

Revista Difusiones, ISSN 2314-1662, Num. 20, 2(1) enero-julio 2021, pp.163-182  
Fecha de recepción: 17-04-2021. Fecha de aceptación: 12-06-2021

# La política de adaptación al cambio climático en Argentina

## Desafíos post acuerdo de París y ley 27.520

The policy of adaptation to climate change in Argentina. The challenges post Paris agreement and law n° 27,520

María Luz Falivene Fernández<sup>1</sup>  
luz.falivene@gmail.com

Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Santa Fe, Argentina

### Resumen

Los Estados han dado diversos tipos de respuestas a los impactos derivados del cambio climático y, principalmente los países en desarrollo, con dificultades no menores. El presente artículo realiza un breve análisis del abordaje de la adaptación al cambio climático, tanto en el nivel internacional como en el caso argentino, objeto particular de estudio de

<sup>1</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales (Siglo 21) maestranda en Economía y Derecho del cambio climático (FLACSO Argentina) especializándose en temas de adaptación y en Género, Cambio Climático y Desastres (FLACSO Uruguay). Miembro del equipo de investigación Argentina 1.5°, Co-fundadora y Directora de Investigación en Fundación Sustentabilidad Sin Fronteras, Ex Directora Ejecutiva de Fundación TierraVida y Global Shaper (alumni). Actualmente es asesora técnica en adaptación de la Dirección Nacional de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

este escrito. En este sentido, en primer lugar el documento destaca los principales hitos de su tratamiento en la arena internacional; posteriormente, se analiza la recepción del tema en el plano doméstico y su abordaje mediante las dimensiones institucional y político-normativa; y finalmente, se identifican los desafíos a los que se enfrenta actualmente la agenda de adaptación.

Este trabajo da cuenta del rol activo, aunque de bajo perfil, que ha tenido y tiene Argentina en temas de adaptación en el ámbito global. Además, se da cuenta del acercamiento principalmente teórico de la gestión integral de riesgo de desastres y la adaptación, la diversificación temática-sectorial y la inclusión de elementos de adaptación blanda en los instrumentos de política pública sobre el tópico. Asimismo, se identifican una serie de desafíos, a saber: el lograr un abordaje territorial y articulado con los distintos actores que hacen parte de la adaptación en el país; el conseguir coherencia entre los instrumentos del nivel internacional, nacional y subnacional sobre el tema y; por otra parte, el traducir los objetivos que en ellos se plasman, en resultados concretos, medibles y que den cuenta de los cambios.

## Palabras clave

cambio climático, adaptación, políticas públicas.

## Abstract

*National States have answered in many different ways to the effects of climate change and, mainly developing countries, with no minor difficulties. This article makes a brief analysis of the approach to climate change adaptation, at the international level and with especial focus in Argentina. In this sense, firstly the document highlights the main milestones of its treatment in the international arena; secondly, the reception of the issue at the domestic level through the analysis of the institutional and political-normative dimensions; and finally, the article identifies the current challenges on the adaptation agenda.*

*The article illustrates the active role, albeit low profile, that Argentina has had and continues to have in adaptation issues at the global level. In addition, it takes into account the approach to comprehensive disaster risk management and adaptation, mainly theoretical, the thematic-sectorial diversification and the inclusion of soft adaptation elements in public policy instruments on the topic. Likewise, a series of challenges are identified, namely: achieving a territorial and articulated approach with the different actors related to adaptation in the country; achieving coherence between the instruments of the international, national and sub-national level on the subject and; on the other hand, translate their objectives in concrete, measurable results that account for the changes.*

## Key Words

*climate change, adaptation, public policies*

## Introducción

Luego de casi treinta años, los esfuerzos de la comunidad internacional para abordar el fenómeno del cambio climático se han consolidado y manifestado en un entramado institucional e instrumental extenso y complejo. En dicho marco, la búsqueda de un tratamiento efectivo de los impactos ha cobrado mayor importancia, no obstante, aún menor que la brindada a sus causas.

Es menester mencionar que el análisis de la política internacional en materia de cambio climático ha sido ampliamente abordado, como así también el paulatino posicionamiento de la adaptación como línea de acción. Al respecto, se encuentra el trabajo de Blanco Wells (2016), que analiza y describe la construcción del cambio climático como fenómeno político y cómo ello se ha traducido en la realidad latinoamericana, que se ha decantado por el eje de adaptación principalmente. Asimismo, cabe destacar el reporte por los 25 años de la adaptación bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC, 2019), el cual da cuenta de todos los hitos sobre el tema en este espacio multilateral. También se puede mencionar el trabajo de Bueno (2018b), en el cual analiza los avances políticos e institucionales de la negociación de adaptación en la CMNUCC y, adicionalmente, evalúa ciertos aspectos críticos de la implementación del Acuerdo de París hasta la COP24.

Por su parte, Bueno (2012) también introduce ciertos factores que han influido en la consolidación del cambio climático como tema prioritario en la agenda de los Estados a nivel internacional. A los fines de esta investigación resulta un antecedente valioso, al abordar la diplomacia climática argentina y analizar los primeros pasos del país en la materia. Sobre este mismo tema, Bueno y Yamin Vázquez (2017) analizan desde dos teorías de las Relaciones Internacionales el poder climático de Argentina, lo cual permite comprender su actuación en el espacio multilateral de la CMNUCC. En esta línea también sirve el aporte de Bueno (2018a) que permite comprender elementos importantes de la política exterior en cambio climático del país durante el periodo 2015 - 2017, respecto a su identidad vinculada a grupos de negociación específicos de la CMNUCC, como de los intereses que se resguardaron durante el proceso negociador.

Asimismo, se pueden identificar trabajos que reflexionan sobre la adaptación en vinculación con los modelos de desarrollo de las comunidades. Lampis (2013a) discurre sobre lo que considera la “doble agenda de la adaptación” y problematiza sobre el enfoque desde el que se mira a la adaptación -una visión sectorial, tecnocrática, de gestión o una asociada al desarrollo de las comunidades-; sobre el tipo de respuestas de adaptación que se han originado, y sobre qué y para quiénes han sido diseñadas estas políticas.

Más allá de estos valiosos antecedentes, no se han encontrado trabajos que vinculen los dos ejes mencionados en los párrafos anteriores -la adaptación al cambio climático en la arena internacional y la performance climática de la diplomacia argentina- con el desarrollo

político e institucional del tema a nivel nacional, particularmente en lo que refiere a adaptación.

En esta línea, el objetivo del trabajo es el de explorar el abordaje de la adaptación al cambio climático en el plano internacional y nacional, buscando dar respuesta a cuál ha sido la política de adaptación al cambio climático desde la década del '90 a la actualidad, en Argentina. La relevancia de este planteo alude a la necesidad de identificar y comprender algunas de las diferentes dimensiones que hacen a la construcción de dicha política. A ello se suma la imperiosa necesidad de fortalecer la política de adaptación frente a los impactos que ya sufren los países, principalmente aquellos en desarrollo que cuentan con menos herramientas para hacerle frente, en un contexto de crisis climática. Esto contribuye, también, a identificar algunos de los desafíos de la arena internacional y del nivel doméstico que se plantean para lograr dicho objetivo.

La metodología utilizada parte de un enfoque cualitativo que apunta al descubrimiento y la interpretación de los hechos y las distintas variables que se entrelazan de manera compleja para dar lugar a la política pública de adaptación en Argentina, razón por la cual los resultados no pretenden ser generalizados. Asimismo, el diseño responde a uno de tipo descriptivo-analítico y se utilizaron técnicas de triangulación de métodos. Respecto a estos últimos, se usaron entrevistas semiestructuradas y el fichaje y análisis de documentos, tanto de fuentes primarias como de secundarias. Entre las primarias se destacan documentos oficiales como actas, declaraciones, discursos, acuerdos y tratados firmados por Argentina y otros archivos públicos del Estado nacional. Además, se utilizaron documentos y reportes generados por distintos organismos del sistema de Naciones Unidas. En referencia a las secundarias, se utilizaron manuales, libros, publicaciones académicas y reportes científicos varios.

En base a todo lo expuesto, se aborda el caso de la política de adaptación en Argentina abarcando el periodo desde la década del '90 a la actualidad. Para ello se analizan dos dimensiones que permiten comprender el tratamiento del cambio climático, y de la adaptación en particular, en Argentina. La primera dimensión hace referencia a la institucionalidad climática, puntualmente a las características como la naturaleza, temporalidad y especificidad temática de las instituciones; y la segunda responde a los instrumentos normativos y de política pública que se vinculan a la adaptación.

El escrito se estructura en cuatro secciones, partiendo de una breve descripción de la historia de la adaptación en la arena internacional, en una segunda se ahonda en el tratamiento de la adaptación en Argentina, para lo cual se plantean las dimensiones anteriormente citadas, luego se avanza hacia la identificación y análisis de los desafíos para el avance de la agenda tanto en el contexto nacional como internacional y, finalmente, se presentan las conclusiones a las que se arribaron.

## Breve recorrido histórico de la adaptación en el plano internacional

La CMNUCC deja en claro lo que se entiende por cambio climático, poniendo una suerte de punto final a las discusiones sobre su origen y existencia y, como elemento de mayor relevancia aún, brinda el espacio político para la búsqueda de consensos sobre el tema. En este sentido, se puede decir que tanto la mitigación como la adaptación son dos pilares fundamentales, tal como se plasma en el objetivo mismo de la CMNUCC en su artículo N° 2. Por un lado, la mitigación que refiere a la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero, de manera que impida interferencias humanas peligrosas en el sistema climático. Por otra parte, hace referencia a la adaptación natural de los sistemas, el asegurar la producción de alimentos y posibilitar un desarrollo económico sostenible". (CMNUCC, 1992, artículo n°2)

Originariamente, el foco de acción estatal estuvo puesto en lo que se conoce como mitigación, cuyas medidas están orientadas a gestionar aquellas fuentes que liberan emisiones, fundamentalmente asociadas al uso de combustibles fósiles (gas, petróleo y carbón), para no incrementar sus concentraciones en la atmósfera y así limitar el aumento de la temperatura promedio de la tierra. Pero con el correr del tiempo y el avance de la ciencia, se dio cuenta de que algunos efectos del cambio climático son irreversibles, por lo que algunos Estados ya tendrían que comenzar a tomar medidas de adaptación. Cabe resaltar el rol clave que tuvo el tercer informe de evaluación del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) en el año 2001, ya que dio cuenta de la insuficiencia de las políticas de mitigación (CMNUCC-Comité de Adaptación, 2019).

La historia de la adaptación, pasada y presente, está signada por la búsqueda de un equilibrio necesario pero aún deficiente respecto a los esfuerzos que se dan en el área de mitigación. Esto también refleja la puja histórica entre países en desarrollo y países desarrollados, en otras palabras, entre los que sufren principalmente los impactos y cuentan con menos medios para poder dar respuesta y aquellos grandes emisores y con mayor capacidad de acción. De manera sintética, es importante resaltar los principales hitos que fueron plasmándose en la arquitectura climática internacional y en diversos instrumentos que hacen parte de ella, para el tratamiento de la adaptación.

Por un lado, los Acuerdos de Marrakech (2001) crearon un paquete de acciones: el Least Developed Countries Work Programme (LDC WP, por sus siglas en inglés), para brindar apoyo a los países menos adelantados que incluyó la elaboración de los Programas de Acción Nacionales para la Adaptación (NAPAs por sus siglas en inglés), estos se enfocaron en identificar y comunicar acciones urgentes para la adaptación en estos países; el establecimiento del Grupo de Expertos para los países menos desarrollados; la creación del Fondo Especial de Cambio Climático bajo la CMNUCC y el Fondo de Adaptación bajo el

Protocolo de Kioto, con la finalidad de financiar la elaboración de los NAPAs y el LDC WP. Por otra parte, el Programa de Trabajo de Nairobi creado en la COP11 de Nairobi (2005) tuvo un rol central en la asistencia a los países en desarrollo para mejorar su entendimiento y evaluación de los impactos y vulnerabilidades frente al cambio climático. Otro hito se planteó en el Plan de Acción de Bali (COP13, 2007) que supuso ubicar a la adaptación como uno de los cuatro pilares del mismo, junto a la mitigación para países desarrollados, el financiamiento y el desarrollo y transferencia de tecnología.

Seguidamente, se destaca la adopción del Marco de Adaptación de Cancún como parte de los denominados Acuerdos de Cancún del año 2010. Aquí se resaltó que la adaptación debía ser tratada con la misma prioridad que la mitigación, y se estableció un proceso para que las Partes que son países menos adelantados pudieran formular y ejecutar planes nacionales de adaptación (PNA) con base en las experiencias de los NAPAs; se planteó crear un Comité de Adaptación; un programa de trabajo para ahondar en enfoques que permitieran abordar a las pérdidas y los daños asociados a las repercusiones del cambio climático en los países en desarrollo y la creación del Fondo Verde para el Clima. Cabe destacar, también, el avance que se dio con la creación del Mecanismo Internacional de Varsovia para las pérdidas y daños asociados al cambio climático y su Comité Ejecutivo (COP19, 2013).

Este recorrido sintético demuestra, a grandes rasgos, dos vías de acción: por un lado las acciones emprendidas por las Partes para avanzar y profundizar en el entendimiento de los impactos y enfoques para abordar la adaptación y las pérdidas y daños y; por otro lado, la creación de instrumentos para la planificación de acciones, como los NAPAs y los PNAs.

De este modo, y para concluir el breve recorrido histórico, se resalta la inclusión de la adaptación en el instrumento más reciente y de gran importancia en el tema: el Acuerdo de París firmado en el año 2015, inclusión que se observa en diversas partes del instrumento. En primera instancia, en el artículo 2, el párrafo b enuncia el “Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos” (Acuerdo de París, 2015, p.2). En segunda instancia, el artículo 7 se refiere específicamente al tema, y enuncia un objetivo global relativo a la adaptación (OGA<sup>2</sup>) que consiste en “aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo referente a la temperatura que se menciona en el artículo 2.” (Acuerdo de París, 2015, p.6). Asimismo, este artículo refleja la necesidad de un abordaje multinivel y multiactoral, reconociendo que “la adaptación es un desafío mundial que incumbe a todos, con dimensiones locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales [...]”

---

<sup>2</sup>Objetivo Global de Adaptación.

(Acuerdo de París, 2015, p.7)

Asimismo, cabe hacer mención a otros elementos del artículo 7, como el 7.10, en cual se establece que cada Parte debería presentar y actualizar una comunicación de la adaptación (CA), la cual podrá incluir prioridades, necesidades de implementación y apoyo, planes y medidas vinculadas al tema. También especifica en el artículo 7.11 que dicha comunicación puede ser presentada a través de diversos vehículos, ya sea de manera independiente o bien como parte de otros documentos tales como las comunicaciones nacionales, los planes nacionales de adaptación o las contribuciones nacionalmente determinadas. Además, menciona en el 7.9b la importancia de la planificación y ejecución de la adaptación, citando a los Planes Nacionales de Adaptación que fueron establecidos por el Marco de Adaptación de Cancún. También establece un vínculo con el Balance Mundial creado en el artículo 14, mecanismo para evaluar el progreso de la implementación y ambición de los resultados del Acuerdo de París. En este punto cabe enfatizar que a través de dicho Balance, se apunta a evaluar la idoneidad y eficacia de la adaptación, como también examinar los progresos del OGA. Finalmente, se puede mencionar otro elemento de importancia fuera del artículo 7, el número 13 que establece el Marco Reforzado de Transparencia que, según lo que mandata, deberán presentarse Reportes Bienales de Transparencia en los cuales se prevé brindar información sobre el trabajo realizado en materia de adaptación.

Artículo	Descripción
2 (b): Objetivo de adaptación del AP	Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos.
7: Adaptación	<p>OGA: aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático.</p> <p>PNA: emprender procesos de formulación, planificación y ejecución de planes nacionales de adaptación y sus medidas.</p> <p>CA: presentar Comunicaciones de Adaptación para incluir prioridades, necesidades de implementación y apoyo, planes y medidas vinculadas al tema.</p> <p>Registro público: para la inscripción de las CAs.</p> <p>Balance Mundial (Art. 14): reconocer los esfuerzos en la materia, mejorar la aplicación de las medidas, examinar la idoneidad y eficacia de la adaptación y el apoyo prestado, y examinar los progresos del OGA.</p>
13: Marco Reforzado de Transparencia	Reporte Bienal de Transparencia: visión clara sobre las medidas de adaptación tomadas, sobre el apoyo prestado o recibido y toda la información referida a los efectos del cambio climático y la labor de adaptación.

Tabla 1: La adaptación en el Acuerdo de París (AP) Fuente: elaboración propia.

## La adaptación en Argentina

La forma en la que se ha receptado la agenda de adaptación en el país sigue, de alguna manera, los patrones internacionales. Con esto se quiere decir que, por un lado, las cuestiones de mitigación fueron las primeras en ser abordadas, de forma más íntegra y con mayor ahínco, y por otro, que aún se sigue viendo un desbalance con las de adaptación, en términos de planificación e implementación de medidas. Según da cuenta Bueno (2012) “la cuestión climática alcanzó un espacio, aunque marginal, en la agenda política argentina hacia la década del noventa, fundamentalmente como producto de la Cumbre de la Tierra y en las vísperas de su celebración” (Bueno, 2012, p.142).

En términos generales, la agenda interméstica de cambio climático tuvo un poco más de relevancia hacia fines de dicha década, coincidiendo con Bueno (2012) sobre el rol del embajador Raúl Estrada Oyuela en el proceso de negociación del Protocolo de Kioto. Su nombramiento como Subdirector General de Organismos Internacionales de la Cancillería fue clave, ya que guio el desarrollo del tema en el país, abordando las cuestiones ambientales en diversos espacios multilaterales a nivel internacional. En ese sentido, durante la década de los '90 Argentina tuvo un rol destacado en las negociaciones internacionales, lideradas por el embajador Estrada Oyuela que “en 1995 fue presidente del Grupo Especial del Mandato de Berlín, lo que implicó que se volviera uno de los principales negociadores del Protocolo de Kyoto (Bueno, 2012, p.143). El rol del embajador Estrada Oyuela también es destacado por Nazareno Castillo, quien fue director de Cambio Climático en la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) durante el periodo 2007 - 2014: “me parece que la política dependía más de personas que de instituciones, siempre fue así. Antes, cuando estaba el embajador Estrada Oyuela, la posición argentina era la del embajador. No era producto de una posición consensuada con todos los ministerios, tenía un poder y fuerza como política que imponía” (N. Castillo, comunicación personal, 17 de marzo de 2020).

En los años siguientes, se pueden destacar tres hitos que dan cuenta de la búsqueda de liderazgo en el plano internacional, específicamente en cuestiones de cambio climático. Por un lado, la revisión de la primera Comunicación Nacional<sup>3</sup> (1CN) presentada en 1997, que anunció el ex presidente Carlos Saúl Menem en la COP4 celebrada en el país en el año 1998, lo cual constituye el segundo hito, y un tercero que refiere a la COP10 celebrada nuevamente en el país en 2004. Resulta interesante resaltar la propuesta que realiza Argentina, para la adopción de compromisos voluntarios de reducción de emisiones para el período 2008–2012 por parte de los países no Anexo I del Protocolo de Kioto.

---

<sup>3</sup> Instrumento creado por la CMNUCC para que los países desarrollados y los países en desarrollo presenten un estado de situación del cambio climático, respecto a fuentes de emisión, impactos, medidas, entre otros elementos que varían según sea país desarrollado o en desarrollo.



Teniendo esto en consideración, y a pesar de que Argentina no se encuentra dentro dicho anexo, la 1CN dejó en claro que la adopción de una meta de reducción de emisiones representaba la impronta de una política de Estado que era muy diferente a la de los países en desarrollo de la época. El país adoptó una postura proactiva en cuanto a mitigación, sin resignar lo que denominó en la 1CN revisada como “desarrollo socioeconómico sustentable basado en un crecimiento económico limpio”; de búsqueda de consenso en la CMNUCC entre países desarrollados y en desarrollo, y de “la creación de una nueva vía dentro de la Convención, que permita a los países que deseen adoptar este tipo de compromisos acceder a todos los mecanismos del Protocolo de Kioto” (Revisión de la Primera Comunicación del Gobierno de la República Argentina, 1999, p.60). También es importante destacar dos cuestiones adicionales, por un lado, lo mencionado por Bueno (2017) sobre la posición climática de los años '90, “absolutamente marcada por la lógica de la política exterior argentina en esta época, es decir, el alineamiento con la potencia hegemónica, los Estados Unidos” (Bueno, 2012, p.143). Por otra parte, la oposición que suscitó esta iniciativa argentina por parte de países como China que también “cuestionaron la presidencia argentina de la COP y su legitimidad en el rol de hacer un compromiso de esa naturaleza, contrario a la posición del G77 y China” (Bueno y Pascual, 2017, p.11).

Luego de estos hitos, se puede decir que el perfil o visibilidad internacional del país en cuestiones de cambio climático ha disminuido con el tiempo, pero manteniendo presencia activa en otros órganos a través de referentes especializados y con roles de liderazgo en la CMNUCC y, puntualmente, en lo que refiere a la adaptación. En este sentido, se destaca la participación de representantes argentinos tanto en la Junta como en la Secretaría del Fondo de Adaptación mencionado anteriormente. Además, se resalta el rol activo de una representante argentina en su calidad de Co- Presidente y luego miembro del Comité de Adaptación de la CMNUCC y del Grupo de Trabajo sobre Desplazamientos<sup>4</sup>, creado por el Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia en cumplimiento del mandato de la COP. Pero también se puede dar cuenta del liderazgo argentino en temas de adaptación a partir de dos elementos. Por un lado, el rol proactivo en el marco del grupo de negociación del G77 + China en la CMNUCC que, como da cuenta Bueno (2018), es un tema promovido y defendido por los países en desarrollo que conforman el bloque. Por otra parte, Argentina fue el primer país en presentar una primera Comunicación de Adaptación en su NDC revisada del año 2016, y el primero en presentar una segunda CA siguiendo la guía de la Decisión 9/CMA1 en el 2020.

Ahora bien, se puede analizar el tratamiento del tema en el plano doméstico mediante dos elementos: la naturaleza y evolución de las instituciones climáticas en el país por un lado, y los instrumentos normativos y de política pública por otro.

---

<sup>4</sup> Task Force of Displacement en inglés. El objetivo de este grupo es el de desarrollar recomendaciones de enfoques integrales para evitar, minimizar y abordar el desplazamiento relacionado con los impactos adversos del cambio climático.

## Institucionalidad climática

En la década del '90, se puede señalar que la institucionalidad climática fue incipiente y concentrada en dar respuesta a las obligaciones internacionales. Asimismo, se destaca que la adaptación como eje de trabajo no estuvo presente y que, el contexto nacional de incertidumbre y crisis hacia el final de los '90, tuvo un efecto derrame en lo institucional, generando cambios constantes y poca estabilidad. Esto se puede observar en la creación de la Oficina Argentina de Implementación Conjunta en 1998, que luego fue renombrada como Oficina Argentina para el Mecanismo de Desarrollo Limpio, ambas enfocadas en la mitigación y en abordar proyectos que pudieran participar en estos esquemas. Asimismo, por el compromiso asumido bajo la presidencia de Carlos S. Menem de revisar la primera Comunicación Nacional, se crea en 1999 una Comisión Nacional para la elaboración y propuesta de la meta de reducción de emisiones.

En esta época de turbulencia sociopolítica y económica del país, y bajo la dimensión de análisis, se puede decir que se dieron avances importantes con la creación de la Unidad de Cambio Climático en el año 2003, que después asume el nombre de Dirección de Cambio Climático en 2007. La historia institucional más reciente, da cuenta de la creación de una Secretaría, Subsecretaría y Dirección Nacional con competencia específica en la materia (CND, 2016, p. 10) con el cambio de gobierno a fines del año 2015. Incluso, si bien el foco principal estuvo puesto en cuestiones de mitigación, donde la adaptación tuvo un perfil más relegado, en el 2015 se creó una Dirección de Adaptación que, actualmente, tiene rango de Coordinación.

## Instrumentos normativos y políticos

Continuando con el segundo elemento presentado, este puede ser desagregado en dos líneas de análisis: los instrumentos normativos por un lado, y los de política pública por otro. Sobre los primeros cabe resaltar principalmente dos: la ley N°24.295 que ratifica la CMNUCC en 1994 y, por otra parte, la ley N° 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, sancionada en el año 2019.

Respecto a la primera norma, cabe resaltar uno de los tres elementos que derivaron de la firma y ratificación de la CMNUCC y sentó un precedente sobre la línea de base de adaptación en Argentina: la presentación de Comunicaciones Nacionales (CN). En base a esta nueva obligación, el país presentó su Primera Comunicación Nacional (1CN) en 1997, la cual no incluyó elementos de adaptación, reflejando las discusiones concentradas en los temas de mitigación. Posteriormente, partiendo de un desarrollo institucional más específico en lo que respecta al cambio climático y con una mayor jerarquía, en el año 2008 el país presentó su 2CN en la cual se introdujo el tema de adaptación por primera vez en este tipo de documento. Esto significó un precedente de gran aporte, que sentó las bases y realizó un diagnóstico para comenzar a delinear acciones relativas a la adaptación. De esta forma, se incorporó un capítulo sobre vulnerabilidad y otro sobre adaptación. En 2015, se presentó la tercera y última Comunicación Nacional (3CN) con la que cuenta el país, la 3CN

siguió con el precedente de la 2CN incorporando un capítulo sobre vulnerabilidad e impactos observados y otro sobre respuestas y necesidades de adaptación.

Estos documentos si bien dan respuesta a lo establecido en la CMNUCC, fueron y son de gran relevancia para la comunicación de los avances del país en el cumplimiento de los objetivos de la Convención, y también para sentar líneas de base para el diseño de políticas públicas en el tema. En la entrevista personal con N. Castillo resalta que:

“[...] después en la 3CN le dimos mucha más importancia a la adaptación. Si uno compara la tercera con la segunda, vas a ver que los estudios realmente incrementaron el conocimiento a lo que tiene que ver con adaptación y generación de escenarios climáticos, etc. hubo un cambio trascendente” (N. Castillo, comunicación personal, 17 de marzo de 2020).

Si bien pasaron casi 25 años entre la primera y última ley nacional vinculada con el tema, durante ese periodo de tiempo pueden encontrarse otras normativas de relevancia para la agenda climática, aunque más relacionadas con la mitigación. Ejemplo de ello son la ley 25.438 (2001) que ratifica el Protocolo de Kioto, un acuerdo enfocado en la reducción de emisiones de los países desarrollados, la ley 26.093 de biocombustibles (2006); la ley 26.190 y 27.191 (2006 y 2015 respectivamente) de promoción de energías renovables, entre otras.

Respecto a la Ley N° 27.520, resulta importante hacer mención de manera sintética a los componentes vinculados con la adaptación. En primera instancia, de los tres objetivos que establece en su artículo 2°, dos se vinculan con la adaptación: el inciso a) referido a “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 el inciso c) “Reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante el Cambio Climático, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios”. En una segunda instancia, dentro de los contenidos mínimos del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático que crea la ley, se mencionan: la evaluación de impactos y capacidad de adaptación; la determinación de puntos vulnerables y medidas de adaptación; el desarrollo del clima, vulnerabilidad y tendencias socioeconómicas y ambientales; y el fortalecimiento de los sistemas de observación y monitoreo hidrometeorológico. Finalmente, la ley también define medidas y acciones mínimas de adaptación referidas a modelos hidrometeorológicos, la salud humana, el patrimonio hídrico, la gestión integral de riesgos, la cartografía de zonas más vulnerables, un programa de manejo costero, la planificación del ordenamiento territorial, la soberanía alimentaria y, por último, la evaluación de sistemas glaciares y periglaciares.

Haciendo alusión al segundo elemento, los instrumentos de política pública vinculados a la adaptación, al realizar un relevamiento que tomó la década del '90 como un punto de inicio del tratamiento climático a nivel internacional y nacional, hasta el 2020 como año de corte, se puede observar un número reducido de instrumentos. El relevamiento arroja un total de

33 instrumentos: 5 programas; 12 planes; 6 proyectos; 3 manuales con lineamientos metodológicos; 1 instrumento económico; 1 herramienta para la elaboración de políticas públicas (gestión de riesgos de desastres); 1 sistema de coordinación interinstitucional (para el manejo del fuego); 1 sistema para generar mapas de riesgos, 1 sistema para la gestión integral del riesgo y una última iniciativa de la cual no pudo encontrarse mayor información, pero que fue citada en la 2° Comunicación Nacional. Para su análisis, cabe hacer mención a cuatro cuestiones de diferente orden: las amenazas climáticas abordadas, los sectores comprendidos, la naturaleza de las medidas de adaptación y su vinculación con la gestión integral del riesgo de desastres (GIRD), y los actores que impulsaron las medidas.

Nombre del instrumento	Año	Alcance / Actores	Foco
Programa de Rehabilitación por la Emergencia por las inundaciones.	1993 - 1996	Ministerio de Economía, Ministerio del Interior, Banco Mundial, Provincias del Litoral	- financiamiento - suministro de maquinaria pesada para la autoconstrucción de 5.100 viviendas - fortalecimiento de capacidades: la participación de los habitantes en el programa permite aprender algunos oficios prácticos
Programa El Niño Argentina. Continuado por el Programa Emergencia, Segunda Enmienda.	s/d	s/d	- Infraestructura urbana
Programa de Protección contra las Inundaciones.	s/d	s/d	- Mitigar efectos en zona agrícola-ganaderas
Plan de Protección Hídrica de las Islas del Delta.	s/d	s/d	- Adaptación pasiva a las crecientes: creación de centros de evacuación, medios de traslados de las personas y la producción.
Plan Nacional de Manejo del Fuego	1996 - 2012	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	- Gestión, coordinación y dotación de recursos para el manejo del fuego a nivel local y nacional.
Sistema Federal de Emergencias (SIFEM)	1996 - 2016	Ministerio de Seguridad de la Nación	- Gerenciamento de las emergencias o desastres, en particular en la etapa de respuesta a las crisis.
Plan Maestro Integral. Continuado por el Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Salado: Impacto Ambiental, Económico y Territorial.	1995 - 1999	Unidad Ejecutora Provincial del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas que coordina el Ministerio del Interior de la Nación - financiamiento a través del Banco Internacional de Reconversión y Fomento (Banco Mundial) - Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires	- Infraestructura para asentamientos urbanos, caminos y rutas rurales.
Plan Nacional de la Lucha contra la Desertificación: en el marco de la "Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable" (ENDS).	1999	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Comisión Asesora Nacional (con la participación de organismos públicos y privados, nacionales y provinciales, entre ellos el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, la comunidad científica, productores, ONG's, organismos de cooperación y el Consejo Federal de Medio Ambiente).	- Trabajo diagnóstico e identificación de medidas para luchar contra la desertificación y mitigar efectos de sequías.
Mejora del Sistema de Alerta Hidrológico.	s/d	Instituto Nacional del Agua (INA)	- Inundaciones
Decreto 1381/01 - Creación de una Tasa y Fideicomiso de Infraestructura Hídrica	2001	Ministerio de Infraestructura y Vivienda	- Mecanismo de mercado para obtener financiamiento para la construcción de obras hídricas, de recuperación de tierras productivas, mitigación de inundaciones en zonas rurales y protección de infraestructura vial y ferroviaria en zonas rurales y periurbanas.
Proyecto LADA: Evaluación de la Degradación de Tierras en Zonas Áridas	2003 - 2007	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	- Mejora de la información para la toma de decisiones en materia de manejo sostenible de tierras.
Plan Federal de Control de Inundaciones	2003	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Área del proyecto Córdoba, Santa Fe, La Pampa y Buenos Aires)	- Inyección de dinero en obras que disminuyan la frecuencia de inundaciones en zonas rurales y periurbanas, la recuperación de tierras productivas, el aumento de la producción agropecuaria, la protección de la infraestructura vial y el mantenimiento de valores ecológicos.
Programa Nacional de Escenarios Climáticos	2005	Dirección de Cambio Climático, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.	- Promoción de estudios, coordinación y ejecución de medidas con miras a reducir la vulnerabilidad y promover la adaptación en el país.
Programa Nacional de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Arg 05/020)	2006	Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con la Dirección de Cambio Climático (DCC) de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.	- Incluir la dimensión del riesgo de desastres en las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial en todos los niveles del Estado a través de la sensibilización y capacitación de actores clave.
Documento País sobre Riesgo de Desastres en la Argentina	2012	Impulsado por el PNUD y la Cruz Roja Argentina, en el contexto de los Proyectos DIPECHO VII del Programa de Preparación ante los Desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, Ministerio de Obras Públicas	- Releva el estado de situación de la reducción del riesgo de desastres en la Argentina. - Herramienta que permite conocer los últimos progresos realizados en la reducción de la vulnerabilidad y la mejora de la resiliencia en el país.
Lineamientos metodológicos para la formulación de un Programa Provincial de Reducción del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático	2012	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios / Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública / Programa Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres y Desarrollo Territorial	- Lineamientos para incluir la reducción del riesgo de desastres y la adaptación en la planificación de los gobiernos provinciales.

Tabla 2: Políticas nacionales de adaptación al cambio climático, 1993 - 2020

Fuente: elaboración propia.

Proyecto CLARIS	2008-2012	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET)- Universidad de Buenos Aires (UBA) - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) - Instituto Nacional del Agua (INA)	-Previsión de impactos regionales a través de escenarios hidroclimáticos regionales -Proyectar posibles escenarios de evolución del uso del suelo -Diseñar estrategias para adaptarse a los posibles escenarios hidrológicos y sus consecuencias -Difusión de resultados y fomento de colaboración
Proyecto Freplata II "Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata respecto a los efectos del cambio y variabilidad climática"	2009	Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) y de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM), dos organismos argentino-uruguayos creados en virtud de lo acordado en el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo. Financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environment Facility o GEF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otras agencias de cooperación pertenecientes a terceros países, y por la República Argentina y la República Oriental del Uruguay.	-Fortalecimiento de capacidades y de la articulación interinstitucional -Participación social -Monitoreo de aguas para generar información y la toma de decisiones -Sistema de información y comunicación
Proyecto Fortaleciendo la capacidad adaptativa e incrementando la resiliencia de pequeños agricultores en el Noreste de la Argentina	2013 - 2018	Pequeños y medianos productores de agricultura familiar hortícola - Ministerio de Agroindustria (MINAGRO) la Oficina de Riesgo Agropecuario (ORA) - La Unidad para el Cambio Rural (UCAR) como Entidad Nacional de Implementación acreditada- Fondo de Adaptación - Ministerio de Producción de la Provincia de Corrientes - Cámaras de empresas de seguros y empresas aseguradoras - Superintendencia de Seguros de la Nación- INTA	-Mecanismo de seguros frente a riesgos derivados del cambio climático para pequeños y medianos productores. -Fortalecimiento de capacidades. -Mejora de los sistemas de información. -Articulación público-privada
Sistema Federal de Manejo del Fuego	2013 - en adelante	Ministerio de Ambiente, y Desarrollo Sustentable, la Administración de Parques Nacionales, las provincias y CABA. La autoridad de Aplicación de esta ley es el Ministerio de Seguridad / actualmente MAyDS	- Gestión, coordinación y dotación de recursos para el manejo del fuego a nivel local y nacional.
Plan Integral Estratégico para la conservación y aprovechamiento sostenible de la Región del Delta del Paraná.	2014	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Entre Ríos, Santa Fe, Provincia de Buenos Aires. Asistencia técnica y financiera del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) y del PNUD como agencia de implementación.	- Acuerdo interjurisdiccional de base técnico - científica.
Manual de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático para la gestión y planificación local.	2015	Dirección de Cambio Climático de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación - Dirección Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior - Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación	- Herramienta de gestión para tomadores de decisión, con el fin de impulsar políticas de adaptación al cambio climático
Sistema Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y Protección Civil (SINAGIR)	2016	Ministerio de Seguridad de la Nación	- Herramienta de planificación y gestión de riesgos de desastres.
Proyecto Incrementado la resiliencia climática y fortaleciendo la gestión sostenible de suelos en el Suroeste de la Provincia de Buenos Aires	2016 - 2019	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación como ejecutor a nivel nacional y en cooperación con el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable de la provincia de Buenos Aires (OPDS). La agencia fiduciaria que asume el control de transparencia y del cumplimiento de las normativas es el Banco Mundial.	-Fortalecimiento de capacidades y de los sistemas de información -Brindar insumos necesarios para un mejor manejo/uso de los recursos naturales.
Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático	2017	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	- Instrumento de planificación a nivel nacional.
Sistema Nacional de Mapas de Riesgo frente al Cambio Climático (SIMARCC)	2017	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	- Herramienta de gestión tanto del sector público como del privado; plataforma interactiva que permite visualizar mapas de riesgo sobre diversos escenarios de amenazas y vulnerabilidades sociales relacionadas con el fenómeno.
Plan Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres	2018 - 2023	Ministerio de Seguridad de la Nación	- Herramienta de política pública que contempla objetivos y metas que tienen como propósito definir los lineamientos de las políticas relacionadas con la gestión integral del riesgo y los principios básicos que deben desarrollarse para la ejecución de programas y acciones tendientes a reducir los riesgos existentes, garantizar mejores condiciones de seguridad de la población y proteger el patrimonio económico, social, ambiental y cultural.
Libro "Inundaciones urbanas y cambio climático" Recomendaciones para la gestión	2019	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	- Herramienta de gestión: compilación de información, estrategias y experiencias en la gestión frente a inundaciones.
Plan de Acción Nacional de Salud y Cambio Climático	2019	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	- Instrumento de planificación a nivel nacional.
Plan de Acción Nacional de Infraestructura y Cambio Climático	2019	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	- Instrumento de planificación a nivel nacional.
Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático	2019	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación - Dirección Nacional de Cambio Climático de la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación perteneciente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.	- Instrumento de planificación a nivel nacional de políticas y procesos de mitigación y adaptación al cambio climático
Plan Nacional de Mitigación y Adaptación al cambio climático	2019	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	- Acciones piloto de adaptación que reduzcan vulnerabilidades frente a las inundaciones -Fortalecimiento de capacidades -Educación y sensibilización
Proyecto de Adaptación al cambio climático en ciudades y ecosistemas vulnerables del Río Uruguay	2020	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable - PNUD - Parque Nacionales - República de Uruguay	-Acciones piloto de adaptación que reduzcan vulnerabilidades frente a las inundaciones -Fortalecimiento de capacidades -Educación y sensibilización

Sobre las amenazas climáticas abordadas, en lo que hace a eventos climáticos extremos, se enfocaron en incendios e inundaciones y, en alusión a los eventos climáticos de inicio lento, se enfocaron en procesos de desertificación y degradación de los suelos. Realizando un análisis en términos sectoriales, las iniciativas relevadas hicieron foco principalmente en el agropecuario durante la mayor parte del período relevado, mientras que luego del año 2016 comienza a diversificarse con la publicación de siete planes de acción sectoriales. De ellos, cinco desarrollaron el componente de adaptación, ya sea con diagnóstico y/o medidas: salud, agro, bosques, industria e infraestructura. La mayoría de ellos mencionan a la adaptación como un objetivo del plan o como parte de la visión del sector al 2030, otros lo incorporan en la sección de diagnóstico, cuatro de ellos desarrollan medidas (salud, agro, bosques, industria) y, finalmente, sólo uno realiza un análisis más detallado para su implementación (salud).

Plan sectorial	Salud	Industria	Bosques	Agro	Energía	Transporte	Infraestructura
Componente de adaptación	Si	Si	Si	Si	No	No	Si
Elementos del Plan	- 2 de 3 objetivos son de adaptación - Diagnóstico - Medidas concretas - Análisis de la implementación de las medidas	- Elemento de adaptación en la visión al 2030 - Diagnóstico	- Objetivo - Diagnóstico - Medidas de mitigación que no explicitan vínculos con la adaptación	- Objetivo - Diagnóstico - Medidas	-	-	- 8 medidas de adaptación
Foco de la adaptación en el Plan	Contribuir a reducir los riesgos para la salud que estén relacionados con el clima, a través de la implementación de medidas de promoción y protección de la salud, y fortalecer la capacidad del sector para afrontar los desafíos del cambio climático, asegurando el funcionamiento adecuado de los servicios de salud durante emergencias y desastres climáticos.	Desarrollar políticas, medidas y acciones para reducir la exposición al riesgo y la vulnerabilidad de los sistemas productivos.	Fortalecer la gestión sostenible de los bosques nativos para reducir su vulnerabilidad frente al cambio climático y la de las comunidades que de estos dependen, fortalecimiento de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, revalorización de sus saberes ancestrales y restauración y recuperación de los bosques nativos.	Disminuir la sensibilidad y la exposición del sector agroindustrial al cambio y a la variabilidad climática, y aumentar la capacidad adaptativa de las producciones y sus comunidades rurales asociadas, gestión integral de los riesgos agropecuarios, forestales y pesqueros, transferencia de conocimiento, acceso y gestión de la información.	-	-	Forestar urbanizaciones; mejorar el comportamiento térmico de la envolvente de viviendas; crear un inventario de urbanizaciones bajo riesgo de inundaciones extraordinarias y desarrollar de planes de contingencia; construcción de tanques de almacenamiento para amortiguamiento de eventos extremos de lluvia; inventariar permisos de extracción de agua por cuencas; modelizar el nexo agua-energía-alimentación según cuenca bajo escenarios de estrés climático y/o hídrico e implementar un Programa de Eficiencia en el uso de Agua.

**Tabla 3: Planes de Acción Sectoriales de Cambio Climático**  
Fuente: elaboración propia.

Aludiendo a los actores que impulsaron las medidas recabadas, se encuentran la autoridad nacional de ambiente (con diferente rango y denominación según el año) y sus diferentes reparticiones; la autoridad con competencia en materia económica; el organismo que representa al sistema científico y tecnológico; organismos vinculados a la infraestructura y planificación federal y organismos especializados en ciertas temáticas como agua, tecnología agropecuaria, entre otros.

Respecto al tercer punto, es menester realizar una aclaración importante, ya que las políticas públicas que hoy pueden catalogarse como políticas de adaptación, durante la década del '90 y los primeros años del 2000 estuvieron principalmente asociadas a la gestión del riesgo de desastres (GIRD). Esto se debió a que, en este periodo tanto a nivel nacional como internacional, la GIRD y la adaptación se mantuvieron como dos comunidades de conocimiento prácticamente independientes y que conceptualizaron

a la vulnerabilidad de forma muy distinta. Por un lado, la GIRD entendía a la vulnerabilidad desde el punto de vista biofísico, focalizada en la cantidad de daños producidos en un sistema producto de una amenaza externa y donde la vinculación entre vulnerabilidad y capacidad de adaptación no estaba dada. Aquí, el enfoque predominante fue el de riesgo-amenaza, cuyo fin fue el de abordar la prevención y la capacidad de respuesta. Esto dio lugar a que, durante los '90 predominara un tipo de adaptación más bien reactiva, con medidas destinadas a dar respuesta una vez producidos los impactos. Algunas palabras que destacan de los títulos de los primeros programas lo señalan: “Rehabilitación por la Emergencia por las inundaciones”, “Protección contra las inundaciones”, “Control de Inundaciones”, “Sistema Federal de Emergencias”. Además, el tipo de solución estuvo enfocada en acciones duras, de construcción de infraestructura frente a los impactos, el suministro de maquinaria pesada; la gestión de las emergencias o desastres, entre otras. Bajo estos entendimientos, los actores que impulsaron estas políticas fueron aquellos ministerios que tradicionalmente poseen competencias en este tipo de intervenciones, como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Planificación Federal y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

A mediados de la primera década del 2000, comienza a reflejarse un cambio de enfoque en el país, que da lugar a una nueva etapa de políticas públicas en la materia. De esta manera, empezaron a diseñarse medidas más proactivas, que incorporaron elementos de adaptación blanda, vinculadas a la gestión sostenible de los ecosistemas y el fortalecimiento de la capacidad adaptativa y el aumento de la resiliencia. Desde esta mirada, el enfoque de riesgo - amenaza cambia hacia uno integral, en el que la adaptación se centra no sólo en los sistemas físicos, sino también en los sociales y ecosistémicos. Además, supone entender y abordar la vulnerabilidad de los sistemas humanos pero también de los naturales, sin intentar controlarlos o dominarlos como antaño, sino más bien en el entendimiento de su naturaleza y dinámicas fluctuantes de acuerdo a la variabilidad natural y el cambio climático. Cabe resaltar que, más allá del acercamiento conceptual de la GIRD y la adaptación, en términos operativos aún sigue siendo necesario profundizar en la articulación político-administrativa de las carteras encargadas de la GIRD y la de cambio climático, con el fin de articular el diseño de políticas públicas que fortalezcan el vínculo entre ambas comunidades de conocimiento.

## Desafíos para la adaptación

En base al recorrido histórico de la adaptación hasta la actualidad, tanto en el contexto nacional como internacional, se observan una serie de desafíos para el avance de la agenda.

Respecto a la arena internacional, como se puede observar en la primera sección, luego de casi treinta años de la firma de la CMNUCC los avances han sido notorios, sin embargo, actualmente se plantean ciertos retos para consolidar el trabajo realizado y profundizar sus resultados. En términos generales, sigue siendo evidente la necesidad de asegurar que, la narrativa en torno a la ambición climática, incluya a la adaptación tanto como la mitigación, y al mismo tiempo, es necesario elevar el perfil político de la primera (CMNUCC, 2021).

En una segunda instancia, y en relación con los avances prácticos del OGA, el cual se entiende como una piedra angular del trabajo en materia de adaptación bajo el AP, se presenta la necesidad de avanzar en su conceptualización, entender cuál es la mejor forma de revisar todo el progreso alcanzado en el tema y, además, ahondar en el análisis de la implementación del OGA en el terreno. En este sentido, hay visiones encontradas respecto a cómo realizar estas mediciones, considerando que ningún proceso de adaptación es estándar entre y dentro de un mismo país, y que existen distintas capacidades para poder abordarlo y reportar sus avances. En el marco de esta discusión, algunos Estados abogan por el desarrollo de métricas e indicadores que faciliten la evaluación del proceso, mientras que otros expresan que dicho enfoque no podrá capturar de forma adecuada la variedad y amplitud de la adaptación en los países.

Por otra parte, el registro para la publicación de las Comunicaciones de Adaptación aún no se ha finalizado, lo cual atenta -en cierta forma- contra la visibilidad que requiere la agenda y los esfuerzos, necesidades y prioridades que identificaron los Estados en dicho instrumento.

Un último punto a resaltar en el nivel internacional, refiere al financiamiento de la agenda, ya que aún se observa la necesidad de equilibrar los recursos en relación a los destinados a la mitigación. Muchas Partes sostienen la necesidad de mejorar no sólo la cantidad, sino también la calidad, accesibilidad, predictibilidad y efectividad del mismo. Cabe mencionar, también, que aún queda abierta la discusión sobre la fuente de financiamiento del Fondo de Adaptación, ya que este se financia con un 2% de las reducciones certificadas de emisiones emitidas para una actividad de proyecto del mecanismo de desarrollo limpio y otras fuentes de financiación. Este punto de negociación se conoce como “share of proceeds” o “parte de los ingresos” por lo comentado previamente y, considerando que las Partes decidieron migrar el Fondo desde el Protocolo de Kioto al Acuerdo de París, resta definir justamente esto: el porcentaje de ingresos obtenidos del funcionamiento de los mecanismos establecidos bajo el artículo 6 del AP que serán destinados al Fondo, y si se contemplarán ambos mecanismos (6.2 y 6.4) o sólo uno (6.4).

Respecto al contexto nacional, se observa la necesidad de ahondar en la articulación de los instrumentos de la adaptación que han sido establecidos a nivel internacional y los



creados por la ley 27.520 para los planos nacional y subnacional. Con ello se hace referencia concreta al Plan Nacional de Adaptación, instrumento establecido por la CMNUCC, con el fin de que los países planifiquen estos procesos en sus territorios. En el año 2019, el país publicó un Plan Nacional de Adaptación y Mitigación (PNAM) que, si bien se encuentra en revisión, establece algunas líneas iniciales del proceso de planificación de la adaptación en Argentina. Uno de los puntos débiles de dicho instrumento, es el enfoque sectorial con el que se lo abordó, resultando insuficiente en su anclaje territorial y articulación federal.

Asimismo, en el año 2020, Argentina presentó su segunda Comunicación de Adaptación, en conjunto con la segunda Contribución Nacionalmente Determinada (NDC). Ello supuso un avance para la agenda nacional de adaptación, que progresó en el abordaje sectorial y territorial del tema y que, actualmente, tiene el reto de aterrizar de manera un poco más concreta los acuerdos alcanzados y las líneas de acción comunicadas, en un Plan Nacional de Adaptación.

Además, el proceso nacional de adaptación atraviesa otro gran desafío, el de la articulación con los niveles subnacionales mediante la elaboración de los Planes de Respuesta, creados por la ley 27.520. Si bien el proceso debe ser situado y responder a las necesidades identificadas localmente, se señala la importancia de consensuar enfoques metodológicos comunes para su elaboración. Más allá de que la ley establece ciertos contenidos mínimos para los planes, en su operativización resulta clave llegar a consensos en dichas aproximaciones metodológicas, por ejemplo: enfoques transversales, como la adaptación basada en ecosistemas, la adaptación basada en comunidades, la perspectiva de género y la gestión integral del riesgo de desastres; las características de las metas de dichos planes (como podría ser la mención al OGA, por ejemplo); y la articulación con el sistema de monitoreo y evaluación del PNA, entre otras.

Finalmente, todos estos puntos que se plantean en términos de retos, confluyen en uno más general que, en cierta forma, fue introducido al inicio de la sección. La importancia de diseñar estos instrumentos, tanto PRs como PNA, de forma tal que puedan dialogar entre sí, y así mostrar resultados concretos, medibles y que den cuenta de los cambios y el avance del proceso de adaptación en Argentina. Asimismo, resulta interesante la potencial articulación de éstos con el Objetivo Global de Adaptación, una vez avanzadas las discusiones anteriormente mencionadas.

## Conclusión

A lo largo del artículo se mostraron los progresos que se dieron en el abordaje del cambio climático, especialmente en lo que respecta a la dimensión de la adaptación. Ésta, oportunamente fue ganando un lugar preponderante tanto en el plano

internacional como el nacional, pudiéndose identificar muchas similitudes entre ambos niveles respecto al proceso de su desarrollo. Asimismo, se resaltó el rol de liderazgo que tuvo Argentina en el marco de la CMNUCC, inicialmente de manera más visible y fundamentalmente en temas de mitigación; y luego con un perfil más bajo pero con una presencia sólida en espacios claves para defender y apuntalar la agenda de adaptación, de cabal importancia para los países en desarrollo.

Por otra parte, es menester resaltar que dichos avances han tenido un efecto derrame en diversos niveles estadales y sectoriales que, al mismo tiempo, presentan numerosos desafíos que requerirán de gran esfuerzo técnico y político para llevar la adaptación a otro nivel. En esta línea, se expuso una sistematización de las políticas públicas generadas en Argentina desde la década del '90 a la actualidad, mostrando la transformación de sus características a lo largo de los años. Respecto a esto, se pudo observar el foco en cuestiones de incendios e inundaciones y en procesos de desertificación y degradación de los suelos, en lo que respecta a eventos climáticos extremos y de inicio lento, respectivamente. Además, se observó que hubo un acercamiento principalmente conceptual entre la GIRD y el abordaje de la adaptación y que, en los últimos 6 años, las políticas de adaptación se diversificaron hacia otros sectores más allá del agropecuario.

Finalmente, a la luz de lo que establece la ley 27.520, Argentina asistirá a un proceso de efervescencia -en términos de instrumentos de política pública para el tratamiento de la adaptación al cambio climático-, en los dos ámbitos: nacional y subnacional. Esto, sin lugar a dudas, consolidará el trabajo en la materia y, también, servirá de oportunidad para abordar las brechas del desarrollo que incrementan las condiciones de vulnerabilidad de las personas, sectores y ecosistemas, cobrando aún más relevancia en un contexto de pandemia.

## Bibliografía

Blanco Wells, G. (2016) Abriendo la caja negra del cambio climático: claves para comprender su trayectoria política en América Latina. En Lampis, A. (Ed.) Cambio ambiental global, Estado y valor público: la cuestión socio-ecológica en América Latina, entre justicia ambiental y "legítima depredación". (pp. 45-66). 1° ed. ciudad de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales (CES), Grupo Prácticas Culturales, Imaginarios y Representaciones, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP).

Bueno, M. P. (2012) Los vaivenes de la diplomacia climática argentina (1989-2011) pp. 133 - 152 en Morasso, C. y Pereyra Doval, G. (Coord.). (2012) Argentina y Brasil:

proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración. 1a ed. - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2012. E-book.

Bueno, M.P. y Vázquez, P.Y. (2017) ¿Poder material o poder social? Reflexiones sobre las negociaciones multilaterales y el poder climático de la Argentina (2003-2015). Relaciones Internacionales nº 53/2017, pp. 65-86. ISSN 1515-3371

Bueno, M.P. y Pascual, G. (2017) International Climate Framework in the making: the role of the BASIC countries In the negotiations towards the Paris Agreement Universidade Autónoma de Lisboa. Observatório de Relações Exteriores. e-ISSN: 1647-7251 Vol. 7, Nº. 2 (pp. 121-140) Recuperado de:

[https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/62528/CONICET\\_Digital\\_Nro.ab82172c-eec8-48ec-9dbb-15557c7c9920\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/62528/CONICET_Digital_Nro.ab82172c-eec8-48ec-9dbb-15557c7c9920_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y) Fecha de consulta: 25/05/2021

Bueno, M.P. (2018a) Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015-2017. Colombia Internacional(96): 115-145. <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.05>

Bueno, M.P (2018b) El proceso de implementación del Acuerdo de París (2016-2018): la posición de los países en desarrollo en materia de adaptación al cambio climático. Anuario en Relaciones Internacionales: Instituto de Relaciones Internacionales, ISSN: 1668-639X.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992). Recuperado de: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf> fecha de consulta: 17/04/2021.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015). Recuperado de:

[https://unfccc.int/files/meetings/paris\\_nov\\_2015/application/pdf/paris\\_agreement\\_spanish\\_.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf) fecha de consulta: 17/04/2021.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2019) 25 Years of Adaptation under the UNFCCC Report by the Adaptation Committee.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2021) Co-chairs' summary of the Presidencies' consultations on adaptation 23-24 February 2021

InfoLEG. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ley nº24.295 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/699/norma.htm> Fecha de consulta: 17/04/2021.

InfoLEG. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ley nº25.438 Protocolo de Kioto. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67901/norma.htm#:~:text=Apru%C3%A9base%20el%20Protocolo%20de%20Kyoto,Argentina%20reunidos%20en%20Congreso%2C%20etc.> Fecha de consulta:

17/04/2021.

InfoLEG. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ley n°27.720 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=333515> Fecha de consulta: 17/04/2021.

Lampis, A. (2013a) La adaptación al cambio climático: el reto de las dobles agendas. En Chacón Cancino, P. [Coord.] Cambio Climático, Movimientos Sociales y Políticas Públicas. Una vinculación necesaria. Pp.31-50. 1a Ed. Santiago de Chile: 1ed. Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL).