

RESILIENCIA ANDINA EN MARCHA: EL ROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO



RESILIENCIA ANDINA EN MARCHA: EL ROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Autoría:

María Reneé Pinto
Coordinadora Regional del Proyecto Andes Resilientes

Maruja Gallardo
Coordinadora del proyecto en Perú

Osvaldo Limachi
Coordinador del Proyecto en Bolivia

Pamela Olmedo
Coordinadora del proyecto en Ecuador

Lenkiza Angulo
Asesora Regional

Edición

José Pérez

Revisión

Marco Loma
Responsable de Seguimiento y Monitoreo

Frank Celi
Comunicador regional

Diagramación

Sukini Design

El proyecto Andes Resilientes al Cambio Climático es una iniciativa regional promovida por la Sección Clima, Reducción del Riesgo de Desastres y Medio Ambiente de la Cooperación Internacional de Suiza - COSUDE, desde el Hub Regional Lima, e implementado por el consorcio HELVETAS Swiss Intercooperation - Fundación Avina en Perú, Ecuador y Bolivia.

RESILIENCIA ANDINA EN MARCHA: EL ROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

EL CAMBIO CLIMÁTICO IMPACTA MÚLTIPLES ÁMBITOS DEL DESARROLLO, Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TIENEN LA RESPONSABILIDAD DE ESTABLECER EL MARCO LEGAL Y ESTRATÉGICO PARA ENFRENTARLO. SU ROL ES CLAVE PARA REDUCIR EFECTOS, IMPULSAR LA ADAPTACIÓN Y ORIENTAR LAS ACCIONES DEL ESTADO, EL SECTOR PRIVADO Y LA SOCIEDAD CIVIL. EN ESTA LÍNEA, EL PROYECTO REGIONAL *ANDES RESILIENTES AL CAMBIO CLIMÁTICO* HA BRINDADO COOPERACIÓN TÉCNICA EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ, APOYANDO LA ACTUALIZACIÓN Y CREACIÓN DE POLÍTICAS CLIMÁTICAS, ASÍ COMO SU INTEGRACIÓN TRANSVERSAL EN DIFERENTES SECTORES.

ACERCA DE ANDES RESILIENTES AL CAMBIO CLIMÁTICO

Es un proyecto regional que busca fortalecer la resiliencia de familias de la agricultura familiar, especialmente mujeres y jóvenes que viven en los andes de Bolivia, Perú y Ecuador; para que puedan adaptarse a los riesgos de un contexto climático cada vez más hostil.

En 2024, inicia su segunda fase, sobre los logros y lecciones aprendidas anteriormente. Desde el apoyo en la formulación de políticas públicas, la recuperación de saberes ancestrales, el escalamiento de buenas prácticas de adaptación y la gestión del riesgo en la perspectiva de una agricultura familiar andina resiliente. Con ello, contribuye a mejorar la producción, los emprendimientos, la seguridad hídrica y alimentaria, valorando el rol de las comunidades como guardianas del territorio y del conocimiento que sostiene la vida andina.



¿CÓMO TRABAJAMOS?

El proyecto tiene un enfoque sistémico y un rol facilitador. Cooperamos con entidades públicas responsables de políticas climáticas, agropecuarias, de inclusión económica y social y de planificación del desarrollo, para generar un entorno habilitador de servicios públicos que fortalezcan la resiliencia climática de la Agricultura Familiar Andina (AFA). Además, promovemos alianzas con el sector privado, actores de microfinanzas y banca solidaria,

para desarrollar productos financieros con criterios de adaptación al cambio climático.

Aportamos con asistencia técnica, generación de conocimiento, innovación en servicios y fortalecimiento de la gestión y gobernanza climática. También apoyamos en la medición y avances en adaptación, en concordancia con las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) y los Planes Nacionales de Adaptación (NAP).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ACCIÓN CLIMÁTICA

La función de las políticas públicas es establecer estrategias y acciones para resolver problemas públicos o colectivos y mejorar el bienestar de la sociedad. El cambio climático es un problema público que afecta a múltiples aspectos del desarrollo, por lo que es necesario proporcionar un marco legal y regulatorio para diseñar e implementar estrategias para mitigar sus efectos y promover la adaptación a sus impactos, guiando las acciones del gobierno, las empresas y los individuos.

Así, se requiere el diseño e implementación de políticas climáticas específicas para abordar directamente la reducción de emisiones y la adaptación; además de la transversalización del enfoque climático en políticas sectoriales o multisectoriales, que abordan distintos aspectos de la vida social, económica y ambiental, como la agricultura, la salud, el transporte, el urbanismo y el agua, entre otros. A nivel conceptual, el problema público integra a los riesgos asociados al cambio climático, e incorpora en las soluciones diferentes medidas de adaptación y de mitigación coherentes. En ambos casos, la racionalidad climática que las sustenta debe tener evidencia científica.

Un elemento importante en la formulación de estas políticas públicas es integrar perspectivas de equidad, considerando no solamente los impactos del cambio climático en el sector al que se esté abordando, sino también la afectación especial que tienen en las poblaciones vulnerables, para garantizar que haya mecanismos para mitigar esas desventajas.

La coordinación y colaboración entre diferentes sectores y niveles de gobierno (local, subnacional, nacional e internacional), el sector privado y la sociedad civil, son aspectos que la política pública en cambio climático debe favorecer, pues son fundamentales para enfrentarlo. En resumen, el propósito de disponer de políticas públicas para enfrentar el cambio climático es tener marcos que permitan una acción coordinada y efectiva para mitigar sus efectos, adaptarse a los cambios inminentes, y promover un desarrollo sostenible que asegure el bienestar presente y futuro de las generaciones venideras. Esto no solo busca proteger el medio ambiente, sino también garantizar la justicia social y la estabilidad económica en un contexto de creciente incertidumbre climática.

CONTRIBUCIÓN DE ANDES RESILIENTES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uno de los ámbitos de trabajo priorizados en el proyecto regional Andes Resilientes fue el fortalecimiento, institucionalización e implementación de políticas públicas nacionales y locales de adaptación al cambio climático, en vínculo con sistemas de planeamiento, presupuesto e inversión, dando prioridad a necesidades de adaptación de poblaciones rurales vulnerables en las zonas andinas.

En este ámbito, el proyecto ha cooperado con contrapartes gubernamentales en:

- ▶ La formulación o mejoramiento de políticas públicas climáticas, sectoriales y multisectoriales, que fomentan y apoyan la resiliencia climática de la población rural vulnerable, con énfasis en los productores de la agricultura familiar andina.
- ▶ El fortalecimiento de la gobernanza multinivel y multiactor.
- ▶ La mejora de la inversión y el financiamiento para la implementación de acciones.

En Bolivia, Ecuador y Perú, el proyecto facilitó la asistencia técnica a entidades públicas socias, para la formulación o fortalecimiento de 45 instrumentos de políticas públicas. Así, se desarrollaron políticas, planes, programas, herramientas técnicas y de gestión de distinta naturaleza y nivel (macro, meso y local). Algunas *fueron específicamente vinculadas a la gestión de la adaptación al cambio climático* y al cumplimiento de los compromisos NDC de los países, con un énfasis social inclusivo y temático en agua y en agricultura. Otras herramientas fueron desarrolladas tomando en cuenta el ámbito *sectorial - agrario, de inclusión económica y social, y también multi-sectorial*, donde la acción climática permea dichos instrumentos transversalmente. Buena parte de ellos, apuntando a fortalecer la agricultura familiar, y asegurar su resiliencia climática.

En este documento resaltamos las experiencias de cooperación en la formulación de políticas públicas nacionales en Bolivia, Ecuador y Perú, de carácter climático en los dos primeros casos, y de carácter multisectorial en el tercero.

BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ: APORTES A LA INTEGRACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

BOLIVIA: ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PLURINACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO 2022-2030

En 2016, en cumplimiento de la Ley 300 Marco de la Madre Tierra y de Desarrollo Integral para Vivir Bien (2012) de Bolivia, se aprobó la primera Política Plurinacional de Cambio Climático (PPCC) 2016-2020, elaborada con la finalidad de asistir al cumplimiento de las Contribuciones Previstas y Nacionalmente Determinadas de Cambio Climático de Bolivia.

Formulada con el liderazgo del Ministerio del Medio Ambiente y Agua (MMAyA) de Bolivia, y de la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APMT), y la participación de representantes de instituciones de gobierno, organizaciones sociales, productivas, territoriales, sociedad civil, y de cooperación internacional. La PPCC ratifica los tres mecanismos establecidos en la Ley 300 para operativizar acciones y medidas frente al cambio climático:

a) Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral de los Bosques y la Madre Tierra.

b) Mecanismo de Mitigación para Vivir Bien.

c) Mecanismo de Adaptación para Vivir Bien.

En 2020, la PPCC 2016-2020 concluyó su vigencia, sin haberse logrado instituir el Mecanismo de Adaptación y sus cinco programas. En 2022, en el marco de la cooperación de Andes Resilientes con la APMT, este organismo solicitó asistencia técnica para actualizar esta política, actualizándola y haciendo una proyección con visión a futuro. Asimismo, se establecieron los lineamientos y las acciones estratégicas para su implementación, a través de la activación de los tres mecanismos para enfrentar al cambio climático, establecidos en la Ley 300.

ACTIVIDADES MÁS SIGNIFICATIVAS

- ▶ Revisión y análisis de consistencia y coherencia de la política con la Contribución Nacional Determinada en Mitigación y Adaptación de Bolivia 2021-2030, el Plan de Desarrollo Económico Social 2021-2025, el Sexto Informe del Evaluación del IPCC, los avances sobre temas transversales de la CMNUCC, el Marco de Acción de Sendai y, especialmente, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- ▶ Revisión de los resultados de los escenarios climáticos proyectados al 2030 y al 2050.
- ▶ Reuniones de consulta con actores de sectores gubernamentales y encuentros con actores territoriales que nutrieron la actualización de la política.
- ▶ Talleres de construcción participativa de lineamientos de igualdad de género, con organizaciones de mujeres rurales indígenas que fueron integrados en la política, permeando con este enfoque las acciones de mitigación y de adaptación en el país.

RELEVANCIA DE LOS RESULTADOS

El documento: Política Plurinacional de Cambio Climático actualizado de Bolivia, fue aprobado por la Resolución Ministerial N° 369 del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, en fecha 11 de agosto de 2023, con el mandato de ser aplicado en todos los niveles de gobierno, como marco normativo referencial de la planificación en cambio climático del país. La nueva PPCC, define 4 ejes estratégicos: enfoque conjunto de mitigación y adaptación, mitigación, adaptación y acciones transversales; con 19 lineamientos entre políticas y acciones estratégicas.

Su aprobación está dando paso a su institucionalización, con el diseño, operativización y gestión de financiamiento para los cinco Programas del Mecanismo de Adaptación, dos de los cuales tuvieron asistencia técnica de Andes Resilientes para su formulación:

- a) El Programa de Resiliencia de Sistemas de Vida para la Seguridad Alimentaria con Soberanía, enfocada en los sistemas alimentarios tradicionales
- b) El Programa de Prevención y Reducción de Riesgo por Impactos del Cambio Climático, para reducir la vulnerabilidad y riesgo ante desastres de origen natural, desencadenados o intensificados por el cambio climático.

El gobierno de Bolivia gestiona ante el BID un financiamiento de 500 millones de dólares para la implementación de los cinco programas.

ECUADOR: FORMULACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO 2023-2027

En Ecuador, diversos instrumentos legales formulados entre 2017 y 2021 establecieron la importancia de formular e implementar el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNA-CC), como un instrumento clave para reducir el riesgo climático, incrementar la resiliencia y la capacidad adaptativa en el país.

En 2021, el Acuerdo Ministerial 017 del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica de Ecuador (MAATE) como Autoridad Ambiental Nacional, estableció lineamientos para cada una de las etapas del PNA-CC (formulación, implementación, seguimiento, evaluación y actualización), incluyendo contenidos mínimos. Ese año, el MAATE junto con el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC) de Ecuador, inician la formulación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Ecuador para el periodo 2023-2027, asistidos por el Proyecto Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PLANACC), liderado por el MAATE con apoyo del PNUD y financiado por el Fondo Verde del Clima.

La formulación se enfocó en los 6 sectores de desarrollo priorizados en la Primera NDC del Ecuador y en su Plan de Implementación:

1. Asentamientos Humanos,
2. Patrimonio Hídrico,
3. Patrimonio Natural,
4. Soberanía Alimentaria,

Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, 5. Salud, y 6. Sectores Productivos y Estratégicos. Así, desde una visión nacional, se establecieron lineamientos y directrices que guían la implementación de medidas y metas de adaptación, y el seguimiento al avance en su implementación y su impacto.



ACTIVIDADES MÁS SIGNIFICATIVAS

- a) Revisión y alineamiento con directrices de la CMNUCC, y con las prioridades establecidas en el Plan de Creación de Oportunidades (2021–2025) del Ecuador, la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012–2025 y la Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) 2020–2025 y su Plan de Implementación (PI).
- b) Formulación de lineamientos para realizar análisis sectoriales de riesgo climático actual y futuro, bajo el marco metodológico del 5º y 6º Reportes de Evaluación del IPCC, teniendo como insumos, las tendencias climáticas y oceánicas (1985–2015) y sus proyecciones futuras (2020–2050), y la determinación del riesgo climático en cada sector, como función de la amenaza, exposición y vulnerabilidad, y esta última, como función de la sensibilidad y capacidad adaptativa, involucrando el análisis de estos componentes y sus interacciones biofísicas.
- c) Identificación de medidas de adaptación en cada uno de los 6 sectores de análisis, a partir de la base técnica y científica señalada, para ser implementadas por diferentes actores, y medidas de adaptación centradas en grupos de atención prioritaria (GAP), que potencialmente son más vulnerables ante las amenazas climáticas.
- d) Determinación de brechas y vacío de datos para la actualización y operativización del PNA-CC de Ecuador.
- e) Generación de insumos con grupos sectoriales técnicos, validación con delegados técnicos del CICC, y socialización con actores locales y sectoriales.

EL ROL DE ANDES RESILIENTES

El proyecto, por su afinidad temática con los sectores de Soberanía Alimentaria, Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (SAG), facilitó la asistencia técnica al MAATE, para la realización del análisis de riesgo climático en este sector que cumple un rol relevante en la economía del país en la producción de alimentos y generación de empleo e ingresos para pequeños y medianos productores. Para el análisis, se priorizaron cultivos relevantes a nivel nacional y con mayor disponibilidad de información sobre clima, suelo, cultivo y manejo de la producción. Se analizaron los impactos

actuales del cambio climático sobre los rendimientos y se simuló los impactos del clima a futuro, aplicando modelos biofísicos, para luego determinar el riesgo climático del sector, e identificar las medidas de adaptación concordantes. El proyecto participó igualmente en los procesos de consulta para posicionar, entre las prioridades de adaptación del SAG, a la agricultura familiar campesina, y prestó asistencia técnica para el diseño del sistema de monitoreo, reporte y verificación de las medidas de adaptación del SAG.

RELEVANCIA DE LOS RESULTADOS

El PNA-CC fue aprobado en 2022 para el período 2023–2027. Con su formulación, Ecuador dio un paso más en el cumplimiento de los compromisos de la CMNUCC, en particular con la Decisión 1/CP.16 adoptada en la COP16, que estableció el proceso para que los países en desarrollo formulen y ejecuten sus planes nacionales de adaptación, junto al artículo 7 del Acuerdo de París. EL PNA-CC, al establecer las prioridades nacionales de adaptación del Ecuador, ha dado el marco a la integración de la adaptación climática en la planificación sectorial y territorial del país, niveles en los cuales corresponde determinar prioridades sectoriales y locales que deben abordarse en el mediano y largo plazo, para contribuir al desarrollo sostenible del país. Su hoja de ruta identifica a los responsables de la implementación de medidas y metas, el fortalecimiento de capacidades requerido y las potenciales fuentes de financiamiento, así como los mecanismos de seguimiento, incluyendo un sistema de monitoreo, reporte y verificación; disponiendo la evaluación de sus resultados cada 4 años, para su consiguiente actualización.



PERÚ: ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

En 2021, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego del Perú (MIDAGRI) y la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMSAN), deciden iniciar la formulación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Perú (PNSAN), para fortalecer el marco de políticas públicas existentes y su coherencia interna, actualizarlas a las nuevas dinámicas que configuran el problema público de inseguridad alimentaria.

MIDAGRI solicita la asistencia técnica del proyecto regional Andes Resilientes para la formulación de la PNSAN, siguiendo los lineamientos metodológicos establecidos por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú (CEPLAN), para la formulación de políticas públicas nacionales, y considerando la condición climática. El proyecto facilitó la asistencia técnica en las dos primeras de cuatro fases de dicho proceso.

ACTIVIDADES MÁS SIGNIFICATIVAS

- ▶ Revisión de la Guía de Políticas Nacionales de CEPLAN y sus herramientas.
- ▶ Recopilación y procesamiento de información relevante (estadísticas, estudios, publicaciones, etc.).
- ▶ Entrevistas a profundidad a informantes clave y grupos focales.
- ▶ Reuniones de revisión, análisis y validación de avance, y aprobación con miembros de la COMSAN y del MIDAGRI.

FASES DE FORMULACIÓN DE LA PNSAN ASISTIDAS

Análisis de la situación actual, para delimitar, enunciar y modelar el problema público (árbol de problemas, causas y efectos). Lo que involucró:

- ▶ Análisis de los efectos del cambio climático sobre la seguridad alimentaria, basado en escenarios climáticos al 2050 y el análisis de los riesgos del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en 5 áreas temáticas: agua, agricultura, bosques, pesca-acuicultura y salud, que tienen correlación directa e indirecta con la seguridad alimentaria y nutricional.
- ▶ Identificación y análisis de las causas directas e indirectas, y de los efectos de “la alta inseguridad alimentaria moderada o grave en forma permanente en la población”, delimitado como problema público central.
- ▶ Análisis de brechas en materia de innovación agraria, que inciden en la productividad, reducción de riesgos y resiliencia climática de la producción y, por tanto, en la disponibilidad y estabilidad de alimentos, dos de las dimensiones de la seguridad alimentaria.

Análisis prospectivo, para establecer una definición del futuro deseado, identificar, evaluar y seleccionar alternativas de solución. Para ello, se realizó:

- ▶ Análisis de tendencias, riesgos, oportunidades y formulación de escenarios, considerando eventos disruptivos de relevancia que podrían incidir en la inseguridad alimentaria, con el propósito de identificar medidas para mitigar o aprovechar las condiciones presentes y futuras.
- ▶ Definición y narrativa del futuro deseado.
- ▶ Identificación, evaluación y selección de alternativas de solución.

LA CONDICIÓN CLIMÁTICA EN LA PNSAN

- ▶ Se evidenció que los mayores efectos del cambio climático se concentran sobre la disponibilidad, acceso y estabilidad de alimentos provenientes de la agricultura, pesca y acuicultura.
- ▶ Entre las causas del problema público están la alta vulnerabilidad de los productores agrarios y acuícolas ante condiciones climáticas adversas, lo que influye en la menor disponibilidad de alimentos y el aumento de la vulnerabilidad climática, que influye en la vulnerabilidad de los entornos alimentarios a condiciones externas.
- ▶ Los factores de innovación tecnológica que inciden positivamente sobre la productividad de la agricultura, y la disponibilidad de alimentos, lo hacen también sobre la reducción de riesgos y resiliencia climática de dicha producción, y la estabilidad de alimentos. Por lo cual, la atención de brechas en productos y servicios de innovación agraria podrían conjugarse con ambos propósitos.
- ▶ Entre las tendencias que incidirían sobre la inseguridad alimentaria futura están el aumento de la frecuencia de los eventos climáticos extremos, la mayor escasez hídrica, la erosión y degradación de los suelos. La ocurrencia de un evento extraordinario, el fenómeno de El Niño, es un suceso disruptivo con alta probabilidad de cambios a futuro y por tanto de alta relevancia.
- ▶ Las medidas anticipatorias que adopta la PNSAN, incluye diversas medidas de adaptación y reducción de riesgo climático previstas en las NDC del sector agrario.
- ▶ La narrativa de la situación futura, deseada para el 2050, resalta la reducción de los impactos de los eventos climáticos extremos y de la escasez hídrica sobre la disponibilidad de alimentos, la reducción de las pérdidas de cultivos y crianzas ante siniestros, y la disminución de la degradación de suelos; a través de medidas de mitigación y adaptación del cambio climático.
- ▶ Las alternativas de solución seleccionadas frente a la vulnerabilidad de los sistemas alimentarios a condiciones externas son:

1. Incentivos y financiamiento para la producción agroecológica.

2. Conservación de la agrobiodiversidad.

3. Proyectos de agricultura climáticamente inteligente.
4. Proyectos de infraestructura natural.

5. Desarrollo de tecnologías de resiliencia al cambio climático.

6. Implementación de sistemas de alerta temprana.
7. Ampliar seguros agrarios para productores.

8. Capacitación en buenas prácticas para adaptación al cambio climático.

9. Programas de protección social adaptativa.

RELEVANCIA DE LOS RESULTADOS

La formulación de la PNSAN en su tercera y cuarta fase continuó con el apoyo técnico de la FAO. Esta experiencia evidencia la incorporación del enfoque climático en la formulación de políticas públicas sectoriales y multisectoriales en el Perú, cuando el cambio climático incide en el problema público que la política busca atender. Su valor radica en lo metodológico: lograr que una política pública incorpore el enfoque climático de manera pertinente, coherente y sistemática, y convertirse en un referente para aplicar este enfoque en otras políticas públicas.



Coordinadores nacionales:

Perú: Maruja Gallardo

Tel. +51 1 444 0401 anexo 102

Email: Maruja.Gallardo@helvetas.org

Bolivia: Osvaldo Limachi

Tel. +591-(2) - 2794487 / 2790826

Email: Osvaldo.Limachi@helvetas.org

Ecuador: Pamela Olmedo

Tel. +593 99 871 2499

Email: pamela.olmedo@avina.net

Oficinas:

Perú/Regional: Av. Ricardo Palma 857,
Miraflores, Lima

Bolivia: C. Gabriel René Moreno N° 1367.
Edificio Taipi. Oficina 1. Pisos 2 y 3 Urbani-
zación San Miguel, Bloque H. Zona Calacoto,
La Paz

Ecuador: Isabel La Católica N24-274 y,
Galavis esq, Quito 170143