



Plataforma
Climática
Latinoamericana

Informe sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en América Latina

Sector Agropecuario y Forestal



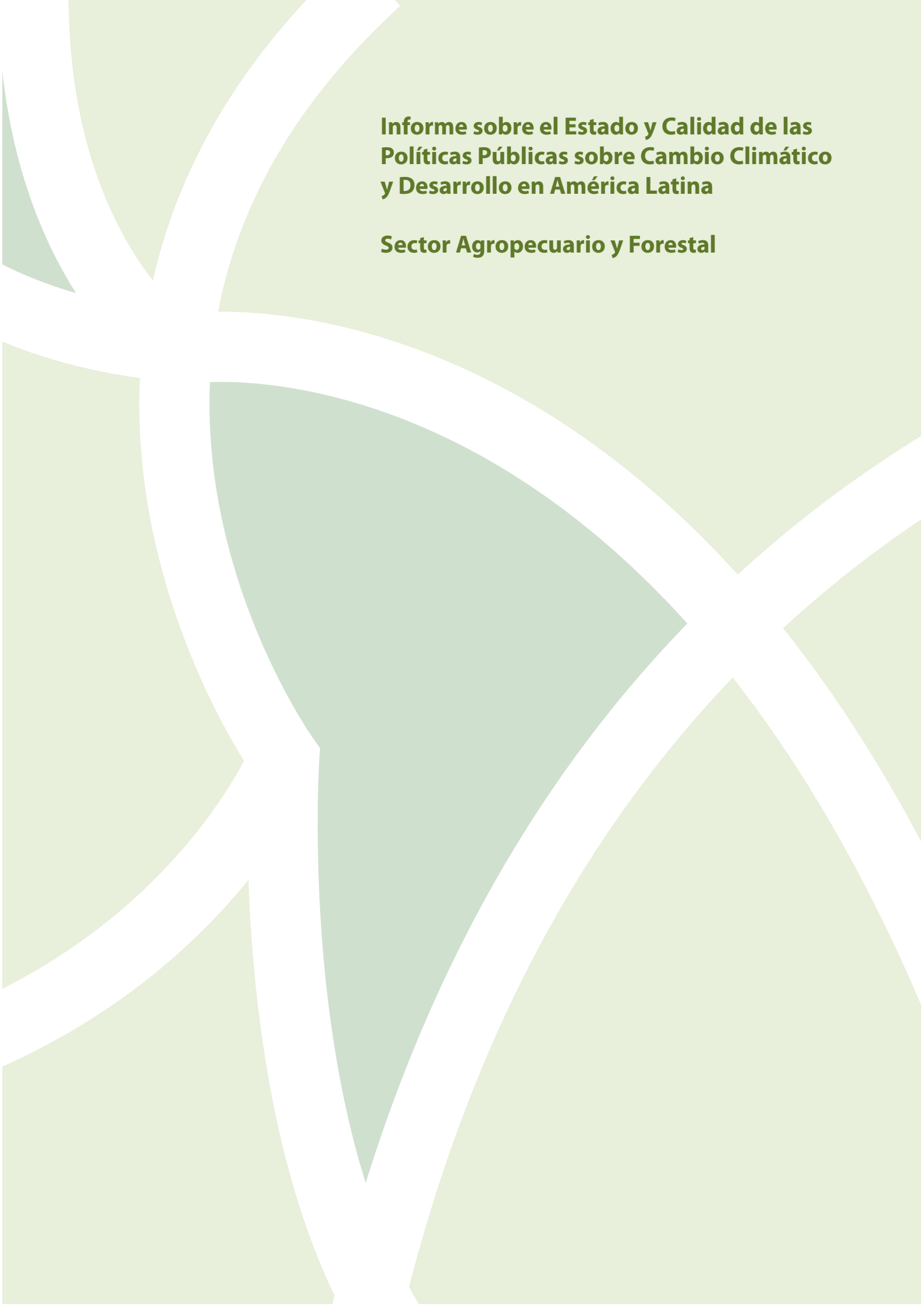
Daniel Ryan
Septiembre, 2012

 **OAK**
FOUNDATION

AVINA

 **futuro**
latinoamericano
diálogo, capacidades y desarrollo sostenible

Con el apoyo financiero de Oak Foundation, Fundación AVINA y en colaboración con la Plataforma Climática Latinoamericana (PCL) y Fundación Futuro Latinoamericano como Secretaría Ejecutiva de PCL

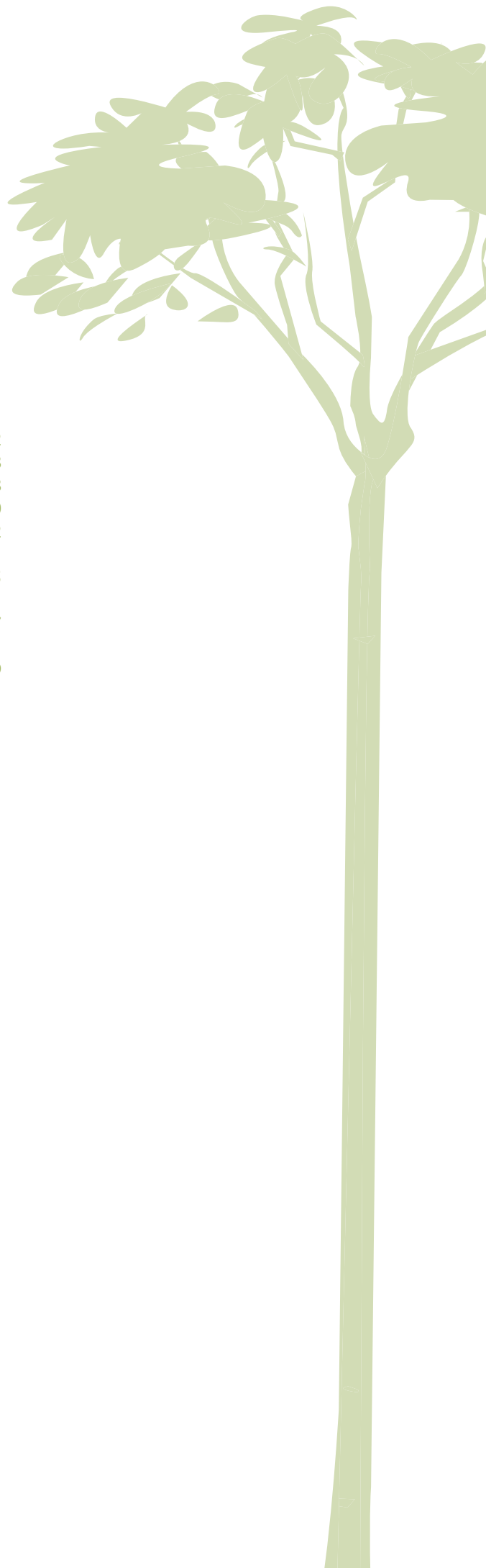


**Informe sobre el Estado y Calidad de las
Políticas Públicas sobre Cambio Climático
y Desarrollo en América Latina**

Sector Agropecuario y Forestal

Índice

Resumen Ejecutivo	4
I. Introducción	5
II. Alcance y Metodología de los Informes Nacionales	6
III. Análisis de las Políticas sobre Cambio Climático y AFOLU	9
1. Implementación	9
2. Liderazgo y apoyo político	12
3. Calidad del diseño de las políticas	18
Integración de políticas	18
Mecanismo de participación social	20
4. Fortaleza Institucional	22
IV. Comentarios Finales	25
Referencias Bibliográficas	27
Informes Nacionales	29



Resumen Ejecutivo

Este informe regional tiene por objetivo analizar y evaluar la situación y calidad de las políticas públicas sobre cambio climático y desarrollo en América Latina, específicamente en relación al sector agropecuario y forestal. El informe se basa fundamentalmente en los análisis y resultados de informes nacionales que se realizaron en 10 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay). A partir del análisis comparativo de estos informes nacionales, este informe regional identifica y analiza ciertos patrones y características comunes de las políticas de cambio climático de los países de la región en relación a su nivel de implementación, apoyo político, calidad del diseño de estas políticas y la fortaleza institucional de los organismos encargados de su aplicación.

En primer lugar, en la mayoría de los países analizados se han dado pasos relativamente importantes en los últimos años tanto en la formulación de políticas sobre cambio climático como en el desarrollo de instituciones específicas sobre la materia. Sin embargo, hay un fuerte déficit en la implementación y ejecución de estas medidas de gobierno. Asimismo, hay una fuerte debilidad en la integración y articulación de las políticas climáticas con otras políticas sectoriales y las políticas macroeconómicas. Esto, claramente afecta y debilita sustancialmente el impacto que puedan tener las políticas gubernamentales de mitigación y adaptación al cambio climático en escenarios en los cuales las políticas de desarrollo van en sentido opuesto.

En términos políticos, si bien hay una creciente atención sobre la problemática climática, el tema todavía ocupa un lugar más bien marginal en la agenda política doméstica de la mayoría de los países de la región. En estos contextos de baja relevancia y atención política, la existencia de ciertas estructuras burocráticas dentro del estado, focalizadas en la problemática climática y con capacidades técnicas y acceso a recursos internacionales, han sido claves para sostener proyectos y líneas de trabajo a través del tiempo y más allá de la atención de los gobiernos de turno.

Sin perjuicio de lo anterior, también hay varias experiencias de nuevos diseños institucionales que intentan posicionar los temas climáticos en escenarios institucionales más centrales y relevantes de la estructura del estado, a partir del involucramiento de los organismos de planificación, ministerios de economía o directamente de los jefes de gobierno.

Finalmente, este análisis comparativo de la institucionalidad climática de los países de la región también indica que hay un reconocimiento generalizado de la importancia de la participación ciudadana en el tema. En la gran mayoría de los planes, programas y estrategias existentes en los países estudiados, se prevén algún tipo de mecanismos o instancias de participación social ya sea en el proceso de formulación o de monitoreo de estas medidas de gobierno. Sin embargo, las características y la relevancia de estos mecanismos e instancias de participación varían significativamente de un caso a otro, como así también sus niveles de implementación efectiva.



I. Introducción

Este informe es el resultado de un proyecto de investigación impulsado por la Plataforma Climática Latinoamericana (PCL) sobre la situación y calidad de las políticas públicas sobre cambio climático y desarrollo en la región, específicamente en relación al sector agropecuario y forestal. En el marco de esta iniciativa, durante el primer semestre del 2012 se realizaron informes nacionales sobre esta temática en 10 países de la región. El objetivo de estos informes nacionales fue realizar un relevamiento de las principales acciones e iniciativas gubernamentales existentes en cada país en estos temas y, fundamentalmente, analizar la calidad de esas políticas en términos de su diseño, su nivel de implementación y ejecución, las capacidades y recursos de los organismos responsables de llevarlas adelante, como así también explorar el nivel y características del apoyo político y social existente alrededor de estas agendas y acciones de gobierno.

Este informe regional, por su parte, realiza un análisis comparativo de estos estudios nacionales e identifica factores comunes que inciden en la calidad y el nivel de implementación de las políticas públicas sobre cambio climático y desarrollo en los países comprendidos por este estudio. A tal fin, este informe está organizado de la siguiente manera. En la primera sección se describe brevemente el objeto y alcance temático de los informes nacionales y la metodología utilizada. En la segunda sección, se analizan cuatro dimensiones de las políticas públicas sobre cambio climático: su nivel de implementación, el apoyo político del que gozan las políticas climáticas, la calidad del diseño de estas políticas y, finalmente, la fortaleza institucional de los organismos encargados de su aplicación y monitoreo. El informe concluye con unas breves consideraciones sobre los resultados del análisis.



II. Alcance y Metodología de los Informes Nacionales

Como señaláramos anteriormente, este informe regional se basa en los informes nacionales realizados por instituciones, miembros de la red, en 10 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay (en el Anexo, se incluyen los resúmenes ejecutivos de estos informes). Para armonizar el alcance de los trabajos nacionales, se elaboró un marco conceptual y metodológico común de forma tal que las categorías de análisis utilizadas en los informes nacionales fuesen las mismas. A continuación, se describen algunas de las definiciones y conceptos más importantes que estructuraron el trabajo de cada grupo de investigación.

Foco temático: Los informes nacionales focalizaron su análisis en las políticas públicas sobre cambio climático relacionadas al sector agropecuario y bosques. Utilizando la terminología de las Directrices del IPPC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero, los informes nacionales se focalizaron en las actividades comprendidas por la categoría de Agricultura, Silvicultura y otros Usos del Suelo (AFOLU, en la sigla en inglés).¹

Varias razones explican esta decisión de focalizar el trabajo de investigación en el sector agropecuario y bosques. En primer lugar, la actividad agropecuaria ocupa un lugar sumamente destacado en la mayoría de las economías de la región debido a su contribución al PBI, a la generación de empleo y a las exportaciones. De hecho, más del 20% de las exportaciones en casi todos los países de la región provienen del sector agropecuario (CEPAL 2009, 39-40). Además, el sector desempeña un rol fundamental en la producción de alimentos para el consumo interno y en garantizar la seguridad alimentaria de la población. Por otro lado, dada la dependencia del sector agrícola-ganadero a las condiciones climáticas, esta actividad es altamente sensible al cambio climático.

En segundo lugar, la mayor parte de las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) de América Latina proviene de las actividades agropecuarias, silvicultura y cambios de uso del suelo (deforestación). Vale destacar los datos citados por Honty (2011, 52-54) en cuanto a que

¹ Para mayor información sobre las actividades comprendidas por el concepto de AFOLU ver el volumen IV de las Directrices del IPPC de 2006 disponible en <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/spanish/vol4.html>.

las actividades agropecuarias y silvicultura representan solo el 31% de las emisiones de GEI a nivel global, en tanto que en América Latina estas actividades producen el 63% de las emisiones totales de la región. De acuerdo a los últimos datos oficiales disponibles sobre cada país, la deforestación es la principal fuente de emisiones en el caso de Brasil (61%), Perú (47.5%) y Bolivia (44%).² El sector agropecuario, por su parte, es un factor central en la matriz de emisiones de Uruguay (80%), Paraguay (73%), Ecuador (50%), Argentina (44%) y Colombia (38%).³ Todo esto resalta la importancia del análisis de las políticas públicas sobre cambio climático relacionadas al sector agropecuario y bosques en América Latina.

Políticas públicas sobre cambio climático: Con este concepto el informe regional (y los informes nacionales) hacen referencia a las decisiones adoptadas por organismos del estado, formalizadas a través de normas jurídicas (ya sean leyes, decretos, regulaciones administrativas u otro tipo de norma legal), que establecen objetivos y/o acciones que tiendan a la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y/o en contribuir a la adaptación a los impactos del cambio climático⁴.

² En el caso de Bolivia, la fuente de información es el inventario nacional de emisiones 2004 (citada por el Informe Bolivia). En el caso de Perú, la fuente es la Segunda Comunicación Nacional 2010 que incluye información respecto al nivel de emisiones actualizada al año 2000 (fuente citada por el Informe Perú). En el caso de Brasil, la fuente es el segundo inventario nacional de GEI publicado en el 2010 pero correspondiente a las emisiones del año 2005 (fuente citada por el Informe Brasil). Vale señalar que en el caso de Brasil algunos estudios señalan que, al año 2011, el porcentaje de las emisiones provenientes de la deforestación se ha reducido significativamente, representado aproximadamente un 35% de las emisiones totales del país, en tanto se han incrementado las emisiones de otros sectores de la economía, fundamentalmente del sector energético y agricultura (Viola et al. 2012, 253).

³ Al igual que lo señalado en la nota al pie anterior, estos porcentajes corresponden a los últimos datos oficiales provistos por cada país respecto a su nivel de emisiones. En el caso de Uruguay, esta información proviene del inventario nacional de GEI 2004 incluida en la Tercera Comunicación Nacional 2010 (fuente citada el Informe Uruguay). En el caso de Paraguay, la fuente es el inventario de GEI del año 1994 incluida en la Primera Comunicación nacional 2001 (fuente citada por el Informe Paraguay). En el caso de Argentina, la fuente es el inventario nacional de emisiones del año 2000 (fuente citada por el Informe Argentina). En el caso de Colombia, la información proviene de la Segunda Comunicación nacional 2010 correspondientes al Inventario GEI del año 2004 (fuente citada por el Informe Colombia).

⁴ En la literatura especializada, hay una gran diversidad de formas de conceptualizar la noción de política pública (ver, por ejemplo,



Esta noción de políticas sobre cambio climático comprende tanto aquellas políticas que expresamente tienen objetivos climáticos, como también políticas que tienen otros tipos de objetivos sociales, ambientales, económicos pero que pueden contribuir significativamente a la mitigación o adaptación al cambio climático, por ejemplo, políticas que tiendan a la protección de bosques nativos, promoción de agricultura sostenible, etc. A continuación abordamos en más detalle este segundo tipo de políticas.

Políticas que no tienen objetivos climáticos pero que pueden tener efectos relevantes en términos de mitigación o adaptación: Es difícil establecer criterios precisos para conceptualizar e identificar este tipo de políticas. El Informe 2007 de IPCC sobre medidas de mitigación en su capítulo 13, se refiere específicamente a políticas “no climáticas” que pueden impactar favorablemente en la mitigación de emisiones, pero no propone criterios específicos para conceptualizarlas e identificarlas. Simplemente hace un listado ejemplificativo que incluye desde políticas focalizadas en pobreza, regulaciones sobre uso y cambios de uso de suelo hasta políticas de comercio exterior (Gupta et al. 2007).

Atento a esta falta de conceptos precisos, se consideró

McCool 1995). Hay autores que definen como política pública sólo las decisiones y estrategias políticas de alto nivel (que incluye inclusive la decisión de no hacer nada); otros conciben la política pública en términos de los instrumentos que utilizan los gobiernos una vez que han tomado la decisión de actuar. Otros autores inclusive, consideran sólo políticas públicas aquellas medidas de gobierno que reúnen ciertos requisitos en cuanto objetivos, definición de cursos de acción, marcos temporales, etc.

Este trabajo utiliza una noción muy general y minimalista de política pública: decisiones adoptadas por organismos estatales formalizadas a través de normas jurídicas. Esta definición nos permite considerar como política pública tanto aquellas decisiones del gobierno que establecen medidas claramente operacionalizables (por ejemplo, generar un registro de grandes emisores de GEI en el sector ganadero) como otras que establecen objetivos meramente programáticos (ejemplo, promover acciones que tiendan a fortalecer la capacidad de adaptación de sectores vulnerables, etc.). De este modo, ambos tipos de decisiones pueden ser objeto de análisis y evaluación en cuanto a su nivel de implementación, fortaleza de los organismos encargados de implementarlas, etc. Si por el contrario, utilizáramos un concepto más demandante de política pública (en cuanto a los requerimientos que deben cumplir las decisiones de gobierno para considerarse como tales, por ejemplo, que fueran decisiones operacionalizables), reduciríamos el alcance del concepto y por ende el abanico de medidas y acciones que pueden ser objeto de análisis.

como políticas sobre cambio climático aún cuando no tengan objetivos climáticos expresos, aquellas políticas que los estados han incluido o mencionan en sus comunicaciones nacionales ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.⁵ Este es un criterio que se ha utilizado en algunos estudios realizados fundamentalmente en países del Anexo I, para definir el universo de las políticas sobre cambio climático existentes en un país (ver por ejemplo Haug et al. 2010, 427). Subsidiariamente, si el criterio sugerido anteriormente no era útil para un país en particular,⁶ quedo básicamente a criterio de los equipos de investigación nacional la identificación, justificación e inclusión en los informes de aquellas políticas que no tenían objetivos climáticos expresos pero que eran relevantes en términos de mitigación y adaptación de acuerdo al contexto específico de cada país.

Alcance jurisdiccional de las políticas públicas sobre cambio climático y AFOLU: Los informes nacionales se focalizaron fundamentalmente en analizar las políticas públicas formuladas a nivel nacional. Esto también comprendió el análisis y evaluación de la implementación y ejecución de estas políticas que, de acuerdo al marco legal de cada país, puede ser competencia de organismos nacionales o sub-nacionales (provincias, departamentos, u otros niveles de gobierno sub-nacional o descentralizados).

En el caso de países en los cuales se formulen políticas sobre cambio climático en relación al sector agropecuario y forestal a nivel sub-nacional, quedo a criterio de los grupos de investigación identificar e incorporar en el análisis aquellas políticas sub-nacionales que consideraron particularmente relevantes desde la perspectiva climática.

Algunas consideraciones sobre los criterios para la evaluación de políticas públicas sobre cambio climático. En la literatura sobre evaluación de políticas ambientales y en particular en aquellas referidas al cambio climático, es posible encontrar una variedad

5 La gran mayoría de los países de la región ya han presentado su 2da. comunicación nacional, y algunos casos como Uruguay ya han presentado la 3ra. comunicación. Además la mayoría de estas comunicaciones son bastante recientes (se han presentado entre el 2009 y 2011).

6 Es necesario tener en cuenta que la calidad y el nivel de detalle de las comunicaciones nacionales varían significativamente de país en país.



de criterios de evaluación (para una revisión de esta literatura ver, por ejemplo, Huitema et al. 2008). El informe de IPCC de 2007 sobre mitigación (IPCC 2007, 751-752) resume esta multiplicidad de criterios de evaluación en cuatro categorías básicas: efectividad ambiental (si la política alcanzó o no los objetivos ambientales propuestos); costo- efectividad (si la política propuesta es la forma menos costosa de alcanzar esos objetivos); efectos distributivos (como se distribuyen costos y beneficios de la política entre los diferentes sectores involucrados); viabilidad político-institucional (hasta qué punto la política se implementa y cuenta con apoyo político y social).

A los efectos de proponer criterios de análisis y evaluación para desarrollar los informes nacionales, se tuvo en cuenta la literatura especializada pero también el contexto y la realidad de nuestra región. En este sentido, hay que destacar que en la gran mayoría de los países de la región no hay información disponible y sistematizada, salvo excepciones, que permita realizar evaluaciones de costo -efectividad de las políticas existentes sobre cambio climático y AFOLU ni de sus efectos distributivos. Atento a ello, los informes nacionales se focalizaron en analizar y evaluar distintos aspectos que hacen a la fortaleza político - institucional de las políticas públicas sobre cambio climático y AFOLU existentes en cada país. Específicamente, el análisis se centró en cuatro dimensiones: calidad del diseño de las políticas, nivel de implementación, fortaleza institucional y apoyo político-social de las políticas públicas analizadas.

Fuentes de información. En cuanto a la evidencia necesaria para evaluar estos aspectos de las políticas públicas, se considero que no era factible establecer a priori indicadores empíricos que pudiesen ser aplicables a todos los países. En primer lugar, los principales tipos de instrumentos de políticas sobre cambio climático y AFOLU pueden variar significativamente de país en país. En consecuencia, la naturaleza de la información necesaria para evaluar estas políticas no es idéntica en todos los casos. En segundo término, sabemos de las limitaciones que existen en la gran mayoría de países de la región en cuanto a la producción (y disponibilidad) de información que permita evaluar el accionar y funcionamiento de los organismos del estado. Atento a estas circunstancias, en lugar de indicadores estrictos,

se plantearon una serie de preguntas (más o menos abiertas) respecto de cada una de las dimensiones de las políticas públicas señaladas previamente. Estas preguntas tenían por objetivo orientar el trabajo de análisis y evaluación que realizaron los equipos de investigación en cada uno de los países comprendidos en este estudio.

Este marco metodológico permitió que los equipos de investigación nacionales pudiesen utilizar una pluralidad de fuentes de información y técnicas de análisis, ya sea información estadística, documentos e informes producidos por organismos públicos o privados, análisis de fuentes secundarias (artículos académicos, etc.), análisis de la cobertura de medios de prensa, entrevistas con actores claves, u otros. En este marco, la elección del tipo de evidencia y las técnicas de investigación a utilizar en cada caso quedo a decisión de los grupos de investigación nacionales de acuerdo al tipo de pregunta que se intentaba responder y las fuentes de información disponible en cada caso en particular.

Finalmente, cabe mencionar que en todos los procesos de elaboración de los informes nacionales se realizó, al menos, un foro o reunión de consulta. El diseño de estos foros o reuniones consultivas varió de país en país, pero básicamente consistieron en reuniones con expertos y actores del sector público y privado involucrados en la temática climática de cada país, a los fines de recabar sus impresiones, comentarios y observaciones sobre versiones preliminares de los informes nacionales.

Después de estas breves consideraciones en cuanto al alcance de los conceptos y el tipo de evidencia utilizada en este trabajo a continuación desarrollamos los principales resultados del análisis comparativo de los informes nacionales sobre el estado y calidad de las



III. Análisis de las Políticas sobre Cambio Climático y AFOLU

políticas públicas sobre cambio climático y AFOLU.

Durante los últimos años, en particular después de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto (2005), ha habido un incremento importante en la formulación de políticas y desarrollos institucionales sobre cambio climático en los países de la región. De hecho la gran mayoría de los países cubiertos por este estudio han formulado estrategias y políticas nacionales sobre cambio climático y en muchos casos también políticas específicas en relación a los sectores agropecuario y forestal, las cuales son objeto de un análisis detallado en los informes nacionales. Solo algunos países de la región carecen de herramientas de política específicas sobre la problemática del cambio climático. Tal vez el caso más paradigmático sea Argentina, que si bien cuenta con una institucionalidad a nivel nacional con responsabilidad en la problemática climática (la Dirección Nacional de Cambio Climático, la oficina Argentina del Mecanismo de Desarrollo Limpio, etc.), no ha formulado todavía una estrategia ni planes nacionales específicos en la materia.⁷

A continuación, se analizan cuatro dimensiones de estas políticas públicas sobre cambio climático existentes en los países comprendidos por el informe: su nivel de implementación, el apoyo político del que gozan las políticas climáticas, la calidad del diseño de estas políticas y, por último, la fortaleza institucional de los organismos encargados de formular y aplicar estas políticas.

1. Implementación

En los informes nacionales hay una reiterada referencia al déficit en la implementación de estrategias y políticas centrales de la arquitectura existente sobre cambio climático en los países de la región. Si bien hay avances sustanciales en el desarrollo de normas e instituciones, la debilidad o retraso en la implementación de las políticas es una característica común que, en mayor o menor medida, afecta a todos los países estudiados

Por ejemplo, en el caso de Argentina, la Ley de Bosques

⁷ La estrategia nacional de cambio climático todavía está en proceso de formulación. A mediados del 2011 se completó la primera fase del proceso con la elaboración de un documento base para la estrategia (Informe Argentina 2012).

Nativos 26.331 ha enfrentado numerosas dificultades y dilaciones en su implementación. Esta ley constituye la herramienta central con que cuenta actualmente este país para intentar ordenar el crecimiento de la frontera agrícola y proteger sus bosques nativos. La ley aprobada por el congreso nacional a fines del 2007 tardó 14 meses en ser reglamentada por el poder ejecutivo nacional, quien recién lo realizó después del impacto mediático de un alud ocurrido en Tartagal, provincia de Salta, en un zona sometida a fuertes procesos de deforestación. Asimismo, la ley establece un fondo para el pago de servicios ambientales por la conservación y enriquecimiento de bosques nativos. Sin embargo, el fondo recién comenzó a recibir recursos en el año 2010 (dos años después de la aprobación de la ley), y los fondos girados son menores a lo establecido en la norma aprobada por el congreso (Informe Argentina 2012).

En el caso de Uruguay, el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (PNRCC) fue aprobado por el gobierno nacional en febrero del 2010. Este plan es fundamentalmente un marco estratégico que identifica y coordina las líneas de acción y medidas a tomar para reducir las emisiones de GEI en Uruguay y fortalecer la capacidad de adaptación a los impactos climáticos. En este sentido, es un instrumento central de la política del Uruguay en materia de cambio climático, que debe implementarse por planes operativos anuales y planes sectoriales de mediano plazo. Sin embargo, a más de dos años de su aprobación no se han cumplido las acciones que lo hacen precisamente operativo tales como el diseño del plan operativo anual (2010-2011) y elaboración del presupuesto quinquenal (2010-2015) para la ejecución del plan de mediano plazo (Informe Uruguay 2012).

En el caso de Chile, vale destacar los problemas en la implementación del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (2008-2012), el principal programa gubernamental chileno focalizado expresamente en la problemática climática. El PANCC fue anunciado a fines del 2008 y consiste en un instrumento articulador de 22 líneas de acción a desarrollarse por diversos ministerios y reparticiones del estado chileno enfocadas, básicamente, en generar información sobre vulnerabilidad y capacidades de adaptación como así también sobre potencial de mitigación de distintos recursos y sectores económicos del país. Entre abril y junio del 2011, el



Ministerio de Medio Ambiente realizó una evaluación de medio término del nivel de implementación del plan, y se constató que solamente un 25% de la planificación original había sido ejecutada (Informe Chile 2012).⁸

En relación a Brasil el informe nacional señala, por ejemplo, los problemas de implementación del Plan de Acción para la Prevención y Control de Quemadas en el Cerrado (PP-Cerrado). Después del Amazonas, la deforestación del Cerrado es una de las mayores fuentes de emisiones de GEI en Brasil. La Política Nacional de Cambio Climático de dicho país plantea como objetivo una reducción del 40% en la tasa de deforestación del Cerrado para el 2020 y el PP-Cerrado es la herramienta clave para lograr ese objetivo. El Plan fue lanzado en septiembre del 2010. Después de su primer año de ejecución, el Ministerio de Medio Ambiente realizó una evaluación de la implementación del plan y concluyó, en base a las respuestas recibidas por las distintas agencias y organismos gubernamentales involucrados, que solo el 20% de las acciones estratégicas previstas habían sido cumplidas totalmente de acuerdo al cronograma previsto y un 26% fueron cumplidas parcialmente (Informe Brasil 2012). Esto implica que más del 50% de las acciones previstas para el primer año del plan todavía no habían sido cumplidas.

En el caso del Perú, por ejemplo, el Plan Nacional de Reforestación aprobado en el 2006, intentó marcar una hoja de ruta para incrementar la cobertura forestal y con ello la fijación de carbono. Sin embargo, el nivel de implementación en el sector forestal ha sido muy bajo. Muchos de los objetivos y acciones estratégicas del Plan no han sido desarrolladas tales como la implementación de un catastro de tierras disponibles para plantaciones forestales y la creación de un fondo de inversión forestal (Informe Perú 2012). De la misma manera, todavía no se ha reglamentado la nueva ley forestal 29.763, aprobada por el Congreso nacional en Julio del 2011. Esta nueva ley constituye una herramienta central para

⁸ Vale señalar que la Evaluación de Medio Término del PANCC también indicó que el único plan sectorial que se estaba desarrollando en tiempo y forma era el plan de adaptación del sector silvoagropecuario. Esto se explica por el hecho de que el ministerio de agricultura había tomado proactivamente algunas iniciativas en esta materia durante los años 2007 y 2008, tales como la conformación de un consejo consultivo sobre cambio climático y agricultura y la realización de varios estudios de diagnóstico y vulnerabilidad (Informe Chile 2012).

controlar y reducir los procesos de deforestación en el Perú. Sin embargo, todavía no se ha podido comenzar la implementación de varias de las reformas impulsadas por la nueva ley, dado que el poder ejecutivo no ha culminado el proceso de reglamentación, condición necesaria para la vigencia plena de la nueva ley forestal (Informe Perú 2012).⁹

En el caso de Bolivia, por su parte, el informe nacional señala los déficits en la aplicación e implementación del régimen forestal establecido por la ley forestal 1700. Esta norma, aprobada en 1996, básicamente tiene por objetivos regular el uso sostenible de los recursos forestales, disminuir la deforestación y democratizar el acceso a bienes y servicios de los bosques. En estos 16 años desde su aprobación, se han dado pasos importantes en la implementación de ciertos aspectos de este régimen forestal, en particular aquellos relacionados a la promoción de la certificación forestal voluntaria y el acceso de comunidades indígenas y campesinas a los bosques. Sin embargo el nivel de cumplimiento de la ley 1700 ha sido muy limitado en relación a la regulación del uso y manejo de los recursos forestales. Por ejemplo, tan solo 9 millones de un área potencial de 25 millones de hectáreas de bosques cuentan con planes de manejo forestal tal cual lo establece la ley. De la misma manera, hay un enorme déficit de fiscalización. Según datos de la propia autoridad forestal de contralor citados en el informe nacional, 85% de la deforestación que se realiza en Bolivia es ilegal ya que no cuenta con autorización del organismo estatal correspondiente. A ello se suma la falta de instrumentalización del brazo financiero y de fomento del régimen forestal (Fonabosque –Fondo Nacional de Desarrollo Forestal) establecido por la ley 1700. Recién en el año 2011, luego de 12 años desde la aprobación de la ley, Fonabosque comenzó a operar a través de un fondo fiduciario (Informe Bolivia 2012).

En el caso de Paraguay, vale señalar la casi nula aplicación de la ley de servicios ambientales 3001.

⁹ Actualmente solo están vigentes unos pocos artículos de la ley, los cuales se refieren en su mayoría a la creación del Servicio Forestal Nacional. El resto de las disposiciones de la ley requieren de reglamentación para su entrada en vigencia (Informe Perú 2012). Vale señalar que el gobierno ha generado un proceso participativo para la reglamentación de la nueva ley, pero el mismo se desarrolla muy lentamente (opiniones de participantes en el taller de consulta, Lima, 26 de abril 2012).



Esta ley, aprobada por el congreso de Paraguay en el 2006, regula la valoración y retribución de servicios ambientales, incluyendo aquellos relacionados con la mitigación de emisiones de GEI (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción de GEI). A tales fines se crean “certificados de servicios ambientales”, que es un título-valor libremente negociable. Sin embargo, la emisión de estos títulos no ha sido reglamentada ni instrumentada por la Comisión Nacional de Valores y el Ministerio de Hacienda, lo cual ha motivado la falta de operatividad del régimen establecido por la ley del congreso (Informe Paraguay 2012).

De la reseña y análisis de estos casos en los informe nacionales, se infiere claramente que no hay un factor único que explique todos estos déficits de implementación. Más bien, hay diferentes configuraciones de factores y condiciones que afectan la efectiva implementación de estas políticas climáticas. En este sentido, la falta de recursos presupuestarios suficientes o deficientes asignaciones presupuestarias es posiblemente la razón señalada en forma más reiterada en los informes nacionales. Por ejemplo, en el caso de Chile señalado previamente, los problemas en la implementación del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008 – 2012 (PANCC) estuvieron fuertemente vinculados –aunque no exclusivamente- a falencias presupuestarias. El informe de Chile (2012) señala que la falta de presupuesto se debió en parte a problemas de coordinación burocrática entre las etapas de diseño y aprobación del plan y los tiempos de la formulación presupuestaria, sumado a la falta de participación del Ministerio de Hacienda en el proceso.¹⁰ Todo lo cual retrasó considerablemente la implementación y ejecución de las acciones previstas en el plan.

De la misma manera, en el caso de Bolivia mencionado anteriormente, el informe nacional señala que las limitaciones en el nivel de fiscalización del uso y manejo de los recursos forestales están fuertemente vinculadas a la baja disponibilidad de recursos humanos y logísticos con que cuenta la autoridad estatal de contralor (actualmente la Autoridad de Fiscalización y Control

¹⁰ “El PANCC se lanzó en diciembre de 2008, pero en 2009 no se hizo mucho porque no estaban los presupuestos que se definen el año anterior” (entrevista con funcionario del gobierno de Chile, citada en el Informe Chile 2012).

Social de Bosques y Tierra -ABT). En este sentido, se estima que este organismo del estado cuenta con solo un 30% del personal necesario para llevar adelante sus actividades técnico-operativas de fiscalización (Informe Bolivia 2012).

Si bien la falta de presupuesto puede ser la causa inmediata de la falta de implementación de una política, es claro que también puede ser un indicador de la relevancia y prioridad que un gobierno le asigna a dicho tema en el marco de las posibilidades de recursos existentes. El caso de la ley de bosques nativos en Argentina es posiblemente uno de los ejemplos más claro de esta relación. Esta ley, aprobada por el congreso nacional en diciembre del 2007, establece el pago por servicios ambientales mediante la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos. De acuerdo a la ley, este fondo está constituido fundamentalmente por las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas a fin de dar cumplimiento a dicha ley (las que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional) y el dos por ciento (2%) del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, correspondientes al año anterior del ejercicio en consideración. Sin embargo durante los años 2008 y 2009, el fondo no recibió los montos establecidos por ley. Posteriormente, cuando en el 2010 el fondo comenzó a recibir recursos, parte de los mismos fueron reasignados por el gobierno nacional a otros fines (Informe Argentina 2012).¹¹

En un contexto de falta de asignaciones presupuestarias, muchos programas u organismos estatales con competencia en temas de la agenda climática dependen sustancialmente de la cooperación internacional para funcionar. Tal es el caso, por ejemplo, del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad (SNRCC) en Uruguay. El SNRCC, creado a fines del 2009, tiene a su cargo la coordinación y planificación de las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático y en particular la instrumentación

¹¹ Tal fue el caso de la reasignación de 144 millones -de los 300 millones del fondo- al Programa Fútbol para Todos, emitido por la televisión estatal y financiada en parte con fondos públicos (Informe Argentina 2012).



del Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (PNRCC), aprobado en febrero del 2010. Sin embargo, el SNRCC carece de una estructura técnica y de recursos para cumplir sus cometidos. Actualmente, el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático de Uruguay consiste básicamente de una secretaría financiada por un proyecto de la cooperación española (Informe Uruguay 2012).

Además de las deficiencias presupuestarias, falencias en la implementación a nivel sub-nacional es otro de los factores mencionados en repetidas oportunidades en los informes nacionales. En muchos casos, estos problemas de implementación de políticas nacionales a nivel sub-nacional están vinculados a falta de capacidades locales. Por ejemplo, en el caso de Perú, en el marco de un proceso general de descentralización del gobierno nacional, se han comenzado a transferir funciones de control forestal del gobierno central a los gobiernos regionales. Sin embargo, esta descentralización de competencias no ha sido acompañada adecuadamente por un proceso de transferencia de recursos y capacidades, lo cual afecta el nivel de implementación efectiva de estas políticas de contralor. Esto es particularmente relevante en relación a la protección de bosques en Perú dado que, en el marco de las funciones transferidas, las autoridades regionales son las encargadas de la asignación de derechos de uso sobre tierras de aptitud forestal que aseguren el mantenimiento de la cobertura forestal (Informe Perú 2012).

En otros casos, los problemas de implementación en instancias sub-nacionales son el resultado de tensiones e intereses contrapuestos entre los gobiernos sub-nacionales y las políticas formuladas a nivel nacional. Nuevamente, el caso de la ley de bosques nativos de Argentina es un buen ejemplo de esta dinámica. Esta ley aprobada por el congreso argentino, establece que cada provincia tiene que realizar un ordenamiento de los bosques nativos existentes en su territorio de acuerdo a tres categorías detalladas en la propia ley nacional (rojo, amarillo y verde, siendo las áreas clasificadas en rojo las que tiene el mayor nivel de protección y las áreas en verde las que pueden transformarse totalmente). En el proceso de implementación de esta ley, varias provincias han aprobado ordenamientos territoriales fuertemente cuestionados por organizaciones ambientalistas por considerar que incumplen los criterios de conservación establecido en la ley nacional. Tales son los casos, por

ejemplo, de los ordenamientos de los bosques nativos de las provincias de Salta y de Corrientes, los cuales han incluido áreas de alto valor de conservación en la categoría verde y por ende pueden ser objeto de actividades agropecuarias sin mayores restricciones (Informe Argentina 2012). Claramente, estas situaciones ejemplifican como las estrategias de desarrollo de estas provincias colisionan con los objetivos y mandatos de la política formulada y aprobada por el congreso nacional, afectando su efectiva implementación a nivel sub-nacional.

En síntesis, no hay un factor único que explique los fuertes déficits de implementación que sufren numerosas políticas de relevancia climática en los países de la región. Más bien, y tal cual lo hemos demostrado en los párrafos anteriores, hay diferentes configuraciones de factores y condiciones que afectan la ejecución efectiva de estas medidas y acciones de gobierno. En este sentido, la falta de recursos adecuados es posiblemente la razón señalada en forma más reiterada en los informes nacionales para explicar déficits de implementación. Sin embargo, en muchos casos, las carencias presupuestarias y de recursos son simplemente indicadores de causas más estructurales que afectan la capacidad del estado para ejecutar estas políticas o de la falta de relevancia y prioridad que tiene la problemática de cambio climático en la agenda doméstica de un país.

2. Liderazgo y apoyo político

Esta sección tiene por objetivo analizar el nivel y las características del apoyo y consenso político existente alrededor de estas políticas sobre cambio climático en los países de la región. Del análisis de los informes nacionales es posible identificar algunos patrones o características comunes entre los países analizados en relación a este tema.

En primer lugar, una observación casi obvia es que las políticas sobre cambio climático ocupan un lugar claramente marginal en la agenda de los actores políticos y en la atención de la opinión pública en casi todos los países de la región. Si bien esta problemática ha adquirido una creciente relevancia en los últimos años, todavía es un tema periférico en la agenda política doméstica. Brasil posiblemente sea la excepción a esta regla. De hecho, durante la última elección presidencial



brasileña, la temática del desarrollo sustentable y los desafíos de una economía de bajo carbono fueron parte de la campaña electoral, fundamentalmente a partir de la consolidación de la candidatura presidencial de Marina Silva, ex – ministra de medio ambiente del gobierno de Lula y candidata a presidente del Partido Verde. La buena performance en las encuestas de Marina Silva de alguna manera forzó a la candidata presidencial del PT, Dilma Rousseff, a incorporar los temas de sustentabilidad y de economía de bajo carbono en su campaña electoral. Este es un caso excepcional en la región. No hay evidencias (o al menos nosotros no tenemos conocimiento) de otros procesos electorales nacionales en los cuales la problemática del cambio climático haya ocupado un lugar relativamente relevante en el debate político como en el caso de Brasil.¹² Esta creciente importancia de la temática climática en la agenda pública brasileña se materializó a fines del 2009, con la aprobación por el congreso nacional de la Política Nacional de Cambio Climático (ley 12.187) y la adopción de metas voluntarias de reducción de gases de efecto invernadero.

Hasta cierto punto la relevancia de la agenda climática en Brasil en comparación al resto de los países de la región, se explica por características propias del caso Brasileño (la importancia de su economía y de su nivel de emisiones, su creciente liderazgo en el escenario internacional, etc.). No es el objetivo de este documento analizar el caso de Brasil en forma particular, lo cual ya es materia de trabajos específicos y de gran profundidad analítica (ver por ejemplo, Viola et al. 2012), sino simplemente plantear que las condiciones y factores que han incidido en el proceso de construcción de la agenda climática de Brasil no parecieran ser fácilmente reproducibles en el resto de los países de la región.

En este sentido, una de las características de la política climática en varios de los países de la región es su carácter reactivo. En muchos casos la súbita relevancia de la problemática climática en la agenda doméstica ha sido en respuesta a eventos climáticos extremos. En

¹² En el caso de Chile, el tema de los escenarios energéticos fue abordado por los candidatos presidenciales durante la última campaña presidencial en Chile, pero sin la relevancia que tuvo en Brasil. Tampoco en Colombia, aún cuando el candidato del Partido Verde, Antonio Muckos, pasó a la segunda vuelta electoral en las elecciones presidenciales del 2010, enfrentado al actual presidente Juan Manuel Santos.

Uruguay, por ejemplo, la agenda climática adquirió un impulso frenético durante el último año de la gestión de Tabaré Vázquez (2005-2010), luego de la sequía del 2009 que se estima causó un perjuicio económico equivalente al 1.5% del PBI de Uruguay. En ese contexto, en mayo del 2009, el gobierno crea el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC) y en febrero del 2010 se publica el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (PNRCC). Paralelamente, se adoptaron una serie de medidas de adaptación dirigidas al sector agropecuario, entre ellas la creación del Fondo Agropecuario de Emergencias y el Fondo de Catástrofes Climáticas Granjeras (Informe Uruguay 2012).

Otro ejemplo de esta dinámica es el caso de Colombia, en el cual la ola invernal del 2010 motivó un cambio sustantivo en la trayectoria de la política climática de ese país. Durante la primera parte de la década del 2000, la incipiente agenda climática colombiana estuvo focalizada en la reducción de emisiones de GEI con el fin de aprovechar oportunidades económicas derivadas del desarrollo de proyectos de mitigación. Así en el 2002, se formulan los Lineamientos de Política de Cambio Climático y el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 incorporó metas de reducción de GEI e impulsó el desarrollo de proyectos de MDL. Posteriormente, en el 2003, el CONPES 3242 sobre Pagos por Servicios Ambientales diseñó una estrategia para la venta de servicios ambientales derivados de proyectos de reducción de emisiones de GEI. Sin embargo, no fue hasta el 2010, que la agenda climática en Colombia recibió un nuevo impulso a partir de la ola invernal causada por el fenómeno La Niña. Este evento climático causó niveles de lluvia e inundaciones record en Colombia, afectando más de 2.27 millones de personas en 755 diferentes municipios del país y generando cuantiosos daños materiales. Esto motivó un fuerte re-direccionamiento de la agenda climática colombiana, con un mayor énfasis en el componente adaptación. Así, se creó el Fondo Adaptación para cubrir los daños causados por el fenómeno de La Niña, como también el programa Ola Invernal del Ministerio de Agricultura para brindar asistencia y cobertura económica a los productores agropecuarios afectados por las lluvias e inundaciones. Asimismo, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se estableció el mandato de formular una política nacional de cambio climático incluyendo un plan nacional de adaptación. Este mandato se materializó a través de CONPES 3700, por el cual se creó el Sistema



Nacional de Cambio Climático y se establecieron metas y se asignaron recursos y responsabilidades específicas a distintos organismos del estado, todo lo cual importó un avance cualitativo en el desarrollo institucional de la política climática colombiana (Informe Colombia 2012).

El Salvador posiblemente sea el caso más paradigmático en la región sobre la importancia de eventos climáticos como disparadores de los desarrollos de la política climática a nivel interno. Diversos estudios e índices globales de riesgos realizados en la última década clasifican a El Salvador como uno de los países más vulnerables del mundo ante los impactos del cambio climático. Durante los años 2002 al 2011, El Salvador fue afectado por siete ciclones y dos sistemas de baja presión.¹³ Tres de estos eventos (las tormentas tropicales IDA, Agatha y la Depresión Tropical 12-E) ocurrieron entre el 2009 y el 2011 y causaron daños y pérdidas calculadas en 1300 millones de dólares (alrededor del 6% del PBI del país). Esta situación obviamente generó mayor atención y posicionamiento de la problemática del cambio climático en la agenda política nacional e incidió en el desarrollo de una serie de políticas destinadas a incorporar y fortalecer la gestión de riesgo, la adaptación al cambio climático y la reducción de la vulnerabilidad. Tal es el caso, por ejemplo, del Programa de Reducción de Riesgos 2010-2014 (PNRR) formulado luego de la Tormenta Tropical Ida ocurrida en noviembre del 2009. De la misma manera, la Estrategia de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del sector Agropecuario y Forestal formulada por el ministerio de agricultura fue resultado de un mandato presidencial de incorporar la dimensión climática en las políticas agrícolas, motivado por los impactos y daños provocados por la Depresión Tropical 12-E (octubre 2011). Este evento causó pérdidas por más de 900 millones de dólares y afectó tremendamente al sector agropecuario de El Salvador. La Depresión Tropical 12-E también impactó gravemente en la situación fiscal y presupuestaria del estado salvadoreño, el cual debió reorientar gran parte de sus recursos para atender la emergencia y necesidad de reconstrucción. En este escenario, durante los primeros meses del año 2012 se aprobó el Programa de Sostenibilidad Fiscal y Adaptación al Cambio Climático, financiado con fondos del BID, y que tiene por uno de sus objetivos incrementar y hacer más eficiente el uso de recaudaciones fiscales para enfrentar

¹³ Para tener un elemento de comparación, vale señalar que durante los años 60 y 70 solo hay registros de un ciclón tropical por década (Informe El Salvador 2012).

las necesidades financieras que se presenten en caso de desastres naturales (Informe El Salvador 2012).

Resumiendo, las experiencias de El Salvador, Colombia y Uruguay son ilustrativas del carácter más bien reactivo de la agenda climática en la mayoría de los países de la región. En particular, estos casos demuestran cómo eventos climáticos de alto impacto económico-social influyen y modelan el desarrollo y la trayectoria de la agenda y la política climática doméstica.

Un segundo aspecto a evaluar en cuanto a la relación entre el contexto político y la agenda climática es cómo los cambios de gobierno han afectado (o no) la relevancia y dirección de las políticas climáticas a nivel interno de cada país. Del análisis de los informes nacionales no identificamos un patrón común aplicable a todos los casos, sino diferentes tipos de combinaciones entre contexto político y agenda climática.

En algunos casos los cambios de las coaliciones gobernantes han modificado claramente la relevancia y trayectoria de las políticas climáticas. El caso de El Salvador es un buen ejemplo de esta dinámica. Durante la mayor parte de la década del 2000, la agenda climática de El Salvador básicamente consistió en algunos intentos por generar proyectos de mitigación bajo el mecanismo de desarrollo limpio y en la elaboración de algunos planes de emergencia ante sequías e inundaciones. Durante este período, el gobierno de El Salvador estuvo a cargo de una coalición conservadora –ARENA-¹⁴. En el 2009, el FMLN gana las elecciones presidenciales después de 20 años de gobierno de ARENA. La nueva administración, sin duda teniendo en cuenta el nivel de vulnerabilidad del país y la sucesión de eventos climáticos que habían gravemente afectado El Salvador durante la década del 2000, pone énfasis en incorporar la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático en la agenda y las políticas públicas del país. Este nuevo impulso y enfoque se plasma en una serie de instrumentos de política pública tales como el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 -2014 (cuyo uno de sus ejes centrales es la gestión de riesgos ambientales) y el Programa Nacional de Reducción de Riesgos 2010-2014 (PNRR). Asimismo, se comienza la formulación de una

¹⁴ ARENA (la Alianza Republicana Nacionalista) gobernó El Salvador por cuatro períodos presidenciales consecutivos, desde 1989 hasta el 2009.



Estrategia de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del sector Agropecuario y forestal, y recientemente, en abril del 2012, se aprobó el Programa de Sostenibilidad Fiscal y Adaptación al Cambio Climático, financiado por préstamos del BID. En resumen, el cambio de gobierno en el 2009 importó un cambio sustantivo en la dirección y relevancia de la agenda climática en El Salvador.

Bolivia y Ecuador son otros dos casos en los cuales el cambio de la coalición política a cargo del gobierno impacto fuertemente en la política e institucionalidad climática existente en dichos países. En el caso de Ecuador, durante los gobiernos del Presidente Rafael Correa (2006-2009, y 2009-2013), la institucionalidad ambiental ecuatoriana incluyendo lo relativo al cambio climático, ha experimentado reformas sustanciales. La nueva Constitución del Ecuador del 2008 específicamente establece que el estado debe adoptar medidas para mitigar el cambio climático y proteger a la población en riesgo.¹⁵ Este es el único país de la región que expresamente incluye el tema climático en su constitución y ha asumido compromisos constitucionales al respecto. Posteriormente a la reforma, el gobierno de Correa ha dictado una serie de políticas y medidas relacionadas a la temática del cambio climático, tales como el Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013), que incluye como uno de sus objetivos el fomento de la adaptación y mitigación al cambio climático, como así también el proyecto Yasuní – IIT, posiblemente una de las iniciativas de política climática más innovadoras de la región.¹⁶

En el caso de Bolivia, por su parte, la agenda y la política climática tuvieron cambios importantes a partir de los gobiernos de Evo Morales (2006 -2009, 2010-2015). En

15 *“El Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la eliminación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo”* (Artículo 414 de la Constitución del Ecuador del 2008).

16 Tal cual se explica en el Informe Ecuador (2012), esta iniciativa consiste básicamente en que Ecuador se compromete a no explotar las reservas de casi mil millones de barriles de petróleo (aproximadamente 20% de las reservas petroleras actuales del país) localizadas en el Parque Nacional Yasuní a cambio de una compensación económica por parte de la comunidad internacional. Mediante la no explotación de estas reservas hidrocarburíferas, Ecuador estaría evitando la emisión de alrededor de 407 millones de toneladas de CO₂, además de alcanzar otros objetivos ambientales y sociales.

particular vale señalar la fuerte oposición del gobierno del Presidente Morales al mecanismo REDD, y en general al uso de mecanismos de mercado en esta materia, por considerar que genera una mercantilización de la naturaleza y la pérdida de control del estado y de las comunidades con respecto al uso y manejo de sus recursos naturales.¹⁷ Esto representó un cambio sustancial en la trayectoria de la política climática boliviana. Por ejemplo, desde 1996 los sucesivos gobiernos de Bolivia han respaldado y apoyado el desarrollo del Proyecto de Acción Climática Noel Kempff (PAC-NK), uno de los primeros y más grandes proyectos forestales de mitigación de carbono a nivel mundial en ser certificado de acuerdo a los estándares del mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kioto.¹⁸ Claramente, el nuevo posicionamiento del gobierno de Evo Morales afecta el desarrollo de este tipo de iniciativas en Bolivia y modifica significativamente la orientación de la política boliviana en un tema clave de la agenda climática doméstica.

Por otro lado, también hay casos de países en los cuales hay cambios de coaliciones gobernantes pero no hay cambios sustanciales en la relevancia y orientación de las políticas existentes sobre cambio climático, más bien hay continuidad. Chile, posiblemente, sea el ejemplo más claro de este tipo de dinámica. En el 2008, el gobierno de Michelle Bachelet (Concertación) formula el Plan Nacional de Cambio Climático 2008-2012 (PANCC), que constituía la principal iniciativa gubernamental sobre cambio climático formulada hasta ese momento en Chile. En Febrero del 2010, se produce el cambio de gobierno. Después de casi 20 años de gobiernos de la Concertación, una coalición conservadora ganó las elecciones presidenciales, y Sebastián Piñeras asumió la presidencia de Chile por el período 2010-2014. Si bien, en un principio, hubo cierta falta de voluntad y atención por parte de la nueva administración respecto a la agenda climática (opiniones de participantes en el

17 En el Informe Bolivia (2012) se señala que la administración de Morales ha planteado un enfoque alternativo a REDD denominado “Vida Sustentable del Bosque”, el cual fue presentado en la COP 17 (Durban 2011) y reeptado en los textos de negociación aprobados en dicha conferencia. A nivel interno, este enfoque se haría operativo a través del “Mecanismo de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques”, actualmente en proceso de desarrollo en Bolivia.

18 Para mayor información sobre el Proyecto de Acción Climática Noel Kempff (PAC-NK), ver http://www.naturabolivia.org/Informacion/scz20/NKCAP_Presentacion_Natura_NC.pdf



taller de consulta, Santiago de Chile, 17 de abril 2012), rápidamente la situación se estabilizó, y el gobierno de Piñeras continuó las principales líneas de política doméstica chilena sobre cambio climático. En particular, se continuó con el PANCC, cuya vigencia fue extendida por el nuevo gobierno hasta el 2013 debido a retrasos en su implementación. Asimismo, el gobierno de Piñeras creó la oficina de cambio climático, cumpliendo de esa manera un mandato de la nueva ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (ley 20.417). Esta ley, que reformó sustancialmente la institucionalidad ambiental Chilena, fue promovida por la administración de Bachelet y aprobada por el congreso chileno en el 2009 con el apoyo de las bancadas de la Concertación y de la coalición conservadora.

Perú es otro caso de la coalición política a cargo del gobierno, sin cambios sustanciales en la trayectoria de la política interna sobre cambio climático. Durante los años 2006-2011, el gobierno de Perú estuvo a cargo de Alan García del APRA. En la elección presidencial del 2011, Ollanta Humala -quien había sido derrotado por Alan García en la segunda vuelta en la elección presidencial del 2006- ganó la elección y asumió como presidente por el actual período 2011-2016. Durante la administración de Alan García, se modificó sustancialmente la institucionalidad ambiental existente a nivel nacional. Se creó el Ministerio de Medio Ambiente y se estableció una dirección sobre cambio climático.¹⁹ Asimismo, en el ámbito del Ministerio de Agricultura, se creó la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios, el primer espacio institucional con funciones específicas en temas de cambio climático en el sector, y se aprobó el Plan Estratégico Sectorial Multianual Actualizado (PESEM) 2007-2011, el cual incorporó por primera vez consideraciones sobre la vulnerabilidad del sector agropecuario peruano al cambio climático y planteó ciertas líneas de acción con potencial para contribuir a la adaptación y mitigación de GEI. El cambio de gobierno en el año 2011, no afectó

¹⁹ La creación del Ministerio de Medio Ambiente en el 2008 modificó sustancialmente el marco institucional de la gestión ambiental existente en el Perú desde 1991, que se caracterizaba por su sectorización y fragmentación. Esta reforma fue parte de una serie de cambios institucionales en materia ambiental que llevó adelante el gobierno de Alan García, en el contexto del proceso de negociación del Acuerdo de Promoción Comercial (APC) con los Estados Unidos (Informe Perú 2012).

la continuidad de la institucionalidad climática creada durante la administración de Alan García ni modificó sustancialmente la trayectoria de la agenda climática doméstica. Por ejemplo, a mediados del 2012, el gobierno de Humala Ollanta aprobó el plan el Plan Nacional de Gestión del Riesgo y Adaptación a los Efectos del Cambio Climático en el Sector Agrario (PLANGRACC), que ya se había comenzado a elaborar durante la administración anterior. Por su parte, el nuevo Plan Estratégico Sectorial Multianual para el sector agrícola (PESEM 2012- 2016) incluye nuevamente medidas sobre cambio climático continuando la tendencia ya iniciada con el PESEM 2007-2011, aún cuando con un mayor énfasis en temas de adaptación.²⁰ De la misma manera, otras cuestiones y ejes estratégicos que no habían recibido mayor impulso durante el gobierno de Alan García han continuado de la misma manera bajo la nueva administración de Humala Ollanta. Tal es el caso, por ejemplo, del continuo y progresivo desmantelamiento del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), o la falta de implementación del plan nacional de reforestación, incluyendo la falta de generación de un catastro e información actualizada sobre los recursos forestales con que cuenta el país (Informe Perú 2012). Resumiendo, más allá de las diferencias entre las dos administraciones, el cambio de la coalición política a cargo del gobierno no ha afectado sustancialmente la política e institucionalidad climática del Perú.

Finalmente, del análisis de los informes nacionales vale destacar un tercer tipo de casos en los cuales hay cierto nivel de cambios en la trayectoria o relevancia de la agenda climática entre un gobierno y otro, pero ambas administraciones pertenecen al mismo partido o coalición política. Tal es la situación, por ejemplo, de Uruguay. Como se señaló previamente, durante el último año de su gestión, la administración de Tabaré Vázquez (2005-2010) –perteneciente al Frente Amplio– prestó especial atención a la agenda climática y promovió una serie de nuevas políticas y reformas institucionales, en particular la creación del Sistema Nacional de Respuesta

²⁰ Asimismo, ciertas líneas de acción que se venían desarrollando con relativo éxito desde hacía algunos años, se continuaron con el nuevo gobierno, tal es el caso por ejemplo del Fondo de Garantía para el campo y Seguro Agropecuario (FOGASA) creado en el año 2006 y el Seguro Agrícola Catastrófico implementado en las campañas agrícolas 2009-2010, 2010-2011 y 2011-2012 y que benefició aproximadamente 130 mil productores de escasos recursos.



al Cambio Climático y la Variabilidad (SNRCC) y la formulación y aprobación del Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (PNRCC). Sin embargo la relevancia que adquirió la agenda climática durante los últimos años de la administración de Tabaré Vázquez no se ha mantenido en la nueva administración del presidente José Mujica (2010-2015), también del Frente Amplio. Si bien no hay un cambio sustancial en la orientación de la política climática uruguaya y la administración de Mujica no ha dado marcha atrás con los cambios realizados por la administración anterior, es claro que los temas climáticos han perdido relevancia en la agenda política de la nueva administración, tal cual lo demuestran los problemas de implementación del plan nacional y la baja asignación presupuestaria al tema, mencionados previamente en este informe.

Colombia es un caso similar. Básicamente la misma coalición política ha gobernado el país durante los últimos 10 años, Álvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014).²¹ Sin embargo la trayectoria de la política climática colombiana experimentó algunas modificaciones significativas durante la gestión del presidente Santos en comparación a las anteriores administraciones del presidente Uribe. Como se señaló anteriormente, a partir del 2010, los órganos de gobierno comenzaron a prestar mayor atención al componente adaptación en la formulación de políticas sobre cambio climático, y la agenda climática en general adquirió una relativa relevancia y visibilidad.

Esta diversidad de situaciones en cuanto a la relación entre la continuidad o cambio de gobiernos y la trayectoria de la política climática doméstica, nos sugiere que las elites políticas de los países de nuestra región –en su gran mayoría– no tienen aún posiciones programáticas muy definidas en relación a los temas de la agenda climática.²² De esta manera, el apoyo u oposición

21 Juan Manuel Santos fue ministro de defensa de Álvaro Uribe. Cuando la Corte colombiana dictaminó que Uribe no podía presentarse a su segunda reelección, este decidió apoyar la candidatura de Santos.

22 En el marco de este informe, el término elites políticas se usa en un sentido restringido, para hacer referencia a grupos de personas que detentan posiciones de relevancia en el gobierno y dirección de las instituciones del estado. En el marco de un sistema democrático, también incluye aquellas personas que aunque no estén a cargo del gobierno, compiten electoralmente para acceder al mismo. Esta

a determinada política que impacte en la consecución de objetivos climáticos puede fácilmente “cruzar” los partidos o coaliciones políticas (ya sean de gobierno u oposición) En otras palabras, el posicionamiento de los actores políticos en relación a la temas de la agenda climática no dependen, en muchos casos, de claras posiciones programáticas de los partidos o coaliciones políticas de las cuales son partes, sino más bien de factores de la coyuntura (nacional o internacional) o de intereses sectoriales o regionales.

Los casos del proceso de aprobación de la ley de bosque nativo en Argentina y reciente reforma del código forestal en Brasil, son ejemplos de esta dinámica. En el caso de la ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos en Argentina, la discusión de este proyecto en el congreso nacional “dividió” los bloques legislativos, tanto del oficialismo como de la oposición. El proyecto fue duramente resistido por los legisladores de las provincias del norte de Argentina ya que limitaba la expansión de la frontera agrícola en dichas jurisdicciones. La gran mayoría de los legisladores de estas provincias, tanto del bloque oficialista (FPV) como de la oposición, votaron en contra del proyecto y trabajaron para evitar su aprobación (Informe Argentina 2012). De la misma manera, en el caso de Brasil, durante la administración de Lula, la coalición gobernante promovió y apoyó la aprobación de la ley de política nacional sobre cambio climático (ley 12.187). Dos años más tarde, el Congreso brasileño aprobó una reforma del código forestal que según algunos analistas puede dificultar el cumplimiento de los objetivos climáticos asumidos por Brasil a través de la ley 12.187 (Informe Brasil 2012). Si bien el PT, el partido de gobierno, votó en contra de la reforma del código forestal (y posteriormente la presidenta Dilma Roussef vetó parcialmente la reforma), otros actores políticos que habían acompañado en su momento la aprobación de la ley de cambio climático, apoyaron en esta oportunidad la reforma del código forestal.

Los casos de la ley de bosques en Argentina y de la reforma del código forestal en Brasil son también buenos ejemplos de las dificultades en generar y sostener apoyo político y social que enfrentan las políticas que

noción restringida del término permite diferenciar las elites políticas de otros tipos de elites, tales como las elites económicas.



tienden a la mitigación de gases efecto invernadero. En principio, este tipo de políticas (al igual que muchas otras políticas ambientales) se caracterizan por generar beneficios colectivos, generalmente a largo plazo, que se distribuyen en forma difusa en toda la sociedad. Por el otro, tienden a imponer costos, en el corto plazo, a sectores bien específicos y claramente identificables. Estos sectores, entonces, tienen todos los incentivos para movilizarse activamente y oponerse a estas medidas. El claro rol opositor a la ley de bosques nativos por parte de provincias que apoyan la expansión de la frontera agrícola en Argentina, como el rol de la bancada ruralista en la discusión parlamentaria de la reforma forestal en Brasil son claros ejemplos de estas dinámicas.

Por el contrario, las políticas que tienden a la adaptación al cambio climático generalmente no enfrentan ese nivel e intensidad de oposición política. Las políticas de adaptación tienden a generar beneficios para sectores más o menos específicos, en tanto que los costos de estas medidas generalmente se cubren con presupuestos públicos o deuda pública y por ende se distribuyen en el resto de la sociedad.²³ De hecho, en los informes nacionales no se identifican casos de medidas o políticas de adaptación en el sector agropecuario o forestal que haya generando altos niveles de conflictividad política o social, como si ocurre con ciertas políticas de mitigación.

En resumen, tal cual se ha analizado en los párrafos anteriores, la atención y compromiso de las elites políticas de los países de la región en relación a la agenda climática se caracteriza, en general, por su carácter intermitente e irregular. Asimismo, en muchos casos, la agenda climática doméstica tiene una clara dinámica reactiva; la súbita relevancia de la problemática climática o ciertos desarrollos institucionales son en respuesta a eventos climáticos extremos o motivados por otros factores externos. En este tipo de contextos, donde no hay liderazgos políticos muy definidos ni compromisos programáticos fuertes en relación a la problemática climática, cobra especial importancia el diferente nivel e intensidad de apoyo y oposición que parecen generar las políticas de mitigación en comparación con las políticas de adaptación, especialmente en el sector agropecuario

²³ Por supuesto que hay casos de políticas de adaptación que no necesariamente responden a esta dinámica, por ejemplo, políticas de restricción del uso del suelo urbano (agradezco a Manuel Rodríguez Becerra por esta observación).

y forstal. Estas diferentes dinámicas sugieren la conveniencia política de priorizar el desarrollo de políticas públicas que tiendan a la adaptación como forma también de generar niveles de consenso político y social que posibiliten posteriormente avanzar con agendas climáticas más ambiciosas.

3. Calidad del diseño de las políticas

Esta categoría tiene por objetivo analizar el diseño de las políticas sobre cambio climático y AFOLU. Hay una diversidad de aspectos que podríamos evaluar bajo el concepto de calidad de diseño. En base a la literatura comparada en esta materia y a partir de la información que nos proveen los informes nacionales, hemos focalizado nuestro análisis en dos aspectos centrales: en primer lugar la integración o articulación entre las políticas climáticas y las políticas sectoriales y macroeconómicas; y en segundo lugar, la generación de mecanismos de consulta y participación social.

Integración de políticas

En general, los informes nacionales evidencian que hay una fuerte debilidad de integración y articulación de las políticas climáticas con otras políticas sectoriales y las políticas macroeconómicas. Esta falta de articulación se da no solo en términos operacionales sino también (lo que es más grave) en términos de objetivos contrapuestos. Claramente, esto genera incertidumbre sobre el impacto concreto y efectivo que puedan tener las estrategias y políticas de mitigación y adaptación en escenarios en los cuales las políticas de desarrollo van en sentido opuesto.

A continuación, identificamos y analizamos ciertos casos que ejemplifican algunas de las situaciones de falta de integración, más críticas y comunes, que afectan a la agenda y política climática de los países de la región en el sector agropecuario y forestal.

Por ejemplo, en el informe de Brasil (2012) se señala las tensiones existentes entre la política de promoción de una agricultura de bajo carbono con el resto de las políticas de fomento de la producción agropecuaria. En 2010 se inició el programa ABC (Agricultura para o Baixo Carbono), el cual está inserto en el Plan Agrícola



y Pecuario (PAP) que elabora el ministerio de agricultura de Brasil para cada temporada de cosecha. Básicamente, el Programa ABC tiene por objetivo proveer financiamiento y recursos a productores agropecuarios para incentivar la adopción de técnicas y tecnologías de reducción de emisiones de GEI provenientes de la actividad agropecuaria. Sin embargo, el nivel de recursos que el estado destina para este programa es significativamente inferior al nivel de financiamiento público disponible para la agricultura tradicional, lo cual hasta cierto punto neutraliza los potenciales impactos positivos que pueden generar las políticas de promoción de prácticas agrícolas de bajo carbono. De acuerdo a datos consignados en el Informe Brasil (2012), el PAP 2011-2012 tenía un presupuesto de 107,2 billones de reales destinado para el fomento de la agricultura tradicional, en tanto preveía solo 3,15 billones de reales para la promoción y financiamiento de agricultura de bajo carbono. Asimismo, los requisitos que deben cumplir los productores para acceder a estos fondos son generalmente más exigentes que los necesarios para acceder a las líneas de financiamiento para la agricultura tradicional, lo cual genera otro incentivo más a favor de la producción agropecuaria tradicional y perjudica la promoción de una agricultura de bajo carbono.

Por su parte, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial de Argentina (PEA), es un buen ejemplo de la deficiente consideración e integración de objetivos climáticos en políticas de desarrollo sectorial. El PEA fue anunciado por el gobierno nacional en septiembre del 2011 y tiene por finalidad establecer los principales lineamientos y objetivos del sector agroalimentario argentino para la próxima década. En términos de objetivos productivos, el PEA plantea producir 160 millones de toneladas de granos para el año 2020, lo que según algunos cálculos importará un incremento en un 27% de la superficie actualmente cultivada en Argentina. Asimismo, se plantea aumentar la producción de carne porcina en un 193% y de carne bovina y ovina en alrededor del 40%. Previsiblemente, esta fuerte expansión de las actividades agropecuarias generará una intensa presión sobre los sistemas naturales y un considerable aumento de emisiones de GEI. Si bien el PEA incluye algunos objetivos ambientales (por ejemplo incremento de la superficie natural protegida, algunas metas en términos de recuperación de tonelada de carbono por hectárea), estos no se articulan ni se integran

con los fines productivos que son los que, claramente, guían y motorizan el PEA. Por ejemplo, el Plan no prevé incrementos en las emisiones de GEI resultantes de la expansión del sector agrícola y especialmente del ganadero (sector crítico en la matriz de emisiones de GEI de Argentina); tampoco incorpora ningún tipo de análisis o evaluación sobre el balance de emisiones que resulten de la expansión de la producción y la mitigación por las acciones mencionadas en el PEA tendientes a capturar gases efecto invernadero. En otras palabras, más allá de la referencia a ciertos objetivos de sustentabilidad ambiental o de relevancia climática, el PEA no integra ni considera la dimensión climática en las metas productivas planteadas para el sector agropecuario argentino para los próximos 10 años (Informe Argentina 2012).

Las tensiones y contradicciones entre las políticas de protección forestal y las políticas de promoción de la actividad agropecuaria constituyen otra de las situaciones críticas que se repiten en diversos países de la región. En el caso de Perú, por ejemplo, el informe nacional señala como, en el marco de una débil y lenta implementación de la legislación forestal, el régimen de propiedad agraria rural ha sido un factor que ha incentivado y legalizado la deforestación en la selva peruana. Este régimen permite acceder a títulos de propiedad rural a través de la realización de "mejoras" en áreas rurales. En la selva amazónica peruana, y en el marco de un fuerte proceso de migración de población campesina proveniente de la sierra, esto se ha traducido en la quema y desmonte de grandes extensiones de tierra con aptitud forestal para poder instalar parcelas agrícolas y de esta manera acceder al régimen de propiedad agraria rural. En otras palabras, el régimen agrario ha incentivado e incentiva la deforestación con el otorgamiento de títulos de propiedad. La nueva ley forestal 29.763, por el contrario, prevé la posibilidad de otorgar derechos sobre tierras de aptitud forestal siempre que las actividades económicas a desarrollar aseguren el mantenimiento de la cobertura forestal. Sin embargo, esta nueva legislación forestal todavía no se ha reglamentado. Por otro lado, el régimen de propiedad rural todavía está plenamente vigente, con lo cual los procesos de titulación de tierras forestales en la selva peruana continúan realizándose bajo las normas de acceso a la propiedad agraria.

Bolivia es otro caso que claramente grafica las tensiones



entre la visión agraria y la política forestal. El régimen forestal y de áreas protegidas son las herramientas centrales con las que actualmente cuenta Bolivia para controlar los procesos de deforestación, y por ende la emisión de GEI asociada a estas actividades. La estructura básica de este régimen está dada por la ley 1700, dictada en el año 1996 y todavía vigente. De acuerdo a la normativa forestal boliviana, la clasificación de una superficie del territorio nacional como tierras de producción forestal permanente limita las posibilidades de su conversión a otros usos tales como el agropecuario. Sin embargo, esto no está articulado con las políticas que promueven la expansión de la frontera agrícola ni las políticas de reforma agraria. En este sentido, la ley del Servicio Nacional de la Reforma Agraria (INRA) también del año 1996, estableció un procesos de saneamiento y regularización de la propiedad agraria a partir del principio que *“la tierra es de quien la trabaja”* con una visión inminentemente agrícola y ganadera, que no comprendía las actividades forestales sostenibles. Además, el INRA establecía expresamente la preferencia de la propiedad agrícola, ganadera o de la comunidad campesina o indígena sobre las concesiones o autorizaciones de aprovechamiento forestal. Este marco institucional claramente funcionó (y funciona) como un incentivo a la deforestación, ya que con el afán de demostrar asentamiento y posesión, los productores eliminan la cobertura boscosa de forma indiscriminada.²⁴ En el año 2006, a través de la Ley de Reconducción de la Reforma Agraria, se incluyeron algunos cambios en el régimen agrario a partir de considerar que los desmontes ilegales constituyen un incumplimiento del fin económico y social de la propiedad agraria y por ende causal de reversión. Sin embargo, la estructura básica del régimen agrario no se alteró, y la conversión y distribución de tierras forestales para actividades agropecuarias todavía continúa. Tal es el caso, por ejemplo, del proceso de ocupación física con fines agropecuarios del oriente boliviano, el cual se ha profundizado en las últimas

²⁴ Por supuesto que el régimen legal agrario no explica per se el proceso de deforestación que sufre Bolivia (como el de ningún otro país). Hay una serie de factores estructurales que afectan este proceso tales como el crecimiento poblacional, la inmigración interna y políticas macroeconómicas que alientan la mecanización de la agricultura y la ganadería a gran escala a fines de producir para el mercado internacional (Informe Bolivia 2012). En todo caso, el régimen agrario (y su prevalencia sobre el régimen forestal) es una de las formas a través de las cuales se instrumenta las estrategias de desarrollo predominantes.

décadas (Informe Bolivia 2012).

Por último, varios de los informes nacionales señalan la debilidad o falta de un ordenamiento ambiental del territorial y como esto afecta la viabilidad de alcanzar objetivos de política climática. En el caso de Colombia, por ejemplo, se destaca la expansión agroindustrial en la región de Orinoquia como un ejemplo de un proceso de ocupación del territorio sin considerar los impactos acumulados de las distintas políticas sectoriales de desarrollo (Informe Colombia 2012). De la misma manera, en el caso de la Amazonia peruana se subraya la superposición de permisos y concesiones para desarrollar diferentes actividades económicas, proyectos de infraestructura, etc., sobre un mismo territorio sin tener en cuenta los impactos socio-ambientales acumulados de estas actividades y proyectos (Informe Perú 2012). Esta falta de ordenamiento territorial y de evaluación de los impactos negativos acumulados de las políticas sectoriales condiciona sustancialmente la eficacia de cualquier política que tienda a objetivos climáticos ya sea en términos de adaptación o mitigación.

Mecanismo de participación social

La gran mayoría de las políticas climáticas de los países de la región prevén algún tipo de mecanismos o instancias de participación social ya sea en el proceso de formulación o de monitoreo de sus programas, planes u otras herramientas de política. Sin embargo, las características y la relevancia de estos mecanismos e instancias de participación varían significativamente de país en país, e inclusive de una política a otra dentro de un mismo país. A continuación, señalamos cinco casos que ejemplifican diferentes formas de concebir la interacción estado-sociedad civil y plantean diferentes diseños institucionales para instrumentar la participación social en la política pública.

La Comisión Nacional de Cambio Climático de Paraguay es un mecanismo de participación multisectorial, ambicioso en su diseño institucional, pero que en la práctica ha tenido un funcionamiento más bien pobre. La comisión fue creada por decreto del Poder Ejecutivo en el año 2001; es un órgano colegiado, formado por distintos ministerios y organismos del estado, organizaciones académicas, empresariales y sociales relevantes en la materia, y presidida por la secretaria



del ambiente. El decreto de creación establece que la comisión es una *"instancia deliberativa, consultiva y resolutoria"*, con la función principal de *"definir, evaluar y supervisar la política nacional sobre cambio climático"* (art 2 y 3 del decreto 14.943). Sin embargo, la comisión tardó casi una década en formular y aprobar el documento de la Política Nacional de Cambio Climático (noviembre 2011). De acuerdo al informe Paraguay (2012), la ausencia de voluntad política para impulsar el trabajo de la comisión y la falta de consenso y entendimiento entre los diversos sectores participantes, han sido factores claves que afectaron y debilitaron el funcionamiento de la comisión durante estos años.

El Foro Brasileño de Cambio Climático (Fórum Brasileiro de Mudança do Clima), por su parte, es un caso de un mecanismo de interacción entre la conducción política del estado y la sociedad civil que fue relativamente exitoso en su primera etapa pero que con el tiempo ha perdido relevancia (Informe Brasil 2012). El foro es una instancia consultiva de alto nivel creada por decreto en el año 2000 durante la presidencia de Henrique Cardozo. Está compuesto por ministros del gabinete, personalidades y representantes de la sociedad civil, academia y sector empresario y es presidido y convocado por el Presidente de la República, quien a su vez designa al secretario ejecutivo del foro. Un objetivo central de la creación y diseño del foro era involucrar directamente al presidente y sus ministros en un espacio de interacción con los actores sociales relevantes en la agenda climática brasileña. De acuerdo al Informe Brasil, durante su primera etapa de funcionamiento, el foro cumplió este objetivo de recrear un espacio de diálogo multisectorial de alto nivel, en la cual participaban regularmente el presidente y sus ministros. Sin embargo, a partir del gobierno del Presidente Lula, el foro ha ido perdiendo esta característica. Todavía cumple un rol importante en la promoción de diálogos estado-sociedad civil y en la difusión de información, pero la participación de funcionarios gubernamentales de alto nivel se ha restringido a cuestiones más bien formales y de comunicación de acciones de gobierno.

En Bolivia, el gobierno de Evo Morales ha impulsado fuertemente el involucramiento y participación de movimientos sociales y pueblos indígenas en la discusión de la agenda climática. Posiblemente, el ejemplo más paradigmático de este esfuerzo por

promover y fortalecer alianzas entre gobierno y actores sociales sea la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Derechos de la Madre Tierra (CMPCCC), realizada en Tiquipaya (Bolivia) en abril del 2010. Esta conferencia fue convocada por el propio gobierno de Evo Morales y contó con la participación de aproximadamente 30.000 representantes de distintos movimientos sociales y pueblos indígenas de Bolivia y de otras partes del mundo. La conferencia funcionó como un proceso de deliberación y consulta masivo, pero al mismo tiempo como un espacio para validar y generar apoyo social a la posiciones y políticas ya asumidas por el gobierno de Bolivia en relación a la agenda climática global, en particular con respecto al rechazo a REDD y al uso de mecanismos de mercado para disminuir la emisión de gases de efecto invernadero.²⁵

Ecuador, por su parte, es un caso interesante a analizar dado que este país ha experimentado un importante desarrollo de la política climática en los últimos años, pero esto no ha incluido la generación de instancias y mecanismos de participación pública. Con excepción de la Constitución del 2008 que fue aprobada por referéndum de la población, la mayoría de las medidas gubernamentales vinculadas a la temática climática han sido establecidas mediante decretos ejecutivos y en general no ha habido espacios institucionalizados de consulta pública en sus procesos de formulación, ni estas nuevas medidas de gobierno prevén mecanismos de seguimiento o monitoreo social. El Informe Ecuador (2012) sugiere que esto responde a una visión por parte del gobierno actual que plantea recuperar la negociación y elaboración de la política pública como un ámbito exclusivo de los representantes políticos del pueblo elegidos a través del voto popular. En este marco, no hay mayor margen para la participación de grupos y actores sociales, en forma autónoma e institucionalizada, en los procesos de formulación y monitoreo de las políticas públicas.

El caso de Chile, finalmente, es un buen ejemplo de un modo de concebir la participación ciudadana que se caracteriza por la existencia de espacios o mecanismos de consulta pública dentro de la estructura del estado,

²⁵ Agradezco a María Teresa Vargas por sus comentarios y observaciones respecto a la Conferencia de los Pueblos.



pero que tienen una relevancia e impacto muy limitado en el contenido de las medidas gubernamentales sometidas a consideración. De acuerdo al Informe nacional de Chile (2012), los organismos y agencias de gobierno, en general, tienden a generar mecanismos de consultas e instancias para recibir recomendaciones u observaciones de actores sociales, pero una vez que las iniciativas ya han sido diseñadas y acordadas desde el interior de los organismos estatales y, por ende, ya hay poco margen para reformas sustantivas. El PANCC, el principal programa gubernamental chileno en el área del cambio climático, es un buen ejemplo de esta forma de concebir y diseñar la participación pública. De hecho, el programa ha sido fuertemente criticado por asociaciones ambientalistas chilenas por la ausencia de instancias de consulta durante el proceso de formulación del mismo. Recién durante el proceso de evaluación de medio término del PANCC, se generaron espacios de consulta informales con actores sociales relevantes (Informe Chile 2012).

En resumen, tal cual estos cinco casos lo demuestran, hay una diversidad de formas de concebir la interacción público-privada en la institucionalidad climática en los países de la región, y una variedad de diseños institucionales que se utilizan para operacionalizar la participación pública en las medidas y acciones de gobierno. Sin embargo, la relevancia de estos mecanismos de participación varía significativamente de caso en caso. Esto subraya la necesidad de un análisis comparativo más profundo de los factores y condiciones que afectan el funcionamiento de estos mecanismos e instancias de participación en la problemática climática en la región.

4. Fortaleza Institucional

Esta categoría de análisis hace referencia a las capacidades de las instituciones responsables de implementar y llevar adelante las agendas y políticas climáticas de un país, especialmente en relación a los temas del sector AFOLU. Como se señala al inicio de este informe, durante los últimos años, en particular después de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto (2005), la institucionalidad climática de la mayoría de los países comprendidos por este estudio ha experimentado cambios muy significativos. No es el objetivo de esta sección hacer una revisión de estos desarrollos

institucionales en cada país en particular. Tal análisis es objeto específico de los informes nacionales. Esta sección, por el contrario, se focaliza en dos aspectos generales de la institucionalidad climática de la región. En primer lugar, se analiza el rol que tienen las estructuras estatales encargadas de la política climática (y las limitaciones que enfrentan) en contextos en los cuales la agenda climática no es relevante políticamente. En segundo término, se analizan ciertas nuevas iniciativas de diseño institucional que intentan re-localizar la formulación y gestión de la agenda climática en espacios y organismos más centrales de la estructura institucional del estado.

En relación al primer punto, hay una profusa literatura en las ciencias sociales que plantea y demuestra como la capacidad del estado de intervenir y regular la vida social depende en buena parte de la existencia de estructuras burocráticas profesionalizadas y estables (por ejemplo, Evans 1995). Este argumento adquiere una relevancia central en relación a la temática del cambio climático en los países de nuestra región. En contextos políticos en los cuales generalmente la agenda climática no es prioritaria, la existencia de ciertas estructuras burocráticas dentro del estado, con capacidades técnicas para formular y ejecutar proyectos y para acceder a recursos internacionales, ha permitido sostener la agenda climática a través del tiempo y más allá de la atención de los gobiernos de turno.

El caso de la Unidad de Cambio Climático (UCC) en Uruguay es un buen ejemplo de esta dinámica. Esta unidad fue creada en 1994 por una simple resolución del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), con la función principal de ser el órgano de ejecución del estado uruguayo de los compromisos emergentes de la Convención de Cambio Climático. Históricamente, la UCC ha recibido bajas asignaciones presupuestarias por parte del estado nacional. Sin embargo, este organismo está muy bien considerado por su nivel de actividad, eficacia en su funcionamiento y la solidez de sus planteles técnicos, quienes mayoritariamente son remunerados con fondos internacionales y a partir de proyectos, lo que también habla de su capacidad para acceder y gestionar financiamiento internacional (Informe Uruguay 2012). A título de ejemplo, la unidad ha estado a cargo de la elaboración de las tres comunicaciones nacionales de Uruguay a la CMNUCC (1997, 2004 y 2010) y actualmente



está preparando la Cuarta Comunicación Nacional. La UCC, además, elaboró los inventarios de gases de efecto invernadero correspondientes a los años 1990, 1994, 1998, 2000, 2004 y está elaborando los inventarios 2006, 2008 y 2010.

Argentina, por su parte, es también un caso que nos habla de la relevancia de las estructuras burocráticas y técnicas dedicadas a la agenda climática en un contexto donde el tema es de muy baja prioridad política. La existencia de pequeños espacios institucionales y grupos técnicos dentro de las burocracias de la secretaria de medio ambiente, del ministerio de agricultura, etc. ha permitido impulsar y sostener ciertas actividades y proyectos, aún cuando no hay claros lineamientos ni mayor interés por parte de las autoridades políticas para avanzar el tema.

Este tipo de situaciones, sin embargo, también nos hablan de la debilidad y marginalidad que sufre la agenda y burocracia estatal trabajando en temas climáticos en muchos países de nuestra región. En varias de las reuniones de consulta sobre los informes nacionales, diversos participantes relataron situaciones en las cuales quedaba de manifiesto que muchas actividades, programas o proyectos sobre temas climáticos que llevan adelante los gobiernos dependen sustancialmente del interés y capacidad de *networking* de personas específicas que trabajan en la estructuras del estado. Estas acciones no eran resultado de claras líneas de acción formuladas y sostenidas desde los puestos políticos de conducción de estos órganos del estado, sino más bien de la voluntad e interés de funcionarios o técnicos involucrados en el tema. Por ende, cuando estas personas abandonan la gestión pública, muchas de estas iniciativas y proyectos languidecen y no se pueden sostener. Esto ocurre inclusive en países de la región que tienen una estructura estatal comparativamente más fuerte y profesionalizada. En el caso de Chile, por ejemplo, el informe nacional menciona que en la evaluación de medio término que hizo el ministerio de ambiente del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012 (PANCC), se destaca la baja institucionalización de los compromisos y acuerdos que se adoptaban en el marco del PANCC hacia dentro de organismos y reparticiones del estado chileno. La evaluación señala que la presencia de técnicos o funcionarios públicos comprometidos con la temática del cambio climático facilitó en muchos

casos la implementación del PANCC en sus respectivas áreas del estado, pero cuando estas personas dejaban sus cargos, no se continuaban las acciones o inclusive se desconocían los compromisos que se habían asumidos previamente (Informe Chile 2012).

En contraste con estas situaciones de debilidad o marginalidad política-institucional que afectan a los organismos estatales encargados de la política climática en muchos de los países de la región, en los informes nacionales también es posible identificar ciertas iniciativas que intentan posicionar la agenda climática en escenarios institucionales y políticos más centrales y relevantes, involucrando órganos de planificación o directamente a los jefes de gobierno.

El Plan de Acción para la Prevención y Control de la Amazonia (PPCDAm) en Brasil es un buen ejemplo de este tipo de iniciativas de diseño institucional. El Plan fue creado por un decreto de la Casa Civil, que es un organismo que depende directamente de la Presidencia de la República y que tiene como función asistir al presidente, especialmente, en la coordinación de las acciones de gobierno. En el 2003, la Casa Civil estableció un grupo de trabajo interministerial permanente con el objetivo de proponer y coordinar acciones para reducir la deforestación en el Amazonas dando lugar al PPCDAm, el cual actualmente (en el transcurso del año 2012) ya ingresa a su tercera fase de ejecución. Básicamente, el Plan comprende medidas y acciones de 13 diferentes ministerios y agencias del gobierno en temas de ordenamiento territorial, control ambiental y fomento de actividades productivas sustentables, bajo la coordinación – precisamente- de la Casa Civil. Más allá de críticas puntuales, el PPCDAm es considerado en general como un programa relativamente exitoso. Según datos gubernamentales citados por el Informe Brasil, la tasa de deforestación en el Amazonas se redujo en un 71% y se han creado 25 millones de hectáreas de unidades de conservación en la región a partir del inicio del Plan. De acuerdo a opiniones de expertos y ONGs relevadas en el Informe nacional, una de las claves para explicar estos resultados es que el PPCDAm no es un programa “solo” de los organismos ambientales del estado. Por el contrario, el PPCDAm representó la primera iniciativa gubernamental que abordó la problemática de la deforestación en el Amazonas involucrando e integrando las distintas aéreas de gobierno. Al mismo tiempo, el rol central de la Casa



Civil de la Presidencia en la coordinación del programa contribuyó al posicionamiento político e institucional de esta iniciativa.

El recientemente creado Sistema Nacional de Cambio Climático en Colombia es otro ejemplo de esta tendencia a intentar posicionar la agenda climática en escenarios más centrales de la estructura del estado. El Sistema Nacional fue establecido por la decisión 3700 del Consejo Nacional de Política Económica Social (CONPES 3700) en julio del 2011, con el objetivo de integrar y articular las acciones de todos los ministerios y áreas de gobierno para abordar la problemática del cambio climático. Asimismo, se establece que el Sistema Nacional de Cambio Climático estará bajo la dirección y coordinación del Departamento de Planeación Nacional (DPN). El DPN es un organismo técnico que depende directamente de la Presidencia de la República y que está a cargo del diseño y evaluación de las políticas públicas estratégicas de Colombia, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos de gobierno. En otras palabras, es el organismo de planeamiento central dentro de la estructura del estado colombiano, a través del cual el presidente instrumenta su agenda de políticas de desarrollo. Hasta ese momento, la institucionalidad climática colombiana se encontraba localizada en el Sistema Ambiental Nacional (SINA). Dentro del SINA, la agenda de mitigación era competencia del Grupo de Mitigación sobre Cambio Climático (GMCC) dependiente del Ministerio de Ambiente, y los temas de adaptación eran responsabilidad del grupo de trabajo sobre Cambio Global dependiente de la Sub-Dirección de Estudios Ambientales del IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales). Más allá de sus capacidades técnicas, esta son reparticiones más bien secundarias dentro de la estructura del estado colombiano. Esto, tal cual lo reconoce el propio documento CONPES 3700 (22), dificultaba aún más la posibilidad de integrar la agenda climática en las políticas de planificación e inversión de las demás áreas de gobierno. En este escenario, el cambio del diseño institucional y la designación del Departamento de Planeación Nacional (DNP) como el responsable de la coordinación de la agenda climática doméstica aparece como un cambio que tiende a fortalecer la institucionalidad y la relevancia de la agenda climática

colombiana (Informe Colombia 2012). Habrá que evaluar en los próximos años, si esta reforma alcanza los resultados esperados en términos de integración de objetivos climáticos en las políticas de desarrollo de Colombia.



IV. Comentarios Finales

A partir del análisis comparativo de los informes nacionales, este informe regional identifica y analiza ciertos patrones y características comunes de las políticas de cambio climático de los países estudiados en relación a su nivel de implementación, apoyo político, calidad del diseño de estas políticas y la fortaleza institucional de los organismos encargados de su aplicación. A continuación, señalamos en forma resumida algunos de las principales observaciones y conclusiones resultantes de este estudio comparativo (las cuales ya han sido analizadas y desarrolladas en detalle en el cuerpo del informe):

- i) En la mayoría de los países de la región se han dado pasos relativamente importantes en los últimos años tanto en la formulación de políticas sobre cambio climático como en el desarrollo de instituciones específicas sobre la materia. Sin embargo, hay un fuerte déficit en la implementación y ejecución de estas medidas de gobierno.
- ii) Existe una fuerte debilidad en la integración y articulación de las políticas climáticas con otras políticas sectoriales y las políticas macroeconómicas. Esta falta de articulación ocurre no solo en términos operacionales sino también en términos de objetivos contrapuestos. Claramente, esto afecta y debilita sustancialmente el impacto que puedan tener las políticas gubernamentales de mitigación y adaptación al cambio climático en escenarios en los cuales las políticas de desarrollo van en sentido opuesto.
- iii) En términos políticos, la temática del cambio climático todavía ocupa un lugar marginal en la agenda política doméstica de los países de la región. Asimismo, las elites políticas de estos países, en general, aún no tienen posiciones programáticas muy definidas en relación a los temas de la agenda climática. En este contexto, los posicionamientos de los actores políticos en estos temas, ya sea que se trate de coaliciones de gobierno o de oposición, en muchos casos tienden a ser reactivos ante situaciones de la coyuntura (por ejemplo, la ocurrencia de eventos climáticos extremos) o están fuertemente condicionados por intereses regionales o sectoriales.

- iv) En estos contextos de baja atención y relevancia política de la agenda climática, la existencia de ciertas estructuras burocráticas dentro del estado, focalizadas en la problemática climática y con capacidades técnicas y acceso a recursos internacionales, han sido claves para sostener proyectos y líneas de trabajo a través del tiempo y más allá de la atención de los gobiernos de turno.
- v) Sin perjuicio de lo anterior, también hay varias experiencias en países de la región de nuevos diseños institucionales que intentan posicionar los temas climáticos en escenarios institucionales más centrales y relevantes de la estructura del estado, a partir del involucramiento de los organismos de planificación, ministerios de economía o directamente de los jefes de gobierno.
- vi) Hay un reconocimiento generalizado en la institucionalidad climática de la región de la importancia de la participación ciudadana. En la gran mayoría de los planes, programas y estrategias existentes en los países estudiados, se prevén algún tipo de mecanismos o instancias de participación social ya sea en el proceso de formulación o de monitoreo de estas medidas de gobierno. Sin embargo, las características y la relevancia de estos mecanismos e instancias de participación varían significativamente de un caso a otro, como así también sus niveles de implementación efectiva.

Estos resultados del análisis comparativo sobre el estado de las políticas sobre cambio climático y desarrollo en los países de la región, y las deficiencias institucionales y políticas que hemos identificado, nos posibilitan repensar hacia donde se deben direccionar los esfuerzos de los actores comprometidos con la problemática climática a los fines de promover y fortalecer una agenda sobre cambio climático y desarrollo desde América Latina. En este sentido, hay dos temas o líneas de acción en las cuales nos parece especialmente importante focalizarse:

En primer lugar, uno de los principales desafíos de la agenda climática en el sector agropecuario y bosques es su (falta de) articulación y correspondencia con las políticas de desarrollo, de ordenamiento territorial y las políticas sectoriales. En términos de política pública, esto requiere de abordajes innovadores en el diseño de



los espacios institucionales donde se elabora la política climática y del uso de nuevas herramientas estratégicas que permitan la efectiva consideración e incorporación de objetivos climáticos en las políticas de desarrollo y ocupación del territorio. Si la institucionalidad climática de los países de la región no logra dar este salto cualitativo, indefectiblemente continuará ocupando un lugar periférico en la estructura del estado y en la agenda de los gobiernos.

Sin embargo, es importante resaltar que este no es un problema exclusivamente técnico, que se soluciona con encontrar la herramienta de política pública apropiada o el diseño institucional correcto. Sin perjuicio de la enorme importancia de estos aspectos técnicos, la debilidad de la institucionalidad climática en nuestra región es fundamentalmente un problema político. La “falta de voluntad política” para avanzar la agenda climática es un problema que se menciona una y otra vez en los informes nacionales y que emerge también en este informe regional. Esto plantea la necesidad de interactuar e involucrar más fuertemente a los actores del sistema político en el debate sobre la problemática climática. Más aún, este déficit de voluntad política subraya la necesidad de construir coaliciones políticas y sociales que impulsen y sostengan agendas de desarrollo que incorporen la dimensión climática, lo cual importa vincular la problemática climática a la agenda de empleo, de lucha contra la pobreza, de competitividad, etc. Esto claramente genera y plantea nuevas preguntas sobre cómo construir este tipo de coaliciones y cómo promover estas articulaciones. Indudablemente, estos temas deberán ser objeto de futuros análisis y reflexiones, de forma tal de fortalecer las estrategias y acciones tendientes a generar el soporte político y social necesario para impulsar agendas de desarrollo que efectivamente aborden los desafíos que presenta el cambio climático a los países de la región.



Referencias Bibliográficas

- CEPAL. 2009. "Cambio Climático y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Reseña 2009." Santiago de Chile.
- Gupta, S., D. A. Tirpak, N. Burger, J. Gupta, N. Höhne, A. I. Boncheva, G. M. Kanoan, C. Kolstad, J. A. Kruger, A. Michaelowa, S. Murase, J. Pershing, T. Saijo, and A. Sari. 2007. "Policies, Instruments and Co-operative Arrangements." In *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, ed. O. R. D. B. Metz, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer. Cambridge, United Kingdom and New York, USA: Cambridge University Press.
- Haug, Constanze, Tim Rayner, Andrew Jordan, Roger Hildingsson, Johannes Stripple, Suvi Monni, Dave Huitema, Eric Massey, Harro van Asselt, and Frans Berkhout. 2010. "Navigating the dilemmas of climate policy in Europe: evidence from policy evaluation studies." *Climatic Change (2010)* 101: 427-45.
- Honty, Gerardo. 2011. *Cambio Climático: Negociaciones y Consecuencias para América Latina*. Montevideo, Uruguay: CLAES - Centro Latino Americano de Ecología Social.
- Huitema, Dave, Tim Rayner, Eric Massey, Constanze Haug, Roger Hildingsson, Suvi Monni, Harro van Asselt, and Johannes Stripple. 2008. "Climate Change Policy Evaluation across Europe": Institute for Environmental Studies.
- IPCC. 2006. "2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories." Prepared by the National Greenhouse Gas Inventories Programme, Eggleston H.S., Buendia L., Miwa K., Ngara T., and Tanabe K. (eds).
- . 2007. "Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change ": B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (eds).
- McCool, Daniel C., ed. 1995. *Public Policy Theories, Models, and Concepts. An Anthology*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Viola, Eduardo, Matias Franchini, and Thais Lemos Ribeiro. 2012. *Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: Governanca Global e Democracia na Era da Crise Climática*: Universidade de Brasília.



Informes Nacionales

Argentina

Di Paola, María Marta, Inés Rivera, and María Eugenia Di Paola (editora). 2012. "Informe Nacional sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en Argentina. Sector agropecuario y forestal." FARN.

Bolivia

Vargas Ríos, María Teresa, Noelia Garzón Rivero, Javier González Iwanciw and Edil Osinaga Rico. 2012, "Informe Sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en Bolivia. Sector Agropecuario y Forestal." Fundación Natura Bolivia.

Brasil

Cardoso, Denilson, Rachel Bidermann, Luciana Betiol, and Laura Valente. 2012. "Informe sobre o Estado e Qualidade das Políticas Públicas sobre Mudanças Climáticas e Desenvolvimento no Brasil. Um panorama geral, com destaque ao Setor de Agricultura, Florestas e outros usos do solo.": Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental.

Chile

Seeger, Maia, Juan Carlos Urquidi, and Marta Lillo. 2012. "Informe Nacional de Estado de Situación y Calidad de las Políticas Públicas en Cambio Climático y Desarrollo en Chile. Sector Agropecuario y Forestal." SustentaRSE.

Colombia

Sarmiento, Mariana, Pablo Ramos., and Wendy Arenas Wightman (coordinación). 2012. "Informe sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en Colombia: Sector agropecuario y forestal." Gaia Amazonas y ALISOS –Alianzas para la Sostenibilidad-.

Ecuador

Albán, María Amparo, and Andrea Prócel. 2012. "Informe Sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en Ecuador. Sector Agropecuario y Forestal." Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA).

El Salvador

Cuéllar, Nelson, Fausto Luna, Oscar Díaz, and Susan Kandel. 2012. "Informe sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en El Salvador." Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA).

Paraguay

Vidal Soler, Víctor. 2012. "Informe Sobre El Estado y Calidad De Las Políticas Públicas Sobre Cambio Climático y Desarrollo En Paraguay – Sector Agropecuario y Forestal.": Fundación Moisés Bertoni

Perú

Felandro, Isabel, and Jean Pierre Araujo. 2012. "Informe Sobre El Estado y Calidad De Las Políticas Públicas Sobre Cambio Climático y Desarrollo En El Perú - Sector Agropecuario y Forestal -" Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

Uruguay

Lattanzio, Sergio R., and Laura Marrero. 2012. "Informe sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo de Uruguay. Sector Agropecuario y Forestal." CEUTA.



ANEXO - RESUMENES EJECUTIVOS DE LOS INFORMES NACIONALES

Informe Nacional sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en Argentina. Sector agropecuario y forestal

Autores: María Marta Di Paola e Inés Rivera.

María Eugenia Di Paola (Editora)

Institución a cargo del Informe País: FARN – Fundación Ambiente y Recursos Naturales

RESUMEN EJECUTIVO

La agricultura siempre ha sido un pilar económico y social fundamental en Argentina. Su crecimiento en la economía argentina viene en aumento desde hace dos décadas asociado a un conjunto de medidas como el establecimiento de un tipo de cambio competitivo y una política fiscal y monetaria expansiva así como un incremento de los precios de los commodities internacionales, que redundaron en un crecimiento significativo del área sembrada y la producción de cereales y oleaginosos, alcanzando un nivel de 30 millones de hectáreas y 85 millones de toneladas.

Respecto al sector forestal, según el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, según datos de 2010, nuestro país cuenta con aproximadamente 33.2 millones de hectáreas de Bosques Nativos y 1.2 millones de hectáreas de Bosques Cultivados, representados principalmente por especies exóticas de rápido crecimiento. La superficie de Bosques Implantados ha sido el resultado de una política nacional de incentivos a la forestación que se implementó durante más de 30 años. En cuanto al valor agregado del Sector Forestal representó, para el año 2005, el 1,7% del PBI.

El sector agropecuario es un importante emisor de gases efecto invernadero. El cambio en el uso de suelo y la silvicultura en el patrón general de emisiones de GEI de la Argentina, representa el 9% de las emisiones

En materia de políticas públicas sobre cambio climático en Argentina vinculadas al sector agrícola-ganadero y forestal (AFOLU), podemos considerar que el sector AFOLU representa una parte importante de la economía argentina, y aquellas medidas ambientales que puedan afectar su desempeño productivo redundarán en un impacto en la economía nacional.

Argentina se caracteriza por una amplia gama de políticas y programas vinculados al sector AFOLU con incidencia en la mitigación y adaptación al cambio climático. Sin embargo, al momento de realizar un análisis de mayor profundidad, se encuentra que muchos programas carecen de financiamiento y por tanto, no dejan de ser una mera expresión de deseos, en muchos casos con un espacio en la página web de la institución donde se enmarca. Un claro ejemplo se da en la Ley de Bosques Nativos y el Fondo de Compensación creado por la misma, que carece de los recursos necesarios para compensar a los dueños de bosques nativos, poniendo los objetivos de la ley en peligro.

Asimismo, existe una falta de coordinación entre los distintos organismos y ministerios que lidian con temas de cambio climático. Esta situación se agrava aún más por la inexistencia de una política nacional de cambio climático que permitiría integrar y armonizar las distintas actividades vinculadas con la emisión de GEIs. Un ejemplo de la falta de coordinación es el PEA. El mismo afectará al sector agroalimentario y agroindustrial, el segundo emisor de gases efecto invernadero en nuestro país, estableciendo pautas de producción con un sesgo productivista sin el establecimiento de herramientas claras que permitan la correcta medición de las metas establecidas. Otro ejemplo, es la contraposición de objetivos entre la Ley de Bosques y la Ley de Biocombustibles que promueve la “agriculturización” de ciertas fuentes de energía.

En conclusión, el cambio climático no es una prioridad en la política nacional argentina. Distinguimos la importancia del horizonte temporal de las políticas necesarias para la mitigación y adaptación al cambio climático, el cual se encuentra fuera del rango de acción de muchos de los hacedores de política, así como la incertidumbre de los impactos del cambio climático.



Informe sobre o Estado e Qualidade das Políticas Públicas sobre Mudanças Climáticas e Desenvolvimento no Brasil.

Um panorama geral, com destaque ao Setor de Agricultura, Florestas e outros usos do solo

Autores: Denilson Cardoso, Rachel Bidermann, Luciana Betiol y Laura Valente

Institución a cargo del Informe País: Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educacao Ambiental

RESUMEN EJECUTIVO

O Brasil é o quarto maior emissor de Gases de Efeito Estufa – GEE e a maior parcela de suas emissões é proveniente de mudança no uso do solo, tendo como principal responsável o desflorestamento para uso agropecuário, conforme consta do Segundo Inventário de Emissões de GEE, publicado em 2010, onde mudança no uso do solo e florestas é responsável por 61% do total das emissões, agropecuária responde por 19%, seguido do setor de energia, com 15%, indústria com 3% e tratamento de resíduos com 2%.

O país tem aumentado sua produção de grãos e carnes nas últimas décadas em grande parte em função do aumento de produtividade. Na safra 2010/2011 a produção de grãos ocupou 49,5 milhões hectares e gerou mais de 162 milhões de toneladas. O Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento projeta que entre 2011 e 2021, a produção de grãos deve aumentar em 23%, enquanto a área agricultável deverá expandir-se em 9,5%.

A expansão da produção agrícola e a pressão do setor ruralista pela alteração do código florestal passaram a ser objeto de grande debate no país, principalmente por parte de ambientalistas e cientistas, que acreditam não ser necessário alterar o código florestal para aumentar a área de produção agrícola, defendendo a recuperação de áreas degradadas para esse fim. O uso da terra para atividades de agropecuária é um dos maiores vetores da principal fonte de emissões brasileiras, o desmatamento.

Nos últimos anos o interesse do governo pelo tema cresceu e se traduziu na adoção de políticas públicas e programas de combate às mudanças climáticas, motivado pelo aumento de atenção da mídia e outros grupos de interesse, incluindo o setor produtivo. O assunto saiu do círculo fechado da academia e de entidades ambientalistas e a organização da sociedade civil para o debate e promoção de discussões sobre as questões climáticas tem importante papel.

Dado relevante foi o anúncio pelo governo de uma meta de redução de emissões de GEE em 2009, no mesmo ano da aprovação da Política Nacional de Mudanças Climáticas pelo Congresso Nacional. Além disso, foi anunciada no final de 2010 a aprovação de decreto presidencial que regulamenta a Lei de Política Nacional de Mudanças Climáticas. O decreto permitirá reduzir as emissões brasileiras entre 36,1% e 38,9% sobre o total a que chegariam em 2020. Cumprir o decreto exigirá que o país publique planos de ação para diferentes setores econômicos, dentre eles destacam-se o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento do Cerrado (PPCerrado), o Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, o Plano Decenal de Expansão de Energia e o Plano de Redução de Emissões da Siderurgia.

Um aspecto relevante no país na última década é a criação de espaços participativos para discussão da construção e implementação das políticas públicas. Espaços como o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, conselhos e fóruns estaduais e municipais de mudanças climáticas, demonstram que o princípio da participação pública, contido no Princípio 10 da Declaração do Rio adotada pelas Nações Unidas em 1992, está presente na lógica de implementação de políticas de clima no Brasil.



Porém, somente a criação desses espaços não garante que as políticas considerem os anseios da população e o Brasil apresenta iniciativas que, se implementadas, geram impactos em emissões extremamente significativas, como a exploração de petróleo na camada pré-sal, alguns empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento e a revisão do código florestal nacional.

A falta de produção científica também impacta a formulação de políticas públicas e o desafio do Brasil nos próximos anos consiste em investir em Ciência, Tecnologia e Inovação para não ficar dependente das soluções que surgirão em outros países.

Para mudar o rumo de suas altas emissões o Brasil precisa reduzir suas elevadas taxas de desmatamento e avançar na aprovação de políticas públicas e práticas de uso do solo que garantam a redução de emissões. Diferentes soluções já foram propostas pela sociedade e governo, baseando-se no argumento de que existe enorme potencial de desenvolvimento para o setor florestal, da agropecuária, e de biomassa compatíveis com uma economia de baixa intensidade de emissões de carbono.



Informe Nacional Sobre El Estado y Calidad De Las Políticas Públicas Sobre Cambio Climático y Desarrollo en Bolivia. Sector Agropecuario y Forestal

Autor: María Teresa Vargas Ríos, Noelia Garzón Rivero, Javier González Iwanciw y Edil Osinaga Rico.

Institución a cargo del Informe País: Fundación Natura Bolivia

RESUMEN EJECUTIVO

Bolivia es un país que se caracteriza por tener una diversidad de regiones geográficas: altiplano, valles y tierras bajas. Tiene una extensión territorial de 109,8 millones de hectáreas, de las cuales entre 48-51% corresponden a bosque y un 35% de su territorio está destinado a la agricultura (World Development Indicators, 2005).

La economía boliviana depende en ese orden de la minería, el petróleo y la agricultura. Esta última asociada con la ganadería ha provocado importantes tasas de deforestación en los últimos 20 años y utiliza la tecnología del fuego en su ciclo productivo. En consecuencia la agropecuaria es la actividad que genera (82%) la mayor cantidad de gases de efecto de invernadero (GEI) según el Inventario Nacional de GEI. No obstante, las emisiones de Bolivia comparadas con otros países de la región continúan siendo insignificantes. Más importante, Bolivia es un país altamente vulnerable a los impactos del cambio climático, tal como lo reflejan una serie de estudios hidrometeorológicos, debido a sus escasa planificación del uso del suelo, altos niveles de pobreza e debilidad institucional entre otros.

En las últimas dos décadas, Bolivia avanzó en formulación de instrumentos legales tendientes al manejo sostenible de sus recursos naturales en todos sus ámbitos, sin embargo los retos que plantea hoy el problema de la emisión de gases de efecto invernadero, y las consecuencias del calentamiento global en términos de adaptación, merecen una revisión crítica de todo el paquete de políticas públicas existente.

A partir de la aprobación de la Constitución Política del Estado en 2009, se está gestando un proceso de adecuación normativa. El marco legal para la madre tierra, los bosques y otros recursos naturales renovables recién se inicia en el país.

Las políticas públicas sobre cambio climático en Bolivia han dado en los últimos años grandes pasos con la promulgación de legislación que clarifican el rol del estado y otros actores en temas de mitigación y adaptación al cambio climático, así como programas nacionales que buscan integrar la temática del cambio climático en las distintas áreas del desarrollo con el fin de responder y enfrentar de manera más efectiva los desafíos y riesgos del cambio climático en Bolivia. Sin embargo, estas siguen siendo aún políticas marginales dentro de las prioridades nacionales.

Respecto a la mitigación de GEI, el régimen forestal Bolivia, el de áreas protegidas y reconocimiento de los territorios indígenas; que ha permitido mantener en buen estado de conservación los bosques, que son una herramienta de mitigación importante, al fungir como sumideros de GEI. No obstante, la eficacia del régimen forestal en disminuir la deforestación, promover el manejo sostenible, mejorar la economía forestal de los actores que depende del bosque es todavía muy tímida.

La ley forestal aprobada en 1996 constituye uno de pocos esfuerzos coherentes para racionalizar el manejo de los recursos forestales, democratizar el acceso a los bosques, crear un marco institucional confiable, controlar la corrupción. Bajo ese marco institucional el país llegó a ser líder en certificación entre los países tropicales, con cerca de dos millones de hectáreas de recursos forestales certificados. No obstante, este régimen ha enfrentado numerosos obstáculos y en la gestión del presidente Morales se han realizados varias reformas que modifican su estructura, este



estudio todavía no ha evaluado el dichas reformas en términos de la reducción de la deforestación en el país y de la promoción del manejo forestal.

Las políticas agrarias han promovido la expansión de la frontera agrícola, lo cual ha influido considerablemente en la emisión de gases de efecto invernadero. Si bien en teoría la legislación agraria está asociada al uso sostenible del recurso suelo, en la práctica la única manera de mantener el derecho propietario y demostrar la función económica y social, promoviendo el cambio de uso del suelo, es convertir esos predios en propiedades ganaderas o agrícolas, así el saneamiento de la propiedad puede que hubiese influido en mucho en altas tasas de deforestación a fin de demostrar asentamiento y posesión en los últimos años.

En el ámbito de las negociaciones internacionales sobre cambio climático, Bolivia ha tomado protagonismo a partir del 2005 en el debate y ha sido muy crítica a los mecanismos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques (REDD), fundamentalmente por seguir una lógica de mercado. Esta posición se afianzó con el mandato de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y derechos de la Madre Tierra en Tiquipaya en el 2010, que cuestiona todos los instrumentos para luchar contra el calentamiento global y particular se reafirma el rechazo a REDD por la vinculación de los bosques a mercados mundiales de carbono. En este marco, el gobierno ha propuesto un mecanismo alternativo para apoyar en las actividades orientadas a la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal en los países en desarrollo con áreas significativas de bosque denominado "Vida Sustentable del Bosque", dicha propuesta fue aprobados en la 17va Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático. Al interior del país el "Mecanismo de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques" está en proceso de formulación legal e institucional, estos instrumentos legales se reconocen en la Ley de la Madre Tierra que se está debatiendo en la Asamblea Legislativa Plurinacional. En términos de adaptación, el balance es dividido. Por un lado se ha debilitado al programa nacional de cambios climáticos (PNCC) que llevaba más 15 años en funcionamiento y que lideraba el tema en el país, quizás desde un enfoque de generar capacidades e investigación más que desde políticas públicas y transversalización de la agenda climática en otras reparticiones del estado. El PNCC casi ha desaparecido, todo el personal con décadas de carrera se ha retirado, la agenda climática de Bolivia en las negociaciones internacionales es ahora liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por otro lado, El plan nacional de desarrollo de la actual administración indican que se están realizando importantes esfuerzos por fortalecer las capacidades del Estado para enfrentar los impactos del cambio climático y fortalecer las acciones de adaptación; pero aun se encuentra insuficientemente atendido en las instituciones del gobierno y esto se ve reflejado en escaso presupuesto destinado y no ha permeado las políticas sectoriales del país. Todavía no existe políticas transversales tendiente atender este tema.

Los planes nacionales de adaptación y mitigación, expresados en las comunicaciones nacionales muestran cierto grado de avance sobre todo en temas relacionados con los recursos hídricos, en los que se plantea el concepto de integralidad en el manejo de recursos naturales. Así mismo, en el presupuesto general del país se refleja una proyección de una inversión anual considerable en el sector agua, siendo este el sector priorizado dentro de las inversiones de medio ambiente.

A modo de conclusiones preliminares, las políticas públicas sobre cambio climático en Bolivia está avanzando en la promulgación de legislación que de cierta forma hacen a la mitigación y adaptación al cambio climático, así como programas nacionales que buscan integrar la temática del cambio climático en las distintas áreas del desarrollo, con el fin de responder y enfrentar de manera más efectiva los desafíos y riesgos del cambio climático en Bolivia. No obstante, es un proceso inicial y todavía no ha logrado establecer con claridad la agenda climática multisectorial. Si bien se reconoce la importancia de afrontar los problemas generados por el cambio climático y para ello se plantean acciones diversas referidas a tareas de reducción de la vulnerabilidad y de mitigación de gases de efecto invernadero, aún falta mucho para alcanzar la integración de la temática del cambio climático en las políticas de desarrollo del país. El desafío se centra en lograr transversalizar la temática y que los proyectos sectoriales consideren aspectos climáticos, que aunque se mencionan en el plan de desarrollo, cómo se implementaran es aún una tarea pendiente.



Informe Nacional de Estado de Situación y Calidad de las Políticas Públicas en Cambio Climático y Desarrollo en Chile. Sector Agropecuario y Forestal
Autores: Maia Seeger, Juan Carlos Urquidi y Marta Lillo
Institución a cargo del Informe País: SustentaRSE

RESUMEN EJECUTIVO

A partir de la apertura de la economía chilena a los mercados internacionales en los años '80, la estrategia de desarrollo «agroindustrial-exportador» transformó al sector silvoagropecuario (SAP) en un pilar del crecimiento económico del país. Posicionar a Chile como Potencia Alimentaria y Forestal, y llegar a ser uno de los diez principales productores de alimentos y productos forestales del mundo, es una meta país.

En 2011, el sector SAP representó casi el 18% de las exportaciones chilenas y generó retornos por 14.170 millones de dólares, con una participación mayoritaria de productos vitivinícolas, frutícolas y de celulosa.

La actividad SAP, incluyendo el valor agregado de la agroindustria y otros eslabones de la cadena productiva, aporta el trece por ciento del PIB nacional. El sector es intensiva en mano de obra; ocupa a un 11,2 por ciento de la fuerza de trabajo nacional.

Chile presenta 7 de las 9 categorías de vulnerabilidad establecidas por la CMNUCC, es decir, zonas costeras bajas, ecosistemas de montaña, territorios áridos y semiáridos expuestos a la sequía y a la desertificación, porciones proclives al deterioro forestal, áreas propensas a desastres naturales, áreas urbanas altamente contaminadas y ecosistemas frágiles.

Los impactos proyectados para actividades económicas como la minería, la agricultura y la hidroelectricidad, se consideran severos en el norte y centro del país. Se sostiene que, por otra parte, habría regiones en el sur del país que se verían beneficiadas por aumentos en la productividad forestal, agrícola y ganadera.

Chile asumió tempranamente el compromiso nacional con el Cambio Climático al suscribir en 1992, y posteriormente ratificar (1994) la Convención Marco, y al suscribir (1997) y ratificar (2002) el Protocolo de Kioto. Además cuenta con una Estrategia Nacional de Cambio Climático, aprobada en el 2006, y con un Plan de Acción de Cambio Climático 2008-2012 (PANCC).

La institucionalidad ambiental tiene escasa incidencia en la gestión pública para hacer frente al Cambio Climático. El Ministerio de Medio Ambiente se limita a “integrar la problemática asociada” en las políticas públicas del país y a “coordinar el desarrollo de una respuesta nacional” desde el sector público. La oficina de Cambio Climático carece de atribuciones, recursos, dotación y presencia territorial.

De este modo no extraña que Chile registre el mayor aumento de las emisiones de CO₂ per cápita respecto al resto de los países latinoamericanos.

El Ministerio de Agricultura ha sido la repartición pública más activa en adoptar acciones de adaptación al Cambio Climático: ha diagnosticado la vulnerabilidad y ha evaluado, de manera preliminar, la capacidad potencial del sector de mitigar el impacto de sus actividades. De este modo, el sector SAP será probablemente el único del país en cumplir con casi todos sus compromisos del PANCC, a diciembre de 2012, entre ellos el Plan Sectorial de Adaptación.

El sector SAP es el segundo emisor de GEI del país, con 13,4 millones de toneladas (16,9%), generadas principalmente



como metano y óxido nitroso. (ODEPA, 2012). El subsector “Uso y Cambio de Uso del Suelo, y Forestal” (LULUCF en inglés) es el que más aporta a la captura de carbono, con 19 millones de toneladas. Se sostiene que, de este modo, se permite compensar las emisiones del sector SAP en su totalidad, así como atenúa las contribuciones del principal emisor del país, el sector Energía.

De acuerdo los lineamientos metodológicos provistos por la PCL, en Chile se identificaron cuatro instrumentos de gestión pública del sector SAP que –sin tener objetivos explícitos de adaptación o mitigación frente al Cambio Climático- sí tienen capacidades potenciales de adaptación y mitigación, que han sido evaluadas de forma preliminar:

1. Decreto Ley 701 Sobre Fomento Forestal (1974);
2. Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (2008);
3. Sistema Nacional de Incentivos para la Sustentabilidad Agroambiental de Suelos Agropecuarios (SIRSD-S) (1995); y
4. Ley 18.450 sobre Fomento al Riego y Drenaje 1985).

Pese a que estas políticas públicas sufrieron modificaciones legislativas entre 2008 y 2011, período en que Chile ya contaba con su Estrategia Nacional de Cambio Climático y el PANCC, no se incorporaron objetivos de adaptación y mitigación, y su tramitación no consideró la participación amplia de la sociedad civil. Este antecedente desautoriza expresamente las declaraciones del gobierno chileno de fortalecer el Uso y Cambio de Uso de Suelo y Forestación como eje de mitigación dentro de su plan de desviación de emisiones GEI 20/20, suscrito en el Acuerdo de Copenhague de 2010.

Estas acciones insuficientes y aisladas para dar forma a una política ambiental integrada, seria y de alcance global, y la falencia para discutir en profundidad el potencial climático de los programas de gobierno vigentes para el sector SAP, ejemplifican la falta de visión y la escasa prioridad que le asignan los tomadores de decisión chilenos a los desafíos del Cambio Climático y, en general, a las temáticas socioambientales.

Tal indiferencia política evidencia la desconexión paradójica entre la voluntad política imperante en Chile y la premura que se le otorga al Cambio Climático a nivel mundial.

En el Informe, se concluye que Chile debe generar una Política de Estado explícita y seria que entregue certeza jurídica y seguridad política a las acciones de largo plazo en estas materias, y que permitan al país convertirse en un actor relevante para el comercio internacional con competitividad socioambiental, garantizar el derecho de sus ciudadanos a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y de enfrentar las amenazas, desafíos y oportunidades que surgen del Cambio Climático con inteligencia y voluntad de futuro.



Informe sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en Colombia: Sector agropecuario y forestal

Autores: Mariana Sarmiento y Pablo Ramos.

Wendy Arenas Wightman (Coordinación)

Instituciones a cargo del Informe País: Gaia Amazonas y ALISOS –Alianzas para la sostenibilidad-

RESUMEN EJECUTIVO

Colombia es comúnmente reconocido por su liderazgo en los espacios de discusión internacionales sobre cambio climático (CC). Esto a pesar de no ser uno de los países más vulnerables y tampoco uno de los que más aporta con emisiones de gases efecto invernadero. Sin embargo, los posibles impactos del cambio climático pueden ser severos para el país, en la medida en que no se tomen acciones para contribuir a la mitigación de este fenómeno, así como para la adaptación del mismo.

Colombia es un país que tiene poca influencia sobre las causas principales del cambio climático. Según la Segunda Comunicación Nacional ante la CMNUCC Colombia aporta el 0,37% (0,18 gigatoneladas) del total emitido en el mundo (49 gigatoneladas). Sin embargo, se observa una tendencia al aumento de las emisiones en Colombia, a pesar de que la tasa anual de variación viene disminuyendo, es decir, se pasó de 3,94% en el lapso de 1990 a 1994 y de 2,79% entre 2000 y 2004.

Los mayores aportes de gases efecto invernadero los genera el sector agrícola (38%) y el sector de energía y transporte (38%). Además de esto, hay una alta participación por cambios de uso de la tierra, y silvicultura (14%) (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, 2010). Estos aportes, aunque en términos internacionales son bajos, establecen las prioridades de mitigación a nivel país.

A pesar de los aportes mínimos al cambio climático global, los impactos locales ya se están observando. “...Los glaciares colombianos pierden entre 50 centímetros y un metro de espesor al año, retrocediendo consecuentemente entre diez y veinte metros al año. Por otro lado, se han evidenciado que durante los últimos cincuenta años, el nivel medio del mar en las costas colombianas ha aumentado 10 cm. Por otra parte, durante los últimos 50 años la temperatura promedio de la superficie aumentó 0.65°C (Costa, 2007).

El desarrollo de políticas de cambio climático en Colombia, está enmarcado en la firma de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 1992. La participación de Colombia en este escenario llevó a que en 1994 Colombia ratificara la Convención mediante la ley 164. Posteriormente, Colombia firmó el protocolo de Kyoto en 1997 y lo ratificó en el 2000. Durante este tiempo, Colombia no tuvo mayores avances. No fue sino hasta el 2002, con la formulación de los Lineamientos de Política de Cambio Climático desarrollados por el Ministerio de Medio Ambiente que se desencadenó un accionar del estado en relación al tema.

Posterior al desarrollo de los lineamientos, se observa una implementación parcial de los mismos en referencia al sector agrícola y forestal. En el Plan Nacional de Desarrollo del 2002-2006, el único elemento de Cambio Climático se refiere al desarrollo la estrategia nacional de mitigación de cambio climático la cual plasmó metas de reducción de emisiones de gases efecto invernadero y se enfocó en impulsar proyectos MDL para el sector de energía, transporte, residuos sólidos, y algo en proyectos forestales (“Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 ‘Hacia un Estado Comunitario,’ 2002) . Esto con el fin de poder aprovechar oportunidades en los nuevos mercados de carbono a nivel internacional. El único desarrollo de política pública adicional que se tuvo en el cuatrenio entre 2002 y 2006 fue la estrategia institucional para la venta de servicios ambientales derivados de la mitigación de cambio climático a través de los proyectos MDL (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

En el 2010 se observó un cambio en el direccionamiento de la política de cambio climático en la medida en que el componente de adaptación se hizo visible principalmente por los efectos de la ola Invernal. Durante el 2010, se creó



el Fondo Adaptación para aceleren el proceso de reconstrucción del país, y reducir la vulnerabilidad de la población por lluvias e inundaciones. En el 2011, mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se estableció el mandato de implementar la Política Nacional de Cambio Climático, así como conformar el Sistema Nacional de Cambio Climático. Igualmente se estableció la necesidad de desarrollar la Estrategia Nacional de Bajo Carbono, el Plan Nacional de Adaptación a Cambio Climático, y la Estrategia Nacional de Reducción de emisiones por deforestación (REDD)(Departamento Nacional de Planeación, 2010a). Posteriormente se estructuró el sistema nacional de cambio climático (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Vale la pena anotar que desde que se firmó la convención marco, se han desarrollado una serie de políticas que, aunque no tocan el tema de cambio climático, sí están relacionadas directamente con los objetivos que una política integral frente al cambio climático en el componente agrícola y foresta.

Hasta el momento, el balance de las políticas de cambio climático en relación al sector agrícola y forestal es mixto. Entre el 2002 y el 2010, la política de cambio climático estaba evidentemente desarticulada al resto de dinámicas económicas y de desarrollo territorial. Más bien, los esfuerzos se enfocaron en el desarrollo y consolidación de unos portafolios de proyectos MDL, principalmente por las oportunidades económicas que estos ofrecen, así como en algunos esfuerzos en investigación y en implementación de proyectos piloto de adaptación.

A partir del 2010, en gran medida por los daños ocasionados por la ola invernal, Colombia se apropió del tema de cambio climático. En ese sentido, el gobierno desarrolló un arreglo institucional para transversalizar el tema en los sectores y en los territorios y estableció como entidad coordinadora al Departamento Nacional de Planeación. Esto representa un avance importante ya que esta entidad tiene mayor poder de convocatoria que el Ministerio de Ambiente, y adicionalmente es quien define la asignación presupuestal de Estado. Adicionalmente estableció metas claras y asignó recursos que nunca antes había hecho. Sin embargo continúa habiendo un vacío importante en un mecanismo de seguimiento integral a las inversiones y en los impactos que se están teniendo en mitigación y en adaptación al cambio climático. También continúa habiendo vacíos importantes en el manejo y gestión de información climática ya que los esfuerzos parecen estarse duplicando y la poca articulación intersectorial e interinstitucional hace que las inversiones en este tema sean ineficientes.

Por otro lado, queda la duda sobre cómo conciliar las iniciativas y esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático, y un planteamiento de desarrollo económico alrededor de las actividades extractivas y la expansión agrícola. En el caso de la política en torno a las industrias extractivas hasta el momento los núcleos de desarrollo minero-energético en el país muestran niveles de necesidades básicas insatisfechas mayores a los del resto del país, lo cual implica una mayor vulnerabilidad por parte de las poblaciones que viven en estas regiones del país (Rudas, 2012). Por otro lado, está la política de expansión agroindustrial en toda la Orinoquía colombiana la cual puede conllevar a cambios por uso del suelo que aumenten riesgos ambientales como incendios, erosión y deslizamientos, irrupciones de plagas, entre otros, y que puede ser exacerbados con el cambio climático (Rodríguez, Andrade, Uribe, & Wills, 2009). Esto indica que las políticas de cambio climático sólo serán efectivas en la medida en que haya una evaluación integral de los impactos en la capacidad de adaptación y en la generación de emisiones de GEI. De lo contrario los esfuerzos de Colombia seguirán siendo un saludo a la bandera con poca capacidad de transformar las dinámicas actuales.

Por último, si bien es cierto que a pesar de lo anterior hay avances en la consolidación de las políticas de cambio climático, existen unas debilidades sistémicas de la institucionalidad Colombiana que dificultan su implementación. Esto especialmente cuando se tiene en cuenta que el resultado final, depende de las acciones que se lleven a cabo en el nivel municipal. En ese sentido, es necesario resaltar no sólo la ausencia de capacidades técnicas y en algunos casos los recursos económicos, pero también la corrupción. Estas condiciones ponen en duda la capacidad institucional para implementar una política, que para muchos no es prioritaria. En ese sentido el fortalecimiento de las autoridades locales, así como el aparato de seguimiento y control a la gestión pública son fundamentales para poder ver, en el mediano y largo plazo impactos reales asociados al cambio climático



Informe Sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en Ecuador. Sector Agropecuario y Forestal

Autor: María Amparo Albán y Andrea Prócel

Institución a cargo del Informe País: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA)

RESUMEN EJECUTIVO

El Cambio Climático se posiciona lentamente en las agendas públicas regionales de la mano de la implementación de los compromisos multilaterales. Esta no ha sido la excepción en el caso de Ecuador, sin embargo el proceso ha sido más lento. No es sino hasta la reciente Constitución del Ecuador (2008) que se establece un compromiso del estado al más alto nivel, ya que en el artículo 414 se menciona que *“el Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo”*.

A raíz de esto se han dictado una serie de políticas sobre temas ambientales incluyendo cambio climático, en el Plan Nacional del Buen Vivir; una Política de Estado sobre adaptación y mitigación del Cambio Climático, y en general, varias políticas ambientales relacionadas con la conservación, preservación y reparación de los ecosistemas en relación al cambio climático.

A nivel normativo, leyes recientes como el Código Orgánico de Producción, Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Código Orgánico de Planificación y otros, introducen competencias y regulaciones en temas relacionados al Cambio Climático, así también indirectamente tratan temas relacionados con el uso de tecnología limpia, el mecanismo de desarrollo limpio. El tema va de poco introduciéndose en el universo institucional y normativo en el país. Sin embargo hay que tener presente que aún con políticas dictadas e instituciones creadas, se estima que tomará tiempo en estructurarse un sistema consistente y transversal en materia de cambio climático para que pueda hablarse de una eficaz implementación.

Con posterioridad a esta oleada política y normativa, hay una percepción desde el Estado de que existen suficientes políticas y de que tienen un grado de implementación adecuado en la mayoría de los casos. Sin embargo existe una coincidencia –desde varios sectores– que la etapa de formulación política e institucional se encuentra bastante avanzada. Sin embargo cuando se refiere a los grados de implementación de estas políticas, las percepciones varían. Es ahí donde se puede apreciar una confusión en cuanto al rol de la formulación y el rol de la implementación. Con frecuencia se asume que la formulación de marcos tanto políticos como institucionales son niveles de implementación adecuados, cuando en realidad constituyen la generación de las condiciones previas para la implementación de las políticas establecidas. Muchas veces pueden existir los marcos institucionales o políticos adecuados pero no cumplirse con la implementación de las políticas por varios motivos, por eso es necesario estructurar sistemas de seguimiento de la implementación accesibles al público para tener consensos sobre qué se entiende como implementación y cómo se medirían estos avances.

Por otro lado la formulación en materia de cambio climático para el sector AFOLU aun no se aprecia como una formulación directa para el sector. Se describe así la necesidad de enfocar más las políticas sobre cambio climático a las propias dinámicas del sector. En el sector agrícola, se evidencia en general, una desvinculación de la planificación ambiental ya que todavía es palpable la existencia de una visión sectorial sobre lo agrícola productivo y no existe una visión clara de las interrelaciones con el manejo de recursos que viene dada desde la esfera de la protección y prevención ambiental.



También se percibe en este tema un alejamiento entre las iniciativas públicas y privadas. Las estrategias de implementación a través de iniciativas y proyectos en esta materia se aprecian como iniciativas enteramente públicas, no se evidencian espacios de interacción o participación con el sector privado ni compromisos con metas en el sentido de la implementación de las políticas. Esto parecería un efecto de la falta de apropiación de parte del sector privado de las políticas públicas desde su formulación y la visión gubernamental de ayudar o asistir directamente a los sectores que priorizan como necesitados, en lugar de generar un marco más propicio para la iniciativa privada en esta materia. Suma a esto la falta de claridad sobre el tema de los servicios ambientales, que se encuentran restringidos desde la Constitución. Por lo que se este tema agrícola requiere de una planificación integrada a los objetivos ambientales, en particular a Cambio Climático pero una planificación que integre a los sectores productivos de forma activa y comprometiéndolos con los objetivos de desarrollo con metas cuantificables. Por otra parte el Estado debería para el efecto, formular paquetes de incentivos para que converjan estas iniciativas público-privadas.

Aún no se tiene suficiente evidencia sobre la eficacia de las herramientas para la implementación ni sobre el éxito de la implementación en el mediano plazo, aunque las percepciones a nivel público son positivas, esto difiere en gran medida a lo que piensa el sector privado y la sociedad civil, las cuales se muestran más escépticas de los avances debido a la falta de información y participación en las iniciativas públicas.

En materia de Cambio Climático en el área agrícola no hay aun articulación política - normativa enfocada a un cambio de conducta del sector que sea evidente, es decir conductas exigibles por la norma enfocadas a la implementación de políticas sobre cambio climático no han sido incorporadas aun.

Finalmente, tampoco se ha encontrado un sistema de indicadores con grados de cumplimiento de los objetivos de política nacional a las que se puedan acceder. Y si bien existe un gran avance en el reconocimiento del cambio climático en las políticas públicas, es necesario que exista mayor capacitación y apropiación en el tema tanto en las instituciones públicas como en la sociedad civil y sector privado. Aun queda una agenda muy abultada en esta materia.



Informe sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en El Salvador

Autores: Nelson Cuéllar, Fausto Luna, Oscar Díaz y Susan Kandel

Institución a cargo del Informe País: Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA).

RESUMEN EJECUTIVO

El Salvador está considerado como uno de los países más vulnerables del mundo, en el cual los fenómenos asociados al cambio climático no sólo ya ocurren con mayor frecuencia e intensidad, sino que están ocasionando daños y pérdidas con grandes impactos, tanto ambientales, como económicos y sociales. En este contexto, El Salvador atraviesa por un proceso de diseño y reestructuración de políticas públicas para incorporar la dimensión de cambio climático, al tiempo que también se busca responder a los múltiples desafíos socio-económicos, ambientales e institucionales.

Aunque los esfuerzos actuales por incorporar el cambio climático en las políticas públicas pretenden volcarse a los desafíos de la adaptación, predominantemente siguen una lógica de reducción del riesgo y la vulnerabilidad. Esto no es casual, pues la generalizada degradación ambiental, los altos niveles de vulnerabilidad y la recurrencia de fenómenos extremos, han derivado en que una parte importante de políticas comiencen a incorporar la reducción del riesgo ante el cambio climático (y ante otros desastres), con ritmos y avances diferentes en el diseño e implementación de las mismas. Aunque es prematuro pretender evaluar los impactos de políticas, ya se ha evidenciado la necesidad de establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para lograr un marco más coherente y complementario que incorporen la reducción del riesgo y la vulnerabilidad ante el cambio climático, como condiciones fundamentales para aspirar a estrategias de adaptación.

Aunque se evidencia una importante voluntad política por implementar políticas públicas en materia de cambio climático, las limitaciones financieras e institucionales representan desafíos fundamentales en El Salvador que no se resuelven en el corto plazo. Los mayores avances de construcción institucional en el país, están volcados a mejorar la gestión del riesgo, principalmente los sistemas de alerta temprana y capacidad de respuesta ante emergencias. Menores avances existen en la reducción de vulnerabilidad y en el fortalecimiento de capacidades para la adaptación al cambio climático. Los esfuerzos de construcción de políticas están volcados al interior de las entidades estatales, con poca vinculación con actores sociales y/o territoriales, aunque hay excepciones importantes como la Política Nacional del Medio Ambiente, la cual, antes de ser aprobada por el Consejo de Ministros, fue sometida a diversas consultas públicas. Este es un elemento crítico para las políticas, pues suponen procesos políticos de construcción que deberían contar con amplios respaldos sociales, además del hecho que una parte importante de las mismas suponen el pleno involucramiento de productores, municipalidades y comunidades, tal como se plantea en el PAF con la Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático en el Sector Agropecuario, en el PREP y en la Política de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Además de que la mayoría de políticas analizadas aún está en sus etapas finales de diseño y/o recién han comenzado a implementarse, en conjunto siguen una lógica de reacción ante los impactos del cambio climático, lo cual es entendible, pero insuficiente, pues el desafío nacional requiere marcos de gestión del desarrollo que asuman plenamente el hecho de que El Salvador es uno de los países más vulnerables del mundo frente al cambio climático. Los otros marcos de política, como la promoción de inversiones y del crecimiento económico, pueden contribuir a la reducción del riesgo y vulnerabilidad, y a la adaptación, o por el contrario, pueden exacerbarlas aún más, a menos que incorporen decididamente la dimensión del cambio climático.

Informe Sobre El Estado y Calidad De Las Políticas Públicas Sobre



Cambio Climático y Desarrollo En Paraguay – Sector Agropecuario y Forestal

Autor: Víctor Vidal Soler

Institución a cargo del Informe País: Fundación Moisés Bertoni

RESUMEN EJECUTIVO

Con la aprobación y ratificación, por parte del Congreso Nacional, tanto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático como del Protocolo de Kyoto, el Estado paraguayo se obligó, como parte signataria, al cumplimiento de los compromisos establecidos en dichos instrumentos internacionales.

A partir de allí, las políticas públicas vinculadas, de manera générica o específica, a la temática referida, han venido generándose de manera lenta pero progresiva, aunque a veces sin resultados prácticos en su implementación, como es el caso del Régimen de Servicios Ambientales.

En el orden institucional, la creación en 2001 del Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC), dependiente de la Secretaría del Ambiente (SEAM), ha significado sin duda el primer paso importante hacia la incorporación de un enfoque comprensivo y a la vez especializado acerca de la problemática del cambio climático, en el seno de la estructura estatal. Además, la conformación del PNCC implicó no solo la creación de un órgano ejecutivo, en este caso la Oficina Nacional de Cambio Climático, sino también de un órgano consultivo y resolutorio que incluye en su composición a actores relevantes del ámbito público y privado, como lo es la Comisión Nacional de Cambio Climático.

En efecto, durante el pasado 2011, se han podido constatar avances significativos en el marco de las políticas públicas relativas a la materia, principalmente a partir de la aprobación, en el seno de la Comisión Nacional de Cambio Climático y del Consejo Nacional del Ambiente, de la Política Nacional de Cambio Climático, que incorpora los principales ejes de acción en adaptación y mitigación, así como los lineamientos estratégicos consensuados por los principales actores del sector.

Así también, en 2011, se ha suscrito el documento oficial del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD, que servirá no solo para instalar las capacidades nacionales necesarias para implementar y desarrollar con éxito proyectos ONU-REDD en Paraguay en el mediano plazo, sino que, en virtud del proceso de la instalación de dichas capacidades nacionales, se realizarán también otros importantes avances sustanciales para la materia en el corto plazo.

Entre esos avances esperados cabe mencionar, por ejemplo, la realización de un Inventario Forestal Nacional, la instalación de un Sistema Nacional de Monitoreo Forestal, y el desarrollo de un Sistema Nacional de contabilidad de carbono y manejo de datos. Además, en el marco del referido Programa Nacional Conjunto de ONU-REDD, se tiene prevista la capacitación de comunidades indígenas, para que estas puedan acceder a los beneficios que se derivarán de la implementación de los proyectos asociados al Programa.

No cabe duda, por otra parte, que el mayor desafío nacional, principalmente en lo que al sector agropecuario y forestal se refiere, está dado por la situación de vulnerabilidad que presenta el Paraguay ante los efectos del cambio climático. Al respecto, en lo que concierne a la agricultura, fuente de importantes ingresos para la nación en su conjunto, y sustento de vida para miles de familias campesinas e indígenas, las cuestiones relacionadas a las medidas de adaptación requeridas para el sector y la gestión del correspondiente financiamiento, ocuparán sin duda un lugar preponderante en la agenda pública nacional de los próximos años.



Informe Sobre El Estado y Calidad De Las Políticas Públicas Sobre Cambio Climático y Desarrollo En El Perú - Sector Agropecuario Y Forestal -

Autor: Isabel Felandro y Jean Pierre Araujo

Institución a cargo del Informe País: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)

RESUMEN EJECUTIVO:

El Perú, debido a sus características ecosistémicas, se encuentra en la obligación de implementar una serie de medidas que le permitan adaptarse y mitigar los efectos del cambio climático (CC). En efecto, por un lado tenemos que la actividad agropecuaria debido a sus características, es una de las más sensibles al CC, mientras que, por otro lado, cruzando la cordillera de los Andes encontramos un vasto territorio compuesto por bosques amazónicos, quienes nos proveen de una serie de bienes y servicios ecosistémicos, que debidamente manejados y aprovechados, constituyen una gran oportunidad para afrontar los efectos del CC.

En este escenario de CC, los principales problemas que enfrentan las actividades agrícolas son el retroceso y pérdida de glaciares, con la consiguiente disminución de reservas hídricas; el aumento en la frecuencia e intensidad de desastres climáticos (sequías, inundaciones) y del Fenómeno del Niño, el cambio en patrones de lluvia; además que son los grupos sociales más pobres quienes, por lo general, se dedican a esta actividad. Todo lo anterior incrementa el problema de seguridad alimentaria. Por otro lado, la actividad agrícola también contribuye en la emisión de GEI; debido a las técnicas de riego por inundación utilizadas para el cultivo de arroz, uso intensivo de fertilizantes y mala gestión de los residuos agropecuarios y agroindustriales.

En lo que respecta a la ganadería, debido a sus actividades extensivas basadas en técnicas de pastoreo, no solo es responsable de la deforestación de bosques, sino también de las emisiones de GEI, a través del proceso de fermentación entérica.

De otro lado, en el caso de los bosques, debido a las políticas de expansión agraria se han generado incentivos perversos para la tumba, quema y tala de extensiones boscosas, para ser remplazados por cultivos agrícolas. Actualmente, a ello se suma el auge de los grandes proyectos de inversión en la Amazonía, tales como la construcción de carreteras, centrales hidroeléctricas, explotación de recursos naturales, además de actividades ilícitas como la tala y minería ilegal.

Dentro de este contexto, el Estado Peruano ha avanzado en el diseño de políticas y planes en torno a la problemática del CC. La Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), Plan de Acción de Adaptación y Mitigación al CC, y las Comunicaciones Nacional del CC, son claros ejemplos de estos avances. Asimismo, en los últimos años se han impulsado procesos normativos e institucionales, como la creación en el 2008 del Ministerio del Ambiente (MINAM), la reglamentación de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) - Ley N° 27446, y la introducción de la herramienta de Evaluación Ambiental Estratégica, que incorpora la variable ambiental en las principales decisiones políticas que adopte el gobierno en sus diversos niveles, nacional, regional y local.

Similares avances se han mostrado a nivel del sector agricultura donde podemos citar el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012-2016, el cual a pesar de tener un enfoque básicamente centrado en promover la competitividad, dentro de sus ejes estratégicos contempla instrumentos de políticas orientados a la gestión de riesgos y al diseño de medidas de adaptación frente a desastres naturales y demás fenómenos climáticos, con la finalidad de reducir la vulnerabilidad de los productores agrarios. En relación a las políticas vinculadas al recurso hídrico, debemos destacar procesos como la creación de la Autoridad Nacional del Agua (2008) y la aprobación en el 2009 de la Nueva Ley de Recursos Hídricos, procesos que han permitido la implementación del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídri-



cos. En lo que respecta al seguimiento y promoción de políticas vinculadas al CC, destacan la conformación del Grupo Técnico de Trabajo de Seguridad Alimentaria y CC, encargado de proponer la visión sectorial del CC en los sistemas productivos agrarios del país, así como la aprobación del Plan de Gestión y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario – PLANGRACC, que es un instrumento de gestión que proporciona estrategias, lineamientos de política y propuestas para la reducción de los riesgos climáticos, vulnerabilidades y disminución de los efectos negativos del cambio climático en el sector agrario.

En lo que respecta a la actividad forestal, nuestro país está inmerso en varios procesos normativos que vienen significando un cambio de paradigmas y por tanto un gran reto para el sector. Una de las nuevas propuestas que pretenden ser impulsadas a partir de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre - Ley N° 29763, es promover el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de bosque, quebrando el paradigma de que sólo sea visto como madera o proveedor de otros productos, sino también como un actor importante en los procesos de mitigación y adaptación al CC. (REDD, pagos por servicios ecosistémicos). En lo que respecta a institucionalidad pública, destacan el fortalecimiento del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR, encargado de supervisar y fiscalizar todos los derechos otorgados sobre los bosques, así como la creación del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático que tiene como objetivo conservar 54 millones de hectáreas de bosques tropicales para mitigar el CC y contribuir al desarrollo sostenible del país.

Como se ha señalado anteriormente, el interés por los recursos y bienes que almacenan nuestros bosques, así como la implementación de presuntas políticas de desarrollo de la Amazonía, han aumentado la presión sobre los bosques, lo que nos obliga a mejorar nuestros sistemas de planificación, prevención y mitigación, a partir de la implementación de las herramientas ambientales adecuadas que identifiquen adecuadamente los impactos ambientales negativos acumulativos que podrían producirse como consecuencia de una implementación desordenada de las distintas políticas de inversión sectorial.

Ante toda esta situación, somos conscientes que existen aun una serie de pasos que adoptar en el corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de entender que el CC debe ser abordado de forma transversal por los diversos sectores.



Informe sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo de Uruguay. Sector Agropecuario y Forestal

Autores: Sergio R. Lattanzio y Laura Marrero
Institución a cargo del Informe País: CEUTA

RESUMEN EJECUTIVO

Uruguay tiene algunas características distintivas, que es conveniente destacar. Es un país pequeño, de unos 176 000 Km², situado enteramente en la zona templada, con un territorio constituido por una penillanura con escasos accidentes geográficos, carece de selvas y un porcentaje importante de su frontera consiste en costa fluvial, marítima y oceánica. Su población es relativamente baja, unos 3 200 000 habitantes, en su mayoría de origen europeo, con un 5% de población afro descendiente y menos de 1% de origen indígena. Su crecimiento demográfico es el más bajo de América Latina. Su Índice de Desarrollo Humano es (0,828) por lo que está clasificado como un país de desarrollo humano alto, con ingreso medio, ubicado en tercer lugar en América Latina luego de Chile y Argentina.¹ La economía está basada fuertemente en la producción y exportación de productos agropecuarios, constituyendo la ganadería, la agricultura y la forestación la fuente de más del 70% de sus exportaciones.

Los inventarios nacionales de gases efecto invernadero de Uruguay muestran que, debido al bajo desarrollo industrial, la importancia del sector agropecuario en la economía y el desarrollo de la forestación, las remociones de CO₂ sean el doble que las emisiones y el balance de emisiones equivalentes constituya solo el 0.55% del mundial.

Uruguay ha adoptado y explicitado una política sobre cambio climático que prioriza las acciones de adaptación e implementa medidas de mitigación voluntarias para contribuir a la reducción de los GEI. Estableció su intención de aceptar los procedimientos que se establezcan para la medición y verificación de las NAMAS, en aquellos casos que se provean recursos económicos externos. El marco jurídico sobre cambio climático también está compuesto por leyes preexistentes y líneas de acción iniciadas, en forma previa a la incorporación formal del cambio climático en la agenda de gobierno.

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en junio de 1992 Uruguay suscribió la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y posteriormente la ratificó el 22 de julio de 1994, así como al Protocolo de Kioto el 23 de noviembre de 2000. La asignación de responsabilidades sobre lo relativo al cambio climático recae sobre el MVOTMA y como consecuencia se crea la Unidad de Cambio Climático (UCC) por Resolución Ministerial en 1994.

En la actualidad el órgano coordinador de las políticas de cambio climático es el Sistema Nacional de Respuesta al cambio climático y la variabilidad, creado el 20 de mayo de 2009 por decreto presidencial. N° 238. Las políticas, planes estratégicos y líneas de acción sobre cambio climático están recogidas en el Plan Nacional De Respuesta al Cambio Climático (PNRCC), publicado a fines de 2010. El diseño del conjunto que no tiene una planificación previa, sino que se fue integrando en diferentes etapas y a diferentes ritmos, según el sector.

El análisis del marco jurídico muestra que hay una abundante legislación que sirve de sostén para una adecuada gestión referente al cambio climático, al medio ambiente y al desarrollo sostenible. Los resultados, las fortalezas y debilidades del sistema no provienen de las restricciones de éste marco, sino de la forma en que se ejecutan las políticas.

Las políticas macroeconómicas y las leyes de promoción, si bien tuvieron una motivación económica, en los hechos

¹ HDR 2011, Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos, PNUD. 3



favorecen los objetivos de mitigación y adaptación aunque, en particular la ley forestal, podría tener un efecto negativo a largo plazo sobre la biodiversidad y manejo de los recursos hídricos.

El PNRCC tiene un nivel de diagnóstico exhaustivo y fue construido desde abajo hacia arriba, lo que garantiza la inclusión de la problemática sectorial, aunque es necesaria la actualización de los costos y beneficios que allí se establecen y transformarlo de un programa enunciativo a operativo a través de un plan operativo y presupuesto.

A partir del análisis del funcionamiento se sugiere implementar algunas medidas a los efectos de lograr un funcionamiento más efectivo: fomentar que el sistema político le otorgue una mayor prioridad al Cambio Climático. El hecho de que los impactos del cambio climático no son evidentes en el corto plazo, salvo en el caso de los eventos extremos y que la visión del sistema político es de corto y mediano plazo hace que las acciones sean relegadas a un segundo plano. Recién a partir de ésta re-priorización, se podrían dar cambios sustantivos como lo son: incluir los gastos en los presupuestos nacionales y sectoriales, incrementar el número de personal técnico propio, realizar y ejecutar el Plan Operativo previsto en el PNRCC.

El SNRCC podría ser una buena herramienta para consolidar el conjunto pero se enfrenta al desafío de encontrar su rol en un sistema que ya estaba funcionando. Para ello cuenta con fondos internacionales y debería focalizar su esfuerzo en definir su propósito en una forma participativa con los demás actores de gobierno y sociedad. Su función debería ser realizar un aporte positivo a las estructuras existentes, en el entendido que son éstas quienes tienen el conocimiento sectorial, evitando los conflictos de poder, adicionar burocracia y enlentecer el sistema. Sería necesario dotar al SNRCC de un plantel adecuado de técnicos con visión global y la capacidad de llevar adelante un proceso que podría durar entre tres y cinco años para su consolidación en una tarea que tiene un fuerte componente de relacionamiento y fortalecimiento de vínculos.

La sociedad civil, técnicos, academia y organizaciones gremiales son elementos clave para impulsar las acciones efectivas e incidir en las políticas públicas y requieren ser fortalecidas a través de programas profundos, para que puedan estar en condiciones de ser una buena contraparte del sector público. La capacidad de los Gobiernos Departamentales debería ser fortalecida, fundamentalmente con referencia a la adaptación, ya que son la primera línea de acción frente a los eventos extremos. Cada Intendencia debería integrar su propio grupo de trabajo adaptando las acciones a sus características regionales.

En Uruguay, la sensibilización, el conocimiento y las capacidades son heterogéneos por lo que se sugiere profundizar y acelerar los planes de difusión y fortalecimiento.

