

Vinculando adaptación y mitigación del cambio climático: Implicaciones para Centroamérica

INTRODUCCIÓN

PROBLEMÁTICA

Los avances del V Informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), enfatizan que el cambio en los patrones del clima es inequívoco, así como la influencia humana en ellos (IPCC, 2013). Estos cambios se reflejan en el calentamiento de la atmósfera y los océanos, la disminución de los niveles de hielo y nieve, el incremento en el nivel del mar y una mayor concentración de los gases de efecto invernadero (GEI). En Centroamérica, el cambio climático plantea enormes desafíos para el desarrollo. Lejos de ser un escenario futuro, los territorios Centroamericanos ya enfrentan severos problemas de vulnerabilidad e impactos del cambio climático que profundizan y agudizan condiciones de exclusión y degradación. Las múltiples amenazas e impactos del cambio climático están imponiendo costos cada vez más elevados para las sociedades de la región. Según German Watch, los países del CA-4 están en los primeros lugares del Índice de Riesgo Climático Global.

Cuadro: Índice de Riesgo Climático Global de los Países del CA-4

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
El Salvador	34	123	112	91	1	36	4
Guatemala	1	102	52	34	53	2	9
Honduras	7	44	33	20	65	5	11
Nicaragua	21	120	3	24	57	35	14

Esto plantea la urgente necesidad de construir senderos de desarrollo compatible con el clima, capaz de fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad, para lo cual se requiere una nueva generación de políticas públicas que reviertan los procesos de degradación de los ecosistemas y fortalezcan los medios de vida de la población.

EL SALVADOR UN REFERENTE EN CONSTRUCCIÓN

Fuertemente marcado por los recurrentes impactos, pérdidas y daños derivados de eventos asociados con la vulnerabilidad y el cambio climático, El Salvador emprendió un conjunto de medidas de política pública orientadas a promover un viraje en la vinculación de objetivos de adaptación y mitigación, así como la articulación inter-institucional, tanto a nivel del gobierno central, de gobiernos locales, así como de diversos actores territoriales. El enfoque de Mitigación basada en la Adaptación (MbA), la Política Nacional del Medio Ambiente, así como el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP) entre otras iniciativas impulsadas en ese país, ofrecen nuevas oportunidades para vincular de manera estratégica objetivos históricos de desarrollo para enfrentar los desafíos del cambio climático.

IMPLICACIONES PARA CENTROAMERICA

El contexto de degradación ambiental generalizada, la alta vulnerabilidad y el nuevo escenario derivado de las negociaciones sobre el cambio climático plantean nuevos imperativos para los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Si bien la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático forman parte de la agenda prioritaria en el relanzamiento de la integración regional, referentes como el proceso iniciado en El Salvador pueden contribuir de manera crítica a intervenciones como las promovidas en el Corredor Seco Centroamericano. La región también requiere avanzar hacia la construcción de bases sólidas para forjar nuevos acuerdos y consensos políticos, en función de una agenda compartida sobre cambio climático.

Recuadro **Avances en las Negociaciones Climáticas sobre las** **Vinculaciones entre Mitigación y Adaptación**

Los avances recientes en las negociaciones climáticas muestran un creciente interés por la adaptación y la búsqueda de sinergias entre ésta y la mitigación, lo que, unido a la demanda cada vez mayor de apoyo por parte de los países en desarrollo, podría configurar un nuevo escenario que fortalezca las respuestas frente a los desafíos del cambio climático, o por el contrario, debilite la compleja institucionalidad existente.

Como parte de los acuerdos de la COP-16 de Cancún (2010), fueron creados el Fondo Verde del Clima (FVC), el Mecanismo Tecnológico y el Programa de Trabajo sobre Pérdidas y Daños. El primero está llamado a convertirse en el principal mecanismo de financiamiento climático de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), mientras que el segundo representa una oportunidad para canalizar apoyos tecnológicos, y así fortalecer las iniciativas de adaptación y mitigación. En la COP-17 (2011) en Durban, se abren nuevas oportunidades para vincular las estrategias de adaptación y mitigación al señalar que “podrían desarrollarse enfoques no basados en el mercado, por ejemplo, enfoques conjuntos de mitigación y adaptación para la gestión integral y sostenida de los bosques...” (Párrafo 67, Decisión 2/CP.17). Asimismo, durante la COP-18 (Doha, 2012), se exhortó a intensificar las medidas de adaptación y mitigación, reiterando que el nuevo acuerdo a ser aprobado en 2015 tendrá fuerza legal vinculante para todas las Partes de la Convención, mientras se identificó el fomento de las capacidades, la transparencia de las medidas y la prestación de apoyo como elementos clave dentro del nuevo contexto global de las negociaciones del clima. Respecto al FVC, se propuso que el financiamiento climático sea canalizado principalmente a través de esta instancia, con equilibrio entre las acciones de adaptación y mitigación (CMNUCC, 2013).

Con relación al Programa de Trabajo sobre Pérdidas y Daños, durante la reciente COP-19 celebrada en Varsovia (2013), se aprobó el “Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños Relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático”, el cual parte del reconocimiento de que las pérdidas y los daños trascienden los esfuerzos de adaptación de los países, por lo que se requiere de un apoyo especial para enfrentarlos, particularmente en los países en desarrollo. La aprobación del Mecanismo no estuvo exenta de controversias y posiciones encontradas entre los países miembros de la Convención. Mientras que un grupo de países en desarrollo (G-77 y China) proponían que fuera considerado como un pilar más de la Convención, al mismo nivel que la adaptación y la mitigación, otros – entre ellos Estados Unidos, Canadá y Australia – se mostraron contrarios a esta postura. Luego de intensos debates, el Mecanismo fue colocado bajo el Marco de Adaptación de Cancún, aunque esta medida podrá ser revisada al evaluar su funcionamiento en la COP-22, en 2016 (Stabinsky y Hoffmaister, 2013). Mientras tanto, se espera que esta instancia pueda, entre otros: i) mejorar la comprensión de los diferentes enfoques para enfrentar las pérdidas y daños; ii) fortalecer el diálogo, la coordinación y la articulación entre diferentes iniciativas, actores y procesos; y iii) influir en otras instancias de la Convención (ej. Fondo Verde del Clima), facilitando así la movilización de financiamiento, tecnología y el desarrollo de capacidades (TWN, 2013d; MARN, 2014).

Finalmente, en la COP de Varsovia los Planes Nacionales de Adaptación (NAP, por sus siglas en inglés) fueron identificados como las herramientas más adecuadas para facilitar las sinergias entre las estrategias de adaptación y mitigación. De igual manera, la agricultura, recursos hídricos, bosques y zonas costeras fueron señalados como sectores relevantes, a ser priorizados dentro de las acciones de adaptación de corto plazo (TNW, 2013b). Entre éstos, la agricultura y los bosques ya se están aprovechando para impulsar acciones que procuran alcanzar resultados tanto de adaptación, como de mitigación.

El caso salvadoreño muestra cómo se ha ido conformando un conjunto de medidas de política pública orientadas a promover la articulación de los esfuerzos de mitigación de manera estratégica y simultánea con los de adaptación, atendiendo a las condiciones de alta vulnerabilidad del país reconocida a nivel internacional.¹ La dimensión de los eventos extremos y las cuantiosas pérdidas y daños sufridos han incidido para que el cambio climático sea una agenda asumida al más alto nivel de decisión política. El gobierno incluye la política ambiental y de reducción de riesgos como imperativo social y económico debido a las restricciones para el desarrollo económico que supone la degradación ambiental, asimismo reconoce que los eventos extremos provocan elevados costos humanos y descapitalizan el país (Gobierno de El Salvador, 2010). Bajo estos lineamientos, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) ha construido la Política Nacional de Medio Ambiente 2012 y sus diversos instrumentos,² a través de los cuales se orienta la acción gubernamental en la búsqueda de revertir la degradación y reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático.

EL ENFOQUE DE MITIGACIÓN BASADA EN LA ADAPTACIÓN

Este marco de políticas para el medio ambiente implica el replanteamiento de la forma en cómo se había estado entendiendo la mitigación y la adaptación desde el Estado. El enfoque hasta 2009 partía de la mitigación tradicional priorizando las áreas protegidas y áreas con vocación forestal. A través de acciones de reforestación y control de la degradación forestal se buscaba obtener financiamiento proveniente del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y explorar la vía de los mercados de carbono. El cambio de perspectiva ha sido evidente a partir de 2009, con el MARN liderando la construcción del enfoque de Mitigación basada en la Adaptación (MbA), el cual consiste en aprovechar los co-beneficios de mitigación que pueden ser generados a través de acciones prioritarias y estratégicas de adaptación. De acuerdo a este enfoque, las intervenciones orientadas a reducir la degradación ambiental y la vulnerabilidad tienen impactos directos en la captura y almacenamiento de carbono en la vegetación y en el suelo (MARN, 2013a).

La MbA implica la transformación a gran escala del paisaje rural, así como la restauración y conservación inclusiva de los ecosistemas, por lo que el alcance y los esfuerzos sociales y políticos son mucho más amplios que el enfoque anterior, pero también se amplían los co-beneficios (conservación de la biodiversidad, aumento de la agro-diversidad, control de la erosión, formación del suelo, retención de humedad del suelo y regulación hídrica, entre otros) lo que incide directamente en el fortalecimiento de la capacidad productiva, la seguridad alimentaria y en general, en los medios de vida.

El enfoque de MbA permite integrar las agendas de adaptación y mitigación, retomando las recomendaciones del IPCC definidas en 2007 y actuando bajo los lineamientos y salvaguardas definidos para los programas REDD+ en la COP-16 realizada en Cancún, en 2010. De esta manera El Salvador se convierte en el primer país en el mundo cuya Estrategia Nacional de REDD+ adopta explícitamente un enfoque de MbA, enfocándose en la restauración de ecosistemas para la reducción de riesgos causados por el cambio climático como la prioridad del país en materia de adaptación, con co-beneficios de mitigación del cambio climático (MARN, 2013b; PRISMA, 2013).

¹ Diversos organismos internacionales han categorizado al país como uno de los casos de más alta vulnerabilidad. Entre estos: World Bank (2005), IEG-World Bank (2006) y Germanwatch (2010).

² En mayo de 2012 el Consejo de Ministros del Gobierno de El Salvador aprobó la Política Nacional de Medio Ambiente que no había sido actualizada desde el año 2000, la cual fue realizada con una amplia consulta ciudadana. En 2013 se desarrollan sus instrumentos: la Estrategia Nacional de Medio Ambiente, en la cual se integran la Estrategia Nacional de Cambio Climático y la Estrategia Nacional de Biodiversidad, junto a las estrategias nacionales de Recursos Hídricos y Saneamiento Ambiental.

El enfoque de MbA se incorpora como uno de los ejes en la formulación del Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP) de El Salvador, al igual que en las líneas de la Política Nacional de Medio Ambiente para enfrentar la severa degradación de los ecosistemas. La formulación del PREP aparece como una respuesta impostergable ante la necesidad de recuperación inmediata de la resiliencia de los ecosistemas ante la amenaza climática creciente,³ orientándose a reducir las vulnerabilidades territoriales y sectoriales que puedan generar daños irreversibles o que magnifiquen los impactos de los eventos extremos (MARN, 2013b). El PREP busca acciones de impacto al nivel del paisaje,⁴ lo cual es clave tanto por la escala de la degradación existente a nivel nacional, como por el reconocimiento de las interacciones que existen entre las prácticas productivas y el uso de los recursos por parte de múltiples intereses. Debido a esto, el PREP requiere una fuerte y consistente articulación con los actores locales y territoriales para trabajar sobre las dinámicas de degradación, implica un proceso de trabajo interministerial, dadas las articulaciones con la transformación productiva y una infraestructura más resiliente, y necesita de la construcción de estrategias innovadoras de financiamiento.

La priorización de los sitios para iniciar el PREP se ha basado en diversos criterios de acuerdo a los objetivos de la MbA. Los territorios seleccionados representan los retos de la adaptación, en el sentido de la urgencia por generar acciones para la reducción de la vulnerabilidad frente a los impactos de la variabilidad climática; al mismo tiempo estas acciones orientadas a la restauración de paisajes promoviendo la transformación de prácticas agrícolas tienen condiciones para desarrollar acciones de MbA, que incrementan la captura de carbono a partir de la conservación de suelo y el incremento de la cobertura vegetal a través de la agroforestería.⁵ Pero, tanto la implementación de este Programa, como, en general, la política enfocada en integrar los enfoques de mitigación y adaptación pasan por diversos retos a nivel de la transformación de la lógica institucional de planificación y articulación de acciones entre entidades gubernamentales, entre éstas y los territorios, así como deben contar con una base financiera con la cual promover las transformaciones buscadas sin poner en riesgo los objetivos del desarrollo.

EL RETO DE ARTICULACIÓN CON ACTORES TERRITORIALES

El enfoque de MbA tiene implicaciones amplias en la agenda de los territorios rurales ya que se orienta a la creación de estrategias de participación activa de los actores que inciden directamente en las dinámicas de degradación a nivel de paisaje, por lo que la implementación del mismo no puede realizarse sin un ejercicio de gobernanza local y territorial, si se quieren resultados sostenibles en el largo plazo. El gran reto para que funcione una estrategia como ésta es la generación de compromisos, tanto individuales como colectivos a diversas escalas, así como mecanismos de incentivos para la transformación de prácticas.

Mancomunidad La Montañona

Para garantizar la sostenibilidad de las acciones del PREP ha sido necesario conformar arreglos para la coordinación entre el gobierno central, las municipalidades y otras instancias representativas del tejido local. La Mancomunidad La Montañona,⁶ por ejemplo, tiene la

³ La Estrategia Nacional REDD+ se circunscribe dentro del PREP. Los componentes principales del PREP son: a) Desarrollo de una agricultura resistente al clima y amigable con la biodiversidad, b) Desarrollo sinérgico de la infraestructura física y la infraestructura natural, y c) Restauración y conservación de ecosistemas críticos (Gobierno de El Salvador, 2013; MARN, 2012a).

⁴ El enfoque en el paisaje implica traspasar lo que ocurre en el ámbito de la finca y considerar el mosaico de cobertura y usos del suelo, y como estos en sus interacciones inciden en los servicios ecosistémicos (Odum & Sarmiento, 1998), (Sherr & Jeffrey A., 2006), (Sayer, Buck, & Sherr, 2008) y (MARN, 2012a).

⁵ Se escogieron tres sitios dentro de la cuenca del Río Lempa, la más grande del país y la más importante por la provisión y regulación del agua, generación de electricidad y con un alto nivel de riesgo de desbordamientos, inundaciones y desastres: a) Bajo Lempa en los municipios de Zacatecoluca, Tecoluca y Jiquilisco; b) Los municipios de Cinquera, Suchitoto y Jutiapa en la cuenca media y c) La Mancomunidad La Montañona en la parte alta de la cuenca (MARN, 2012a).

⁶ La Mancomunidad La Montañona está ubicada en el departamento de Chalatenango, la forman siete municipalidades: Chalatenango, Las Vueltas, Ojos de Agua, El Carrizal, La Laguna, Comalapa y Concepción Quezaltepeque. En el año 1999 estos gobiernos municipales formaron una asociación intercomunal, tomando el nombre que los lugareños dan al macizo montañoso ubicado geográficamente al centro del territorio. La extensión de esta mancomunidad es de 335 km², con una población de 49 mil 718 habitantes. Los esfuerzos de la Mancomunidad han estado orientados a responder a problemas comunes como la conectividad entre municipalidades, prevención de incendios y conservación del macizo boscoso, gestión del recursos hídrico para consumo humano y la promoción de prácticas agrícolas sustentables en el marco del PREP.

ventaja de contar con una capacidad institucional establecida y con experiencia en la planificación de acciones de desarrollo territorial, lo que ha facilitado la coordinación entre el MARN y la Unidad Técnica de la Mancomunidad para promover la transformación masiva de prácticas agropecuarias. Además, existen experiencias colectivas orientadas a la conservación de recursos naturales, especialmente bosque y protección de fuentes de agua, así como grupos de pequeños productores sensibilizados y realizando prácticas agropecuarias sostenibles, acciones que responden a las mismas necesidades de los actores locales, aunque se trate de esfuerzos dispersos y no articulados a políticas ambientales o de desarrollo productivo de índole nacional. Con la implementación de PREP existe la oportunidad de generar acciones coordinadas orientadas a la restauración del paisaje que contribuye a los esfuerzos de adaptación. La Mancomunidad en coordinación con el MARN y apoyada por ONG impulsa acciones para el cambio de prácticas agropecuarias estableciendo pilotos para sistemas agroforestales, introducción de pastos que no requieren quema, acciones de protección de fuentes de agua, prevención de incendios forestales y manejo forestal. La coordinación de la Mancomunidad con el MARN en el marco del PREP permite que se capten fondos desde el gobierno central, tanto fondos nacionales y de cooperación bilateral y multilateral, para la ejecución de las acciones de MbA por parte de la Mancomunidad La Montañona y organizaciones de apoyo técnico no gubernamentales, lo que permite un seguimiento más cercano de las acciones de adaptación en el territorio.

El Bajo Lempa En la franja costera de El Salvador la situación es más compleja, pues a pesar de su alta vulnerabilidad frente a las amenazas climáticas y otras, los recursos territoriales la han convertido en escenario para el desarrollo de la principal apuesta gubernamental que busca la dinamización del crecimiento económico del país mediante la atracción de inversiones.⁷

Para los habitantes del Bajo Lempa el enfrentamiento de la vulnerabilidad climática es parte de su historia más reciente. Las municipalidades y organizaciones locales articuladas en plataformas territoriales han estado desarrollando acciones para contrarrestarla con fondos puntuales y escasos. Desde 1998, por la dimensión de los daños y pérdidas ocasionados por el Huracán Mitch, el Estado comenzó a intervenir en la reducción de la vulnerabilidad y, en años recientes, los esfuerzos de reconstrucción han adoptado un enfoque de adaptación bajo el cual se han reorientado fondos públicos y se han creado mecanismos de coordinación interinstitucional con fuerte participación de los actores locales, para la ejecución de obras de rehabilitación y la reconstrucción de zonas afectadas.⁸

Otro elemento crítico es el ordenamiento de las actividades económicas del territorio. El Bajo Lempa es parte de la Franja Costera que se considera vital para evitar la vulnerabilidad ambiental y la degradación creciente. En esta zona significa la transformación de prácticas en el cultivo de la caña de azúcar⁹ que se ha expandido de forma desordenada utilizando prácticas y tecnologías altamente dañinas para la salud, los suelos y el medio ambiente (MARN, 2013c). Esta dinámica ha producido movilizaciones sociales de denuncia por parte de los pobladores debido a los efectos de la quema y fumigación aérea en la salud y los cultivos familiares. El MARN ha liderado un proceso para avanzar hacia el cambio de estas prácticas basándose en las líneas de acción de la Política Nacional de Medio Ambiente; en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) se establece el Programa Zafra Verde, mediante el cual los seis ingenios existentes se han comprometido a cortar en verde un cierto porcentaje de su área de control de siembra.¹⁰ El proceso

⁷ Se trata de la Estrategia de Desarrollo Integral y Sostenible de la Franja Costero Marina 2012-2014 definida por el Gobierno de El Salvador (Gobierno de El Salvador, 2013b).

⁸ Para responder a la reconstrucción post Tormenta Tropical 12-E se forma la Mesa Técnica de Obras del Bajo Lempa, integrada por el MARN, junto a los ministerios de Agricultura y Ganadería (MAG), Obras Públicas (MOP), la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y la Secretaría Técnica de la Presidencia, además de municipalidades y organizaciones locales (MARN, 2013b).

⁹ De acuerdo a la Política Nacional de Medio Ambiente, el ordenamiento del cultivo de la caña de azúcar y el mejoramiento del desempeño ambiental de la agroindustria azucarera es clave para “revertir la degradación ambiental y reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático” (MARN, 2012).

¹⁰ La primera zafra verde 2011-2012 incluyó 2,500 manzanas de corta en verde; para la zafra 2013-2014 se definieron 12,000 manzanas.

no se ha detenido desde su arranque en el 2011 logrando significativos avances de modo que en noviembre de 2013 se firmaron compromisos con el sector cañero que quedarán plasmados en el Plan de Acción de la Estrategia Nacional del Medio Ambiente. Los compromisos que se están negociando con el sector se relacionan con la expansión y ubicación del cultivo sobre áreas frágiles; la práctica de quema de cañales; el uso de agroquímicos; el uso del agua; el manejo de aguas residuales; el manejo de desechos; la alteración de drenajes; y las emisiones de gases de efecto invernadero.¹¹

EL DESAFÍO DE COORDINACIÓN INTER- INSTITUCIONAL

Responder a los desafíos del cambio climático conlleva la formación de nuevas dinámicas de trabajo entre las instituciones del Estado, el establecimiento de coordinaciones más efectivas entre el Gobierno Central y de éste hacia los territorios, así como el fomento de espacios de diálogo entre sociedad civil y Estado. Si bien los avances todavía son incipientes, la experiencia de El Salvador puede dar luces sobre las implicaciones de la reorganización institucional que se requiere para enfrentar el cambio climático en países en desarrollo con altos niveles de vulnerabilidad.

Desde la experiencia de El Salvador, los arreglos institucionales promovidos entre 2010-2014 han implicado la mayor coordinación entre instituciones del Gobierno Central y entre éste, los gobiernos y organizaciones locales, tanto para responder a situaciones específicas frente a los eventos extremos, como para coordinar la agenda hacia la reducción de la vulnerabilidad o el desarrollo de estrategias para el acceso al financiamiento climático (MARN, 2013b). Una figura importante de rango nacional es el Comité Interministerial de Cambio Climático, desde donde se ha fortalecido la coordinación interministerial para la ejecución de acciones que reduzcan la vulnerabilidad, especialmente en los sectores de agricultura, obras públicas y finanzas.¹² Por otra parte, la experiencia del PREP en Bajo Lempa y La Mancomunidad La Montañona muestra que existen sistemas de gobernanza local con amplia participación y cooperación social que resultan fundamentales para la identificación y gestión de proyectos de adaptación y de mitigación.

El Salvador ha avanzado rápidamente en la vinculación de las estrategias de mitigación y adaptación empujado por las repercusiones económicas y sociales de los eventos extremos y con una decidida voluntad política, adoptando un papel más activo en las negociaciones internacionales como parte del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). El enfoque de MbA permite, por una parte, superar el abordaje polarizado que ha existido tradicionalmente entre la adaptación y mitigación a nivel de las negociaciones internacionales, donde la mayoría de fondos disponibles son asignados a los esfuerzos de mitigación. Pero sobre todo, el enfoque de MbA responde a las necesidades más urgentes de la crítica vulnerabilidad nacional. De hecho, el énfasis actual está dirigido a la generación de Mecanismos para Enfrentar Pérdidas y Daños, siendo un eje central del Plan Nacional de Cambio Climático,¹³ puesto que la institucionalización de un mecanismo de esta naturaleza permitiría contar con recursos para responder de forma sistemática a la vulnerabilidad asociada a los efectos adversos del cambio climático, causados por los fenómenos extremos y graduales, a los que el país, como toda la región centroamericana, estará expuesto, aun cuando se hagan esfuerzos significativos para la adaptación.

¹¹ http://www.mam.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1954%26mam-se-reune-con-agroindustria-azucarera-para-definir-compromisos-ambientales&catid=1%26noticias-ciudadano&Itemid=77.

¹² Para un abordaje más detallado de las políticas públicas para el cambio climático y la transformación institucional en El Salvador, ver Cuéllar, Luna y Kandel, 2012.

¹³ Las líneas de acción para el Mecanismo de Pérdidas y Daños incluyen la gestión para inversiones críticas, retención y transferencia de riesgos, así como la participación efectiva en las negociaciones internacionales. Tomado de http://www.mam.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1817&Itemid=385 el 6 de febrero de 2014.

La alta vulnerabilidad al cambio climático es una realidad palpable para los gobiernos de la región. En 2008, los presidentes de los países del SICA establecieron un compromiso político en San Pedro Sula, el cual consigna que *“conscientes de que el cambio climático es uno de los problemas más graves que enfrenta la humanidad, que sus impactos ponen en peligro el desarrollo económico y social, y que además aumentan la vulnerabilidad de nuestras poblaciones y de sus medios de vida, decidimos iniciar un proceso de amplia participación de todos los sectores de la sociedad para construir una estrategia común para enfrentar los impactos del cambio climático”* (Declaración de San Pedro Sula, 2008). Después de los devastadores impactos de la Depresión Tropical 12-E, en una reunión extraordinaria de Presidentes del SICA, los gobernantes acordaron por unanimidad *“poner de relieve los desafíos que enfrenta el cambio climático”* (Declaración de Comalapa, 25/10/2011). Recientemente, los gobiernos de la región centroamericana llevaron una propuesta conjunta a la COP-19 (Varsovia, 2013), en la cual apoyan la construcción e implementación de un nuevo mecanismo sobre Pérdidas y Daños.

El tema de cambio climático forma parte de los ejes estratégicos del relanzamiento del proceso de integración centroamericana (gestión integral de riesgos y adaptación al cambio climático). En ese sentido, durante el mes de enero 2014 se realizó en San Salvador el “Taller Inter-secretarial para la Transversalización del Tema de Cambio Climático en los Planes de Trabajo de las Secretarías del SICA”. La primera reunión de este tipo. Este encuentro se convirtió en una oportunidad para reflexionar sobre el nuevo contexto de las negociaciones internacionales sobre el clima y se identificaron pautas para la actuación del SICA.

En particular, se remarcó la importancia del nuevo acuerdo climático global, así como la redefinición del sistema de relaciones internacionales que tendrá múltiples implicaciones, entre las que se encuentran: i) Nuevos estándares, controles y certificaciones (ej. productos “bajos en carbono”, generación y uso eficiente de energía, transporte aéreo y marítimo con acciones iniciales); ii) Reformas a las reglas y tratados del comercio internacional; iii) Replanteamiento de los derechos de propiedad intelectual (transferencia de tecnología); iv) Nuevos términos para la cooperación al desarrollo; v) Reforma del sistema internacional de asistencia humanitaria; y vi) Mayor relevancia de respuestas de escalas y regionales. Con relación a esto último, se resaltó la necesidad de que el tema de cambio climático sea retomado y liderado directamente por la Secretaría General del SICA, para asegurar su transversalización en todo el sistema de la integración. Así, se lograrían mayores vínculos de la temática con los demás esfuerzos de desarrollo que se impulsan desde las Secretarías del Sistema, en lugar de estar relegado a solo una instancia – como ha ocurrido hasta el momento, a través de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).

Por otra parte, dentro del SICA existen espacios inter-institucionales promisorios para hacer frente al cambio climático.¹⁴ Uno de los más relevantes está relacionado con la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), y su búsqueda por incidir en la gestión del llamado Corredor Seco Centroamericano (CSCA), un conjunto de territorios donde habita la mayor parte de la población centroamericana. En el Corredor Seco, los impactos de la variabilidad y el cambio climático convergen de manera particularmente dramática, amenazando la seguridad alimentaria

¹⁴ Se han desarrollado un conjunto de iniciativas, tales como: a) Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Resiliencia en el Corredor Seco de Centroamérica, en coordinación con el CAC y CEPREDENAC, con apoyo del PMA, BCIE y FAO; b) Gestión de financiamiento con el BCIE para la elaboración de los estudios nacionales de factibilidad de financiamiento crediticio; c) Plan de Acción de Turismo y Cambio Climático en Centroamérica, elaborado por el SITCA en coordinación con la CCAD; d) Diálogo de políticas y plan de trabajo para apoyar acciones en 2 países sobre Cambio Climático y Ordenamiento Territorial en Centroamérica, liderado por CCVAH-SISCA en coordinación con CCAD; e) Plan de Trabajo Agua Potable y Saneamiento, Gestión de Riesgo y Cambio Climático, bajo el liderazgo de FOCARD, y en coordinación con CEPREDENAC y CCAD; y f) Hoja de Ruta para un Plan de Acción en materia de Género, Gestión de Riesgo y Cambio Climático, liderado por COMMCA en coordinación con CEPREDENAC y CCAD; entre otros.

y los distintos sistemas productivos de la región. Dadas estas características, el Consejo de Ministros de Agricultura de los países miembros del SICA han impulsado un esfuerzo conjunto para mejorar el entendimiento y las respuestas frente a la alta vulnerabilidad (Ver recuadro).

La preocupación sobre las pérdidas en la agricultura y la inseguridad alimentaria, incidieron para que el tema de cambio climático adquiriera una mayor relevancia entre los ministerios de agricultura. Los ministros deben pensar cómo integrar el tema de la mitigación, dado que todos los países miembros del CSCA tendrán compromisos vinculantes de reducir emisiones, con la urgente necesidad de la adaptación.¹⁵

A pesar de que prevalecen los abordajes separados de mitigación y adaptación, existe la oportunidad de reconocer el rol que puede jugar la agricultura y su potencial para contribuir a la mitigación, mientras se emprenden acciones de adaptación. En este sentido, es posible abordar los dos temas desde una perspectiva de co-beneficios de mitigación, a partir de acciones de adaptación. Aun así, esto no evita el riesgo de que los países continúen enfrentando situaciones de crisis, así como las pérdidas y daños relacionados a fenómenos climáticos. Un enfoque de co-beneficios resalta la conexión entre adaptación y mitigación, con potenciales vinculaciones para acceder al eventual financiamiento climático proveniente del nuevo Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños.

Aunque las alianzas entre los distintos países que conforman el SICA reflejan posiciones bastante divergentes,¹⁶ la agenda emergente sobre pérdidas y daños abre la posibilidad de construir posicionamientos comunes y compartidos, sin perjudicar los intereses particulares, las características y las prioridades nacionales que corresponden a cada uno de los países.

¹⁵ Las emisiones de GEI en Centroamérica provienen principalmente de tres fuentes: deforestación, agricultura y transporte. Para el futuro, se proyectan algunas reducciones en la deforestación, aunque se prevé un incremento de las emisiones a causa de la agricultura y el transporte (Lennox, J., 2014).

¹⁶ Entre los países miembros de la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés) se encuentran Belice y la República Dominicana; Nicaragua pertenece al bloque de la Alianza Bolivariana (ALBA); Costa Rica, Guatemala y Panamá forman parte del bloque de la Alianza Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC); y estos mismos junto a la República Dominicana forman parte del Diálogo de Cartagena; mientras que El Salvador y Nicaragua son miembros del Grupo de los Países en Desarrollo Afines (LMDC, por sus siglas en inglés).

Recuadro

Corredor Seco Centroamericano (CSCA): Un territorio vulnerable ante el cambio climático

Si bien existen diferentes abordajes y criterios para su delimitación geográfica, el CSCA es un territorio que ha concitado la atención regional en los últimos años, como resultado de: i) la ocurrencia de eventos climáticos extremos (sequías, inundaciones, etc.), que han puesto en evidencia la profunda vulnerabilidad social, económica y ambiental prevaleciente en este espacio; ii) la precariedad de los medios de vida locales, y su incidencia en problemáticas como el hambre, la desnutrición crónica y la pobreza; y iii) la creciente y desordenada escalada de inversiones privadas y estatales, orientadas al aprovechamiento de las oportunidades económicas, que afectan la gestión de los recursos naturales y las condiciones de gobernanza territorial, convirtiéndose en una fuente permanente de conflictos. El CSCA ha sido priorizado por los gobiernos, ONG y organismos de cooperación internacional, para implementar acciones de política pública e intervenciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida y reducir la vulnerabilidad, especialmente en los países que presentan las condiciones más críticas: Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.

Históricamente, el CSCA ha experimentado dinámicas de explotación intensiva de sus recursos, con ciclos de predominio de la ganadería, mono cultivos de agro-exportación como el añil, algodón y, más recientemente, caña de azúcar y frutales. Esta situación ha contribuido a altos niveles de degradación ambiental, caracterizados por la pérdida de cobertura boscosa y biodiversidad, la alteración de los ciclos hidrológicos, altos niveles de contaminación y la reducción de la capacidad productiva, comprometiendo los medios de vida de gran parte de la población que depende de los recursos naturales para subsistir (ej. agricultura familiar). En el CSCA también predominan crecientes presiones por inversiones públicas y privadas en sectores como minería, infraestructura vial y logística, energía y turismo, que en conjunto configuran un escenario de alta vulnerabilidad frente a los impactos del cambio climático.

A nivel local, es posible encontrar una diversidad de actores y respuestas innovadoras frente a estos desafíos. A partir de la agroecología, la agroforestería y la agricultura sostenible se vienen impulsando cambios en las prácticas agrícolas, con el propósito de consolidar una estrategia de resiliencia sólida ante el cambio climático y frente a otras crisis eventuales. El gran reto es cómo trasladar este tipo de experiencias a una escala nacional y regional. De igual manera, se identifican otros elementos clave para avanzar en la definición de una institucionalidad y marcos de políticas públicas que fortalezcan la gobernanza territorial.



Fuente: PRISMA con base en FAO-ACH, OXFAM y ECADERT

- Burton, et. al. (2002). *From impacts assessment to adaptation priorities: the shaping of adaptation policy*. Climate Policy 2 (2002), p.145-159.
- CMNUCC (2008). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007*. FCCC/CP/2007/6/Add.1. Publicado el 14 de marzo de 2008.
- CMNUCC (2011). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010*. FCCC/CP/2010/7/Add.1 FCCC/CP/2010/7/Add.1. Publicado el 15 de marzo de 2011.
- CMNUCC (2012). *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*. FCCC/CP/2011/9/Add.1 y Add.2. Publicado el 15 de marzo de 2012.
- CMNUCC (2013). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 18º período de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012*. FCCC/CP/2012/8/Add.1 Publicado el 28 de febrero de 2013.
- Cuéllar, N., Luna, F. y Kandel, S. (2012). *Informe El Salvador: Políticas públicas sobre cambio climático y desarrollo*. San Salvador: PRISMA.
- Declaración de San Pedro Sula (2008). *Declaración de los Presidentes de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana en la Cumbre de Cambio Climático y Medio Ambiente, Centroamérica y El Caribe*. San Pedro Sula, Honduras.
- Eakin, H. y Lemos, M. (2006). *Adaptation and the state: Latin America and the challenge of capacity-building under globalization*. Global Environmental Change 16 (2006), p. 7-18.
- Gobierno de El Salvador (2010). *Plan Quinquenal 2010-2014*. San Salvador.
- Gobierno de El Salvador (2013). *Readiness Preparation Proposal (R-PP), El Salvador*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Forest Carbon Partnership.
- Gobierno de El Salvador (2013b). *Franja Costero Marina. Un territorio de oportunidades*. San Salvador: GOES.
- IPCC (2013). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers*. Working Group I contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. WMO y UNEP. Bern, Suiza.
- Klein, et.al. (2007). *Inter-relationships between adaptation and mitigation*. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Cambridge University Press, Cambridge, UK, 745-777.
- Lennox, J. (2014). *Transversalización del cambio climático en las agendas de las Secretarías del SICA*. Presentación realizada por Julie Lennox, Jefa de Desarrollo Agrícola y Punto Focal de Cambio Climático de la Sede Sub-regional de la CEPAL. San Salvador, enero 20-21 de 2014.
- MARN (2012a). *Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP)*. Esfuerzo principal de adaptación al cambio climático en El Salvador. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, PNUD.

MARN (2012b). *Política Nacional de Medio Ambiente*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

MARN (2013a). *Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

MARN (2013b). *Estrategía Nacional de Cambio Climático*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

MARN (2013c). *Estrategía Nacional de Biodiversidad*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

MARN (2014). *Cambio Climático, respuesta global y nuevo contexto internacional para la actuación del SICA*. Presentación realizada por Herman Rosa Chávez, Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador en el marco del Taller “Transversalización del tema de Cambio Climático en las agendas de las Secretarías del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)”. San Salvador, enero 20-21 de 2014.

Odum, E. y Sarmiento, F. (1998). *Ecología. El puente entre ciencia y sociedad*. Ciudad de México: MacGraw-Hill Interamericana.

PRISMA. (2013). *Mitigación basada en la Adaptación (MbA)*. Potencialidades y desafíos para responder al cambio Climático. Policy Brief. San Salvador: Fundación PRISMA.

Sayer, J., Buck, L. y Sherr, S. (2008). *The Challenge o Assessing Progress of Lanscape Initiatives*. En Learning from Landscapes. Serie Arborvitae. Washington D.C.: UICN & Ecoagriculture Partners.

Sherr, S. & Jeffrey A., M. (2006). *Biodiversity conservation and agricultural sustainability: Towards a new paradigm of "Ecoagriculture" landscapes*. Wash-ington DC.: Ecoagriculture Partners & World Conservation Union-UICN.

Stabinsky, D. y Hoffmaister, J.P. (2013). *Loss and damage: future needs, including capacity needs associated with possible approaches to ad-dress slow onset events*. Briefing paper. Third World Network. Penang, Malasia.

The Plurinational State of Bolivia (2012). *Proposal for the development of the joint mitigation and adaptation mechanism for the integral and sustainable management of forests*. Propuesta presentada a la CMNUCC en agosto de 2012.

Third World Network (2013a). *Durban Platform: Developing countries call for balanced and comprehensive approach*. Warsaw News Update #6. 14 november, 2013.

Third World Network (2013b). *ADP: Discussion on adaptation in the new regime*. Warsaw News Update #14. 18 november, 2013.

Third World Network (2013c). *Framework for REDD plus action adopted in Warsaw*. Warsaw News Update #30. 30 november, 2013.

Third World Network (2013d). COP 19 establishes Warsaw international mechanism for loss and damages. Warsaw News Update #25. 27 november, 2013.

Adaptation-based Mitigation (AbM). Potentialities and Challenges in Responding to Climate Change in Central America

Mitigación basada en la Adaptación (MbA). Potencialidades y desafíos para responder al cambio climático en Centroamérica

Desarrollo en tiempos de cambio climático: Nuevos desafíos para Centroamérica

Development in the time of climate change: New challenges for Central America

Desafíos del cambio climático en Centroamérica: Hacia un abordaje territorial

Food security climate change and territorial dynamics in Central America

El Panorama para REDD+ en Centroamérica: Orientaciones, estrategia y temas críticos

Mitigación basada en la Adaptación. Potencialidades y desafíos para responder al cambio climático en Centroamérica

Prioritizing food security and livelihoods in climate change mitigation mechanisms: Experiences and opportunities for smallholder coffee agroforestry, forest communities and REDD+

Preparándose para REDD+ en Mesoamérica: Tendencias y temas críticos para comunidades forestales

Getting ready for REDD+ in Mesoamerica: Trends and critical issues for forest communities

Construyendo una agenda propia frente al cambio climático



www.prisma.org.sv prisma@prisma.org.sv
Pje. Sagrado Corazón. #8210, Col. Escalón,
San Salvador, El Salvador
Tels.: (503) 2264 5042 Fax: (503) 2263 0671



Este documento es el resultado de un proyecto financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID por sus siglas en inglés) y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos en beneficio de los países en desarrollo. No obstante, las opiniones expresadas y la información incluida en el mismo no reflejan necesariamente los puntos de vista o no son las aprobadas por el DFID o la DGIS o las entidades que gestionan la aplicación de la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN)*, que no asumirán la responsabilidad de dichas opiniones o de la integridad o exactitud de la información o por la confianza depositada en ellas.

*La Alianza Clima y Desarrollo ("CDKN" por sus siglas en inglés) es un proyecto financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos, y está dirigido y administrado por PricewaterhouseCoopers LLP. La gestión de la aplicación de CDKN es asumida por PricewaterhouseCoopers LLP, y una alianza de organizaciones entre las que figuran Fundación Futuro Latinoamericano, INTRAC, LEAD International, el Overseas Development Institute y SouthSouthNorth.