

Políticas agropecuarias de El Salvador: nicho de REDD y pautas para la adaptación

FRANCISCO SOTO

JUNIO 2016

- El marco de políticas agropecuarias de El Salvador debe ser capaz y efectivo para enfrentar el cambio climático y garantizar la seguridad y soberanía alimentaria; resguardar la naturaleza, y promover la sustentabilidad socio-económica y ambiental del sector y la calidad ambiental en el ámbito rural
- El Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes ha sido el hilo inter-conector; REDD-plus, el motor, y el enfoque de Mitigación basada en Adaptación, el denominador común para el desarrollo e implementación de las políticas agropecuarias ante el cambio climático en los últimos años
- La centralidad en REDD-plus y su ineffectividad para la mitigación real y efectiva del cambio climático, ha distorsionado la respuesta a las prioridades del país para una adaptación apropiada y oportuna del sector agropecuario, en detrimento del objetivo establecido por las políticas ambientales y agropecuarias
- El marco de políticas debe re-conceptualizarse, reorientarse y reformularse centrado en la agricultura campesina y la agroecología, con un enfoque de soberanía alimentaria y nutricional, alejado de las falsas promesas de REDD-plus y de viñetas sin contenido como el de Mitigación basado en Adaptación





El marco de políticas agropecuarias sobre cambio climático

El cambio climático debe considerarse uno de los más grandes problemas y retos que el sector agropecuario enfrenta en la actualidad, no sólo por la variabilidad actual del clima, sino también por las manifestaciones actuales y proyecciones futuras de los parámetros medios y extremos del sistema climático, los cuales, sumados a las condiciones ambientales, sociales y económicas generan y reproducen altos niveles de vulnerabilidad.

El marco de políticas agropecuarias sobre cambio climático debe sustentar su concepto, contenidos y alcances en la reducción de la vulnerabilidad y el fortalecimiento de la «resiliencia» y la «capacidad de adaptación», con el propósito de garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, hídrica y nutricional, resguardar la naturaleza, y promover la sustentabilidad socio-económica y la calidad ambiental en el ámbito rural.

Desde esa perspectiva, tres principios deben regir el abordaje del cambio climático en este sector: (i) la adaptación al cambio climático es apropiada y oportuna para los diferentes sub-sectores y sub-sistemas del sector agropecuario, a nivel de territorios, localidades, fincas y familias; (ii) la contribución a la mitigación global del cambio climático en el sector agropecuario facilita la sustentabilidad socio-económica y calidad ambiental en el ámbito rural, y (iii) no se genera mayor vulnerabilidad por la implementación de medidas extractivistas en sus diversas formas y expresiones, incluyendo medidas inefectivas para enfrentar el cambio climático como el mecanismo REDD-plus (Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo).

En El Salvador, el marco de políticas agropecuarias sobre cambio climático incluye cinco instrumentos con componentes y contenidos vinculados a dicho sector:

- ▶ Política Nacional del Medio Ambiente (PNMA) (2012)
- ▶ Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario, Forestal y Acuícola (EA-AMCC) (2012) en complemento al Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la

Seguridad Alimentaria Nutricional 2011-2014 (PAF) (2011)

▶ Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) (2013)

▶ Plan Nacional de Cambio Climático (PNCC) (2015)

▶ Contribución Prevista Determinada a nivel Nacional del Estado salvadoreño (INDC) (2015).

Un análisis de los objetivos, alcance espacial y horizonte temporal, estructura, contenidos, enfoques y abordaje de las políticas agropecuarias sobre cambio climático, permite determinar si se han identificado las necesidades y prioridades de este sector, y se tiene la capacidad de contribuir ambiciosamente a la mitigación real y efectiva de las causas globales del cambio climático, y a la adaptación apropiada y oportuna ante sus manifestaciones e impactos en coherencia con el Acuerdo de París.

Un objetivo con varios alcances espaciales y horizontes temporales

Todos los instrumentos coinciden en la necesidad de emprender acciones transformadoras en la gestión del sector agropecuario, y en la urgencia de medidas para revertir la degradación ambiental y reducir la vulnerabilidad al cambio climático; aunque de manera explícita, sólo la INDC y la EA-AMCC expresan un objetivo para abordar el cambio climático en este sector. La INDC señala reducir la vulnerabilidad; la EA-AMCC, contribuir a la adaptación, y ambas, los “co-beneficios” de mitigación.

Dichos aspectos se justifican únicamente desde una óptica antropocéntrica, centrada en la importancia del sector para la economía del país, la necesidad de que su viabilidad económica continúe, la transición hacia una economía sostenible, el manejo sostenible de “recursos” naturales y la reducción de daños y pérdidas económicas. Las alusiones a beneficios sociales, ordenamiento territorial, y seguridad hídrica y alimentaria se justifican desde dicha dimensión antropocéntrica; mientras el factor de sustentabilidad ambiental se subordina a la dinámica del crecimiento económico sin consideración de las dinámicas naturales que son las que en realidad sustentan las prácticas agroecológicas de mitigación



y adaptación.

El alcance espacial de las medidas planteadas por el PNCC, la ENCC y la PNMA es de escala nacional y local, con alusión a las áreas rurales en la ENCC. La EA-AMCC establece la importancia de alcanzar las cuencas hidrográficas más vulnerables, especificando la Cuenca del Río Lempa y 74 municipios priorizados por el PAF. Mientras el planteamiento es de manejo de cuencas hidrográficas para el caso de la ENCC, EA-AMCC y PNMA; es de ecosistemas, paisajes o territorios para el caso de la INDC, PNCC, ENCC y PNMA. Respecto al horizonte temporal, según la INDC se definirán áreas territoriales de acuerdo a las prioridades nacionales, con tres horizontes de tiempo: 2018-2025, 2021-2025 y para 2030. Llama la atención que el PNCC estableció la implementación de acciones para antes de 2020 o de manera permanente, mientras que la EA-AMCC, desde 2012 hasta 2022. La discrepancia en los alcances espaciales y temporales implica inconvenientes para la implementación de acciones y el monitoreo de su cumplimiento, y resta comparabilidad y coherencia entre las medidas establecidas por los diferentes instrumentos.

Énfasis en agro-biodiversidad, agricultura y silvicultura

Existen diferencias significativas en torno a la estructura de los componentes vinculados al sector agropecuario de los instrumentos de política sobre cambio climático, pues también carecen de un formato común que facilite la comparabilidad entre ellos; aún cuando todos incluyen medidas cuya expresión pretende orientarse hacia la adaptación y mitigación del cambio climático. En el ejercicio de consolidar un formato común que categoriza las medidas en los sub-sistemas, sub-sectores y medios de implementación del sector agropecuario (Cuadro 1); se nota que los instrumentos presentan vacíos de información para uno o varios sub-sistemas, sub-sectores y medios de implementación, y que cada uno de estos presenta incoherencias en términos de cantidad, conceptualización y alcances específicos de las medidas incluidas por cada instrumento.

El sub-sistema *agro-biodiversidad y manejo de plagas y enfermedades*, y los sub-sectores *agricultura y silvicultura*

son los únicos para los cuales todos los instrumentos han establecido medidas y para los cuales se facilita la comparabilidad de instrumentos. En el *manejo de plagas y enfermedades*, se expresan medidas generales de reducción, minimización y uso adecuado de agroquímicos o plaguicidas, o mejoramiento del manejo de plagas; lo cual no supone un valor agregado de adaptación de manera explícita.

Para el sub-sistema *agro-biodiversidad*, la INDC expresa el establecimiento y manejo de un millón de hectáreas mediante la conservación de cobertura arbórea, el mejoramiento de las reservas forestales de carbono, y la búsqueda de la “neutralidad en la degradación de las tierras”; mientras que el PNCC y la ENCC lo hacen mediante la expresión de un manejo sostenible o amigable con la biodiversidad, y la EA-AMCC y la PNMA se involucran con otros temas de conservación de biodiversidad a nivel genético, obras de conservación y campañas de limpieza. Para los sub-sectores *agricultura y silvicultura*, se especifican medidas bastante generales como la transformación de la agricultura “tradicional” a la “sostenible”, los sistemas de producción más resilientes, las buenas prácticas agropecuarias y las prácticas agro-ecológicas; el mantenimiento, promoción, desarrollo y expansión de Sistemas Agroforestales (SAF); y prácticas agrícolas bajas en carbono y que contribuyen a la fijación de CO₂ en el suelo y la vegetación. No es coincidencia que *agro-biodiversidad, agricultura y silvicultura* posean la mayoría de medidas relacionadas con actividades de REDD-plus, pues su naturaleza es el nicho adecuado para las actividades de este mecanismo.

Medidas de respuesta aparentes

El contenido de las políticas agropecuarias sobre cambio climático, no expresa ni visibiliza, en sus componentes relacionados al sector o en un preámbulo general, los criterios, directrices y herramientas metodológicas que debieron considerarse para su desarrollo. De hecho no parten de las herramientas técnico-científicas (inventarios, escenarios y evaluaciones) necesarias para generar información clave y sustentar las medidas de respuesta presentadas en términos de adaptación y mitigación al cambio climático.



Cuadro 1. Número indicativo de medidas planteadas por los instrumentos de política sobre cambio climático para los sub-sistemas, sub-sectores y medios de implementación del sector agropecuario. Cada punto representa una medida; un punto vacío representa que dicha medida se relaciona con actividades de REDD-plus.

Sector Agropecuario	INDC	PNCC	ENCC	EA-AMCC	PNMA
Sub-sistemas					
Número indicativo de medidas planteadas					
Agro-biodiversidad	○○○○○	●○	○○	●●●	●○○
Cultivo		●	●●	●●●●●○○	●●●●○○
Manejo de plagas y enfermedades	●	●	●	●●	●
Riegos y avenamiento				●●●●●●●	
Seguridad alimentaria y nutricional					
Trabajo y medios de vida					
Energía y transporte				●●	
Encadenamiento productivo				●●○○	
Sub-sectores					
Número indicativo de medidas planteadas					
Agricultura	●●○○	●●○	○	○○	●●○○○
Agro-industria (café y caña)	●○	●○○○			
Pesca y acuicultura		●		●●	
Silvicultura	○○○○	○	○	○	○
Ganadería		●○	○○		●
Turismo rural				●●	
Medios de implementación					
Número indicativo de medidas planteadas					
Financiamiento	●	●○	○	●●●	
Desarrollo y transferencia de tecnologías		●●●	○○		
Investigación		●●	●●○		●●
Fortalecimiento de capacidades		●●	○	●●○○	
Comunicación y sensibilización				●●●	
Cooperación inter-institucional			●●○	●●●●	

En el caso de la mitigación, no se consideran al menos las emisiones de los sectores «Agricultura» y «Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura» (UTCUTS) de los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero (INGEI) de 2000 y 2005; a falta de otras herramientas como el INGEI 2010, la evaluación de opciones de mitigación y las Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMA). Las emisiones del sector «Agricultura» fueron 41.1%, 18.0% y 21.6% respecto a las emisiones totales del país para 1994, 2000 y 2005 respectivamente; y las del sector «UTCUTS», 19.2%, 30.7% y 23.4% para los mismos años, respectivamente. Mientras para 2005, la mayor parte de emisiones en «Agricultura» correspondió a la «fermentación entérica» y la «aplicación de fertilizantes nitrogenados en suelos agrícolas»; ninguna medida incluida en las políticas agropecuarias responde a la mitigación de emisiones desde dichas fuentes. En el caso de «UTCUTS», las emisiones provenientes de «conversión de bosques y praderas» y «cambios en la existencia de bosques y otra biomasa leñosa» como principales fuentes, serían aparentemente mitigadas con medidas

en *agro-biodiversidad, agricultura y silvicultura* como actividades REDD-plus.

En el caso de la adaptación, las medidas responden sólo a algunos eventos climáticos extremos de la variabilidad actual del clima relacionados con tormentas y huracanes más intensos y sequías más severas; sin considerar los cambios en los valores medios de las variables climáticas, otros eventos extremos, ni las proyecciones a futuro de las manifestaciones del cambio climático y su variabilidad asociada. Todo lo anterior, bajo un abordaje de «resiliencia», obviando la necesidad de desarrollar la «capacidad de adaptación». Como resultado, las medidas contienen alcances eventualmente positivos para la productividad, la sustentabilidad y el buen manejo de recursos; pero al discrepar de la señal de cambio climático actual y futuro, al abordar sólo pocos eventos climáticos extremos y al centrarse sólo en la «resiliencia», pueden considerarse medidas aparentes de adaptación al cambio climático.



Hilo inter-conector, motor y denominador común

Existen conexiones complejas entre los instrumentos de política analizados. Por ejemplo, la orientación de la INDC ha sido definida por el PNCC y la EA-AMCC; el PNCC expresa su formulación a partir de la ENCC y la PNMA, y la promoción de medidas a través del PAF; la ENCC señala su sinergia con la PNMA, y esta última con los demás.

Además, los instrumentos de política se asocian de manera secundaria y aislada a otras normativas: el PNCC expresa su coherencia con otras disposiciones normativas en materia de recursos hídricos, forestales y costero-marinos; la ENCC se enlaza con las estrategias nacionales de biodiversidad, recursos hídricos y saneamiento ambiental; la EA-AMCC está en consonancia con las iniciativas “Territorios de Progreso” y la Fase II de FOMILENIO; y la PNMA considera los sectores “infraestructura y asentamientos humanos” y “educación”, como componentes adicionales para un Plan Nacional de Adaptación (PNAD). Mediante las INDC del país, se estarían revisando y actualizando políticas y leyes del país antes de 2019, aunque no se especifican materias ni alcances. Aunque ninguno realiza un vínculo con la «Política Forestal Para El Salvador 2014-2034», esta plantea actividades coherentes con las actividades del PRREP, justificando que la compensación por fijación y captura de carbono en los bosques, haría que el uso forestal de la tierra sea competitivo, y vinculándose así a una estrategia REDD-plus en el país.

No obstante, es evidente que el tema que interconecta los instrumentos y sus contenidos es su base, articulación y complementación con el «Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes» (PREP), el cual ha sido recientemente actualizado mediante el Plan «Hacia la Restauración y Reforestación de Ecosistemas y Paisajes 2016-2017» (PRREP), y oficialmente planteado como un instrumento privilegiado de ejecución de REDD-plus bajo un enfoque de «Mitigación basada en Adaptación» (MbA). El PREP, y ahora el PRREP, es el hilo inter-conector; REDD-plus, el motor, y el enfoque MbA, el denominador común para el desarrollo e implementación del marco de políticas sobre cambio climático para el sector agropecuario.

El trinomio REDD-plus|PREP-PRREP|MbA en el abordaje del cambio climático

A falta de coherencia entre los aspectos relacionados con el objetivo, alcance espacial y temporal, estructura y contenidos de los instrumentos de políticas agropecuarias sobre cambio climático; el trinomio «REDD-plus|PREP-PRREP|MbA» es el único aspecto común para abordar el cambio climático.

Nicho para la implementación de REDD-plus

Las políticas agropecuarias sobre cambio climático poseen una centralidad en la implementación de actividades de REDD-plus, pues sus fundamentos y contenidos fueron inducidos e influenciados directamente por la estrategia nacional de REDD-plus presentada al Fondo Cooperativo de Carbono Forestal del Banco Mundial (FCPF) en 2013 y recientemente por los compromisos asumidos por el Gobierno salvadoreño ante el Reto de Bonn en 2015.

El sub-sistema *agro-biodiversidad* y los sub-sectores *agricultura*, *agro-industria* y *silvicultura*, se han establecido como el nicho apropiado para la implementación de REDD-plus, al incluir atributos acordes a las actividades de «REDD a escala de paisaje» y la «agricultura climáticamente inteligente» (ACI), los cuales consideran además de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono; la reducción de emisiones derivadas del uso agropecuario de la tierra, incluyendo beneficios para la agroindustria.

La evidencia de esa incursión la muestran los mismos instrumentos de política, al articular: (i) un alcance a escala de ecosistemas y paisajes; (ii) el auge de medidas para el sub-sector *agro-industria* del café, caña de azúcar y cacao en el PNCC, INDC y PRREP; (iii) medidas referidas a los “negocios verdes”; (iv) aprovechamiento de energías renovables, pudiendo considerar la biomasa; (v) conservación de bosques; (vi) manejo sostenible de bosques; (vii) establecimiento de SAF y plantaciones forestales para aumentar las reservas forestales de carbono; (viii) prácticas sostenibles bajas en carbono como la no quema de rastrojos; (ix) prácticas agropecuarias como cultivos que respondan mejor a la captura



de CO₂ y la fijación de carbono en el suelo y la vegetación; (x) difusión de buenas prácticas para la reducción y captura de GEI en el área rural; (xi) transformación de la “agricultura tradicional” hacia la “agricultura sostenible”, que podría interpretarse a conveniencia de la ACI y (xii) búsqueda de la neutralidad en la degradación de las tierras.

Cabe resaltar que en un marco de políticas con el suficiente sustento para la adaptación y la reducción de la vulnerabilidad, dichas inclusiones se considerarían positivas en términos de sustentabilidad para el sector agropecuario; sin embargo, en el marco actual de políticas, no son más que elementos facilitadores de REDD-plus a escala de paisajes y la ACI.

Lo anterior, a pesar que REDD-plus es un mecanismo inefectivo para la mitigación del cambio climático, por basarse en medidas no adicionales y temporales; de difícil mensurabilidad y verificabilidad, ávidas a desplazamientos y doble conteo; y perverso para la adaptación, por sus impactos negativos locales de tipo ambiental, social y económico, especialmente: pérdida de soberanía territorial y alimentaria, dependencia de paquetes agro- y bio-tecnológicos, cambio de la economía campesina a la de escala industrial, y hegemonía de las cadenas de suministros que benefician a las corporaciones internacionales relacionadas con la industria de agroquímicos, semillas genéticamente modificadas, madera y pulpa, aceite y alimentos. Todo lo anterior, bajo la mirada y soporte de los bancos multilaterales de desarrollo y las principales instituciones financieras del mundo.

Por tanto, la integración y focalización de REDD-plus en el marco de políticas de cambio climático, sumado a la carencia de un marco de adaptación sustentado metodológica, técnica y científicamente, y con legitimidad social y política; ha distorsionado la respuesta a las prioridades del país para una adaptación apropiada y oportuna del sector agropecuario y sustentabilidad de los territorios y poblaciones humanas. REDD-plus no es capaz de lograr el objetivo establecido por el marco de políticas actual, al no atacar las causas subyacentes de la degradación ambiental (deforestación y degradación) y más bien aumentar las condiciones de vulnerabilidad al cambio climático en el ámbito rural.

El PRREP como instrumento guía para la ejecución de REDD-plus

El PRREP, como la versión más actualizada del PREP, es el instrumento con el cual se articulan todos los demás instrumentos de política relacionados al sector agropecuario, para convertirse en el instrumento de planificación que guía la implementación de una estrategia REDD-plus con un enfoque de MbA en el país.

La PNMA se basa en el PREP para establecer las medidas relacionadas con el desarrollo de una agricultura resiliente al clima y amigable con la biodiversidad y desarrollar la línea prioritaria de acción “Restauración y conservación inclusiva de ecosistemas”. Los componentes del PNCC se sustentan en los esquemas de gestión territorial asociados al enfoque MbA, y en los recursos provenientes del FCPF para el desarrollo de SAF en el marco del PREP. La ENCC reafirma que bajo la sombrilla del PREP se encuentra el diseño y la implementación de REDD-plus, el cual adopta el enfoque MbA; mientras la EA-AMCC expresa que para lograr una mayor cobertura y mayor impacto, se fomentará el diseño y promoción de las buenas prácticas agropecuarias y SAF en los sistemas de producción existentes en el marco del PREP. La INDC posee metas para el establecimiento y manejo de un millón de hectáreas mediante la conservación del 27% de cobertura arbórea actual e incrementándola en 25%, para el mejoramiento de las reservas forestales de carbono, mediante rehabilitación y conservación de zonas boscosas, mantenimiento de áreas naturales, establecimiento de corredores biológicos que incluyen SAF y prácticas agrícolas sostenibles, y búsqueda de la “Neutralidad en la Degradación de las Tierras” para 2030, bajo el involucramiento del país en la iniciativa «El Reto de Bonn», el cual ha sido oficialmente presentada como propósito del PRREP.

Dos de los componentes del PRREP relacionados al sector agropecuario, referidos como «restauración y reforestación de ecosistemas críticos» y «restauración de suelos degradados a través de la adopción de sistemas agroforestales resilientes al clima»; incluyen acciones en los sub-sectores y sub-sistemas desde los cuales se facilita la promoción e implementación de REDD-plus a escala de paisajes y ACI (Cuadro 2).



A pesar que el PRREP se ha planteado como una propuesta para revertir la degradación ambiental y reducir la vulnerabilidad del país frente al cambio climático; sus contenidos y alcances no responden a esta necesidad:

► Las medidas no son efectivas para la adaptación al cambio climático, pues adopta un enfoque de «resiliencia» y de «adaptación a eventos climáticos extremos», sin sustentarse en las herramientas técnico-científicas de escenarios climáticos, y evaluaciones de impactos, vulnerabilidad y adaptación.

► Las acciones no apuntan hacia la «restauración ecológica», si no tal vez a una «rehabilitación» de las funciones ecosistémicas más básicas, con especial interés en la fijación de carbono y la reducción de emisiones de GEI.

► No se asegura que la reforestación se realizará con especies nativas en plantaciones y SAF mixtos, pues aunque esto es efectivo para la rehabilitación y restauración ecológica de áreas degradadas y poseen alto potencial de adaptación; poseen menor tasa de crecimiento, menor capacidad de secuestro de carbono, paquetes tecnológicos limitados, y suponen complejos procesos de medición, verificación y reporte del carbono secuestrado.

► Se podría reportar una cantidad agrandada de las áreas de intervención, al realizar una sumatoria de “hectáreas” en que se implementarán diferentes actividades, sin prever la posibilidad de traslapes espaciales y de múltiple conteo de una misma área.

Cuadro 2. Acciones del PRREP relacionadas a los sub-sistemas, sub-sectores y medios de implementación del sector agropecuario, que facilitan la implementación de REDD-plus.

Sector agropecuario	Acciones del PRREP
Sub-sistemas	
Agro-biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Reforestación y regeneración natural en Áreas Naturales Protegidas, riberas de ríos, carreteras, y zonas de recarga ◦ Acciones integrales de manejo del fuego en áreas boscosas dentro y fuera de ANP, mediante brechas corta-fuego, equipamiento, capacitación, y reforestación de áreas afectadas por incendios forestales
Cultivo	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Conservación de suelo y agua, mediante la promoción de la no quema y el manejo de rastrojos
Sub-sectores	
Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Conservación de zonas de producción de granos básicos y pastizales
Agro-industria (café, cacao y caña)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Renovación del parque cafetalero con variedades resilientes a la roya y sequía ◦ Establecimiento de SAF con cacao ◦ Implementación de buenas prácticas agrícolas en cultivo de la caña de azúcar (disminución gradual de agroquímicos y no quema en lugares colindantes con ANP y fuentes de agua)
Silvicultura	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Establecimiento de "reforestaciones" y adopción de SAF resilientes al clima
Ganadería	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Establecimiento de Sistemas Agro-silvo-pastoriles
Medios de implementación	
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Establecimiento y consolidación de modelos de gobernanza sobre los recursos naturales ◦ Establecimiento/fortalecimiento de Comité Local RAMSAR, Reservas de Biosfera y Comités Asesores Locales ◦ Consolidación de los Planes Locales de Extracción Sostenible vigentes en una red de restauración basada en el aprovechamiento sostenible



La viñeta de Mitigación basada en Adaptación (MbA)

El enfoque MbA permea los fundamentos y contenidos de las políticas agropecuarias sobre cambio climático; a pesar que carece de viabilidad política, consentimiento social y comprensión pública, como también de un marco conceptual y sistemático para su aplicación a nivel de los sub-sistemas y sub-sectores agropecuarios.

Dicho enfoque ha sido adoptado y reproducido en los últimos años, a veces de manera dogmática, como una opción que supone que ciertas medidas de adaptación al cambio climático facilitan opciones de mitigación de GEI. Sin embargo no se encuentra así definido, y los vacíos conceptuales son notorios, por ejemplo cuando la EA-AMCC y la INDC se refieren al MbA mediante la adaptación con co-beneficios de mitigación, pero la ENCC lo expresa en *desarrollo y transferencia de tecnologías* como mitigación con importantes co-beneficios sociales y de adaptación en la agricultura mediante el Programa REDD-plus. Por su parte, la PNMA que enraizó este enfoque y el PNCC que lo robusteció, no lo definen ni hacen alusión alguna a su concepto y alcance; los cuales son más bien un eufemismo de los «beneficios no relacionados con el carbono» de REDD-plus, retomado para enfrentar las críticas hechas sobre la estrategia nacional de REDD-plus presentada al FCPF.

Con base en el Acuerdo de París, el enfoque MbA podría ser considerado por algunos, como una modalidad de los «enfoques de política alternativos que combinan la mitigación y la adaptación para la gestión integral y sostenible de los bosques», como también resguardarse bajo los «enfoques no relacionados con el mercado» del «mecanismo para contribuir a la mitigación de las emisiones de GEI y apoyar el desarrollo sostenible». Aún así no se supera la ineffectividad de REDD-plus para la mitigación y la adaptación, pues los resultados de mitigación que pudieran generarse serían utilizados para cumplir las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC) de los países receptores, a través de la transferencia internacional de resultados de mitigación. Lo anterior es válido aún con mecanismos que no involucraran mercados, fideicomisos o cualquier otra manera de compensación económica. No obstante, son estos

los mecanismos de financiamiento de REDD-plus; notándose que poseen una arquitectura financiera que favorece la etiqueta MbA y la presentación de un supuesto “REDD sin mercados”, como un nuevo eufemismo.

Adicionalmente, por su concepción orientada para justificar la implementación de REDD-plus, el MbA descarta medidas potenciales para la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación y la mitigación, y permite acciones desadaptativas o ineficientes:

► Hay acciones de mitigación presentadas en las políticas que no consideran lo “basado en adaptación” para la sustentabilidad socio-económica y ambiental. La estabulación del ganado con miras a reducir las emisiones de CH₄ por la fermentación entérica, no se enlaza con la producción pecuaria adaptada a las condiciones de lluvia o sequía; y la utilización de energías renovables y desechos para la producción de energía, no considera salvaguardas ante conflictos sociales por territorios, agua o acceso a recursos.

► No excluye acciones que generan más vulnerabilidad; como las plantaciones mono-específicas de especies foráneas y cultivos agro-industriales en arreglos mono-genéticos y de organismos transgénicos, y el caso de la «neutralidad en la degradación de las tierras». Con ello, se pueden reportar valores netos que aparentan haber reducido, neutralizado o incluso revertido la degradación y deforestación de ecosistemas primarios y secundarios, ecosistemas críticos y tierras susceptibles a desastres; mediante la reforestación, manejo o conservación en otros lugares para compensar en términos de área, pero generando pérdida de biodiversidad, más vulnerabilidad y fugas de emisiones de GEI.

► Arriesga la ejecución de medidas de adaptación que no generan co-beneficios de mitigación, generan bajos niveles de reducción de emisiones de GEI, o requieren procesos complejos para el monitoreo, reporte y verificación de la mitigación por fuentes y sumideros, a nivel de campo y agricultores. De hecho son las medidas que reciben menos realce y detalle en las políticas agropecuarias, por ejemplo: desarrollo y uso de variedades de cultivos resistentes a la sal, la sequía o el exceso de humedad; conservación de especies marinas y costeras; obras de conservación de suelo y agua;



manejo de plagas y enfermedades y uso adecuado de plaguicidas; captación y almacenamiento de agua y obras de avenamiento; promoción del turismo agro-ecológico; transformación de la actividad pesquera en la franja costero-marina, entre otras. También responde a esto, por ejemplo, la omisión de medidas de adaptación detalladas en el sub-sistema *cultivo* para la agricultura familiar de granos básicos, frutas, legumbres y hierbas; y en el sub-sistema *trabajo y medios de sobrevivencia* para los cultivos agro-industriales de café y caña de azúcar.

► Se implementa REDD-plus como si fuera una estrategia de adaptación, reducción de vulnerabilidad y reversión de la degradación ambiental, cuando en realidad los resultados deberán reportarse como resultados de mitigación transferibles internacionalmente hacia la NDC de países receptores, relacionados con el financiamiento de REDD-plus. Los problemas asociados a la tenencia de la tierra, la falta de capacidades y el aparente espíritu de adaptación de REDD-plus, retrasan la implementación, monitoreo, reporte y verificación de los resultados de mitigación de REDD-plus; propósito para lo cual ha sido adoptado y moldeado.

Pautas para la adaptación apropiada y oportuna del sector agropecuario

El Salvador debe revocar firmemente y en el corto plazo, su involucramiento en la implementación de las iniciativas de REDD-plus en todas sus variantes sobre la base de su ineffectividad para la mitigación y adaptación al cambio climático, y porque la centralidad del marco de políticas en este tema ha distorsionado la manera como el Gobierno salvadoreño responde a las necesidades y prioridades de reducción de vulnerabilidad, reversión de la degradación ambiental y capacidad de adaptación ante los impactos del cambio climático en el sector agropecuario.

El marco de políticas agropecuarias sobre cambio climático debe re-conceptualizarse, reorientarse y reformularse centrándose en la agricultura campesina y la agroecología, con un enfoque de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, alejado del motor ineffectivo de REDD-plus y de viñetas vacías como el MbA,

y retomando los principios de sustentabilidad contenidos en el PAF; de tal manera que se logren una adaptación apropiada y oportuna al cambio climático, con menos emisiones de GEI que las del modelo corporativo de agricultura y plantaciones forestales industriales, y con salvaguardas que impidan la generación de mayor vulnerabilidad.

Cualquier programa o plan sobre restauración y rehabilitación de áreas degradadas, debe legitimarse bajo un marco de políticas para la adaptación, y no como un instrumento guía para la implementación de REDD-plus. El PREP y el PRREP no poseen el sustento, papel orientador y fundamento rector de los instrumentos sobre adaptación; por lo que la sostenibilidad de sus acciones en cuanto a «capacidad de adaptación» al cambio climático es tan incierta, como indudable es el espacio que se abre para la implementación de acciones extractivistas, desadaptativas y que generan mayor vulnerabilidad.

Es imprescindible e impostergable, el desarrollo y establecimiento de un sistema de monitoreo, notificación y verificación, que permita: (i) diferenciar acciones de mitigación y medidas de adaptación a nivel de proyectos y acciones en el campo; (ii) valorar el nivel de ambición de adaptación de los diferentes sub-sistemas y sub-sectores a nivel de territorios, localidades, fincas y familias; (iii) medir los resultados de mitigación de GEI desde las actividades agropecuarias, por fuentes y sumideros, y (iv) evitar el múltiple conteo de áreas intervenidas; los cálculos netos de reducción de emisiones, deforestación y degradación; y el doble conteo, en el caso de la transferencia de resultados de mitigación de REDD-plus.

Las medidas de adaptación en el sector agropecuario no pueden quedar sujetas a los contratos de compensación económica o de transferencia de resultados de mitigación asociadas a REDD-plus; pues las necesidades y prioridades para la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, la reversión de la degradación y la adaptación al cambio climático en el sector agropecuario, exceden los recursos que puedan obtenerse mediante REDD-plus; y los requerimientos para implementar REDD-plus, exceden las capacidades del país y son disonantes con una respuesta efectiva para adaptarse, reducir la vulnerabilidad y frenar la degradación ambiental.



De manera urgente, el Gobierno salvadoreño, bajo la responsabilidad del MARN y del MAG pueden« emprender un proceso de comunicación, sensibilización e información pública sobre la implementación de las iniciativas de REDD-plus en el país; con el propósito que cualquier proceso de participación en el tema agropecuario, ambiental y de cambio climático, cumpla con el Principio del “Consentimiento Libre, Previo e Informado”, y se fortalezca desde la perspectiva de derechos humanos y transparencia.

El sector agropecuario del país deberá aportar las contribuciones en mitigación y adaptación para la Primera NDC del Estado salvadoreño, como instrumento para la ratificación del Acuerdo de París; para lo cual no se requiere de ningún mecanismo REDD-plus, pues los resultados de mitigación pueden reportarse mediante los sectores «Agricultura» y «UTCUTS», y los resultados de adaptación, mediante los sub-sectores y sub-sistemas del sector agropecuario.



Autor

Francisco Soto

Es un químico agrícola con estudios superiores en Agricultura Ecológica, Agroforestería Tropical y restauración ecológica de áreas degradadas; que desde su formación académica y experiencia profesional ha trabajado en El Salvador y a nivel de la región centroamericana en diversos procesos de sensibilización pública, educación, investigación y planificación estratégica para una mejor gestión de medida de respuesta ante el cambio climático, así como también en proceso de incidencia política en los gobiernos y la sociedad civil para enfrentar este problema. Actualmente se desempeña como facilitador de la Mesa de Cambio Climático de El Salvador para la Fundación Friedrich Ebert.

Impresión

© 2016 Friedrich-Ebert-Stiftung FES (Fundación Friedrich Ebert)

Dirección: Pasaje Bella Vista No. 426, entre 9ª. Calle Poniente y 9ª. Calle Poniente bis, Colonia Escalón. San Salvador, El Salvador, Centro América

Apartado Postal: 1419

Teléfonos: (503) 2263-4342 / 2263-4339 /

Fax: (503) 2263-4347

e-mail: elsalvador@fesamericacentral.org

www.fesamericacentral.org

Responsable: Flor de María Alvarez de Goitia, Coordinadora de Programas

La Fundación Friedrich Ebert (en alemán Friedrich Ebert Stiftung, FES) es una fundación política alemana que ofrece espacios de debate en más de 100 países del mundo y que tiene oficinas en todos los países de América Central. Su objetivo es fortalecer la democracia y la justicia social y, para estos efectos, coopera con actores políticos, sindicales y sociales de diversa índole en todo el mundo.

www.fesamericacentral.org

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

PERSPECTIVAS - ISSN : 2413-6603