

Diálogos Interculturales

Introducción a la adaptación al cambio climático en diálogo con Pueblos Indígenas

Julio-Agosto 2022



Índice

Introducción	5
Desde el conocimiento de los Pueblos Indígenas. Por Claudia Herrera	6
Desde la ciencia: aproximación conceptual al cambio climático. Por la Coordinación de Adaptación al Cambio Climático.	9
¿Qué es el cambio climático?	9
Medidas de respuesta	11
Riesgos climáticos	11
Impactos observados	15
Adaptación al cambio climático	16
Contexto internacional	19
El reconocimiento de las comunidades en la conservación y manejo de los recursos naturales y sus derechos de participación	19
La participación de las comunidades en la lucha contra el cambio climático y la adaptación	20
Contexto nacional	22
La Ley nacional de cambio climático N° 27.520	22
Los instrumentos de planificación sobre cambio climático de la Argentina	23
Bibliografía	28
Anexo	30
Glosario	30

Índice de siglas y acrónimos

Siglas	Acrónimos
AbC	Adaptación basada en las comunidades
AbE	Adaptación basada en ecosistemas
AbG	Adaptación basada en géneros
AR5	Quinto Informe de Evaluación del IPCC
CA	Comunicación de Adaptación
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNULD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
COP	Conferencia de las Partes
ELP	Estrategia de desarrollo resiliente con bajas emisiones a Largo Plazo
GEI	Gases de efecto invernadero
GIR	Gestión Integral de Riesgos
IIFPCC	Foro Internacional de Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
LCIPP	Plataforma de las Comunidades Locales y Pueblos Indígenas
NDC	Contribución Determinada a Nivel Nacional
PNA	Plan Nacional de Adaptación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REDD+	Reducción de las emisiones de la deforestación

Índice de figuras

Figura 1: ¿Cómo llegamos al cambio climático?

Figura 2: Efecto invernadero

Figura 3: Ejemplo de riesgo

Figura 4: Evaluación del Riesgo según 5to informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)

Figura 5: Impactos y riesgos del cambio climático en Argentina

Figura 6: Marco nacional e internacional de la adaptación al cambio climático

1. Introducción

El cambio climático es un fenómeno que afecta a todas las personas del mundo como así también a todas las actividades tanto económicas, culturales y sociales. **Pero este fenómeno no afecta a todos por igual: existe una parte de la población que resulta especialmente vulnerable ante sus impactos.**

En la Argentina, se identifica dentro de estas poblaciones en situación de mayor compromiso a los **pueblos indígenas de todo el país, tanto por su rol activo en la preservación de la biodiversidad como en las problemáticas que enfrentan en los territorios.** La Ley nacional N° 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global del año 2019 y su Decreto Reglamentario N° 1.030 del año 2020, establecen que **deben ser priorizados por la Autoridad Nacional y las Autoridades Locales al momento del armado de las políticas públicas,** tanto en materia de adaptación como de mitigación al cambio climático.

Además, la ley destaca la **importancia en la participación pública** en general, nuevamente priorizando a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, a través de mecanismos a nivel nacional y subnacional, y cumpliendo así, las normas nacionales e internacionales sobre la materia. Esto resulta una pieza clave al momento del armado del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, como así también de los Planes de Respuesta jurisdiccionales.

Es por ello que, en el marco del diseño y elaboración del Plan Nacional de Adaptación (PNA), se desarrollaron y continúan perfeccionando herramientas para facilitar la puesta en marcha de un proceso participativo con énfasis en la representación de los pueblos indígenas. Este proceso tiene como **objetivo generar un diagnóstico participativo de los riesgos e impactos del cambio climático, e identificar su visión y formas de responder a ellos.**

En este sentido, el presente material de capacitación contiene diversas herramientas conceptuales con miras a fortalecer las capacidades y oportunidades, para enriquecer los espacios de diálogo, identificar y priorizar riesgos debido a los efectos del cambio climático y contribuir a la construcción colectiva de conocimientos y buenas prácticas que mejoren la calidad de vida de los pueblos y las comunidades. Además, este manual tiene como objetivo contribuir a la implementación de procesos de capacitación y fortalecimientos políticos y sociales sobre competencias climáticas contemplado en el Artículo 6 de la CMNUCC y el Artículo 12 del Acuerdo de París.

2. Desde el conocimiento de los Pueblos Indígenas. *Por Claudia Herrera*¹

En la lógica de crecimiento económico-consumista ilimitado se ha otorgado al mercado un papel decisivo por el que debe transitar esta humanidad. No se ha oído a sectores de la sociedad que vienen planteando el desarrollo desde otras perspectivas como lo son los Pueblos Indígenas. Los problemas ambientales contemporáneos como los impactos generados por el calentamiento global-Cambio Climático, el debilitamiento de la capa de ozono, el achicamiento de la masa polar, las crecientes dificultades en el acceso al agua y merma significativa de su calidad, la pérdida de especies y bosques, erosión y pérdida de suelos, contaminación atmosférica, constituyen motivos de alerta para pensar que la carrera por el crecimiento económico es claramente insostenible y que no se deben mantener los mismos patrones de producción y consumo hasta ahora llevados adelante sobre todo por las economías más ricas del planeta.

La visión de occidente ha manifestado por siglos dominar la naturaleza, para nosotr@s indígenas es cuidar de ella y todas las formas de vida que habitan en ella, tiene un sentido trascendente. Desde las propias cosmovisiones los problemas ambientales generados por el ser humano, son interpretados en términos de desequilibrios, enfermedad y pobreza, generados por la acción depredadora del sistema de desarrollo extractivista y mercantilista, según la perspectiva originaria, no debemos tomar de la Madre Tierra, más que lo necesario para la subsistencia, la relación abarca la dimensión espiritual y respeto por la vida, ofrendándola y cuidando de ella en toda su gran diversidad.

Es imperativo comenzar a tomar en serio los límites finitos del planeta, la escasez de recursos y las restricciones en sus funciones de absorción de residuos y ritmo de reposición natural de los recursos no renovables, el Cambio Climático sus causas y efectos, provocando grandes desequilibrios y desastres naturales.

Se debe considerar que la complejidad de los problemas actuales demanda respuestas integrales, contundentes, que den sentido a la vida, que doten nuevamente a la naturaleza de su significado propio, independientemente de la economía, y que identifiquen puntos de encuentro entre lo natural, lo social, la ecología y la cultura, lo material, inmaterial y lo simbólico.

Desarrollo con Identidad prioriza la relación armónica con la naturaleza, contenido en “El Buen Vivir”. El desarrollo con identidad de los pueblos indígenas refiere a un proceso que

¹ OMTA: Comunidad Huarpe Guaytamari, Uspallata, Mendoza. Vicepresidenta de la Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina (ONPIA).

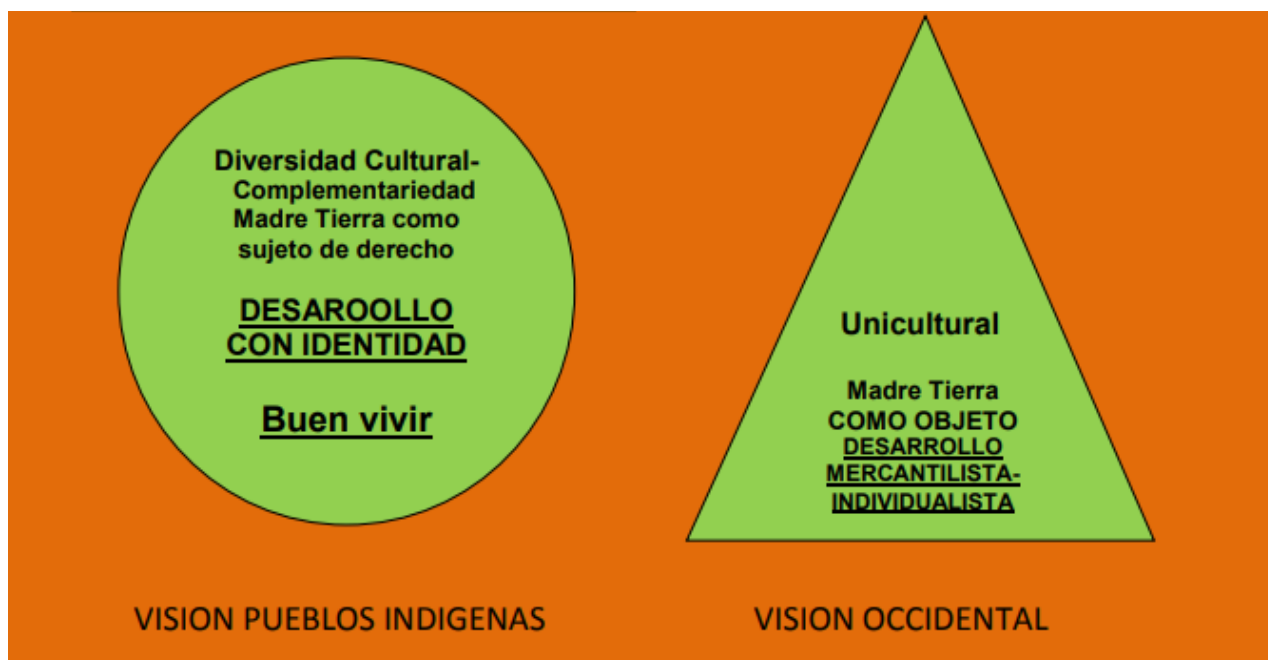
comprende el fortalecimiento de las tierras y territorios indígenas, la buena administración de los recursos naturales, la generación y el ejercicio de autoridad, y el respeto a los valores y derechos culturales, económicos, sociales, jurídicos e institucionales de los pueblos indígenas, de acuerdo a su propia cosmovisión y gobernabilidad”

En este contexto, y recogiendo el conocimiento milenario de los pueblos ancestrales, ha comenzado a configurarse un paradigma que contradice la noción del progreso sin fin: la noción del Buen Vivir.

Buen Vivir busca la consecución de un equilibrio entre los seres humanos y la naturaleza. Propone romper con la visión antropocéntrica que ha colocado a la naturaleza al servicio de los seres humanos y la ha convertido en su objeto de manipulación, dominio y apropiación, el Buen Vivir parte del principio de que todo forma parte de una unidad, tejido de la vida y que la alteración de un elemento fractura la estabilidad del flujo vital. Apela por tanto a recrear una forma de coexistencia con la naturaleza que en lugar de asentarse sobre la explotación de los recursos en los territorios hasta su agotamiento, promueva su optimización para el bienestar colectivo. **TERRITORIOS DONDE “SOMOS”** y se manifiesta toda la vida, nuestras ancestras y ancestros, y nuestra espiritualidad.

Más allá de los aspectos ecológicos, el Buen Vivir reconoce la necesidad de garantizar una vida plena para las comunidades humanas y la Biodiversidad. Ponemos énfasis, en la reciprocidad como principio fundacional de la convivencia humana (Cosmovivencia) y el de la complementariedad en todos los ámbitos. En la búsqueda de una vida plena, el Buen Vivir está íntimamente ligado a la interculturalidad y a la plurinacionalidad y a la necesidad de repensar nuevas formas de organización social y política de un modelo de desarrollo incluyendo el desarrollo con identidad y el encuentro entre saberes ancestrales y de los logros alcanzados en el mundo contemporáneo.

Los Pueblos indígenas venimos proponiendo entonces políticas públicas y modelos de desarrollos de-coloniales, promover la voluntad social para iniciar una reconciliación entre los seres humanos y la Madre Tierra y para establecer el cimiento de un nuevo pacto civilizatorio hacia un verdadero sentido del Buen Vivir fundamental en un Plan de adecuación al Cambio Climático.



En la cosmovisión de los pueblos originarios, la unión indisoluble de su ambiente-biodiversidad, respecto como se entiende y mira el mundo", cada pueblo, cada cultura es el espejo del mundo natural - territorio en el que vive-. La diversidad cultural es el espejo de la diversidad natural. La obra de la Creación es la unidad de la diversidad, donde coexisten todas las vidas en un equilibrio armónico. Cada vez que se arrasa un bosque, se violenta una forma de vida, se pierde una lengua, se corta una forma de civilización, se comete un TERRICIDIO.

La ética de una adaptación al "Cambio Climático" sostiene que los bienes ambientales son valorizados por la cultura a través de cosmovisiones, espiritualidad y creencias que son resultado de prácticas milenarias de transformación y co-evolución con la naturaleza. Esta ética involucra estrategias de conocimientos complementarios incluyendo las ciencias, y tecnologías y espiritualidad de los PUEBLOS ORIGINARIOS, en una política de la interculturalidad y el diálogo de saberes incluidos en la propuesta del El Buen Vivir.

3. Desde la ciencia: aproximación conceptual al cambio climático. Por la *Coordinación de Adaptación al Cambio Climático*.

3.1. ¿Qué es el cambio climático?

El clima de la Tierra ha cambiado muchas veces a lo largo de la historia. Según la ciencia, estas variaciones se debieron a cambios naturales que se han producido en el equilibrio entre la energía solar entrante y la energía que envía la Tierra hacia el espacio. Sin embargo, **desde la Revolución Industrial se han multiplicado exponencialmente las actividades antrópicas, es decir, acciones o intervenciones realizadas por el ser humano, vinculadas con la quema de combustibles fósiles (petróleo, carbón mineral y gas natural), procesos industriales y generación de residuos urbanos.** Esto, además, fue acompañado por la expansión de la agricultura, la ganadería y el aumento de la deforestación.

Todo esto ha producido, y sigue produciendo, grandes y continuas liberaciones de los llamados Gases de Efecto Invernadero (GEI), que continúan acumulándose en la atmósfera. Estas concentraciones están por encima de los niveles naturales, incrementando así el efecto invernadero y causando el cambio climático.

Figura 1: ¿Cómo llegamos al cambio climático?



Fuente: elaboración propia

Cabe aclarar que, el efecto invernadero es un proceso natural por el cual los GEI que están presentes en la atmósfera “atrapan” la radiación que la Tierra recibe. Este fenómeno hace posible la vida en la Tierra, pero el exceso de emisiones de GEI generado por las actividades humanas, muy por encima de los niveles naturales, ha producido un desbalance en este

proceso natural, provocando diferentes impactos en el clima de la tierra que son visibles hoy en día.

Figura 2: Efecto invernadero

Gases GEI

(gases efecto invernadero)



Dióxido de carbono



Óxido nitroso



Perfluorocarbonos



Metano



Hexafluoruro de azufre

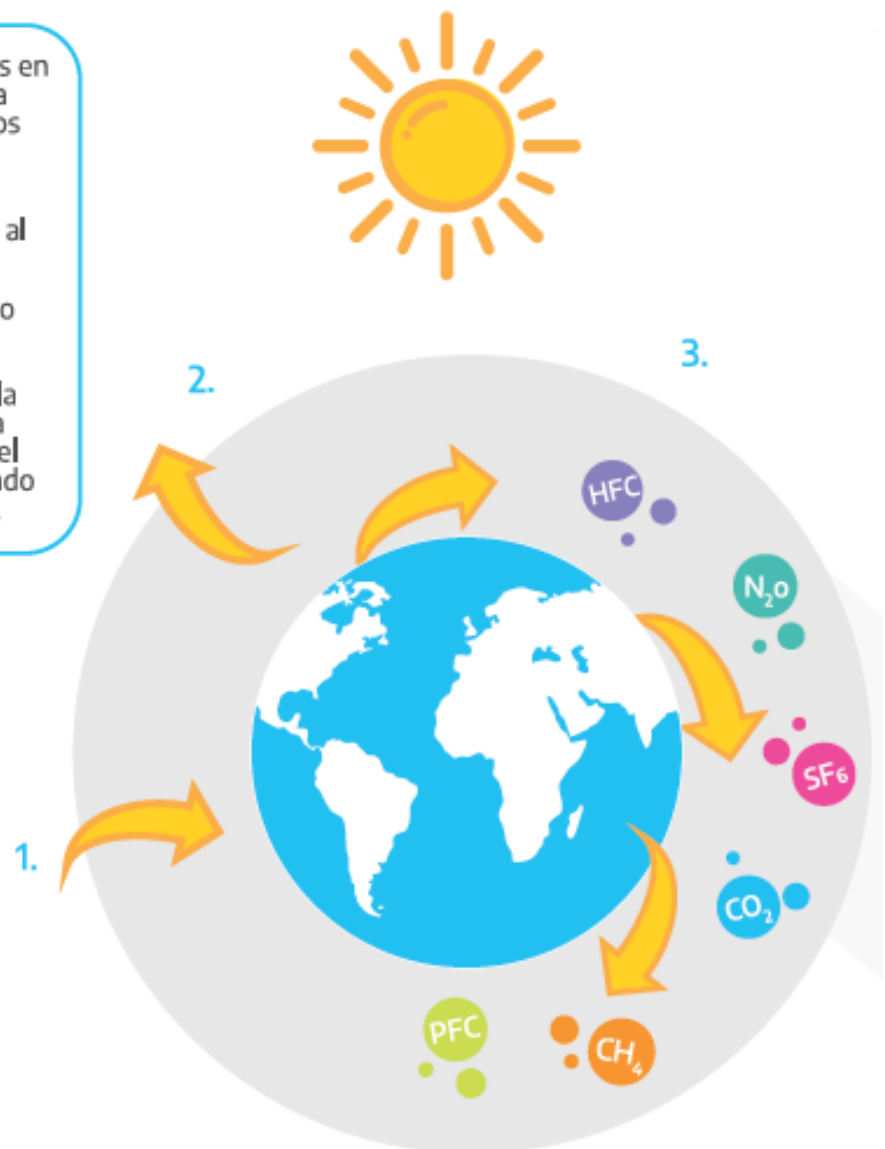


Hidrofluorocarbonos

1. La radiación solar es en parte absorbida por la superficie terrestre, los océanos y los hielos.

2. Una parte de la radiación es devuelta al espacio.

3. Los gases del efecto invernadero (GEI) presentes en la atmósfera "atrapan" la radiación que la tierra devuelve generando el proceso natural llamado "efecto invernadero".



Fuente: elaboración propia

Teniendo esto en cuenta y, de acuerdo con la Ley N° 27.520, el cambio climático es definido como **“el cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”**.

3.2. Medidas de respuesta

Como medidas de respuesta a los efectos del cambio climático, aparecen la mitigación y la de adaptación, siendo éstas definidas en el artículo 3 de la Ley N° 27.520, de la siguiente manera:

- ▶ **Mitigación:** acciones orientadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero responsables del cambio climático así como medidas destinadas a potenciar, mantener, crear y mejorar sumideros de carbono. Por ejemplo, los árboles, dentro de otros servicios ecosistémicos que brindan, mitigan el cambio climático ya que almacenan grandes cantidades de dióxido de carbono en su interior.
- ▶ **Adaptación:** las políticas, estrategias, acciones, programas y proyectos que puedan prevenir, atenuar o minimizar los daños o impactos asociados al cambio climático y explorar y aprovechar las nuevas oportunidades de los eventos climáticos. Por ejemplo, una medida de adaptación para la región puede ser la forestación y restauración de bosques nativos como así también establecer un sistema de monitoreo participativo y de alerta temprana.

En este manual, **abordaremos la adaptación al cambio climático, sus conceptos claves y explicaremos por qué es importante que los pueblos indígenas sean parte y se involucren activamente** en identificar los riesgos asociados con el cambio climático y aportar en el armado de las medidas de prevención que minimicen los impactos.

3.3. Riesgos climáticos

Un concepto necesario para abordar la adaptación al cambio climático es el de **riesgo**. Existen diferentes maneras de definir al riesgo, pero en este documento se toma la que propone el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) en su Quinto Informe de Evaluación (AR5) que **identifica al riesgo como la relación entre la amenaza o peligro, la exposición y la vulnerabilidad**.

En pocas palabras, el riesgo refiere a las consecuencias potenciales adversas (aún no ocurridas) de un **peligro o amenaza** relacionada con el clima, los cuales también pueden derivarse de las respuestas de adaptación o mitigación a dicho peligro/amenaza (IPCC, 2019). El nivel del riesgo (que puede ser alto, medio o bajo) está dado por la gravedad de la amenaza, el grado de vulnerabilidad y la exposición.

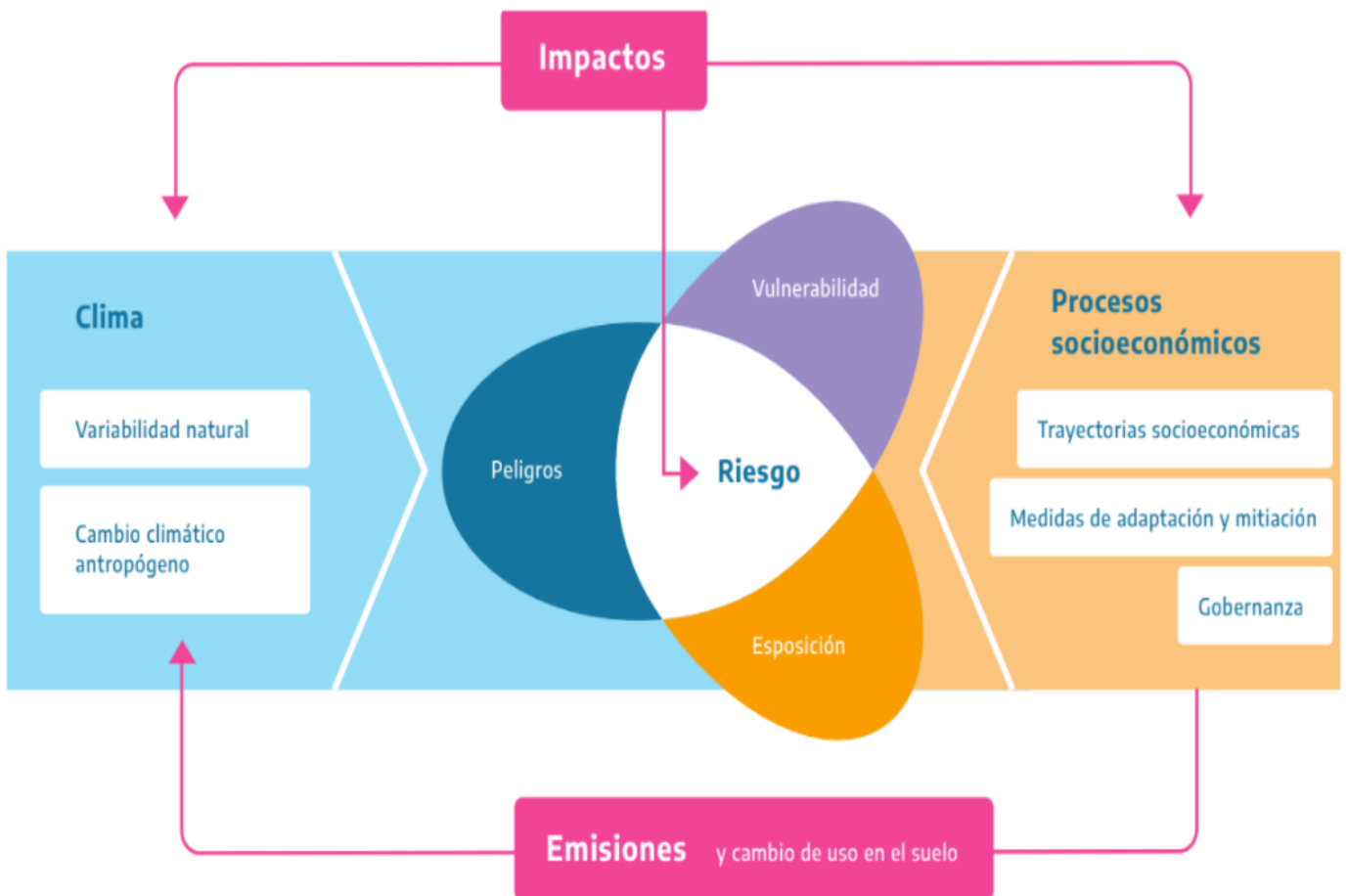
Figura 3: Ejemplo de riesgo

<p>Ejemplo de riesgo: afectaciones a la transitabilidad de los caminos por deterioro de las vías de acceso a la comunidad producido por eventos de inundación recurrente (asociado al incremento de lluvias)</p>	
<p><u>Situación A:</u> La zona cuenta con puentes adecuados de acceso, mantenimiento y control de los caminos, sistema de monitoreo en las cuencas de los ríos (servicios de alerta de crecidas) (Riesgo bajo)</p>	<p><u>Situación B:</u> La zona no cuenta con puentes adecuados de acceso, no realiza mantenimiento y control de los caminos, y no incorpora servicios de alerta de crecidas. Frente a una situación de crecida de los ríos, por el aumento de lluvias, deja a las comunidades incomunicadas, sin acceso a los espacios de reunión, a las dependencias de salud, escuelas, y a las localidades. (Riesgo alto)</p>

Fuente: elaboración propia

Por lo tanto, **una amenaza grave puede generar un riesgo bajo si la población o sistema es resiliente, es decir que cuenta con recursos para sobreponerse, o no está expuesto porque cuenta con alternativas para evitarlo.**

Figura 4: Evaluación del Riesgo según 5to informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)



Fuente: IPCC, 2014

- ▶ La **amenaza o peligro** refiere a un evento o tendencia física natural o inducida por personas que puede ocurrir de manera potencial, y causar la pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como daños y pérdidas a la propiedad, la infraestructura, los medios de vida, la prestación de servicios, los ecosistemas y los recursos ambientales (IPCC, 2019).

Quando se analizan las amenazas en el contexto del cambio climático, se hace referencia a los **eventos climáticos extremos de manifestación repentina** y sus impactos físicos, por ejemplo, a precipitaciones intensas que generan inundaciones o crecidas de cuerpos de agua por vientos fuertes. **Pero también** pueden referir a **cambios graduales y de manifestación lenta** (tendencias), tales como los cambios en los regímenes medios de lluvia o temperatura, erosiones costeras, disminución de nieve, entre otros.

- ▶ La **exposición** hace referencia a la presencia de personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos, especies y ecosistemas, infraestructuras, bienes económicos, sociales o culturales en áreas con riesgo de verse afectadas por amenazas vinculadas al cambio climático (IPCC, 2019). Por ejemplo, poblaciones costeras en áreas afectadas por sudestadas o poblaciones sobre zonas inundables.
- ▶ La **vulnerabilidad** se define como las características y las circunstancias propias de una comunidad, sistema o bien que los hace susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza. Esto incluye, por ejemplo, a las condiciones sociales, económicas, culturales, institucionales y/o de infraestructura que hacen susceptible a una población frente a una amenaza determinada. Estas condiciones existen previo a la ocurrencia de un desastre y determinarán la intensidad de los daños que produzca la amenaza. Por lo tanto, el grado de daño que pueda causar un desastre se relaciona directamente con la existencia de mayores o menores condiciones de vulnerabilidad.

Es importante distinguir dos componentes que tienen influencia en el nivel de vulnerabilidad: **la sensibilidad o susceptibilidad**, esto es el grado en que una comunidad puede verse afectada según determinadas características, por ejemplo, condiciones de vida y habitacionales, nivel nutricional, acceso al agua y otros factores; y la **capacidad de adaptación**, es decir la capacidad de los sistemas, las instituciones, los seres humanos y otros organismos para adaptarse ante posibles daños, aprovechar las oportunidades o afrontar las consecuencias.

A partir de estas definiciones, se puede evidenciar las consecuencias que el cambio climático tiene para los países de América Latina y el Caribe. No sólo por el nivel de riesgo asociado a los efectos adversos del clima al que muchas comunidades están expuestas debido a su ubicación geográfica, sino también por las altas tasas de desigualdad estructural que tiene la región. Esto es **producto de causas históricas, políticas, económicas, sociales, culturales, y tiende a potenciar dichos impactos en zonas con menor capacidad de adaptación**. Se incluye, por ejemplo, a comunidades sin infraestructura adecuada, que dependen directamente de los recursos naturales para su subsistencia, que viven en condiciones económicas desfavorables y que han sufrido discriminación histórica (Albar Díaz et al., 2020).

Por consiguiente, el cambio climático aumenta la **desigualdad de las personas en situación de vulnerabilidad, agravando la discriminación, la violencia y la exclusión de mujeres y**

diversidades por factores como la edad, la pertenencia étnica, la identidad de género, la condición socioeconómica, la discapacidad, entre otros.

En general, las mujeres tienen acceso limitado a los elementos que podrían incrementar su capacidad de adaptación al cambio climático, como son, el acceso a educación, acceso a la tierra, agua y créditos, participación en la toma de decisiones, capacitación y tecnología. Esto se debe a que, a diferencia de los varones, son ellas las que dedican una mayor cantidad de su tiempo buscando y recogiendo agua, alimentos, combustible y realizan las tareas domésticas y de cuidado no remuneradas. Se calcula que alrededor del 78% de las mujeres rurales de Latinoamérica y el Caribe, se dedican al trabajo agrícola la mayor parte de su vida (Banco Mundial, 2016).

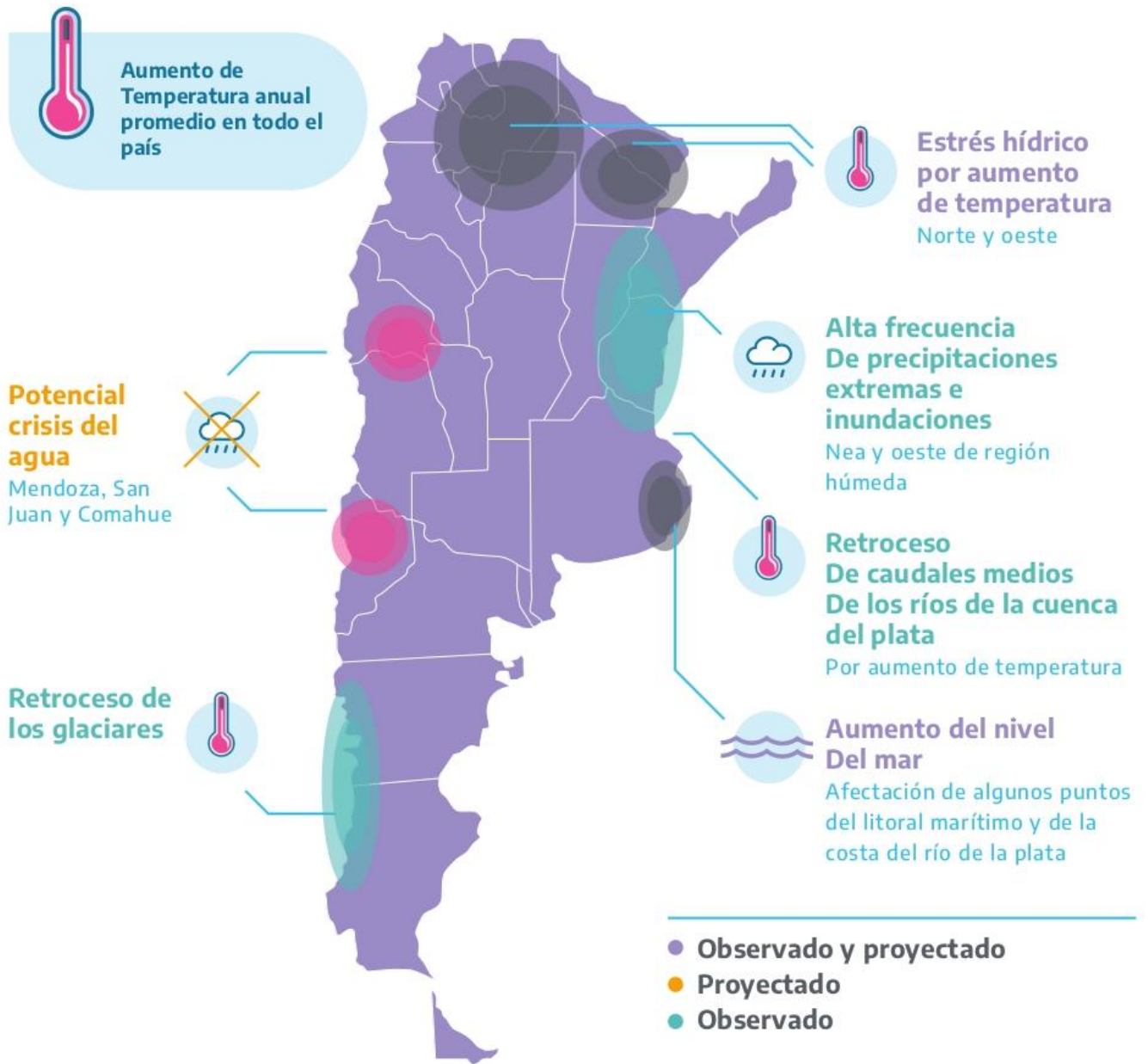
Asimismo, se ha evidenciado que luego de un evento climático, las mujeres y niñas se ven más expuestas a la violencia y la explotación sexual, sobre todo cuando tratan de acceder a alimentos o satisfacer otras necesidades básicas (Fondo de Población de Naciones Unidas, 2010).

Partiendo de que mujeres y diversidades tienen la fortaleza y capacidad necesaria para combatir el cambio climático, es fundamental darle voz y voto en los procesos de participación y toma de decisiones que contribuyan a acciones de adaptación eficientes, equitativas y justas.

3.4. Impactos observados

Por otra parte, es clave establecer **la diferencia entre el riesgo y los impactos**. Como se mencionó, el primero aún no ocurrió, mientras que al hacer referencia a los impactos, se señalan las consecuencias o resultados que ya se evidencian en el territorio. En otras palabras, es la materialización de un riesgo en los sistemas humanos y/o naturales.

Figura 5: Consecuencias asociadas al cambio climático en Argentina



Fuente: MAyDS, 2019.

3.5. Adaptación al cambio climático

La adaptación, según la Ley N° 27.520, se refiere a **“los ajustes en sistemas naturales y humanos en respuesta a estímulos climáticos actuales o esperados, minimizando el riesgo de daño o aprovechando las oportunidades beneficiosas”**.

La adaptación debe:

- ▶ contribuir a proteger y mantener los servicios que prestan los ecosistemas (protección, regulación, provisión, etc.);
- ▶ facilitar el acceso de la sociedad a recursos naturales físicos, humanos, políticos y financieros, de manera tal que se mantengan su seguridad, bienestar y se reduzca su vulnerabilidad;
- ▶ y también a que las instituciones identifiquen y desarrollen políticas que incrementen su resiliencia al clima y que las fortalezcan en la generación de nuevas opciones de adaptación (Feliu et al., 2015).

Las acciones de adaptación pueden ser abordadas desde diversos enfoques que, a los fines de la planificación del proceso de adaptación, se consideran necesarios y prioritarios. Entre los enfoques que utiliza la Argentina, se encuentran:

- ▶ **Adaptación basada en ecosistemas (AbE)** se entiende como el uso racional de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, como parte de una estrategia más amplia de adaptación, para ayudar a las personas a adaptarse a los efectos adversos del cambio climático.
- ▶ **Adaptación basada en comunidades (AbC)**, tiene como objetivo aumentar la capacidad de adaptación de las comunidades con el fin de reducir su vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático. Se trata de procesos liderados por comunidades que, a partir de sus prioridades, necesidades, conocimientos y capacidades locales, planifican estrategias de adaptación para enfrentarse a los impactos del cambio climático a corto, mediano y largo plazo.
- ▶ **Adaptación basada en géneros (AbG)**, identifica las necesidades, oportunidades y capacidades diferenciales de varones, mujeres y diversidades para la adaptación. Supone tener en cuenta el fortalecimiento de la autonomía física, política y económica de mujeres y LGBTI+²; la mejora de las condiciones de habitabilidad de los territorios y el acceso a recursos; su participación en los procesos de consulta y toma de decisiones, y la visibilización y reconocimiento de los trabajos de cuidados, imprescindibles para la sostenibilidad de la vida³.

² Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, intersex y otras identidades sexo-genéricas diversas.

³ Conforme a los objetivos propuestos para este taller, se trabajará desde una perspectiva de género binaria.

- ▶ **Gestión integral del riesgo (GIR)**, contempla las actividades referidas al estudio y monitoreo de las amenazas, la reducción de la vulnerabilidad y el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad, así como también, la planificación y acción frente a emergencias y, de ser necesario, las actividades para el restablecimiento de las condiciones normales de vida tras la emergencia o desastre.

4. Contexto internacional

4.1. El reconocimiento de las comunidades en la conservación y manejo de los recursos naturales y sus derechos de participación

Desde hace muchos años, en el marco internacional se viene reconociendo, promoviendo y fortaleciendo el papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades en el diseño y desarrollo de políticas públicas para hacer frente al cambio climático y darle respuesta. Esto ha generado que los países en todo el mundo, aprueben diferentes normas y desarrollen instrumentos para garantizar los derechos de los pueblos y también su participación en la toma de decisiones.

Uno de los instrumentos legales más importantes es el **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**, del año 1989, ratificado por la Ley N° 24.071.

Establece la importancia de respetar a las diferentes culturas y formas de vida de los pueblos indígenas. Además, detalla cuestiones como el empleo, la educación, la seguridad social, la salud, la cultura, las lenguas, religiones y la cooperación. Según el artículo 7:

(...)“Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”.

Además, en la **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo** (1992) se reconoce en su Principio 22 el papel de los pueblos indígenas en la conservación y para alcanzar el desarrollo sostenible:

(...)“Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible”.

Por otra parte, el **Convenio sobre Diversidad Biológica** y la **Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD)** (1994) resaltan la importancia de sus sistemas de vida y sus conocimientos tradicionales. En este sentido, la Conferencia de las Partes de la CNULD⁴, en su quinta reunión, celebrada en Nairobi, Kenya, en el año 2000, en la decisión V/16, reconoce la importancia de la conservación de los conocimientos, las innovaciones, las prácticas de las comunidades indígenas y locales y la conservación de las identidades culturales. Además, resalta la importancia del papel que desempeña la mujer en la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica (decisión V/16, párrafo 16).

En el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica, se adoptó en el año 2014 el **Protocolo de Nagoya**, el cual trata sobre el acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios que deriven de la utilización de los mismos. Este protocolo destaca la necesidad de reconocer los conocimientos tradicionales de los pueblos y comunidades respecto a los recursos genéticos que se encuentren en su posesión, y asegurar que cuando existan beneficios (que pueden ser monetarios y no monetarios) por la utilización de estos recursos, se compartan de manera justa y equitativamente con las comunidades.

Finalmente, la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, fue aprobada por la Asamblea General en el año 2007. Reconoce el derecho de los pueblos indígenas a su autodeterminación, a ejercitar sus prácticas y costumbres, a ser representados a través de sus propias instituciones; al consentimiento libre, previo e informado a los procesos de desarrollo en sus tierras; a controlar y mantener sus conocimientos tradicionales.

4.2. La participación de las comunidades en la lucha contra el cambio climático y la adaptación

En otro orden, es fundamental mencionar cómo se ha trabajado el tema de comunidades locales y pueblos indígenas en la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático -CMNUCC-** (1992). Este es el instrumento internacional más importante sobre cambio climático aprobado a la fecha y su objetivo general es lograr *“la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en*

⁴ La Conferencia de las Partes de la CNULD es el órgano supremo de toma de decisiones de la Convención y comprende los gobiernos ratificantes y las organizaciones regionales de integración económica, como la Unión Europea.

un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.

En el marco de la CMNUCC se han aprobado dos instrumentos: en 1997 el Protocolo de Kioto y luego, en 2015, el Acuerdo de París. Vale aclarar que el Acuerdo de París recién entra en vigor en el año 2020, reemplazando a su predecesor, el Protocolo de Kioto.

Bajo esta Convención, los Estados que son Parte de la CMNUCC y de los diferentes acuerdos, se reúnen anualmente en las denominadas “Conferencia de las Partes” (COP). En este sentido, en estas COP se toman decisiones sobre cómo poner en marcha los instrumentos y en caso de ser necesario, la actualización de los mismos, en busca de cumplir los objetivos que se prevén.

En el año 2008, se crea el Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático (IIFPCC por sus siglas en inglés) con el objetivo de garantizar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Cabe destacar la celebración de la COP16 del año 2010 en Cancún, ya que en esta fueron por primera vez incluidos en las decisiones, los derechos de los pueblos indígenas y *la protección de la biodiversidad reconocida por algunas culturas como la Madre Tierra (AP)*. De esta forma, se incluye un marco internacional de principios que busca evitar o mitigar los posibles riesgos y potenciar los beneficios asociados, por ejemplo a través de la implementación de acciones REDD+ (Reducción de Emisiones provenientes de la Degradación y Deforestación de los Bosques).

En la COP21, en su decisión 1, párrafo 135, la Conferencia de las Partes reconoce ***“la necesidad de reforzar los conocimientos, las tecnologías, las prácticas y los esfuerzos de las comunidades locales y los pueblos indígenas para hacer frente al cambio climático y darle respuesta, y establece una plataforma para el intercambio de experiencias y mejores prácticas sobre la mitigación y la adaptación de manera holística e integrada”***. Esta Plataforma ya se encuentra en funcionamiento⁵.

Por su parte, el Acuerdo de París, instrumento internacional que se encuentra vigente a la fecha, reconoce que los Estados deberán promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos de los pueblos indígenas. Y en lo que respecta a la

⁵ <https://lcipp.unfccc.int/>

adaptación al cambio climático, **reconoce que las acciones de adaptación de cada país deberán tener un enfoque participativo y transparente y que tome en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, basado en los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales, siempre que sea posible.** Además, resalta la importancia de garantizar la integridad de todos los ecosistemas, incluidos los océanos, y la protección de la biodiversidad, reconocida por algunas culturas como la Madre Tierra, y observando también la importancia que tiene para algunos el concepto de "justicia climática", al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático.

5. Contexto nacional

5.1. La Ley nacional de cambio climático N° 27.520

Tal como se mencionó antes, los compromisos que la Argentina asumió a nivel internacional encuentran su fuente en diversas normas nacionales que garantizan los derechos de los pueblos indígenas en la acción climática nacional.

La herramienta clave en este tema es la Ley N° 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global aprobada el 20 de diciembre de 2019, y su Decreto Reglamentario N° 1030 del 17 de diciembre de 2020.

A través de ella, se establecen los **presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en todo el territorio nacional, trabajando en la mejora y consolidación de una política climática nacional en base a una planificación local.**

Entonces, **¿qué significa que una ley sea de presupuestos mínimos?** Según la Ley General del Ambiente N 25.675, un presupuesto mínimo (que es un tipo de ley creada por el artículo 41 de la Constitución Nacional con la reforma en el año 1994) es *"una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental"*. Existen diversos tipos de estas leyes, por ejemplo:

- ▶ algunas regulan el uso, manejo, conservación y/o establecen límites sobre un recurso natural en particular, como la Ley de Bosques Nativos N 26.331 o la Ley de Protección de Glaciares N 26.639;

- ▶ otras pueden prohibir o regular de manera estricta actividades del hombre que puedan ser nocivas para el ambiente, como la Ley de Gestión de Residuos Industriales N 25.612 o la Ley de Quema N 26.562; y
- ▶ también pueden promover acciones, proyectos o líneas de trabajo para fortalecer la política nacional ambiental, como la Ley de Educación Ambiental N 27.621 o la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental N 25.831

Si bien Argentina es un país federal donde las provincias se reservan para sí mismas la administración de sus recursos naturales, cabe resaltar que **toda ley aprobada por el Congreso Nacional en el marco del artículo 41 de la Constitución Nacional debe ser cumplida por todas las jurisdicciones sin excepción**. Ya que se entiende que para lograr una política ambiental nacional, coherente y uniforme, **todo el país debe cumplir con un mismo criterio básico común de protección ambiental**.

Este tipo de normas suelen crear diversas herramientas, instrumentos, procesos y obligaciones, sobre las cuales cada provincia puede regular para que sean aún más protectoras del ambiente y de los derechos, pero nunca pueden vulnerar los mismos.

5.2. Los instrumentos de planificación sobre cambio climático de la Argentina

Volviendo a la Ley N 27.520 de cambio climático nacional, esta norma detalla entre de sus objetivos clave:

- ▶ establecer las **estrategias, medidas, políticas e instrumentos relativos al estudio del impacto, la vulnerabilidad y las actividades de adaptación** al Cambio Climático que puedan garantizar el desarrollo humano y de los ecosistemas; y
- ▶ **reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales** ante el Cambio Climático, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios.

Para cumplirlos, crea diversos instrumentos y herramientas:

- ▶ **Plan Nacional de Adaptación y Mitigación:** el objetivo de este es la proyección de políticas de Estado en materia de adaptación y mitigación del cambio climático. Busca también la integración de las políticas, estrategias y las medidas de mitigación y adaptación a los procesos claves de planificación, y la incorporación del

concepto de los riesgos climáticos futuros, su monitoreo y su manejo en los planes de formulación de políticas;

- ▶ **Planes de Respuesta jurisdiccionales:** son las acciones y medidas de adaptación y mitigación que cada provincia debe desarrollar a través de un proceso participativo;
- ▶ **Gabinete Nacional de Cambio Climático:** espacio de interacción y trabajo de todos los actores nacionales y subnacionales, públicos y privados, que cuenta con diferentes instancias de trabajo para consensuar los lineamientos e instrumentos de la política climática nacional en materia de adaptación y mitigación. Cuenta con diferentes instancias de trabajo, de acuerdo a los participantes y en lo que respecta a la participación de los pueblos indígenas, tiene lugar en la Mesa Ampliada;
- ▶ **Sistema Nacional de Información sobre el Cambio Climático:** es un instrumento de diagnóstico que cuenta con diversa información para entender el impacto del cambio climático en nuestro territorio, las pérdidas y daños, las diferentes vulnerabilidades de las regiones y las fuentes y sumideros de gases de efecto invernadero, entre otros.

Por otra parte, las líneas y estrategias detalladas en los instrumentos y herramientas anteriores, resultan importantes para cumplir con los compromisos internacionales, tales como:

- ▶ **Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC):** documento que indica los compromisos asumidos por los países que forman parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y que deben llevar a cabo para intensificar sus acciones contra el cambio climático, ya sea para reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (acciones de mitigación) o para adaptarse a los impactos producidos por ese fenómeno (acciones de adaptación). Argentina presentó su segunda NDC en diciembre del año 2020 y actualizó su meta de mitigación en noviembre de 2021.
- ▶ **Comunicación de Adaptación (CA):** reporte mediante el cual las Partes comunican sus avances y necesidades relativas a la adaptación. Según los Párrafos 10 y 11 del artículo 7 del Acuerdo de París, esta *“puede incluir sus prioridades, sus necesidades de aplicación y apoyo, sus planes y sus medidas, sin que ello suponga una carga adicional para las Partes que son países en desarrollo”*. Asimismo, esta debe ser presentada y actualizada periódicamente. Esto puede hacerse como un componente

o conjuntamente con otros documentos, como por ejemplo las contribuciones nacionalmente determinadas. Argentina presentó su segunda CA en conjunto con la segunda NDC en 2020.

- ▶ **Plan Nacional de Adaptación (PNA):** instrumento que permite establecer los lineamientos de la adaptación a nivel nacional, para integrarla en los procesos de planificación del desarrollo nacional, provincial y municipal; con el fin de reducir la vulnerabilidad frente a los efectos adversos del cambio climático en el país. Según el Marco de Adaptación de Cancún adoptado por la Decisión 1/CP.16 en la 16a COP, este sirve como *medio para determinar las necesidades de adaptación a mediano y largo plazo y elaborar y aplicar estrategias y programas que atiendan a esas necesidades*".
- ▶ **Estrategia de Desarrollo a Largo Plazo Bajo en Emisiones y Resiliente (ELP):** lineamientos generales de largo plazo que seguirá el país de manera integral a fin de hacer frente a los desafíos que presenta el cambio climático y transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero, hasta alcanzar y mantener su neutralidad. De este modo, la ELP se orienta a reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático, y a dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos.
- ▶ **Estrategia Nacional de Acción para el Empoderamiento Climático:** de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6 de la CMNUCC y del Artículo 12 del Acuerdo de París, la estrategia se apoya en la educación, la formación, la sensibilización social, el acceso a la información, la participación ciudadana y la cooperación internacional como elementos indispensables para la implementación de procesos de capacitación y fortalecimientos políticos y sociales sobre competencias climáticas. Este manual es un elemento que contribuye a la implementación de este tipo de instrumentos y procesos de capacitación y sensibilización.

Los lineamientos de la planificación de la adaptación se indican en el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNAYMCC), establecido por la Ley N° 27.520. En este sentido, este permitirá establecer líneas estratégicas que funcionen como marco para los diversos procesos de planificación de la adaptación, tanto a nivel sectorial como subnacional. Por ello, el componente de adaptación del PNAYMCC presentará un abordaje regional, con medidas específicas para cada región, complementando los esfuerzos de las jurisdicciones, de acuerdo a las disposiciones del artículo 20 de la Ley n° 27.520. Por su

parte, el abordaje sectorial de la adaptación será canalizado a través de los Planes Sectoriales⁶ desarrollados por las diversas áreas de gobierno a nivel nacional. Asimismo, se cuenta con la Estrategia de Desarrollo a Largo Plazo Bajo en Emisiones y Resiliente (ELP-ARG) con los lineamientos de adaptación a 2050. En línea con lo anterior, se tiene la Estrategia Nacional de Acción para el Empoderamiento Climático (EnACE), actualmente en desarrollo, la cual estará orientada a abordar los componentes de educación, formación, participación, sensibilización y acceso público a la información en materia de cambio climático. Por último, las acciones y medidas subnacionales de adaptación se determinan en los Planes de Respuesta de las jurisdicciones.

Argentina debe presentar el Plan Nacional de Adaptación (PNA) ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), de acuerdo al Marco de Adaptación de Cancún adoptado por la Decisión 1/CP.16 en la 16a Conferencia de las Partes de la CMNUCC, y bajo el Párrafo 9 del artículo 7 del Acuerdo de París. Este será presentado este año, de acuerdo al compromiso asumido en el proyecto ARG 19/003 financiado por el Fondo Verde del Clima, coordinado por la Dirección Nacional de Cambio Climático e implementado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este documento contendrá el componente de adaptación del PNAyMCC.

El armado de todos estos documentos y estrategias debe ser realizado en el marco de un proceso participativo que dé prioridad a los grupos sociales en mayores condiciones de vulnerabilidad. La Autoridad Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como las Autoridades Locales, las cuales van a definir cada una de las provincias, deben garantizar procesos participativos que brinden participación a todos los actores interesados en la temática del cambio climático y asimismo, que permita alcanzar las mejores acciones en materia de adaptación.

Estos procesos también favorecen a la búsqueda de soluciones conjuntas, como así también a la educación, la sensibilización de la población en general y aumentar así, las capacidades individuales y de las comunidades respecto al cambio climático y sus impactos.

En línea con lo anterior, se está trabajando en la elaboración del componente de adaptación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNAyMCC) en el marco del Gabinete Nacional de Cambio Climático, mediante un proceso participativo con los distintos actores interesados. Este presentará un abordaje regional, con medidas específicas para cada región, complementando los esfuerzos de las jurisdicciones en la

⁶ Actualmente, existen siete (7) planes sectoriales de acción climática nacional, aprobados en 2019 y en proceso de revisión: Agro, Transporte, Energía, Salud, Infraestructura, Bosques e Industria.

elaboración de sus Planes de Respuesta, de acuerdo a las disposiciones del artículo 20 de la Ley n° 27.520.

Hasta el momento, se ha trabajado en identificar las brechas de capacidades para la implementación de adaptación, y en establecer mecanismos y herramientas para reducirlas. Asimismo, se estableció un proceso para el abordaje de temas priorizados por cada región (según la división del COFEMA) en el marco de un proceso participativo con autoridades provinciales, las áreas del gobierno nacional y la sociedad civil. Finalmente, se está brindando apoyo en la elaboración del componente de adaptación de los Planes Sectoriales del nivel nacional y de los Planes de Respuesta Jurisdiccionales.

Figura 6: Marco nacional e internacional de la adaptación al cambio climático



Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

Congreso de la Nación Argentina (20 de noviembre de 2019). Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global [Ley N° 27.520]. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333515/norma.htm>

Congreso de la Nación Argentina (1ro de septiembre de 2016). Aprobación del Acuerdo de París [Ley No 27.270]. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/343259/norma.htm>

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Acuerdo de París. , (2015) Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992) Naciones Unidas.

CMNUCC Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change:Community-basedadaptation

CMNUCC (2011) Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17o período de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011.

CMNUCC (2015) Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015.

CNULD. (2019). The Global Land Outlook, Latin America and the Caribbean Thematic Report. Bonn: CNULD.

Poder Ejecutivo Nacional (18 de diciembre de 2020). Decreto Reglamentario N 1030 de la Ley N 27.520. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/345380/norma.htm>

MAyDS, 2020. Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, República Argentina. Disponible en:

https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Argentina%20Second/Argentina_Segunda%20Contribuci%C3%B3n%20Nacional.pdf

MAyDS, 2021. Actualización de la meta de emisiones netas de Argentina al 2030 de la Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, República Argentina. Disponible en: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Argentina%20Second/Actualizacion%CC%81n%20meta%20de%20emisiones%202030.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (A/Res. 61/295). Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York.

Organización Internacional del Trabajo. (27 de junio de 1989). Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Ginebra.

International Panel on Climate Change (2001) Climate Change 2001. Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contributions of the Working Group III to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge.

International Panel on Climate Change (2018) : Annex I: Glossary [Matthews, J.B.R. (ed.)]. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. In Press

SAyDS. (2014). Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. "Cambio Climático en Argentina; Tendencias y Proyecciones" (Centro de Investigaciones del Mar y la Atmósfera). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: SAyDS.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2009). Connecting Biodiversity and Climate Change Mitigation and Adaptation: Report of the Second Ad Hoc Technical Expert Group on Biodiversity and Climate Change. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2010). Decisión adoptada por la conferencia de las partes en el convenio sobre la diversidad biológica en su décima reunión. Nagoya: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Anexo

1. Glosario

1. Temperatura

- a. Noches tropicales: definido como el número anual de días en que la temperatura mínima diaria fue mayor a 20°C
- b. Ola de calor: Los eventos de 3 días consecutivos o más en los que simultáneamente las temperaturas máximas y mínimas diarias superen su correspondiente percentil 90 (que varía según la localidad).
- c. La evapotranspiración se produce a través de la evaporación del agua presente en la superficie terrestre, junto con la que está en mares, ríos y lagos y la que procede también de la tierra, incluyendo la transpiración de los seres vivos, en especial de las plantas.

2. Precipitación

- a. Lluvias o precipitaciones intensas: En términos generales se emplean tres indicadores para hablar de aumento de la intensidad de las lluvias o precipitaciones: precipitaciones máximas diarias, precipitaciones acumuladas en 5 días y precipitaciones acumuladas anualmente en precipitaciones diarias por arriba de determinado percentil.
- b. Sequía: Número máximo de días consecutivos con precipitación menor a 1mm en cada año