

Policy Paper

Experiencias de adaptación al cambio climático en Bolivia y recomendaciones para políticas públicas

DIRK HOFFMANN

Febrero de 2015

- La adaptación al cambio climático en Bolivia está todavía en sus inicios y aún no existe una conciencia generalizada de que la adaptación es una prioridad para los próximos años y décadas.
- Hay grandes vacíos de información y conocimiento sobre los impactos esperados del cambio climático y las potenciales medidas de adaptación necesarias, lo que limita las iniciativas de adaptación al cambio climático.
- La coyuntura económica actual favorable constituye un impedimento para la adaptación al cambio climático en el área rural, en la medida en que una importante parte de los ingresos ya no dependen de la agricultura y por tanto ya no dependen del clima.
- En Bolivia no existe una política nacional de cambio climático ni de adaptación, aunque ya se encuentran en fase de elaboración a cargo de la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra.
- Se constata una profunda crisis de las políticas públicas, que se expresa principalmente a través de un fuerte proceso de desinstitucionalización, tendencias de re-centralización, inestabilidad política y pérdida de hábitos de planificación.

En el presente vivimos en un mundo nuevo y desconocido, con un clima en constante cambio.

Con la actual trayectoria de emisiones, el mundo se encuentra en camino a un calentamiento global promedio de más de 4 °C hasta fines del siglo – cifra que casi se duplica para el territorio boliviano. Algunos investigadores¹ han señalado que las medidas de adaptación que serían apropiadas para un aumento de 2 °C, con un aumento de 4 °C podrían ser completamente insuficientes. Adaptarse a un mundo de cuatro grados más caliente será un proceso sustancial y transformacional.

Con un aumento de temperatura de 4 °C, Bolivia será otra ya en pocas décadas². Los desafíos para el país comienzan con la necesidad de asumir la magnitud del reto que significa el cambio climático para la adaptación, que todavía no está siendo plenamente entendida.

Hay una falta de conciencia sobre la dimensión de los impactos del cambio climático, que dificulta tomarlos en cuenta adecuadamente en la planificación de las inversiones y proyectos, especialmente en el sector de agua, agricultura, energía y medio ambiente; tanto de sistemas naturales como de sistemas humanos.

Esto significa, en resumen, que en el momento que Bolivia se prepara para definir políticas nacionales, departamentales y municipales de adaptación al cambio climático, los enfoques tradicionales sobre medidas de adaptación corren peligro de quedar obsoletos desde el momento de su concepción.

Debido a la inercia del sistema climático, el clima no hallará un nuevo equilibrio, sino que ingresará a un proceso continuo de cambio; eso necesita un proceso de adaptación continua.

La coyuntura económica actual constituye un impedimento para la adaptación al cambio climático en el área rural.

La bonanza económica experimentada actualmente en Bolivia tiene múltiples impactos en relación al cambio climático y más específicamente respecto a la adaptación. Por una parte, está disminuyendo la dependencia económica relacionada a las actividades agropecuarias de los pequeños productores, sobre todo en el Altiplano y los Valles. En consecuencia, eventos meteorológicos

¹ Stafford-Smith, M. *et al.* (2011). *Rethinking Adaptation for a 4 °C world. Philosophical Transactions of the Royal Society.* Oxford, Gran Bretaña

² Hoffmann, D. y C. Requena (2012). *Bolivia en un mundo 4 grados más caliente. Escenarios sociopolíticos ante el cambio climático para los años 2030 y 2060 en el altiplano norte.* La Paz, Bolivia

adversos, como suelen estar en aumento con el cambio climático, aunque tengan los mismos efectos, ya no impactan en las economías de las familias rurales de la misma manera.

Se puede decir que la diversificación de fuentes de ingreso a sectores no directamente relacionados al clima se convierte en estrategia de adaptación. En resumen, se observa un interés solamente modesto de dedicarse o invertir en procesos y medidas de adaptación.

En base a los datos demográficos y el análisis de la economía campesina, se constata que Bolivia ya no es un país predominantemente rural. Además, hay que despedirse de la visión de "campesinos de tiempo completo", ya que los ingresos provenientes de rubros no-agrícolas ocupan cada vez mayor volumen.

Este hecho debe tener consecuencias para enfocar las estrategias de ACC. Para muchas regiones, especialmente en el Altiplano, podría significar cambiar una visión productiva por una visión de "guardianes del paisaje", garantes de los servicios ecosistémicos de una determinada región.

No existe una política nacional de cambio climático.

Actualmente, Bolivia no cuenta con una política nacional de adaptación al cambio climático, tampoco con estrategias de adaptación o mitigación. Recién con la conformación de la Autoridad de la Madre Tierra (APMT) en marzo de 2014, se ha retomado el tema de la adaptación al cambio climático en el marco del ejercicio en curso de formular una política nacional de cambio climático. Después de la iniciativa prometedora con la formulación del Mecanismo Nacional de Adaptación al Cambio Climático (MNACC) entre 2005 y 2007 desde el nivel del gobierno central no ha habido ningún impulso hacia la ACC.

Los programas de ACC a nivel nacional, apoyados por la cooperación internacional, muestran avances interesantes, especialmente en el nivel municipal, pero carecen de una institucionalidad contraparte funcional a nivel de gobierno. En consecuencia, las experiencias obtenidas han tenido poca divulgación y no han sido transversalizadas hacia otros sectores del aparato estatal. En resumen, los últimos 10 años han sido una década perdida para la adaptación del país a los impactos del cambio climático.

El departamento del Beni muestra mayores avances en la ACC que la región del Altiplano norte.

A nivel de la Gobernación del departamento de La Paz, no existen ni políticas ni programas enfocados a la adaptación al cambio climático. La presencia institucional del tema cambio climático en su estructura es muy débil.

En el Beni, como consecuencias de la ocurrencia de dos inundaciones fuertes durante los últimos años (2008/09 y 2014), la Gobernación cuenta con una estructura para la atención de desastres. Al parecer, los desastres tienen el potencial de fomentar procesos de aprendizaje y de iniciar ciertas actividades.

Los municipios del área rural –tanto del Altiplano norte como del Beni- de manera general muestran dificultades de comprender y atender los impactos del cambio climático de forma adecuada. Generalmente carecen de estructuras específicas y personal calificado en el tema.

Las estructuras supra-municipales, las Asociaciones de Municipios parecen haber perdido toda vigencia, cuando es en realidad es a través de sus estructuras que se debería organizar el intercambio de experiencias y la capacitación del personal municipal.

En el nivel de las comunidades hemos podido constatar mayor conciencia y un mayor número de iniciativas y actividades de encontrar formas de enfrentar los impactos del cambio climático.

Hay una profunda crisis de las políticas públicas a nivel de país.

Existe una profunda crisis de las políticas públicas en el país que dificulta el diseño y la implementación de políticas, programas y proyectos de adaptación al cambio climático. Esta realidad se manifiesta a través de un proceso fuerte de desinstitucionalización, tendencias de re-centralización, que no necesariamente respetan la institucionalidad formal y una pérdida de cultura y costumbre de planificación, que desde la implementación de la Participación Popular había tenido notables avances.

El proceso de desinstitucionalización es caracterizado por la falta de políticas públicas bien definidas y el poco respeto por vías formales en el relacionamiento entre niveles político-administrativos y grupos de interés para la atención a la población. Se constata también un bajo grado de respeto a normas y procedimientos establecidos. Predominan relaciones asistencialistas y paternalistas. Ejemplos incluyen la donación de semillas o la perforación de pozos en comunidades rurales desde la Gobernación o el Ministerio, sin involucramiento de los respectivos municipios, las instancias responsables del desarrollo rural de sus jurisdicciones.

En el ámbito de planificación, es notable la inexistencia de un Plan Nacional de Desarrollo aprobado y según lo que se ha podido percibir, también es el caso del departamento del Beni. El departamento de La Paz cuenta con su Plan de Desarrollo Departamental, pero este no constituye un mayor referente para los actores del departamento.

En el caso de los municipios, se ha podido ver muy pocas evidencias de una planificación estratégica. Muchos municipios o no contaban con un PDM actualizado, y mucho menos lo implementaban. En palabras del PNUD, “existe un vacío de información para la planificación, que incluye, instrumentos de planificación (PDM, POT), el marco normativo, y los recursos técnicos y financieros se encuentran incompletos”³. En relación a la adaptación al cambio climático, esta situación impide la acumulación de conocimientos de experiencias, que son elementos esenciales para llevar adelante procesos adaptativos, porque estos necesitan círculos de retroalimentación y ajustes continuos.

Prevención y manejo de conflictos se perfilan como tareas futuras prioritarias.

El tema de la escasez o falta de acceso al agua muy probablemente llevará a un fuerte aumento de situaciones conflictivas, tanto entre comunidades como entre municipios, incluyendo las ciudades de La Paz y El Alto, por lo cual uno de los temas de trabajo importantes en el futuro serán la prevención y el manejo de conflictos.

De manera general, apoyar el desarrollo de políticas activas y mecanismos correspondientes para balancear intereses rurales y urbanos es un tema que debe merecer mayor atención.

Para el área rural, otra estrategia consiste en el uso de métodos participativos para combinar conocimientos tradicionales con conocimientos científicos. Esto significa reconocer y estudiar las experiencias de la adaptabilidad climática de las poblaciones indígenas y campesinas del país, pero también explorar nuevas formas de adaptación a los impactos del cambio climático.

La construcción de institucionalidad es una precondition necesaria para el fortalecimiento de las capacidades adaptativas.

Existen ejemplos de buenas iniciativas de políticas, programas y proyectos de adaptación al cambio climático que tienen el potencial de servir como puntos de entrada para apoyar o fomentar la adaptación al cambio climático (ACC).

El fomento de la construcción de institucionalidad como tarea subyacente para cualquier iniciativa de adaptación al cambio climático constituye una condición imprescindible. Sin las condiciones mínimas de gobernanza, los intentos de adaptarse a los impactos del cambio climático tendrán escasas posibilidades de ser

³ PNUD Bolivia (2011). Tras las huellas del cambio climático en Bolivia: adaptación en agua y seguridad alimentaria, La Paz, Bolivia

exitosas. Apoyar la creación y el funcionamiento de mecanismos de coordinación interinstitucional y entre diferentes niveles de gobierno son tareas esenciales.

La mayoría de las experiencias de ACC a nivel local han sido posibles gracias a los aportes de diferentes ONG, ya sea en cooperación con los gobiernos locales, o directamente con las comunidades.

Un reto pendiente es la transversalización y réplica de las experiencias ya existentes de ACC. Esto comprende la visibilización de estas experiencias y el apoyo necesario para incorporarlas en los niveles superiores respectivamente.

Una de las orientaciones principales para las estrategias y acciones de ACC es el fortalecimiento de las capacidades adaptativas, entendidas como Ajuste en sistemas humanos o naturales en respuesta a los estímulos climáticos actuales o esperados o sus efectos, que modera los daños o explota oportunidades beneficiosas.

Esto vale tanto para las instancias de gobierno, como para las comunidades y la población en general. Como las medidas de adaptación al cambio climático son específicas al contexto, lo mismo vale para las capacidades adaptativas. Por lo tanto, no hay una descripción estándar de cuáles exactamente serían las capacidades adaptativas de una comunidad o de un municipio.

Frente a la incertidumbre sobre el comportamiento futuro del clima, otra estrategia es el trabajo con escenarios futuros, permitiendo la visualización de diferentes enlaces en relación a los impactos esperados del cambio climático para una cierta región.

También en relación a la capacitación se sugiere buscar nuevas formas de capacitación. Considerando que la ACC exige experimentación y actualización constante, las capacitaciones deberían ser diseñadas de forma dinámica, para poder acompañar procesos.

De forma idónea, el aspecto del cambio climático tendría que verse incorporado como tema transversal, en todos los documentos de planificación, comenzando con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, tanto a nivel nacional como a niveles departamentales como municipales.

Un tema adicional que ya se dibuja en el horizonte, es la necesidad del traslado de asentamientos y poblaciones enteras de regiones donde las capacidades de adaptación se constate que han sido rebasadas, como ya es el caso de algunas comunidades ribereñas en el Beni. Estructurar una conversación acerca de esta temática para evaluar las implicancias concretas en términos de infraestructura para la planificación territorial y también éticas aparece como una tarea urgente en este ámbito.

Consideraciones finales y orientaciones para políticas públicas

Buenos niveles de gobernanza –entendida como la interacción fluida y oportuna entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado- son elementos cruciales para hacer funcionar estrategias y medidas de adaptación al cambio climático. Sin el adecuado funcionamiento de las instituciones y sin su interrelación con otras instancias de la sociedad, como el sector académico o el gremial, y sin coordinación con la sociedad en general, será muy difícil hacer frente a los impactos del cambio climático de una forma oportuna.

En la presente coyuntura –tanto política, como económica - la posibilidad de trabajar el tema de ACC con las instancias públicas es limitada. Por lo tanto se recomienda privilegiar los niveles sub-nacionales y el trabajo través de organizaciones locales, indígenas, campesinas y de productores, para luego llevar estas experiencias al nivel municipal para que sean transformadas en políticas públicas. Aquí la cooperación con ONGs puede ofrecer una salida parcial al dilema.

Frente a las múltiples debilidades de la gestión departamental, resulta evidente que para la región del Altiplano norte una orientación hacia los municipios, tanto rurales como urbanos, parece ser el enfoque más prometedor para la promoción de la ACC mediante políticas y programas específicos. El municipio rural de Batallas y el municipio urbano de La Paz constituyen casos interesantes por los avances logrados en la incorporación de la ACC en sus estructuras y procesos de planificación y ambos municipios podrían servir de buenos ejemplos a otros de la región.

En el caso del departamento del Beni, se sugiere una orientación tanto hacia la gobernación como hacia los municipios, siempre aplicando una lógica incluyente con todos los actores de la jurisdicción. En el caso de la Gobernación existe una base institucional de trabajo, que es el Centro de Operaciones de Emergencias (COE).

El seguimiento acerca de los diferentes obras grandes de infraestructura en el departamento del Beni, como ser el proyecto azucarero de San Buenaventura y la construcción del puente sobre el Río Beni (entre esta población y Rurrenabaque, la construcción de la carretera por el TIPNIS y los proyectos de centrales hidroeléctricas El Bala (Rurrenabaque), Cachuela Esperanza y Riberao (Guayaramerín) serían otras tareas importantes, debido a sus impactos medioambientales y socioeconómicos esperados. La realización de estudios de impacto en cooperación con actores locales y la divulgación de la información respectiva hacia el nivel nacional serían aportes para la discusión sobre políticas de ACC.

El presente "*policy paper*" ha sido elaborado en base al estudio sobre adaptación al cambio climático en Bolivia "Experiencias de adaptación al cambio climático en Bolivia y recomendaciones para políticas públicas en base a dos estudios de caso: Altiplano norte y departamento de Beni" preparado para la Fundación Friedrich Ebert (FES).

Sobre el autor

Dirk Hoffmann es investigador y consultor independiente. Es coordinador del Instituto Boliviano de la Montaña – BMI y editor del *Klimablog* (www.cambioclimatico-bolivia.org).