

Alicia Villamizar González

ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA DEUDA DE ALTO RIESGO PARA AMÉRICA LATINA?

RESUMEN

Se presenta un análisis del alcance de las políticas públicas en América Latina (AL) en relación con el tema de la Adaptación al Cambio Climático, bajo un diseño de Revisión Sistemática tipo narrativa. La sensibilidad (47%) y especificidad (0.07%) de los seis descriptores utilizados, así como las variaciones de las características, el tipo de intervención, y en particular, puntos de vista analíticos, limita la comparación de los resultados de los cuarenta y dos estudios revisados. La efectividad de una intervención en adaptación abordada a través de la literatura relacionada con el tema se considera como un elemento más que puede tener impacto en los resultados de intervenciones ambientales en recursos hídricos, ordenamiento territorial, agricultura, y en intervenciones sobre acuerdos

ABSTRACT

The analysis of the public policies in Latin America in relation with the Adaptation to Climatic Change, is presented under a Systematic Review narrative type. The effectiveness of a public intervention in adaptation is analyzed more like an element that can have impact in the results of environmental interventions. Evidences indicate that the adaptation in Latin America, is not comprised, neither of the interest of the tie scientific community to the area of the public policies, nor of the governments of the region, and prevent to the present research to analyze totally their effectiveness level.

Key words: Climate change, Adaptation, Public policy, Latin America.

ambientales internacionales, economía y gobernanza. Las intervenciones en adaptación no se consideran vinculadas al área de políticas públicas en América Latina (AL). Las evidencias suministradas por la presente RS, indican que el tema de la adaptación en AL, no forma parte, ni del interés de la comunidad científica vinculada al área de las políticas públicas, ni de los gobiernos de la región, e impide a la investigación actual, analizar plenamente su nivel de efectividad.

Palabras clave: Cambio climático, Adaptación, Políticas Públicas, América Latina.

1. Introducción

El Cambio Climático (CC) se manifiesta perceptible para toda la humanidad como una espiral de impactos que afecta al planeta ocasionando pérdidas de vidas, arrasando ciudades y ecosistemas, destruyendo infraestructuras, debilitando la economía y comprometiendo la gobernabilidad.

El cambio climático¹ desencadena complejas sinergias en el sistema Tierra que acentúan los problemas existentes y origina otros nuevos, trascendiendo los límites ambientales para configurar múltiples problemas de desarrollo.

Lo anterior supone un reto sin precedente para la política pública, dirigida tradicionalmente a la atención de problemas sociales de primer orden, y para la cual el escenario de cambio climático, en si mismo, un meta problema² (Dunn, 2007), impone nuevos desafíos sociales. Desentrañar tal complejidad y plantear soluciones efectivas a múltiples y nuevos problemas, cuyas amenazas comportan riesgos para la seguridad integral de las personas y sus bienes y para la propia supervivencia de los recursos naturales que sustentan la base del bienestar de la humanidad, sin duda plantea un profundo re-pensar acerca de cómo se conciben las políticas públicas.

Las opciones de política pública, ante los impactos del cambio climático, son, a la vez que aplicables en paralelo, complementarias, a saber: La mitigación y la adaptación, ambas derivadas de la

1 El concepto de Cambio Climático utilizado en este trabajo se ajusta a la definición dada por el IPCC (2007): “Cualquier cambio en el clima a través del tiempo, debido tanto, a la variabilidad natural o como un resultado de la actividad humana”.

2 Un meta problema es “un problema de problemas ”(Dunn, 2007: 83 p). Los meta problemas son ambiguos y por ello, generalmente, mal definidos. Las características propias de un meta problema radican en la dificultad para determinar su naturaleza, sus múltiples alternativas de solución deben estar especificadas para cada lugar, sector o sistema afectado y sus resultados son la mayoría de las veces desconocidos, tanto espacialmente como temporalmente.

Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) (UN, 1992)³.

La mitigación está referida a “una intervención humana para reducir el forzamiento antropogénico del sistema climático; incluye estrategias para reducir las fuentes y emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar sus sumideros” (IPCC, 2007). La adaptación, se concibe como aquellos “ajustes en sistemas humanos o naturales en respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos” (IPCC, 2007). Para efectos de este trabajo, se abordará la opción de la Adaptación.

Dichos *ajustes*, son las acciones o intervenciones formuladas para atender problemas específicos en el ámbito público, derivados de los efectos –transversales, sinérgicos y potencialmente irreversibles- del cambio climático. La adaptación puede ser anticipada, autónoma o planificada (IPCC, 2007).

Algunos ejemplos sirven para dar una idea de lo que puede ser una medida de adaptación ante las consecuencias del cambio climático. Una medida típica de **adaptación planificada** en sistemas humanos la constituye, la re-localización de viviendas en zonas expuestas a inundaciones. Este tipo de adaptación, es resultado de una deliberada decisión de política tomada sobre la base del conocimiento de que las condiciones climáticas han cambiado o pueden cambiar (las lluvias son mas intensas y el riesgo a inundación aumenta, por ejemplo), por lo que se espera que mediante dicho ajuste, la situación pueda revertirse (disminuya la afectación de viviendas, pérdidas de vidas o pérdidas en cultivos), o mantenerse (la afectación no aumenta ante el estímulo climático) o alcanzar un estado

³ La Convención Marco sobre el Cambio Climático establece una estructura general para los esfuerzos intergubernamentales encaminados a resolver el desafío del cambio climático. En virtud del Convenio, los gobiernos: • recogen y comparten la información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, las políticas nacionales y las prácticas óptimas, • ponen en marcha estrategias nacionales para abordar el problema de las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse a los efectos previstos, incluida la prestación de apoyo financiero y tecnológico a los países en desarrollo, • cooperan para prepararse y adaptarse a los efectos del cambio climático. (CMNUCC, 1992).

ideal (no ocurren más pérdidas materiales, humanas o de recursos naturales).

Otro ajuste ante el mismo estímulo climático, podría ser una **adaptación anticipatoria** (también conocida como pro-activa), traducida en la ordenación de un territorio particular, donde quede prohibida la construcción de viviendas en zonas expuestas a inundaciones.

La Adaptación por tanto, puede considerarse el análogo a las intervenciones que se realizan a través de políticas, programas y planes formulados y ejecutados para atender problemas de orden público *tipo fin*⁴ (Dunn, 2007).

Aun cuando la Adaptación representa la más reciente etapa de compromisos políticos en materia de cambio climático post Copenhague (COP 15 2009) y post Cancún (COP 16 2010), acordada para ampliar de manera responsable -a través de intervenciones públicas- el avance hacia el Desarrollo Sustentable (DS), las evidencias indican que la adaptación no ha logrado posicionarse más allá de las agendas ambientales. Esto es particularmente notorio en los países en desarrollo, constituyendo materia pendiente dentro de las políticas públicas específicas (Ayers, 2010; CEPAL, 2011), que se espera, sean formuladas para atender los crecientes y costosos efectos del cambio climático (Nagy y col., 2006) y minimizar el riesgo de seguir sustentando el desarrollo de la región sobre la explotación de sus recursos naturales, lo que necesariamente retrotrae a la aparentemente superada visión dependientista y cepalista que se impuso hasta mediados del siglo XX en América Latina (Barton, 2006).

4 Un problema tipo fin es aquel que afecta directamente a las personas (Dunn, 2007). *Estrictu sensu*, un problema tipo fin, tiene efectos sobre “valores generales”, como la *calidad de vida*, al afectar la seguridad alimentaria, acentuar la pobreza, impactar asentamientos humanos e infraestructura, por ejemplo. La afectación global y sinérgica que genera el cambio climático, representa un mosaico interactuante de problemas tipo fin, al significar múltiples efectos y reacciones negativas en la seguridad de las personas, que son percibidos directamente de forma individual, y a la vez, colectivamente. La afectación causada por el cambio climático, constituye un problema de seguridad pública para todos los ciudadanos y reclama acciones de política pública, directas y de corto plazo.

En este sentido, la Adaptación se presenta como **la plataforma de acción pública**, para hacer converger y concretar, los distintos acuerdos en materia ambiental y de desarrollo, pautados para su cumplimiento durante el presente Milenio, entre los cuales destacan como ya se ha advertido, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC 1992); el Protocolo de Kyoto (PK 1997); los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 2000) y la Cumbre sobre Desarrollo Sustentable (CDS 2002). El objetivo central entre estos grandes convenios ambiente-desarrollo, no es otro que asegurar a la humanidad, con equidad y perentoriamente, el nivel de vida acorde con sus derechos humanos, para lo cual es pre-requisito imprescindible, la protección del ambiente.

En este marco de compromiso-acción entre grandes convenios ambiente-desarrollo, se espera que la Adaptación pueda erigirse como el resultado medible de los compromisos políticos derivados de los ODM, a través de los cuales deberá alcanzarse, bajo la premisa de la sustentabilidad ambiental, la nivelación del bienestar de la mayoría de la población pobre del Mundo, parte de la cual vive en América Latina (AL). No es despreciable y los gobiernos están conscientes de ello, que “la incidencia de la pobreza en AL haya alcanzado a un 33,1% de la población de la región, incluido un 13,3% en condiciones de pobreza extrema o indigencia, lo que se traduce en 183 millones de personas pobres y 74 millones de indigentes” (CEPAL 2010a), constituye un gran lastre en términos políticos, en particular, para cuando LA entregue sus cuentas sobre los ODM en Septiembre del 2015. La inequidad social en AL es otra de las amenazas para los ODM y para la sustentabilidad ambiental, situación que el cambio climático puede potenciar.

Si bien casi todos los países de la región han asumido hoy día -unilateralmente, bilateralmente o multilateralmente- agendas ambientales y realizado planes en esa dirección, la sustentabilidad ambiental sigue siendo solo letra que abulta numerosos acuerdos regionales, donde el tema de la adaptación, si bien figura en la agenda de la política pública, no logra concretarse a través de la institucionalidad ambiental y por tanto, en políticas públicas (Gabaldón y Rodríguez; Sempris, 2009; Wong-González, 2009; Castañeda y col., 2011).

Lo anterior ha estimulado a la autora, en la búsqueda de respuestas a lo que se observa como un gran desinterés sobre el tema de la Adaptación en AL. De allí, que el objetivo del presente trabajo es realizar una Revisión Sistemática (RS), con la finalidad de identificar y analizar información relevante que permita responder a qué se debe la aparente desconexión entre el tema de la Adaptación y la formulación de políticas públicas de carácter social, durante el período comprendido entre los años 1992 y 2011.

A casi veinte años de la vigencia de la CMNUCC y de una producción –mas reciente y sustantiva- de instrumentos y acuerdos internacionales sobre el tema específico de la adaptación, así como de la creciente y mas confiable sustentación científica acerca del cambio climático, la presente RS teórica-descriptiva, muestra y analiza de forma crítica, los hallazgos derivados de parte de la información oficial y académica disponible sobre el tema de la adaptación dentro de las políticas públicas de nuestra región, dando cuenta de la seriedad, la magnitud y el grado de concreción por parte de los gobiernos de la región, sobre un tema que se erige crucial y estratégico para el desarrollo sustentable de América Latina.

2. Método

La presente revisión sistemática (RS), de tipo narrativa-descriptiva, está basada en la Guía Práctica de Petticrew and Roberts (2008), con modificaciones. Se consideró que los estudios descriptivos referidos a los siguientes descriptores: América Latina- política ambiental; políticas públicas- cambio climático; cambio climático-políticas ambientales y políticas públicas-adaptación al cambio climático, podrían arrojar información relevante sobre la consideración del tema de la adaptación dentro de las políticas públicas de América Latina, durante el período a analizar.

Cinco bases de datos fueron revisadas para indagar sobre estudios relacionados con el análisis teórico y empírico sobre la consideración del tema de la adaptación al cambio climático en las políticas públicas de AL durante el período comprendido entre 1992 y 2011, accedidas a través del buscador EBSCOhost. Los datos sobre el protocolo de búsqueda y selección de información se reportan en la Tabla 1.

Tabla 1. Método general utilizado para la búsqueda de información relevante a la RS sobre el tema de la Adaptación al Cambio Climático en las políticas públicas de América Latina (1992-2011).

Base de Datos consultada	Tiempo empleado en la búsqueda	Descriptor AL+Política ambiental+	Títulos encontrados x descriptor	1er nivel (E) Escala temporal y análisis integrado	2do nivel (E) Datos y estadísticos	3er nivel (E) Mayor calidad científica
		Políticas públicas + CC políticas públicas + CC políticas ambientales + Adaptación	(S)			
Buscador EBSCOhost						
Military & Government Collection	2h35	Pol Amb Pol Pub CC Pol Pub CC Pol Amb Pol Pub Adapt	4 10 0 1 0	1 6 1	1 5 1	1 5 1
LACNI Latin America Network Information Center	4h10 min	Pol Amb Pol Pub CC Pol Pub CC Pol Amb Pol Pub Adapt	78 123 0 1 0	10 15 1	6 5 1	4 4 1

Continúa...

Continuación...

Base de Datos consultada	Tiempo empleado en la búsqueda	Descriptor AL+Política ambiental+	Títulos encontrados x descriptor	1er nivel (E) Escala temporal y análisis integrado	2do nivel (E) Datos y estadísticos	3er nivel (E) Mayor calidad científica
SocINDEX with Full Text	9h 10min	Pol Amb Pol Pub CC Pol Pub CC Pol Amb Pol Pub Adapt	32 354 0 0 0	6 2	5 0	4
Academic Search Premier	10h 25 min	Pol Amb Pol Pub CC Pol Pub CC Pol Amb Pol Pub Adapt	723 121 0 1 0	25 2 0 1	18 0 1	11 1
Scientific Electronic Library Online – SciELO	8h 06 min	Pol Amb Pol Pub CC Pol Pub CC Pol Amb Pol Pub Adapt	24 31 0 1 0	11 5 1	10 4 1	7 2 1

Según Petticrew and Roberts, 2005 (con adaptaciones).

El período de tiempo de 19 años seleccionado, atendió al interés de obtener información que reflejase una evolución temporal en relación a los indicadores objeto de análisis para esta RS, para cubrir la etapa histórica que va, de la promulgación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), al presente.

Se realizaron cinco búsquedas en las bases de datos utilizadas, antes de definir los descriptores relevantes, dada la baja sensibilidad ($11/23=47\%$) y especificidad ($11/1423=0.07\%$) de los descriptores utilizados previamente. Entre las cinco búsquedas, se utilizó un total de 10 descriptores: América Latina, marco legal ambiental (incluye escala nacional e internacional), políticas ambientales, políticas públicas, gestión ambiental, cambio climático, adaptación, Desarrollo Sustentable (DS), contaminación y salubridad. El descriptor América Latina, sirvió como indicador de la cantidad y diversidad de temas específicos sobre ambiente y políticas públicas, publicados para la región, reseñados en las cinco base de datos consultadas. A los fines de la presente RS, los descriptores que resultaron mas representativos para el análisis fueron: AL + políticas ambientales (35 títulos); políticas públicas en AL + cambio climático (2 títulos), políticas ambientales en AL + cambio climático (5082 títulos) y AL + cambio climático + DS (5 títulos).

Como criterios de inclusión se consideraron títulos que reflejaran una visión general y cronológica de los descriptores seleccionados y análisis que abarcaran escalas geográficas nacionales o regionales; estudios comparativos entre países de la región relacionados con cambio climático. Como criterios de exclusión se consideraron estudios cuya información estuviera acotada a un año en particular; a una región o ciudad específica dentro de un país y estudios fuera del período de tiempo establecido para este análisis.

Del total de los noventa y siete estudios previamente seleccionados, se escogieron cuarenta y dos para realizar la RS.

La búsqueda se realizó durante 2 meses y 15 días, entre el 06 de Febrero y el 15 de Abril 2011. Los estudios seleccionados incluyeron casos de estudio, estudios comparativos, análisis históricos y políticos, tanto de

fuentes bibliográficas indexadas como de organismos internacionales: Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Los textos completos de los cuarenta y dos artículos pre seleccionados fueron incluidos en una base bibliográfica computarizada.

Se considera pertinente puntualizar un hecho que marcó una re-definición del planteamiento sobre los criterios de exclusión/inclusión, formulados cuando se comenzó a definir los alcances y la estructura de este trabajo.

Bajo la premisa de que el tema de la Adaptación, debía formar parte de las políticas públicas de los Estados signatarios de la convención, en principio se obviaron los documentos oficiales y la propia convención como información relevante. Esto, porque el interés inicial y primordial de la presente RS era revisar y analizar la producción académica sobre el tema planteado y no sobre lo que es un deber para los gobiernos. Los resultados de la búsqueda condujeron a cambiar de estrategia y finalmente se decidió ampliar la consulta e incluir documentación no indexada, de carácter oficial, relativa a los temas objeto de análisis.

Ambos criterios no fueron satisfechos a través de las búsquedas realizadas, ya que tanto la sensibilidad como la representatividad de los múltiples descriptores utilizados, no permitían desarrollar un análisis robusto de información sobre el tema seleccionado para analizar bajo la estructura de una RS.

Ello no necesariamente resta valor científico al trabajo realizado, pero se aparta del interés por explorar dentro de la producción académica regional, el tema de la inclusión de la Adaptación dentro de las políticas públicas de AL. Aun así, el análisis de la literatura finalmente utilizada –en gran medida no académica- aportó elementos reveladores acerca del grado de compromiso de los gobiernos de la región con respecto a la Adaptación, permitiendo desarrollar una aproximación al tema de su incorporación, dentro de la agenda de las políticas públicas de la región de América Latina.

3. Análisis de los trabajos seleccionados.

Las evidencias de la desvinculación entre la Adaptación al cambio climático y las políticas públicas en América Latina

De los estudios analizados mediante la presente RS, se evidencia que el tema de la Adaptación dentro del ámbito de las políticas públicas en América Latina (AL), pareciera no despertar, ni el interés de la academia relacionada con esta área del conocimiento, ni el de los gobiernos de la región por cumplir con los compromisos internacionales relativos a la adaptación, derivados de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC, 1992)⁵.

La ausencia del análisis del tema de la adaptación dentro de las políticas públicas de AL se muestra como clara evidencia de dos hechos que ponen en entredicho la atención y ocupación, que, sobre las repercusiones ambientales del cambio climático, están obligados a considerar quienes analizan, deciden y formulan políticas públicas en la región.

Evidencias históricas

Un somero análisis histórico de los casi veinte años de vigencia que tienen los acuerdos internacionales en materia de Cambio Climático, evidencian una falta de compromiso de los países de AL, derivados directamente de la CMNUCC, convenida durante la realización de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (Brasil) en 1992, e indirectamente, para aquellos países de la región que han ratificado el Protocolo de Kyoto, entre los cuales se cuentan los 23 países del continente latinoamericano, sin incluir los países insulares del Caribe (Tabla 2) (CMNUCC, 2011).

⁵ CMNUCC Artículo 4. Compromisos. f) Tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados, por ejemplo evaluaciones del impacto, formulados y determinados a nivel nacional, con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente, de los proyectos o medidas emprendidos por las Partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a él...

Tabla 2. Estatus de ratificación del Protocolo de Kyoto para países de América Central y Suramérica (continentales)

País	Firma	Ratificación	Accesión	Entrada en vigor
Argentina	16/03/98	28/09/01		16/02/05
Belize			26/09/03	16/02/05
Bolivia	09/07/98	30/11/99		16/02/05
Brasil	29/09/98	23/08/02		16/02/05
Chile	17/06/98	26/08/02		16/02/05
Colombia			30/11/01	16/02/05
Costa Rica	27/04/98	09/08/02		16/02/05
Ecuador	15/01/99	13/01/00		16/02/05
El Salvador	08/06/98	30/11/98		16/02/05
Guatemala	10/07/98	05/10/99		16/02/05
Guyana			05/08/03	16/02/05
Honduras	22/02/99	19/07/00		16/02/05
México	09/01/98	07/09/00		16/02/05
Nicaragua	07/07/98	18/11/99		16/02/05
Panamá	08/06/98	05/03/99		16/02/05
Paraguay	25/08/98	27/08/99		16/02/05
Perú	13/11/98	12/09/02		16/02/05
Uruguay	29/07/98	05/02/01		16/02/05
Venezuela			18/02/05	19/05/05

Fuente: http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php consultado el 29 03 2011. Elaboración propia.

Esa falta de compromiso –que no precisamente es por falta de marco legal en la materia de cambio climático– parece responder mas a la incapacidad de comprender y poner en práctica eficientemente, lo que Bibiloni (2008) ha denominado la “sinergia de las convenciones”, al referirse al robusto cuerpo de otras grandes convenciones en materia ambiental, que constituyen ante el Derecho Internacional, la obligación de los países de AL en atender el tema del cambio climático a través de sus políticas públicas. En el ámbito político, los temas ambientales en la región han mantenido su protagonismo desde la Agenda 21⁶ (Cumbre de la Tierra

⁶ La Agenda 21, junto a otros instrumentos vinculantes con respecto al Desarrollo Sustentable, fue adoptada por mas de 178 gobiernos en la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, Brazil, en Junio de 1992. Este cuerpo de instrumentos que se

1992), aun cuando ello no se haya traducido en una verdadera comprensión de la variable ambiental como elemento estratégico a considerar dentro del amplio rango de políticas públicas, en particular de carácter social, que comprende la gestión gubernamental en AL. Desde entonces, los temas del Cambio Climático, de la Diversidad Biológica y del DS, marcan la pauta de las agendas políticas en ambiente a escala nacional, dentro de un amplio rango de políticas ambientales específicas, tal y como se desprende de los numerosos y prolijos informes de las Naciones Unidas, el Global Environmental Outlook (UN-GEO), la CEPAL, el BM, entre otros organismos, que periódicamente informan acerca del estatus de dichas políticas.

El interés político –mas semántico que en acciones- se remonta al año 1987, a raíz del Informe Brundtland⁷ (Nuestro Futuro Común), el cual permitió el escalamiento progresivo de la dimensión ambiental y facilitar su integración dentro de la agenda política, aunque tratada mas como una variable independiente dentro de los problemas susceptibles de política pública (García-Guadilla, 2005), y no como le corresponde: Ser considerada el espacio complejo, cambiante y poco conocido, donde se llevan a cabo todas las manifestaciones de la sociedad. Menos aún, se le ha reconocido como la base del *capital natural* que sustenta el bienestar social esperado y que se pretende alcanzar a través de políticas de desarrollo.

suman a otros mas recientes para apuntalar la propuesta del DS, resultaron menos retóricos y potencialmente mas operativos que la Declaración de Río y mas aún de la propia Agenda 21, sin embargo, tal y como sucede en el mundo jurídico, su lenguaje resulta menos accesible al público. No por ello, pierden su valor y su pertinencia particular al abordar temas específicos vinculados a problemas ambientales, que igual sirven de referencia para gobiernos, científicos y público en general.

7 Elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, creada por las Naciones Unidas y presidida por Gro Brundtland, la primer ministro de Noruega. El informe Brundtland consolida una visión crítica del modelo de desarrollo adoptado por los países industrializados, destacando la incompatibilidad entre los modelos de producción y consumo vigentes y el uso racional de los recursos naturales y la capacidad de soporte de los ecosistemas. A partir de su publicación, se ha convertido en referencia mundial para la elaboración de estrategias y políticas de desarrollo sustentable.

Evidencias sobre institucionalidad ambiental

En relación con la institucionalidad internacional, para la década de los noventa, en la región, Brasil, Chile y Uruguay -bajo el Programa Chile Sustentable, y las instituciones integrantes del Programa Conosur Sustentare- acordaron una agenda de acción socio-política que priorizara la sustentabilidad, con la finalidad de asegurar la compatibilidad entre desarrollo y ambiente (Larrain y col., 2002). Sin embargo, Guimaraes y Bárcena (2003), advertían en los inicios del nuevo Milenio, que la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) creada para dar seguimiento a la Agenda 21, enfrentaba dificultades en relación “al excesivo acento ambiental de la sostenibilidad del desarrollo y la poca integración con las políticas socio-económicas, impidiendo la articulación de políticas con una visión integral del desarrollo”.

Ese mismo desbalance entre lo social y lo ambiental –independientemente sobre cuál lado se incline la balanza- sigue vigente en AL, contribuyendo a acentuar la sectorización del ámbito público que se extiende incluso en términos de financiamiento, generando políticas de precaria viabilidad que no resuelven ni lo social, ni lo ambiental (Wong-González, 2009; Grunstein, 2011).

El concepto de Sustentabilidad Ambiental (SA) –intrínseco a la propuesta del DS- lleva implícito la multidimensionalidad del ambiente, tanto natural como construido, donde se integran las dimensiones, social, cultural, política y ética (Gabaldón, 2006). Es allí, en esa multidimensionalidad, donde se expresa la complejidad del problema del cambio climático y el mayor reto para la institucionalidad requerida en cuanto a la adaptación, y en particular, sus opciones.

La institucionalidad ambiental en AL percibe al cambio climático de forma tangencial, como un efecto adicional que puede acentuar la problemática en un compartimiento ambiental específico, para el cual si existe un reconocimiento explícito dentro de la estructura institucional ambiental y por ende, una política pública particular, por ejemplo, para

género y recursos hídricos (Buechler, 2009; Sempris 2009). De ello deriva concomitante, la ausencia del tema de la adaptación y, hace evidente su desvinculación con el ámbito de las políticas públicas de AL.

Pocos gobiernos en la región muestran avances directamente relacionados con adecuaciones institucionales en materia ambiental –derivados de trabajo legislativo- que puedan dar soporte a los compromisos de la CMNUCC y menos aun en torno a la adaptación (CEPAL 2011), siendo ésta última, la piedra angular de los recientes acuerdos internacionales sobre el cambio climático, alcanzados en Copenhague (2009) y Cancun (2010) (NU, 2011), y habiendo sido ratificados ambos acuerdos por la mayoría de los países de AL.

Cambios institucionales perceptibles se han realizado en México y Ecuador, como lo revela el trabajo de Lybecker y Horan (2005), para quienes la diversidad política interna dentro de los procesos de transición democrática que han experimentado recientemente ambos países, ha favorecido las negociaciones multi partidos en materia ambiental, permitiendo incorporar el tema del cambio climático, el cual exige la adecuación legislativa en respuesta a los compromisos internacionales sobre este tema. Comparativamente, México para el año 2005, pudo desarrollar un proceso de mayor inclusión en la toma de decisiones que Ecuador, mostrándose como ejemplo para que otros países de la región modificasen sus políticas de toma de decisiones en materia ambiental y por ende, desarrollarse mejor en términos económicos y democráticos.

Colombia, Perú, Ecuador, México nuevamente y República Dominicana han definido instrumentos de mediano plazo, como los Planes Nacionales de Desarrollo; Uruguay ha desarrollado lineamientos estratégicos, y Chile, ha articulado prioridades de políticas públicas, relacionadas con el cambio climático (CEPAL, 2011). En conjunto, estas intervenciones, reflejan la voluntad política de algunos gobiernos de la región por institucionalizar el tema del cambio climático, procurando así, elevarlo a niveles de decisión política que puedan trascender los plazos perentorios de sus gobiernos y constituirse en un área de gestión pública que tenga

las mismas prerrogativas que el resto de los problemas que afectan a la sociedad, cuya naturaleza pública no es puesta en duda.

Lo anterior parece indicar que algunos gobiernos de la región han comprendido que el crecimiento y la estabilidad económica son condiciones básicas pero no suficientes para avanzar en temas de igualdad. Aun así, AL sigue focalizada en darle prioridad al gasto social (Barrios 2006), dejando al margen lo ambiental y relegando como ornamento corporativo al tema de la Adaptación. Esta última apreciación parece reforzada a través de los planteamientos de Grustein (2011) y Castañeda y col. (2011) especializados en el sector energético de México, Centroamérica y el Caribe, quienes han analizado los obstáculos que imponen los monopolios públicos a las políticas y metas establecidas en el Programa Estratégico de Cambio Climático y en la Estrategia Nacional de Energía de México, y en el rol de las Cuentas de Energía como instrumento para evaluar eficiencias sectoriales en la región Centroamericana, respectivamente.

Evidencias político-territoriales y de gestión ambiental

Para incluir la adaptación dentro de las políticas públicas es necesario repensar la forma de hacer política pública, y adecuar la escala de acción, a lo local. Para ello, la propuesta de Gravel y Lavoie (2009), cobra un sentido pragmático, a la vez que soñador, al plantear “abrir una nueva ronda a la gobernanza ambiental en la región de AL, desde una perspectiva geopolítica”. Ese giro geopolítico responde al “interés de contribuir con un nuevo tipo de control sobre los ambientes inmediatos, buscando la sustentabilidad económica, cultural y biológica”. El punto clave de este planteamiento y su calce con la adaptación, es la escala geográfica –meso y micro- para la cual está pensado. Para ello, es imprescindible una reestructuración de la concepción tradicional del Estado, que de cabida a la dupla sustentabilidad-ambiente, en todos los ámbitos de su estructura, de forma que la “sinergia” a la cual Bibiloni ha hecho referencia, pueda concretarse.

Para las autoras, la gobernanza ambiental significa “proyectar y manejar los recursos de acuerdo a principios ecológicos, respeto por las necesidades humanas básicas, duración de ciclos temporales y la interdependencia territorial, requiriendo actos políticos que representen y potencien conductas colectivas, integrando múltiples territorios (desde lo local a lo global), recursos (agua, suelos, aire) y temporalidades (pasado, presente y futuro)”.

De lo anterior se deduce que mientras más delimitado y accesible sea el territorio, y dentro de éste, mejor identificado el recurso o sector para el cual se hace necesaria la adaptación, será mas expedita la identificación de medidas específicas. Subyace a este planteamiento, el Estado descentralizado-desconcentrado, donde lo local tiene en la autonomía, la fortaleza institucional y financiera para acometer la solución de sus problemas mas inmediatos. Así por ejemplo, la viabilidad de adaptación en función de las opciones disponibles para una escala local de acción pública, ante el peligro de los desastres originados por el clima futuro, debe poder satisfacer varios requerimientos básicos: 1) contar con la posibilidad de identificar las técnicas mas apropiadas para la planificación a nivel local en la preparación efectiva ante dichos desastres, 2) en relación con la vulnerabilidad al clima, explorar cuáles esquemas de crédito serían los adecuados para apoyar mejor la diversificación del sustento en áreas rurales para reducir el riesgo climático por inundación, 3) en términos de capacidad de adaptación resulta imprescindible conocer cuáles procesos de participación visionaria pueden ser mas apropiados para identificar amenazas y oportunidades potenciales resultantes del cambio climático para miembros de asociaciones y comercios locales y 4) en términos de políticas públicas, debe poder identificar cuáles proyectos son mas apropiados para aminorar daños por inundación en áreas urbanas bajo el clima futuro.

Ulloa y col. (2008) también señalan ejemplos de adaptación en zonas rurales de Colombia, llevada a cabo por comunidades locales con apoyo del gobierno local y organizaciones no gubernamentales locales, que parten de la comprensión del potencial físico-natural del territorio, de los efectos sobre los ecosistemas naturales, agrosistemas e implicaciones

socioeconómicas del cambio climático, con énfasis en los ecosistemas de alta montaña, para apoyar a la comunidad con propuestas de mecanismos de adaptación para enfrentar estos cambios. Adicionalmente, las propias comunidades locales han adelantado acciones de pre adaptación sobre los agrosistemas con énfasis en sistemas ganaderos, que les han permitido mejorar las condiciones ambientales y productivas. También reseñan las autoras, que se realizan acciones de mitigación mediante cambios tecnológicos que reducen el consumo de leña, mejorando las actuales prácticas asociadas al uso de este elemento como combustible doméstico de las áreas rurales de dicho país. Lo anterior representa un claro ejemplo de la sabiduría local para combinar adaptación y mitigación como respuestas posibles ante el cambio climático, que bien puede servir de referencia a los gobiernos de nuestra región, tan reacios a aceptar la mitigación como parte de sus responsabilidades compartidas, sin que por ello, pierdan el debido derecho de mantener la correspondiente diferenciación en cuanto a su contribución real con las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

Queda aquí de manifiesto, lo fundamental de reconocer la importancia –y darle cabida institucional- a los conocimientos existentes que las comunidades tradicionales –normalmente las más vulnerables- han acumulado durante su ancestral experiencia de adaptación a la variabilidad climática. La comprensión y el respeto por la historia de los pueblos locales, especialmente sus modos de interacción con el ambiente y sus costumbres sociales constituyen uno de los pilares de una buena planificación y buen manejo y gestión del territorio, y en particular en áreas protegidas, por ejemplo, y sirve a la vez de *amortiguador natural* para conflictos de uso potenciales (Hufty, 2009). La perspectiva histórica de los pobladores y los usos tradicionales juega así un papel decisivo en el éxito de la gestión ambiental, al dar lineamientos sólidos para la protección de la naturaleza, la participación de las personas locales y para la propia institucionalidad de la dependencia de gobierno, responsable de su protección.

Vemos así, cómo se enlazan operativamente los diferentes estadios de gestión asociados al problema del cambio climático (identificación

de impactos y vulnerabilidad ante dichos impactos y la capacidad de adaptación a los impactos), que deben constituir políticas públicas de adaptación para atender los diversos problemas ambientales que se manifiestan a escala local para un impacto determinado susceptible de política pública (problema tipo fin) asociado al cambio climático. También queda claro, que la adaptación, en la toma de decisiones, pone acento en recordar que el cambio climático no es solo un problema ambiental, sino un problema relacionado con el desarrollo de las naciones.

Wong-González (2009), en un ensayo sobre reflexiones analíticas de las fuerzas generadoras de cambio y megatendencias que impactan globalmente la planeación territorial, entre ellos, el cambio climático, analiza la pertinencia de instrumentos de gestión ambiental para el territorio nacional de México e incluye un breve análisis sobre la situación en América Latina. Para el autor, es necesario llevar a cabo una “reinención del territorio”, noción que alude a una transformación radical en la forma de pensar, gobernar y gestionar el espacio físico y social por parte de la sociedad contemporánea. Para el autor, existen tres dimensiones básicas de una política pública: el conocimiento, la propia política y la gestión. En el plano del conocimiento, considera necesario “redefinir las bases epistemológicas, renovar las teorías y conocer desde nuevos enfoques y paradigmas las realidades emergentes” (*una de estas realidades, sin duda, es el cambio climático*). En el plano político, ve necesario “reinventar el territorio mediante nuevos proyectos colectivos y nuevas formas de gobernanza” (*en concordancia con los autores que hemos analizado*). En el plano de la gestión, plantea que el desafío consiste en la “incorporación de nuevas tecnologías y modelos organizativos, que comportan un cambio radical respecto a la gestión tradicional” (*la reestructuración del estado para darle cabida a la dimensión ambiental, y por ende al problema del cambio climático, como se ha enfatizado a lo largo de esta RS*).

Como se ha señalado, otro de los compromisos fundamentales derivados de la CMNUCC, es la mitigación, para lo cual el Protocolo de Kyoto⁸

⁸ Protocolo de Kyoto, Artículo 10. Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades

contempla la elaboración de un diagnóstico nacional sobre cada país, la Comunicación Nacional (CN)⁹, cuyo objetivo es proveer una visión-país que permita identificar el estado actual de los recursos naturales, los principales sectores productivos, las fuentes de emisión de Gases con Efecto Invernadero (GEI), identificar los impactos, la vulnerabilidad y las opciones para la mitigación y adaptación al cambio climático, entre otros aspectos. A partir de la promulgación de la CMNUCC, los países de AL emprendieron esfuerzos a escala nacional para elaborar las CN.

Hasta el presente, México es el único país de AL en haber completado la cuarta CN y solo ocho del resto de los países continentales de la región, han completado la tercera CN, lo que revela un retraso preocupante con respecto a este compromiso, a escala regional (CMNUCC, 2011) (Tabla 3). Ello constituye un obstáculo operativo para la definición de medidas de adaptación, toda vez que sin el debido análisis de impactos y vulnerabilidad a escala nacional –para el cual es imprescindible el inventario actualizado de GEI- resulta una temeridad definir las necesidades de adaptación y opciones requeridas para estar mejor preparados frente a los impactos del cambio climático. No disponer del inventario de GEI es el equivalente a tener que someterse a una operación a corazón abierto, sin haberse realizado un electrocardiograma y un perfil pre-operatorio. De allí, que sea perentoria la urgencia de actualizar este

comunes pero diferenciadas y las prioridades, objetivos y circunstancias concretos de su desarrollo nacional y regional, sin introducir ningún nuevo compromiso para las Partes no incluidas en el anexo I aunque reafirmando los compromisos ya estipulados ... de la Convención y llevando adelante el cumplimiento de estos compromisos con miras a lograr el desarrollo sostenible, a) Formularán, donde corresponda y en la medida de lo posible, unos programas nacionales y, en su caso, regionales, para mejorar la calidad de los factores de emisión, datos de actividad y/o modelos locales que sean eficaces en relación con el costo y que reflejen las condiciones socioeconómicas de cada Parte para la realización y la actualización periódica de los inventarios nacionales de las emisiones antropógenas por las fuentes, y la absorción por los sumideros de todos los GEI no controlados por el Protocolo de Montreal, utilizando las metodologías comparables en que convenga la Conferencia de las Partes y de conformidad con las directrices para la preparación de las CN adoptadas por la Conferencia de las Partes.

⁹ La Secretaría de la CMNUCC establece que las CN deben contener elementos básicos como información sobre las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero (GEI) y los detalles de las actividades del país. Sin embargo, la información sobre las políticas y medidas específicas adoptadas para hacer frente al cambio climático se requieren para las Partes incluidas en el Anexo I, y no son una exigencia para las Partes no Anexo I, entre las cuales se incluye a América Latina y el Caribe.

importante y necesario requerimiento que arroja información estratégica para la conducción del país hacia un verdadero desarrollo sustentable, al reflejar de forma estimada, las fuentes de emisión, los sectores productivos que las emiten y el volumen estimado de dichas emisiones. Con ello, se obtiene información clave para direccionar las inversiones hacia fuentes menos contaminantes, acondicionar ambientalmente aquellos sectores (y recursos naturales) insustituibles y acometer las adecuaciones ambientales que permitan en el menor tiempo posible y al menor costo, reducir las emisiones de GEI.

Tabla 3. Estatus de las Comunicaciones Nacionales en Cambio Climático de los países no Anexo I de América Central y Sur América (solo países continentales)

País	1ra. CN	2da. CN	3ra. CN	4ta. CN
Argentina	25.07.97	07.03.08		
Belize	16.09.02			
Bolivia	16.11.02	02.12.09		
Brasil	10.12.04	30.11.10		
Chile	08.02.00			
Colombia	18.12.01	07.11.10		
Costa Rica	18.11.00	07.10.09		
El Salvador	10.04.00			
Guatemala	01.02.02			
Guyana	16.05.02			
Honduras	15.11.05			
México	09.12.97	23.07.01	11.11.06	14.12.09 actualizada el 20.04.10
Nicaragua	25.07.01			
Panamá	20.07.01			
Paraguay	10.04.02	28.09.10		
Perú	21.08.01	11.05.04		
Uruguay	15.10.97			
Venezuela	13.10.05			

Fuente: http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/2979.php. Basado en información proveniente del GEF según el documento FCCC/SBI/2009/INF.5 (consultado el 15/04/2011) Elaboración propia.

Desde la perspectiva del DS, las dimensiones socioeconómicas del cambio climático son tan importantes como los factores climáticos biofísicos. Sin embargo, los análisis sobre la vulnerabilidad y los gravámenes de la adaptación, en las CN, se han centrado en los impactos biofísicos (SEMARNAT-PNUMA 2006). La falta de un diagnóstico-país que pueda poner en perspectiva las fortalezas y debilidades ante el cambio climático comporta riesgos de alto costo para el desarrollo de la región en conjunto, y en particular para la mayoría de los países que aun no dan muestra de un verdadero compromiso con la CMNUCC. Riesgos que han sido tomados muy en serio, hasta el punto que el informe sobre Desarrollo Humano (DH) del PNUD (2007) advertía al respecto, lo siguiente: *“El mundo deberá enfocarse en los impactos del cambio climático sobre el DH, que pueden revertir de forma imprevista sobre la reducción de la pobreza, la nutrición, la salud y la educación”*.

Queda entonces, pautar la manera de alinear dichos convenios, en una dirección más homogénea –entre países- para lograr los alcances de los ODM según el cronograma establecido para el 2015, ya que en cuanto a la adaptación, los países que más han avanzado en DS están ganando ventaja (PNUD 2007). Durante la última Conferencia de las Partes (COP 16, Cancún 2010), el compromiso de la Adaptación fue reforzado a través del “Marco de Adaptación de Cancún”, cuyo objetivo central pone acento en *“el logro de una mejor planificación e implementación de proyectos de adaptación en los países en desarrollo a través de un mayor financiamiento y soporte técnico, incluyendo un proceso claro para continuar con el trabajo en pérdidas y daños”*.

Más recientemente, en el informe del PNUD (2010a) sobre los ODM, se considera al cambio climático, a la degradación de los ecosistemas y a la pérdida de biodiversidad, aspectos de imprescindible consideración dentro de las estrategias de desarrollo económico y social, así como “la puesta en práctica de políticas públicas y programas que garanticen el desarrollo sustentable”, lo que agrega urgencia por incorporar la adaptación, en las agendas nacionales y regionales de crecimiento, competitividad e innovación.

Singularidades del Cambio Climático que inciden en la consideración de la Adaptación como sujeto de política pública

El problema del Cambio Climático tiene un lugar preponderante en la vida de la sociedad global, por el carácter transversal de sus efectos, al actuar sinérgicamente dentro del complejo sistema climático¹⁰.

Mas que un problema ambiental, es un problema del y de Desarrollo.

El sistema climático cambia permanentemente a lo largo del tiempo bajo la influencia de su propia dinámica interna debido a “forzamientos externos” (por ejemplo, erupciones volcánicas, variaciones solares) y “forzamientos inducidos”, éstos últimos causados por las actividades humanas (como las modificaciones a la composición de la atmósfera y el cambio en el uso de la tierra, por ejemplo) (IPCC, 2007).

Queda claro entonces, que solo se puede ejercer control sobre los forzamientos que la sociedad humana induce en el sistema climático, aun cuando la certidumbre de su origen no esté claramente establecida. También resulta evidente, que formular y poner en práctica políticas públicas orientadas a la adaptación frente a las consecuencias negativas de los forzamientos inducidos, requiere de competencias multidisciplinarias que la gerencia pública debe incorporar dentro de la conformación de sus equipos profesionales, capaces de interpretar las respuestas esperadas del sistema climático con creatividad y asertividad y lograr estructurar los múltiples problemas tipo fin derivados del cambio climático. En otras palabras, la adaptación debe ser capaz de concretar acciones específicas para múltiples problemas –muchos intangibles e imponderables- de forma que puedan ser parte explícita de políticas públicas. Un reto de singulares exigencias.

Como hemos visto, son inherentes a la naturaleza del cambio climático, condiciones que superan con creces la capacidad de respuesta de la

¹⁰ Definido por la dinámica e interacciones de cinco grandes componentes: Atmósfera, hidrósfera, criósfera, superficie terrestre y la biósfera (IPCC, 2007).

gerencia pública tradicional, significando una tensión adicional a los limitados resultados que muestra el área ambiental pública -lo cual no es exclusivo de AL- y que inciden también en la poca o nula conectividad entre lo tradicionalmente considerado un problema de interés público y el problema del cambio climático (Morton et. al 2008; Ayers 2010). El cambio climático es uno de los grandes y crecientes problemas del desarrollo, cuyas causas y consecuencias solo podrán constatarse a largo plazo y muy posiblemente, sigan conllevando un alto grado de incertidumbre, por lo que las proyecciones a lo largo del presente siglo, realizadas sobre la base de posibles escenarios de desarrollo, resultan *políticamente inasibles*, en particular para la idiosincrasia populista y cortoplacista de algunos de los gobiernos de la región.

Sus efectos son transversales al ambiente natural y al construido (la sociedad), y se manifiestan de forma diferente, incluso en un mismo país, sector o recurso natural. La respuesta al problema del cambio climático, por tanto, escapa a la tradicional concepción de problema sujeto de política pública, el cual necesariamente *debe ser definido* para que pueda desencadenar la política a formular y el consecuente proceso de llevarla a cabo. Ahora bien, lo anterior no es argumento para la no formulación de una política pública y su ejecución en torno al problema del cambio climático, y por ende, en la concomitante adaptación. Algunos países de la región han mostrado mayor responsabilidad en relación a los compromisos derivados de la CMNUCC, en respuesta a la necesidad impostergable y al derecho intergeneracional de AL de estar protegida de los impactos del cambio climático - presentes y por venir- los cuales han sido reportados por Magrin y col. (2007) y cuyas implicaciones pueden acentuar la ya alta vulnerabilidad social de la región (CEPAL 2010).

Otro elemento de peso que puede estar influyendo en la poca atención al tema de la Adaptación en AL, está relacionado con la multidimensionalidad implícita en el sistema climático. Ello ha quedado en evidencia a través de casi la totalidad de los estudios teóricos consultados en este trabajo, que analizan políticas públicas en AL, cuya atención está puesta en la evaluación de los estados de bienestar de la región, a través de los resultados e impactos de distintas políticas públicas formuladas para

atender –de forma aislada- problemas de salud, educación, vivienda y seguridad social (Barrientos y col. 2008; Equipo Acuerdo Social, 2006; Maingon y col. 2006), quedando el tema ambiental, completamente ausente, o prácticamente desvinculado, visto exclusivamente como la “variable” ambiental que puede, eventualmente, comprometer los resultados de dichas políticas públicas.

Aun cuando en AL hay evidencias de estrategias de reducción de la pobreza orientadas a reducir la persistente inequidad social de la región a través de diversas políticas públicas (Molyneux 2008), la consideración del cambio climático está prácticamente ausente de éstas o reducido a un efecto colateral de naturaleza ambiental, que en el mejor de los casos se atiende a través de políticas ambientales, igualmente desvinculadas de lo social. Vemos así, por ejemplo, que sólo el 25% de los países de la región ha considerado el tema ambiental dentro de sus prioridades de estrategias y planes de desarrollo para un horizonte temporal entre el 2021 y el 2030 y, solo un país, la República Dominicana, considera de forma explícita “un manejo sustentable del medio ambiente y una adecuada adaptación al cambio climático” dentro de su estrategia nacional de desarrollo (CEPAL 2011).

Las acciones ambientales dentro de las estrategias de desarrollo de la región en el tema ambiental, comprenden un diverso rango de consideraciones que incluye, política, ambiente, energía y telecomunicaciones (Costa Rica); garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable (Ecuador); la sustentabilidad ambiental (México), por ejemplo. Destaca por su enfoque transversal, Bolivia, al considerar la innovación, la equidad y el ambiente como motores interactuantes para su desarrollo (CEPAL 2011).

El manejo y la influencia de la participación de la sociedad

Como hemos enfatizado –es necesario recalcarlo- el análisis del problema del cambio climático y la construcción de políticas públicas pertinentes a la adaptación, requiere considerar aspectos diversos que normalmente escapan a la propia conceptualización de política pública. Subirats (2001)

por ejemplo, enfatiza para el caso de España, otro aspecto crucial que –extrapolado a la región de AL- pudiera estar influyendo en el notorio desinterés que la adaptación tiene en el ámbito de las políticas públicas y, que al parecer, tiene sus bases en las limitaciones de la política *per se*: La participación social en la toma de decisiones políticas.

Se transcribe un segmento del trabajo de Subirats (2001) por considerarlo pertinente a efectos de subrayar algunos elementos que influyen en la posibilidad cierta de la participación de la sociedad en los asuntos políticos. El autor plantea lo siguiente:

“No hay una visión uniforme de los intereses públicos, y las decisiones de las administraciones suelen responder a criterios de compromiso. En el debate público, lo más importante es la capacidad de persuasión. Desde el punto de vista del análisis de políticas públicas, la definición del problema que desencadena la política es crucial: lo que se acaba decidiendo no es más que la definición de problema que ha resultado triunfante en el debate público entre distintos actores y sus definiciones de problema. Desde la perspectiva del análisis de políticas, se considera que la lista de problemas que figuran en la agenda de los poderes públicos no son necesariamente los más graves, sino que cada actor trata de impulsar su punto de vista”.

Aun cuando el tema del cambio climático ha tenido gran repercusión en la sociedad civil del planeta, su lobby (el de la sociedad civil) a escala mundial dentro del contexto de las grandes reuniones internacionales sobre el tema, no ha podido trascender mas allá de la atención mediática que las antecede, y en el mejor de los casos, durante un período de tiempo post que pierde aliento lentamente y, que no llega, en particular para AL, a reflejarse en acciones de política pública de alcance para toda la región.

La sociedad organizada de AL parece haber perdido el empuje y poder de lobby en el ámbito ambiental que mantuvo durante las décadas de los ochenta y noventa, luego de su extraordinaria organización ante-post las cumbres de Estocolmo (1972) y Río (1992) (García-Guadilla 2005), lo que pareció confirmarse con el franco fracaso en estructurarse y consolidarse

de manera efectiva alrededor del tema de la Adaptación, durante, y en particular, post, la “Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra”, llevada a cabo en Bolivia en Abril del 2010.

Sin entrar a analizar los intereses que motivaron la realización de esta Cumbre, organizada por el gobierno de Bolivia en respuesta a los resultados de la COP 15 en Copenhague (Diciembre 2009), es factual que la amplia y nutrida representación social que atendió la convocatoria para la Cumbre de Cochabamba, quedó sin piso político, una vez que durante la COP 16 (Cancún 2010), sus propuestas fueron prácticamente ignoradas. En términos comparativos, la fuerza de los movimientos sociales ambientalistas de los noventa y principios de los dos mil, sigue siendo la referencia de una época de poder político societal que parece no regresará – al menos en el corto plazo y a menos que se suceda una tragedia de efectos ambientales globales, relacionada o no con el clima- que la saque de su bajo perfil político.

Aun cuando Cochabamba significó un despertar de la sociedad civil organizada en torno al tema paradigmático de la problemática mundial del siglo XXI, el cambio climático, sin embargo, ésta recogió sus mantas y al parecer, volvió al letargo que mantuvo durante la última década.

Es plausible que el esfuerzo de los movimientos sociales articulado en la *Cumbre de los Pueblos*, a través de numerosos grupos de trabajo para abordar y documentar temas como bosques, deuda ecológica, agricultura y soberanía alimentaria -resaltando una novedad como lo fue la propuesta de un tribunal de justicia climática- pueda articularse de forma mas positiva –en un escenario político cercano como la próxima COP 17 a celebrarse en Durban, África- mediante propuestas mas técnicas y menos ideológicas, manteniéndose enmarcadas dentro de la máxima de la política del cambio climático “*responsabilidades compartidas, pero diferenciadas*”, según la cual, cada país, en función de sus posibilidades y de su contribución al cambio climático, está obligado moralmente a compartir los costos asociados a éste.

Enmarcado en AL, y sirviendo de ejemplo mas reciente la Cumbre de Cochabamba sobre el cambio climático, el planteamiento de Subirats toma fuerza entre las razones que pudieran estar pesando sobre la prácticamente nula consideración del tema de la Adaptación en las políticas públicas de la región. Aunque hay que reconocer, en contraste, pero en concordancia con lo que se ha asumido sobre el papel decorativo de la adaptación, que el tema es un denominador común en el discurso político de la región (CEPAL 2010b).

Adicionalmente y para darle mayor peso a este planteamiento, hay coincidencia entre diferentes autores en que la participación pública está lejos de las prioridades de los gobiernos o limitada a una fracción de los muy diversos y crecientes aspectos de interés para la sociedad, que surgen cada año (Baumgartner y Leech 2000), haciéndose necesario impulsar políticas públicas más saludables, que den cabida al desarrollo de iniciativas de la sociedad civil y a la articulación de vinculaciones promotoras gobierno-sociedad (Subirats 2001; Gómez-Calcaño 2005).

Conclusiones

Los análisis teóricos y empíricos disponibles en la literatura, analizados en este trabajo, ponen en evidencia que, en términos generales, la vinculación de las políticas públicas en AL con la Adaptación, es altamente marginal, razón que pudiera explicar, en parte, la notoria ausencia del tema particular de la Adaptación dentro del ámbito teórico- académico y práctico de la gestión pública, al estar éste considerado implícito y limitado al tema ambiental.

A lo anterior, se suman las evidencias que indican que la formulación y ejecución de intervenciones diseñadas para atender problemas ambientales específicos, sigue reflejando las limitaciones estructurales de los dependentistas y en menor medida, de los cepalistas estructuralistas vigentes hasta finales del siglo XX en el ámbito de las políticas económicas de AL propia de las décadas de los ochenta y noventa, que se creía superada. Lo anterior queda reflejado claramente, al seguir AL

manteniendo alta dependencia de los recursos naturales y presentando una significativa degradación ambiental, aunque podría considerarse que en menor medida a escala regional -con algunos países aun anclados en ese insustentable pasado-.

Con suerte, el tema del cambio climático aparece solo como un aspecto tangencial que puede agravar los problemas ambientales que afectan a la salud, o que puede comprometer la sustentabilidad ambiental, el bienestar y la percepción de la ciudadanía. Adicionalmente, no se termina de comprender los beneficios que existen de la aplicación coordinada (sinérgica), entre intervenciones concretas ambientales e intervenciones sociales específicas, centralizadas y focalizadas, inoperantes para alcanzar la solución a los problemas para las cuales fueron formuladas, acentuando los efectos negativos que comprometen la sustentabilidad ambiental y la falta de vinculación e interacción con aspectos sociales claves, como por ejemplo la perspectiva de género y de gobernanza. Se acentúa así, la forma tradicional de hacer políticas públicas, sectorizadas y descoordinadas, y sin considerarse el tema ambiental, y mucho menos el de la Adaptación, como materias sujetas a políticas públicas.

Tal grado de desinterés, necesariamente levanta suspicacias acerca de las razones que pudieran justificar la casi nula consideración del tema de la Adaptación en las políticas públicas de AL. Por un lado, está la falta de respaldo teórico-académico a un problema ambiental que cuenta con sobradas evidencias científicas de sus múltiples repercusiones sobre el ambiente en general y que afectan los resultados esperados de la gestión pública. Por otro, la falta de cumplimiento en torno a dichos compromisos que la mayoría de los gobiernos regionales muestran al formular políticas públicas totalmente desvinculadas del tema de la adaptación, aun conociendo las implicaciones de orden económico que se derivan del problema del cambio climático, particularmente, sobre las repercusiones que la no adaptación comporta para intervenciones públicas de orden social en AL.

Hay elementos de juicio que subrayan una limitación estructural

–institucional y de gestión ambiental-, que se erige como uno de los grandes obstáculos para la consideración de los problemas derivados del Cambio Climático y de su Adaptación, como sujetos de política pública.

El divorcio entre los compromisos internacionales relativos al cambio climático, en particular, con respecto a la Adaptación, y la formulación de políticas públicas de carácter social, quedó reflejado en la falta de seriedad de algunos gobiernos de la región en cuanto a los compromisos internacionales adquiridos en relación con el cambio climático en general, y con la Adaptación, en particular.

Quedó evidente, la lenta y aun poco institucionalizada inserción del tema del cambio climático dentro de las agendas políticas, poniendo de manifiesto que AL va en contracorriente a la estrategia de la comunidad internacional en relación a la Adaptación, la cual forma parte del conjunto de previsiones en materia ambiental promovidas para apuntalar el fortalecimiento de la Democracia, la consecución del Desarrollo Sustentable y el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Las evidencias indican que las intervenciones en compartimientos ambientales siguen realizándose desconociendo la interconectividad entre Ambiente, Economía y Bienestar Social. Lo cual quedó reflejado en el hecho de que la consideración del tema del cambio climático dentro del ámbito de las políticas públicas se analiza de forma tangencial (9 de los 42 trabajos analizados) como un elemento mas que puede tener impacto en los resultados de intervenciones ambientales en *Recursos Hídricos (6)*, *Ordenamiento Territorial (1)*, *Agricultura (3)*, e intervenciones en *Acuerdos ambientales internacionales (5)*, *Economía (2)* y *Gobernanza (4)*. Sin embargo, la implementación de intervenciones ambientales aisladas puede constituir una adaptación no deliberada ante los impactos del cambio climático.

La presente RS de tipo narrativa descriptiva, sobre estudios de tipo analítico, de escalas espacio-temporales y ámbito de aplicación variables, reflejó baja Sensibilidad (S) y Especificidad (E) de los múltiples

descriptores utilizados en la presente RS, en particular la nula S y E del descriptor adaptación al cambio climático en AL, poniendo en evidencia que este problema no forma parte, ni del interés de la comunidad científica vinculada al área de las políticas públicas, ni de los gobiernos, por incluirlo en dichas políticas. A pesar de la baja S y E de los resultados de la búsqueda de información en la presente RS, puede considerarse que los trabajos revisados muestran de forma confiable la situación actual relativa a la consideración de la Adaptación en las políticas públicas de AL.

Sobre la base de estas conclusiones, emerge una lección singular del tema de la Adaptación en AL: a pesar del bajo cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por los países de la región en relación a este tema, las intervenciones que se ejecutan para atender problemas ambientales, representa a largo plazo, una ventaja para la Adaptación, en particular frente a plausibilidad de seguir desatendiendo el creciente deterioro ambiental que presenta la región.

Lo que falta responder en la Región:

- Será la complejidad multidimensional del tema del cambio climático, el elemento que priva en la desconexión entre el tema de la adaptación y la formulación de políticas públicas de carácter social?
- Cuál rol juegan en esa desconexión, la falta de gobernanza y la debilidad democrática, en muchos de los países que muestran un menor compromiso con la CMNUCC?

Lo que falta por hacer:

- Seguir investigando sobre las interrelaciones entre políticas públicas y el cambio climático, las cuales no resultaron sensibles a la búsqueda de referencias.
- Darle mayor respaldo a la investigación en el tema de la Adaptación en AL, para dar soporte científico a la identificación de necesidades, opciones, costos y beneficios y su impacto en las políticas públicas sociales de la región.

- Hacer un seguimiento al cumplimiento de los compromisos sobre Cambio Climático y presionar a los gobiernos rezagados en el tema.

Referencias

- Ayers, J. 2010. Climate change adaptation and development I: the state of the debate. *Progress in Development Studies* 10(2): 161–68. Academic Search Premier, EBSCOhost (accessed February 04, 2011).
- Barrientos, A., J. Gideon and M. Molyneux. 2008 New Developments in Latin America’s *Social Policy. Development and Change* 39(5): 759–774 (2008).
- Barrios Ross, A. 2006. Reformas institucionales para el sector público. Capítulo 14. En: **Venezuela: un acuerdo para alcanzar el desarrollo**. Equipo Social. Caracas: Publicaciones UCAB. 138p
- Barton, J. R. 2006. “Eco-dependency in Latin America.” *Singapore Journal of Tropical Geography* 27, no. 2: 134-149. Academic Search Premier, EBSCOhost (accessed February 27, 2011). (2).
- Baumgartner, F.R. and B.L. Leech. 2000. Where is the Public in Public Policy? Prepared for the conference on Political Participation: Building a Research Agenda, Princeton University, October 12–14. 29p.
- Bibiloni, H. M. 2008. **Ambiente y política: una visión integradora para gestiones viables**. -1a ed.- Buenos Aires : Rap, 2008. E-Book.
- Buechler, S. 2009. “Gender, water, and climate change in Sonora, Mexico: implications for policies and programmes on agricultural income-generation.” *Gender & Development* 17, N°. 1: 51-66. SocINDEX with Full Text, EBSCOhost (accessed February 11, 2011). (3).
- Castañeda, J. P., J. Galvez, R. Vargas y H. Tuy. 2011. Monopolios de Estado y Política del Cambio Climático en México ¿Bastiones de Cambio o Barreras Estratégicas? (Ensayo). Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA). Universidad Rafael Landívar de Guatemala.

- CEPAL 2006. La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. 194p.
- CEPAL 2010a. Cambio Climático, una perspectiva regional América Latina y el Caribe. Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe. Riviera Maya (México) 22 y 23 de febrero. 24p.
- CEPAL 2010b. Panorama social de América Latina, 2010. Resumen. 57p.
- CEPAL 2011. Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad. 85p.
- Dunn, W. N. 2007. **Public policy analysis. An introduction.** Englewood Cliff, NJ.: Prentice Hall. 4th edition. Capítulo 3.
- Equipo Acuerdo Social. 2006. **Venezuela: un acuerdo para alcanzar el desarrollo.** Caracas: Publicaciones UCAB. 138p.
- Clasen, Th., W.P. Schmidt, T. Rabie, I.Roberts, and S.Cairncross. Interventions to improve water quality for preventing diarrhoea: systematic review and meta-analysis BMJ, doi:10.1136/bmj.39118.489931.BE (published 12 March 2007).
- Gabaldón, A. J. 2002. **Desarrollo Sustentable: la salida de América Latina** Grijalbo. 489p.
- Gabaldón, A.J y M. Rodríguez Becerra. 2002. *Evolución de las políticas e instituciones ambientales: ¿Hay motivos para estar satisfechos?* En: Enrique Leff y otros (compiladores). **La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe.** Ciudad de México: Instituto Nacional de Ecología, Universidad Autónoma Metropolitana.
- García Guadilla, M.P. 2005. "Environmental Movements, Politics and Agenda 21 in Latin America" United Nations Institute for Social Development (UNRISD). Civil Society and Social Movements. Paper .16.
- Gómez Calcaño, L. 2005. El impacto del conflicto político sobre las organizaciones de la sociedad civil en Venezuela: El dilema entre

participación y representación. Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES Universidad Central de Venezuela. 27pp

Gravel, N. and A. Lavoie. 2009. "INTRODUCTION: GOVERNANCE IN PERSPECTIVE". *Canadian Journal of Latin American & Caribbean Studies* 34, no. 68: 5-11. SocINDEX with Full Text, EBSCOhost (accessed February 11, 2011). (4).

Grunstein, M. 2011. **Análisis de los obstáculos que imponen los monopolios públicos a las políticas y metas establecidas en el Programa Estratégico de Cambio Climático y en la Estrategia Nacional de Energía de México.** Centro de Investigación y Desarrollo Económicos (CIDE) de México.

Guimarães, R.P. y A. Bárcena. 2002. El desarrollo sustentable de América Latina y el Caribe desde Rio 1992 y los nuevos imperativos de institucionalidad. En: **La transición hacia el desarrollo sustentable: perspectivas de América Latina y el Caribe.** Enrique Leff, Exequiel Ezcurra, Irene Pisanty y Patricia Romero (compiladores). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Universidad Autónoma Metropolitana / México.

Hufty, M. 2009. Does Local Participation in Protected Areas Governance Increase their Effectiveness?. Conference Papers. International Studies Association; Annual Meeting, p. 1, 22 p.

IPCC 2007. **Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability.** Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Larraín, S., J.P. LeRoy y K. Nansen. (Eds.) 2002. **CONO SUR SUSTENTABLE: Aporte Ciudadano a la construcción de sociedades sustentables.** Programa Cono Sur Sustentable 184p.

- Lybecker, D. L., and J. E. Horan. 2005. "Multi-party environmental negotiations: Perspectives from democratizing nations in Latin America". *International Journal of Organization Theory & Behavior (PrAcademics Press)* 8, no. 2: 210-236. SocINDEX with Full Text, EBSCOhost (accessed February 11, 2011). (5)
- Magrin, G., Gay Garcia, C., Jiménez, J.C., Cruz Choque, D., Villamizar, A. Nagy, G., Nobre, C., and Moreno, A.R. 2007. *Latin America*. In: IPCC, 2007: *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 976pp.
- Maingon, T. 2006. **Balance y perspectivas de la política social en Venezuela**. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis). 328p.
- Molyneux, M. 2008. The 'Neoliberal Turn' and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New?. *Development and Change* 39(5): 775–797
- Morton, A., P. Boncour y F. Laczko. 2008. Seguridad humana y desafíos políticos. <http://www.cepal.org/cgi bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/3/42893/P42893.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. Revisado el 19/03/2011.
- Nagy G.J., R.M. Caffera, M. Aparicio, P. Barrenechea, M. Bidegain, J.C. Jiménez, E. Lentini, G. Magrin, A.M. Murgida, C. Nobre, A. Ponce, M.I. Trabaos, A. Villamizar, M. Wehbe. 2006. *Understanding the potencial Impact of Climate Change and Variability in Latin America and the Caribbean*, In: **Stern Review. Economics of Climate Change. Section II: Impacts of climate change on growth and development** (Chapters 3-6). HM Treasury. UK

- Naciones Unidas. 2011. http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php consultado el 29 03 2011.
- Naciones Unidas. 2002. Declaración de Johannesburgo. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm
- Naciones Unidas. 2002. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Departamento de Estudios Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Naciones Unidas. 2000. La Declaración del Milenio. <http://www.undp.org/spanish/mdg/docs/declaracion.pdf?Open&DS=A/RES/55/2&Lang=S>
- Naciones Unidas. 1992. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. http://unfccc.int/essential_background/convention/items/2627.php
- Naciones Unidas. 1987. Nuestro Futuro Común. Comisión Mundial de las Naciones Unidas para el Ambiente y el Desarrollo. CMNUAD
- Petticrew, Mark, Helen Roberts. 2005. **Systematic Reviews in the Social Sciences: A Practical Guide.**
- PNUD 2007. Human Development Index Report 2007-2008. Fighting climate change: Human solidarity in a divided world,
- PNUD. 2010. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la agenda de la Igualdad para América latina y El Caribe. Capítulo 1. 18p.
- Sempris, Emilio. 2009. "Climate change consequences freshwater in Latin America and the Caribbean." *UN Chronicle* 46, N° 3/4: 36-38. Academic Search Premier, EBSCOhost (accessed February 27, 2011). (6)
- Subirats, J. 2001. El análisis de las políticas públicas. *Gac Sanit* 2001; 15 (3): 259-264

- Ulloa, A., E.M. Escobar, L.M. Donato y P. Escobar (editoras). 2008. Mujeres indígenas y cambio climático. Perspectivas latinoamericanas. UNAL-Fundación Natura de Colombia-UNODC. Bogotá
- Wong-González, Pablo. 2009. "Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI. (Spanish)." *Estudios Sociales: Revista de Investigación Científica* 9-39. SocINDEX with Full Text, EBSCOhost (accessed February 11, 2011). (1)."