

La evidencia y el asesoramiento científico en la elaboración de La Política y la Ley Marco de Cambio Climático en Guatemala

Antonethe Castaneda, Andres Calderón¹

Resumen:

El ensayo describe a grandes rasgos, el proceso participativo intersectorial de la Mesa de Cambio Climático de Guatemala, aglutina a diversos asesores científicos que han trabajado desde 1998. En el 2009, elaboraron e incidieron con los tomadores de decisión (Presidente-Vicepresidente de la República de Guatemala y el Ministro de Recursos Naturales y Medio Ambiente) en la elaboración y la aprobación de la Política de Cambio Climático y; en el 2013 éste mismo grupo de asesores científicos prepararon e incidieron en la aprobación del Decreto Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación obligatoria ante los Efectos de Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero del país.

Palabras Claves: *Asesoramiento Científico, Mesa de Cambio Climático Política y Ley de Cambio Climático*

Abstrac:

The paper describes, in broad strokes, the intersectoral participatory process of the Climate Change Board of Guatemala, which brings together various scientific advisors who have worked since 1998. In 2009, they elaborated and influenced with decision makers (President-Vice President of the Republic of Guatemala and Minister of Natural Resources and Environment) in the approval of the Climate Change Policy and; 2013, this same group of scientific advisors prepared and influenced the approval of the Framework Law Decree to Regulate the Reduction of Vulnerability, the Compulsory Adaptation to the Effects of Climate Change and the Mitigation of Greenhouse Gases in the country.

Key Words: *Scientific Advice, Climate Change Board Policy and Climate Change Law*

¹ Antonethe Castaneda fue participante por parte de UNESCO CHAIR ON CONSERVATION AND ECOTOURISM OF RIPARIAN AND DELTAIC ECOSYSTEMS CON-E-ECT en el Taller de Asesoramiento Científico y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Panamá 2018. Andres Calderón se ha integrado al proceso de incentivar el asesoramiento científico en Guatemala y Centroamérica actualmente es revisor de The Assesment Report (AR6) of the Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC.

En el Taller de Asesoramiento Científico del pasado 26 y 27 de Octubre en Panamá en el 2018, siguiendo a Allen de International Network for Government Science Advice (INGSA) (2018), “la evidencia se describe como los procesos científicos que tienen como objetivo obtener entendimientos relativamente objetivos del mundo natural y construido. La forma en que se enmarca la pregunta afectará la evidencia producida y lo que se considera evidencia "suficiente" así mismo, es en el desarrollo conjunto del conocimiento es cada vez más importante”.

Esta relación, como lo especifica INGSA, tiene un estrecho vínculo con los Objetivos del Milenio (ODM) y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) siendo parte de la Agenda 2030 y en sí los Acuerdos de París. Antes de entrar en detalle sobre cómo se trabajó el proceso de la Política y Ley de Cambio Climático en Guatemala, es necesario describir de forma breve qué es el desarrollo sostenible y el escenario actual del país, pues es parte de los pilares y el fundamento científico conjuntamente con el Plan Nacional de Desarrollo al 2032.

¿Qué es el desarrollo sostenible?

Es un concepto creado en 1987 por el informe «*nuestro futuro común*» y se define como el desarrollo que satisface las necesidades de la población presente, sin imposibilitar la satisfacción de las necesidades de la población futura. Siguiendo a Foladori y Pierri (2005) más allá de las generaciones futuras el desarrollo sostenible se ve afectado por:

- Modelos directos: significa que el crecimiento poblacional en la tierra aumenta las actividades: agrícolas, industriales, pesqueras y comercio internacional, lo cual transforma la superficie terrestre y;
- Modelos Indirectos: los emprendimientos de la humanidad han alterado los ciclos bioquímicos y modificando las condiciones biológicas de los ecosistemas, los cuales se notan en el cambio climático y en la pérdida de biodiversidad biológica.

En este sentido, las agendas internacionales son directrices de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que buscan unificar criterios a nivel nacional. En Guatemala, La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) ha trabajado y trabaja para vincular los ODS en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En el escenario nacional respecto a los avances del desarrollo sostenible, SEGEPLAN trabaja en la preparación para la implementación de la Agenda 2030, en el espacio del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) en la que se creó la Comisión de alineación, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032.

Siguiendo a Gramajo (2017) al momento de la aprobación de los ODS, Guatemala contaba con el PND, el cual contiene 36 prioridades, 80 metas y 730 lineamientos.

De esta manera, fue necesario articular la agenda 2030 y el PND con ello, aunar a los esfuerzos que se realizan para cumplir las metas de ambos instrumentos de desarrollo y adecuar la Agenda 2030 a las prioridades del país. En este sentido, en el punto sexto del Acta 07-2016 del CONADUR, de fecha 24 de junio de 2016, se aprueba la estrategia de articulación de los ODS al PND K'atun 2032; e instruye a la SEGEPLAN a desarrollar la estrategia de implementación y coordinar en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística (INE) la definición de líneas base y metas para los ODS.

¿Cómo se vincula el PND y el Cambio Climático?

Lo anterior, ha sido y es base para la elaboración y promulgación de la Política Nacional de Cambio Climático y la Ley Marco para regular la vulnerabilidad y la adaptación obligatoria la mitigación de los efectos del Cambio Climático. Sin embargo, el asesoramiento científico data desde hace más de cuatro décadas.

Los asesores científicos y las Mesas de Cambio Climático:

La siguiente información fue sistematizada por el Centro Mesoamericano de Estudios sobre Tecnología Apropiada (CEMAT) (2014), la Mesa Nacional de Cambio Climático y las mesas de cambio climático en diversas áreas de Guatemala² han establecido una plataforma nacional sobre el cambio climático conformada por organizaciones no gubernamentales, academia, iniciativa privada, pueblos indígenas en coordinación con las instancias gubernamentales rectoras del cambio climático, como un proceso de participación ciudadana en el más amplio sentido de la expresión que encamina hacia una sólida institucionalidad sobre el tema, basada en el diálogo y la participación, así como en la resolución de conflictos.

En los antecedentes se establece la mecánica en que la sociedad civil en articulación con las autoridades nacionales y locales ha incursionado y participado en la gestión de riesgo desde el terremoto en Guatemala en 1976.

La participación ciudadana ha sido y es el pilar base de la Mesa Nacional de Cambio Climático, considerada esta, como un derecho humano, que garantiza la acción deliberada y consciente de la ciudadanía, tanto de manera individual y colectiva, con la finalidad de incidir en la toma de decisiones de los entes públicos, fiscalización, control y ejecución de los asuntos políticos, administrativos, ambientales, económicos, sociales, culturales y de interés general, que mejore la calidad de vida de la población.

Cabe destacar que, las Mesas de Cambio Climático, surgen de la necesidad de la vulnerabilidad que Guatemala a nivel mundial. Los diversos estudios históricos

²Las Mesas de Cambio Climático son: Red Sur Occidente de Cambio Climático, Red de Cambio Climático de las Verapaces, Mesa Departamental de Cambio Climático Mundo Maya Petén, Mesa Departamental de Cambio Climático de Huehuetenango, Mesa Departamental de Cambio Climático de Quiché, Mesa Departamental de Cambio Climático de Sololá, Mesa Departamental de Cambio Climático de Chiquimula, Mesa Mancomunada de Cambio Climático y Género de Oriente, y Mesa Municipal de Cambio Climático de El Estor.

han determinado que Guatemala es uno de los centros Vavilov del mundo, que ha generado recursos fitogenéticos que emplea el mundo para su alimentación diaria, tales como el maíz silvestre, variedad de papas, camotes, yuca, aguacate y chiles entre otros. Su población de origen maya, una de las más desarrolladas del mundo pre hispánico, con avances astronómicos, matemáticos y tecnológicos, admirados por los científicos.

Pese a las grandes fortalezas del país en aspectos varios tales como ubicación geográfica, diversidad biológica y cultural; cabe mencionar estas mismas pueden convertirse en grandes riesgos. Guatemala es uno de los países más vulnerables del planeta, presenta una suma de vulnerabilidades geográficas por su ubicación, naturales, climáticas, sociales, culturales y económicas.

Es importante resaltar que Guatemala tiene desventajas y oportunidades debido a la vulnerabilidad geográfica que la ubica entre dos mares y forma parte del istmo centroamericano, una delgada faja de tierra que une el continente americano, entre el océano Atlántico y el Pacífico con dos dinámicas de movimientos diferentes y ubicado entre placas tectónicas, referido como uno de los países más vulnerables como lo muestra los estudios realizados por Germanwatch.

Esta ubicación permite inferir que el país a nivel climático, sufre todo tipo de amenazas climáticas, ya que es el paso de tormentas, huracanes, y ciclones estando sujeta a la corriente del Niño y la Niña, las cuales determinan las condiciones climáticas favorables o desfavorables a la agricultura y a los asentamientos humanos según la afectación que reciba.

Ante esta situación, la sociedad civil, se organiza desde 1998, para el tema del cambio climático, participa activamente en los primeros mecanismos de Implementación conjunta, y en las COPs de Cambio Climático desde Buenos Aires a la COP 18, y promueve la creación de un Consejo Nacional de Cambio Climático, esfuerzos que fueron truncados en el año 2001 cuando todo esté andamiaje es desarticulado por una decisión gubernamental.

No es sino hasta el año 2007 que la Coalición Ambiental y la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Recursos Naturales y Medio Ambiente (ASOREMA) proponen una agenda mínima ambiental a los candidatos presidenciales, con el objetivo de incidir en las estructuras gubernamentales para emitir la normativa que permita una gestión integral del riesgo y la gestión del cambio climático de manera coordinada.

Es así que este grupo en coordinación con el entonces Ministro de Ambiente y Recursos Naturales Alberto Ferraté comienzan a trabajar algunos aspectos de cambio climático, iniciando con la política nacional de cambio climático. Para ello fue necesaria la organización de la sociedad civil en una estructura que le permitiera coordinarse entre sí. Desde el año 2008, la sociedad civil aún sin una estructura definida, sino que a través de cada uno de sus miembros, comenzó a insistir en la participación pública y ciudadana para cumplir con los acuerdos

establecidos en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, fue en abril del 2009 que se establecen la **Mesa Nacional de Cambio Climático y la Mesa Indígena de Cambio Climático**.

La participación e incidencia de las Mesas de Cambio Climático en la Política y la Ley de Cambio Climático en Guatemala:

¿Cómo fue el asesoramiento científico de ambos instrumentos políticos-jurídicos en materia de Cambio Climático?³

Siguiendo el trabajo de la Mesa de Cambio y Mesa Indígena de Cambio Climático, en abril del 2009, se reunieron expertos y funcionarios con el fin de dar respuestas a los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala en el marco de los efectos en materia de Cambio Climático en las diversas reuniones convocadas por Naciones Unidas. En este sentido, participaron las siguientes instituciones: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Fundación Kukulcan, Rain Forest Alliance, Proyecto Jade, Centro Mesoamericano de Estudios sobre Tecnología Apropiaada (CEMAT) y la Fundación Calmecac.

Elaboraron el borrador de **la política nacional de cambio climático** que se define como la agrupación de principios, objetivo, marco legal, e institucional, líneas de política, instrumentos y situación futura, que Guatemala declara para visualizar y proponer en la temática de variabilidad y cambio climático del país alineando de manera efectiva regulaciones y normas internas con el contexto internacional a través de lineamientos técnicos políticos, socio-ambientales y económico sobre la temática y su impacto en el equilibrio ecológico mundial.

El objetivo es, reducir la vulnerabilidad ambiental y contribuir a la reducción de la pobreza, por medio de una gestión de los bienes y recursos naturales, a partir de la prevención, mitigación y adaptación al cambio climático que permita mantener los procesos biológicos, y mantener los medios de vida.

Por mencionar algunos de los principios: holístico, responsabilidades comunes pero diferenciadas, competitividad y eficiencia, progresividad (gradualidad), transversalidad e intersectorialidad, sostenibilidad, derechos naturales y de existencia, El ser humano como sujeto de la política, equidad, multiculturalidad e interculturalidad: justicia ambiental, solidaridad Incluyente y participativo.

La coordinación interinstitucional para incorporar las prioridades en cambio climático:

- Seguridad alimentaria. Secretaría de Seguridad Alimentaria (SESAN)
- Ministerio de salud pública.

³ Se contó con el compartir de la experiencia del asesoramiento científico de Ana María Palomo González, Secretaria Técnica de la Mesa Nacional de Cambio Climático y; Roberto Cáceres Estrada, Director General de CEMAT.

- Ministerio de economía.
- Ministerio de finanzas publicas.
- Ministerio de educación.
- Ministerio de cultura y deportes.
- Coordinadora de Desarrollo Rural.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)
- Ministerio de energía y minas.
- Secretaria nacional de ciencia y tecnología.
- Justicia ambiental.

Posteriormente en julio de 2019, tomando como base el borrador de la política nacional de cambio climático se aprobó con el aval del Presidente de la República de Guatemala Álvaro Colon y del Ministro de MARN Luís Ferraté **la Política Nacional de Cambio Climático**. Lo anterior, queda en evidencia cómo un grupo de expertos en el tema, la participación de la sociedad civil y la academia incidieron y negociaron para que con hallazgos científicos y en base a la coyuntura internacional, la Política en mención, no quedará en solo supuestos sino, con fundamentos precisos y puntuales.

En seguimiento a este proceso el Vicepresidente de la República Rafael Espada les solicitó a los miembros de la Mesa de Cambio Climático, elaborar una propuesta **de Ley de Cambio Climático**, que posteriormente se aprobó como Decreto 7-2013 Congreso de la República de Guatemala.

Cabe destacar que **la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación obligatoria ante los Efectos de Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero**, fue la tercera Ley en América Latina en estar vigente, después de Brasil en 2009 (Ley que establece la Política Nacional de Cambio Climático) y México en 2012 (Ley General de Cambio Climático).

Algunas generalidades de la Ley marco de Cambio Climático de Guatemala establece:

Guatemala ha suscrito y ratificado diversos instrumentos en materia de ambiente, específicamente en el tema de cambio climático, tales como la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kyoto, el Convenio Centroamericano Sobre Cambios Climáticos, la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, el Convenio Sobre la Diversidad Biológica, el Convenio de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación en Países con Sequías Severas y/o Desertificación Particularmente en África.

Con lo cual ha adquirido diversos compromisos para atender los efectos del cambio climático, debiendo garantizar los derechos humanos a la salud, al ambiente sano, a la alimentación, entre otros, y se ha comprometido a la

elaboración de una ley nacional para la conservación del clima, aspecto reiterado por los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) reunidos en San Pedro Sula, Honduras, en mayo del año 2008, en donde acordaron afrontar coordinadamente los impactos y efectos del cambio climático, utilizando los lineamientos de la Estrategia Regional de Cambio Climático; además, reconocieron la necesidad de construir nuevas plataformas financieras y legales para enfrentar los desafíos del desarrollo en medio de la adaptación forzosa a la variabilidad climática. Es importante destacar que la Ley Marco de Cambio Climático guatemalteca, contiene las definiciones adoptadas en las diferentes reuniones de las Cops, CMNUCC aterrizadas desde una adopción nacional y territorial del país.

Es así, como la Política y la Ley Marco de Cambio Climático se articulan al Plan Nacional de Desarrollo Guatemala Nuestra Guatemala 2032 como una política de Estado. En la Reunión Extraordinaria del CONADUR realizada el 05 de diciembre de 2017, se aprobó como punto resolutivo 8-2017 los avances de la estructura de la estrategia de la implementación de Prioridades Nacionales del Desarrollo. Siendo éstas:

1. Reducción de la pobreza y protección social.
2. Acceso a servicios básicos.
3. Acceso a agua y gestión de los recursos naturales.
4. Seguridad alimentaria y nutricional.
5. Empleo e inversión.
6. Valor económico de los ecosistemas.
7. Fortalecimiento institucional, seguridad y justicia.
8. Educación.
9. Gasto social y reforma fiscal integral y;
10. Ordenamiento territorial.

A modo de conclusión se puede indicar que, antes, durante y después del asesoramiento científico de la política y ley de cambio climático, los asesores de las Mesas de cambio climático, han logrado incidir y asesorar en procesos claves del país como lo es el cambio climático; que tiene enclaves e importancia a nivel mundial. Asimismo, la participación ciudadana que acompaña éste proceso logra empoderarse y continuar avanzar en el resguardo del desarrollo humano, que lleva intrínseco la vulnerabilidad climática.

La comunidad científica y académica debe salir de su zona de confort y empezar a incidir en otros temas con los tomadores de decisiones, la participación ciudadana no es solamente elegir y ser electos, sino participar activamente en los procesos que inciden en nuestro entorno. Debemos aprovechar los espacios que nos proporciona INGSA para formarnos en la diplomacia científica para seguir avanzando como región.

Referencias:

Allen, K. (2018). Strengthening the nexus of science, policy and diplomacy to advance the SDGs. Power Point Panamá.

CEMAT (2014). Sistematización de la conformación y funcionamiento de la Mesa Nacional de Cambio Climático. Guatemala. Documento PDF.

Gramajo Keila (2017). Alineación Plan Nacional de Desarrollo y Prioridades Nacionales de Desarrollo. SEGEPLAN. Guatemala.

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). (2013). Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación obligatoria ante los Efectos de Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero. Documento PDF.

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). (2009). Política de Cambio Climático. Documento PDF.

Entrevista abierta a: Ana María Palomo González, Secretaria Técnica de la Mesa Nacional de Cambio Climático y; Roberto Cáceres Estrada, Director General de CEMAT. (Abril 2019). Ciudad de Guatemala.