviano, se despliega a partir de una **competencia ‘residual’**
(Arts. 72 y 100 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.)

Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, contempla normativa del CC.

Descentralización
Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Art. 100 distribuye competencias para atender la GdR a las distintas entidades territoriales autónomas)

Normativa secundaria
Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 en el marco de las políticas del llamado “Desarrollo Integral para Vivir Bien”, comprometiéndose a la elaboración de **planes de gestión integral de riesgos, territorialmente**

Marco institucional

Gestión de Riesgos: Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y el Viceministerio de Defensa Civil (VDC)

Gestión de R&D en el **nivel descentralizado**, en desarrollo de competencias exclusivas y concurrentes de los GADs.

Gestión de riesgos en el Cambio Climático: Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra para Vivir Bien

Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado, ha creado el **Sistema de Planificación Integral del Estado, como ente encargado de realizar proyectos en diferentes niveles de gobierno**, en atención y prevención de los desastres ocasionados por el CC.

La inversión pública en la GdR

Las instituciones encargadas de gestionar fondos tanto públicos como privados para atender la gestión integral de riesgos en el CC son:

1) Viceministerio de Defensa Civil, 2) el Ministerio del Medio Ambiente, 3) Ministerio de Economía y Finanzas

Conclusiones

- En lo concerniente a la satisfacción de compromisos internacionales en el ámbito normativo, Bolivia registra visibles avances en relación a la GdR de las COPs 21 a 23, exceptuando lo inherente a preparación para situaciones extremas, fenómenos de evolución lenta y afrontar las pérdidas relacionadas con el CC.
- No se ha analizado la COP 24 debido que aún no existe información normativa que permita contrastar resultados. elementos, en el ordenamiento boliviano no se distingue una lógica de procesos.
- Bolivia cuenta con una organización normativa e institucional medianamente bien estructurada para efectuar una gestión integral de riesgos, pues aunque incluye información oportuna en niveles territoriales, acerca de eventos relacionados con el CC, empero en temas de inversión pública no ha concretado planes que viabilicen una lógica de procesos.



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

I P A C C ²

Inversión Pública & Adaptación al
Cambio Climático en América Latina



Colombia

Sistema jurídico

Pese a que Colombia no ha reconocido la GdR en su Constitución, su sistema jurídico, en lo inherente a la gestión de riesgos, es completo.

Ley 1523, que adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de desastres y ha establecido el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

La Ley No. 1931, formula directrices para la GdR en el CC.

Normativa secundaria:
El 1) Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2015-2025, el 2) Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y la 3) Política Nacional de Cambio Climático.

La GdR se halla considerada en instrumentos de planificación, como: 1) las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; 2) la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono; 3) la Resolución 2734; 4) el Decreto 298

Marco institucional

Gestión de Riesgos a nivel Nacional: **Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres**, el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo (CNGR) y la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (UGRD).

Entre la **institucionalidad encargada de la GdR en el CC**, destaca el **Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA)**.

En los **niveles descentralizados**, la institucionalidad nacional de apoyo, dispone de organismos tales como: **1) la Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial**, **2) los Nodos Regionales de Cambio Climático**; y **3) las Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo Sostenible**, para atender la GdR en niveles locales.

Todos los entes nacionales o locales aquí enunciados, forman parte o trabajan directamente con el Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

Inversión pública

Los **proyectos de inversión que sean financiados con regalías deben referir un análisis del riesgo de desastres**

La normativa secundaria ha sido desarrollada en el Marco para: **1)** la Estrategia Colombiana de Financiamiento Climático, **2)** la Estrategia de Política de Gestión Financiera Pública ante el riesgo de desastres por Fenómenos de la Naturaleza, **3)** el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y **4)** el Fondo de Adaptación; todo lo cual ha sido viabilizado con el apoyo de los organismos especificados con la institucionalidad de GdR, organismos internacionales, y el Departamento Nacional de Planeación DNP.

El IPACC determinó que, **en 2019, se prevé implementar al menos un proyecto piloto de inversión pública, considerando los riesgos climáticos y medidas de adaptación**

Conclusiones

- Colombia, ha avanzado en el cumplimiento de los todos compromisos asumidos en cuanto la GdR en CC en las COP 21 a 23, excepto en lo referido a fenómenos de evolución lenta.
- No se analizan las resoluciones de la COP 24 debido que no existe información normativa que permita contrastar resultados.
- Salvo el vacío constitucional, formalmente, el sistema normativo e institucional colombiano, en lo relacionado a la GdR del CC, por la transversalidad de ejes y sectores que involucra, se posiciona como uno de los marcos jurídicos más completos de los países miembros de la CAN. En ese mismo sentido, la inversión pública de este Estado se ajusta una lógica de procesos.



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

I P A C C ²

Inversión Pública & Adaptación al
Cambio Climático en América Latina



Ecuador

Sistema Jurídico

La **Constitución de la República del Ecuador** reconoce en su Art. 389 como deber del Estado, el proteger a las personas y a la Naturaleza frente a los efectos de los desastres (Art, 390, 414 CRE)

Contrariamente a otros países de la CAN, **Ecuador no cuenta con una ley especializada en GdR en CC, no obstante, el Código del Ambiente en su libro IV, ha instituido un marco legal orientado a GdR y CC.**

La adaptación ha sido reconocida como una Política de Estado.

Normativa Secundaria: 1) Decreto Ejecutivo 495, 2) el Plan Nacional de Adaptación, 3) el Manual de Gestión de Riesgos para Emergencias y Desastres, 4) la Ley de Seguridad Pública y del Estado/LSPE, en sus Arts., 11, 18-37, 5) el Reglamento a la LSPE, en sus Arts.3, 18-21, 24-27, el 'Plan Toda una Vida 2017- 2021', 6) la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2015-2025, para cuya aplicación se han establecido mecanismos como el 7) Plan Nacional de Reducción de Riesgo y el 8) Plan Nacional del Cambio Climático 2015-2018.

En GdR, la **descentralización, es un tema fundamental** de conformidad con la Constitución en su Art. 390, por ende, esta se encuentra prescrita en: 1) el Código del Ambiente en su Art 252, 2) el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Art 140; 3) la Ley reformativa al COOTAD Art 13; 4) el Acuerdo Ministerial No. 137 y 5) el Manual del Comité de Operaciones de Emergencia 2017.

Marco institucional

En lo relativo a la **institucionalidad nacional** encargada de la GdR, el Estado ecuatoriano cuenta principalmente con: **1)** la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, (SNGR), **2)** el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) y **3)** el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE).

Las **entidades encargadas de GdR en materia de CC**, son: **1)** la SNGR, **2)** el SNDGR, empero adicionalmente cuenta con **3)** el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC) y el **4)** MAE por medio de la Subsecretaría de Cambio Climático.

La **institucionalidad especializada** en GdR en el ámbito descentralizado, corresponde principalmente a los **1)** Comités de Operaciones de Emergencias y **2)** las Unidades de Gestión de Riesgos UGR.

Inversión pública

Entre la normativa dedicada a la inversión pública la GdR en Cambio Climático, resalta el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 64.

En cuanto a la institucionalidad encargada, se hallan **1)** el SENPLADES; la SNGR, por medio de la Coordinación General de Planificación Estratégica, **2)** la Dirección de Planificación e Inversión, **3)** el MAE y **4)** el Fondo de Inversión Ambiental Sostenible, para la gestión ambiental en CC.

Conclusiones

- Ecuador, ha avanzado, respecto al cumplimiento de los todos compromisos asumidos en la GdR en CC de las COP 21 a 23, **excepto en lo referido a los fenómenos de evolución lenta.**
- No se analiza a la COP 24 debido que no existe información normativa reciente para ser contrastada.
- **El Estado ecuatoriano, pese a que constitucionalmente otorga valor a la GdR, no tiene una norma jurídica en específico para regular el tema.** Sin embargo, cuenta con extensa normativa secundaria de gran valor, dedicada específicamente a GdR o referidos al CC.
- La institucionalidad encargada es medianamente fuerte, por lo tanto, se deduce que, aunque ciertamente se han dado pasos hacia la gestión integral de riesgos, **los desafíos de país aún son numerosos.** La inversión pública en GRDCC, es concebida todavía desde una lógica de excesiva burocratización.



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

I P A C C ²

Inversión Pública & Adaptación al
Cambio Climático en América Latina



Perú

Sistema jurídico

Pese a que el Estado peruano **no contempla dentro de su Constitución a la GdR**, su sistema jurídico, en lo concerniente a la materia, es abundante.

Ley 29664, que **crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres** y su reglamento

La **Ley Marco Sobre Cambio Climático/30754** tiene como finalidad **aumentar los niveles de adaptación del país ante el CC.**

Normativa Secundaria:
la **Estrategia Nacional ante el Cambio Climático 2015.**
La GdR se encuentra considerada también en instrumentos de planificación nacional, tales como el **Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres 2014-2021.**

Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de muy Alto Riesgo no Mitigable Ley N° 29869), para combatir los fenómenos de evolución lenta, desplazamientos y migraciones climáticas.

Respecto a la **descentralización** de la GdR en CC, rige el Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres 2014-2021

Marco institucional

En el ámbito nacional, de GdR, cuenta con el **Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres** y el **Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres**.

En lo referido a **institucionalidad encargada de gestionar riesgos en CC**, ha creado la **Comisión Nacional de Cambio Climático**.

Prácticamente todos los entes nacionales y locales, aquí enunciados, trabajan en colaboración con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio del Medio Ambiente del Perú.

Inversión pública

A través del Ministerio de Economía y Finanzas, ha optado por una **organización propia que le permite desarrollar más fácilmente una gestión financiera**

Cuenta con el **1) Fondo Nacional del Ambiente** y la **2) Estrategia Integral de Protección Financiera ante el Riesgo de Desastres Asociados a Fenómenos Naturales**, y **3) el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones INVIERTE.PE**, que **insta a que la GdR este contenida dentro de los proyectos de inversión pública.**

Conclusiones

- Perú ha avanzado con respecto al cumplimiento de todos los compromisos asumidos en la GdR en CC establecidos por la COP 21 a 23, **excepto en lo referido a la preparación para situaciones extremas.**
- Es el único país que ha legislado en materia de refugiados climáticos y fenómenos de evolución lenta, cuenta con la Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de muy Alto Riesgo no Mitigable (Ley N° 29869), para combatir los fenómenos de evolución lenta, desplazamientos y migraciones climáticas.
- No se analiza el cumplimiento de acuerdos de la COP 24 debido a que no se ha encontrado información legal actualizada que pueda contrastarse.
- Perú dispone de un marco legal estructurado, concibe a la GdR como gestión del continuo de riesgos y se orienta a una lógica de gestión transversal de riesgos en los sectores que comprende el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos.
- Formalmente, se infiere que la inversión pública en la GdR está concebida siguiendo la lógica de procesos.

