

El Plan Nacional de Adaptación: instrumento rector de la política climática

YVETTE AGUILAR

JULIO 2016

- El abordaje apropiado de la adaptación demanda un enfoque interdisciplinario que integre los conocimientos de distintas disciplinas en un marco conceptual común, a fin de sustentar estrategias y políticas idóneas encaminadas a reducir la vulnerabilidad, generando sustentabilidad y bienestar con equidad.
- Dentro del régimen multilateral climático todos los países tienen el compromiso de desarrollar programas de adaptación, que luego es referido al desarrollo de planes nacionales de adaptación, y con el Acuerdo de París, en obligación sujeta a medición, notificación y verificación periódica.
- El componente de adaptación en las Contribuciones Nacionales al Acuerdo de París, no deberá subordinar la idoneidad y eficacia de la adaptación a las opciones con mayor potencial de mitigación, ya que éstas no necesariamente tienen el mayor potencial de aumentar la capacidad de adaptación climática.
- El Plan Nacional de Adaptación deberá ser el instrumento rector de la política y agenda nacional climática; cuyos objetivos estratégicos y operativos deberán prevalecer y subordinar cualquier objetivo o medida de mitigación susceptible de generar mayores vulnerabilidades o desadaptación climática.



1. La adaptación en el marco del régimen multilateral de cambio climático

1.1. Enfoques de la adaptación

En el marco del proceso del Grupo de Trabajo II del Panel Intergubernamental en Cambio Climático (IPCC), en la primera generación de estudios abordando el tema de los impactos, adaptación y vulnerabilidad al cambio climático (IAyV), el enfoque sectorial era el prevaleciente, el cual era desarrollado por especialistas o equipos multidisciplinarios, y cuyo énfasis era el estudio de las dinámicas naturales. En la segunda generación de estudios sobre IAyV, el enfoque sistémico introdujo el abordaje integrado de las dinámicas naturales y sociales, incorporando los conceptos sistema natural, sistema humano y sistema socio-natural o socio-ecológico. Dichos estudios demandaron la constitución de equipos interdisciplinarios para el abordaje integrado de los sistemas.

Es de hacer notar que en gran parte de la investigación de las ciencias naturales y sociales, el abordaje economicista ha prevalecido en el estudio de las dimensiones social y económica de los problemas mundiales relacionados con la pérdida de biodiversidad, humedales, cambio climático y lucha contra la desertificación y la sequía, entre otros. Dicho abordaje es el resultado de la influencia de la escuela de economía ambiental, cuyo marco conceptual e instrumentos de gestión han sido adoptados, institucionalizados y divulgados ampliamente por el sistema de Naciones Unidas, incluyendo las convenciones multilaterales ambientales.

En el caso de los informes del IPCC, cuyo alcance, énfasis y criterios de priorización son definidos por la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Convención), los análisis sobre la viabilidad económica de las políticas de respuesta, notablemente en la mitigación del cambio climático, se han regido por el Art. 3.3 de la Convención que reza “...las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible”. De ahí que el menú de escenarios viables de reducción de emisiones propuesto por el IPCC a la COP, descartara los escenarios que no cumplieran dicho criterio.

Con posterioridad, surgieron planteamientos alternativos más en línea y consonancia con la teoría de sistemas, aplicada al estudio de los sistemas complejos. El enfoque sistémico se abrió paso dentro de los informes de los tres Grupos de Trabajo del IPCC para el abordaje de las diferentes dimensiones del cambio climático. De ahí la incursión de abordajes transectoriales de las sociedades humanas. En esa línea, el enfoque sistémico aborda el tema IAyV de los sistemas naturales, humanos y socio-naturales, desde la perspectiva del cambio climático.

Desde el enfoque sistémico, el acoplamiento estructural existente entre los sistemas naturales (ej.: ecosistemas terrestres, acuáticos marinos y de agua dulce, zonas costero-marinas, humedales, sistemas montañosos, valles internos, sistemas fluviales y planicies costeras) y los sistemas humanos (ej.: sistemas agrícolas, energéticos, agroalimentarios, regiones, salud y territorios), sustenta su abordaje en tanto que sistemas socio-naturales, como son las sociedades humanas. Los sistemas socio-naturales están adaptados al clima propio, incluida la variabilidad climática, de cuyos impactos pueden recuperarse y fortalecerse ampliando su rango de tolerancia; y tienen capacidad de adaptarse a cierta magnitud, intensidad, ritmo y amplitud de cambio climático.

1.2. La adaptación en el marco del régimen multilateral de cambio climático

La “sustentabilidad” de un sistema es su persistencia en el tiempo y espacio, y la insustentabilidad podría conllevar su colapso. El concepto de sustentabilidad está íntimamente vinculado a los conceptos de “vulnerabilidad” y “adaptación”, ya que cuanto menor sea la capacidad de adaptación de un sistema socio-natural, su vulnerabilidad sería mayor, y cuanto más vulnerable sea un sistema socio-natural, su sustentabilidad sería menor y no persistiría en su entorno, pudiendo llegar a colapsar.

De acuerdo a la teoría de sistemas, todo sistema complejo-adaptable tiene una finalidad, produce resultados y genera respuestas ante las presiones, estímulos, amenazas y oportunidades que le ofrece su entorno. Para lograr su finalidad todo sistema está dotado de mecanismos de control de tipo interno y externo. Los mecanismos de control



interno (retroalimentación negativa) desarrollan, seleccionan y activan procesos de regulación interna que mejoran la eficiencia y perfeccionan las funciones del ciclo de actividad del sistema; siendo efectos morfo-estáticos, estabilizadores, asociados con la resiliencia. Los mecanismos de control externo (retroalimentación positiva) desarrollan procesos de regulación externa que contribuyen a dotar al sistema de la flexibilidad necesaria para contrarrestar o adaptarse a los impactos que le podrían generar una crisis o llevarlo al colapso; siendo efectos morfogénicos generadores de cambios, asociados a la capacidad de adaptación.

El abordaje sistémico de los sistemas socio-naturales -sistemas naturales y sistemas humanos acoplados- los concibe como sistemas complejos adaptables, cuyos atributos fundamentales son: (i) tener un comportamiento “caótico” (no lineal), y ser sistemas “dinámicos” que evolucionan mediante ciclos de adaptación, para lo cual desarrollan funciones emergentes, tales como: la resiliencia y la capacidad de adaptación. Los sistemas socio-naturales tienen un margen de tolerancia o resiliencia ante la variabilidad del entorno, tal es el caso de la variabilidad climática, ante cuyos impactos tienen capacidad de recuperarse. Asimismo, tienen capacidad de reorganizarse en una forma alternativa o capacidad de adaptación ante cierto nivel o ritmo de cambio del entorno sin colapsar. En el caso del cambio del clima, su capacidad de adaptación dependerá del potencial de recursos, complejidad en la organización y del potencial de experimentación e innovación del sistema.

La magnitud, intensidad, ritmo y amplitud del cambio climático determinarán el grado de la amenaza climática y sus efectos e impactos en los sistemas socio-naturales, los cuales tienen cierto nivel de resiliencia (capacidad de recuperación) y de capacidad de adaptación (auto-reorganización). Si el grado de la amenaza climática fuese bajo, los efectos e impactos sobre los sistemas socio-naturales serían bajos y diferenciados, y podrían permitir la recuperación de dichos sistemas, e incluso contribuir a ampliar su rango de tolerancia climática. Si la amenaza climática fuese alta, los efectos e impactos serían altos y diferenciados, y de sobrepasar el rango de tolerancia climática de los sistemas, éstos podrían colapsar. Lo cual se aplicaría a los sistemas naturales y socio-naturales, incluidas las sociedades humanas.

Muchas disciplinas, desde la economía y antropología hasta la psicología e ingeniería usan el término vulnerabilidad, y han estado generando métodos y conceptos alrededor de los sistemas socio-naturales o socio-ecológicos, y sobre su inherente y dinámica vulnerabilidad. Aunque hay diferentes enfoques, existen muchos aspectos comunes en la investigación sobre la vulnerabilidad en el ámbito ambiental. Se plantea que la vulnerabilidad es impulsada involuntaria o deliberadamente por la acción humana, la cual adicionalmente a su interacción con sistemas físicos y ecológicos, es reforzada por la distribución del poder.

La vulnerabilidad se conceptualiza como una función de tres variables explicativas: exposición y sensibilidad a perturbaciones o estreses externos, y la capacidad de adaptación. La “exposición” es la naturaleza o grado en el cual un sistema experimenta estrés ambiental o socio-político; y las características de dichos estreses incluyen su magnitud, frecuencia, duración y amplitud de la amenaza. La “sensibilidad” es el grado a partir del cual un sistema es modificado o afectado por perturbaciones, y cuanto más sensible es un sistema, menos resiliente es, y menos apto para expandir su rango de tolerancia ante la variabilidad del entorno. La “capacidad de adaptación” es la habilidad de un sistema de evolucionar a fin de adecuarse a las amenazas ambientales o cambios de política, adaptando su estructura y funcionamiento al impacto de un choque externo.

La idea central de la definición de vulnerabilidad del IPCC (2001), es que es “el grado a partir del cual un sistema es susceptible e incapaz de enfrentar los efectos adversos del cambio climático, incluyendo la variabilidad y los eventos extremos”. Aunque el estudio de la vulnerabilidad tuvo sus orígenes en el estudio de los desastres y las teorías sobre los derechos, desde hace algunos años están emergiendo investigaciones orientadas a los sistemas, para comprender de una manera holística la vulnerabilidad de los sistemas naturales y sociales. El abordaje de la vulnerabilidad como una propiedad de los sistemas socio-naturales acoplados representa un avance sustantivo en el análisis de la adaptación al cambio climático. El abordaje interdisciplinario e integral del marco conceptual de la vulnerabilidad y la adaptación,



es parte de un esfuerzo más amplio encaminado a la integración de los conocimientos de distintas disciplinas en un marco conceptual común para el abordaje de la vulnerabilidad, adaptación y resiliencia, y generar la sustentación para reducir la vulnerabilidad, en términos de sustentabilidad y bienestar con equidad.

1.3. Abordaje metodológico de la adaptación

Los Estados que son países en desarrollo, han tenido apoyo y acompañamiento por parte de los mecanismos facilitadores y financieros del proceso multilateral de la Convención, con el fin de poder dar cumplimiento a sus compromisos y obligaciones en materia de cambio climático, incluida la adaptación. Dichos países han recibido apoyo técnico y recursos financieros para identificar y evaluar sus necesidades en materia de fortalecimiento de capacidades nacionales y tecnologías, así como los vacíos de información técnica y metodológica en adaptación.

En materia de IAyV, se han elaborado diversos informes técnicos, manuales y programas de aplicación para la generación de escenarios climáticos de referencia y futuros de cambio climático. Algunos de los informes técnicos publicados por el IPCC en esa materia son: Una Introducción a los Modelos Climáticos Simples (1997), Escenarios de

Emisiones (2000) y Directrices Técnicas del IPCC para Evaluar los Impactos del Cambio Climático y la Adaptación (1994). Asimismo, entre una gran diversidad de directrices y manuales, se divulgó el Manual de Métodos para la Evaluación de los Impactos del Cambio Climático y Estrategias de Adaptación (1998) y el Manual Internacional sobre Evaluaciones de Vulnerabilidad y Adaptación (1996).

En 2005 se publicó el Marco de Políticas de Adaptación al Cambio Climático: desarrollando Estrategias, Políticas y Medidas (Fig. 1); y la secretaría de la Convención publicó el Compendio sobre métodos y herramientas para evaluar los impactos y la vulnerabilidad y adaptación al cambio climático (2008), el Compendio de Herramientas de Decisión para Evaluar Estrategias para la Adaptación al Cambio Climático (2013) y el manual con las Directrices técnicas para el Proceso de los Planes Nacionales de Adaptación (2012). En lo que concierne al desarrollo y transferencia tecnológica, se desarrolló el manual para realizar la Evaluación de Necesidades Tecnológicas para el cambio Climático, incluida la adaptación, el cual ya tuvo una actualización (2010); y en materia de notificación de la adaptación, se han adoptado las directrices para la elaboración cuatrienal de las Comunicaciones Nacionales, las cuales incluyen un apartado específico relativo a la adaptación.

Escenario sin adaptación (referencial)	1	Evaluar la vulnerabilidad climática actual del sistema socio-natural	
		<ul style="list-style-type: none"> ▫ Nivel actual de amenaza, exposición e impactos climáticos ▫ Entorno actual social, económico y ambiental ▫ Nivel actual de resiliencia y capacidad de adaptación climáticas 	
	2	Evaluar la vulnerabilidad climática futura del sistema socio-natural	
		<ul style="list-style-type: none"> ▫ Tendencias futuras de la amenaza, exposición e impactos climáticos ▫ Tendencias futuras socioeconómicas y ambientales ▫ Tendencias futuras de la resiliencia y capacidad de adaptación climáticas 	
	Escenario con adaptación	3	Desarrollar una estrategia de adaptación climática del sistema socio-natural
			<ul style="list-style-type: none"> ▫ Evaluación y priorización de las opciones de adaptación en el marco de estrategias de adaptación ▫ Identificación de adaptación endógena (internas al sistema) y de incidencia política (externas al sistema) ▫ Establecer sistema de medición, notificación y verificación de la idoneidad y eficacia de las medidas de adaptación
4		Incorporar la adaptación climática en una estrategia de sustentabilidad del sistema	

Fig. 1.- Etapas y pasos del proceso de adaptación al cambio climático, según el Marco de Políticas de Adaptación



1.4. Mecanismos facilitadores y financieros para la adaptación

Mecanismos facilitadores

En el caso de los países en desarrollo, con débiles capacidades nacionales para dar cumplimiento a los compromisos en materia de adaptación, se requiere fortalecer dichas capacidades para generar, acceder, procesar, analizar, integrar y aplicar la información climática relevante. Lo anterior, encaminado a conceptualizar, desarrollar, elaborar, implementar, experimentar, innovar, adaptar, dar seguimiento, evaluar, notificar y readecuar propuestas apropiadas y efectivas de estrategias y medidas del ámbito nacional y territorial-local para la adaptación al cambio climático.

Algunos de los mecanismos facilitadores establecidos en el marco del proceso multilateral de la Convención, incluyen: (a) publicaciones científicas como los informes de los Grupos de Trabajo I y II del IPCC, sobre la ciencia del cambio climático y sobre IAyV, y herramientas técnico-metodológicas para sensibilización y formación, (b) programas cooperativos de capacitación, asesoramiento y acompañamiento técnico, formación e investigación, y (c) el Programa de Trabajo de Nairobi sobre Impactos, Vulnerabilidad y Adaptación, bajo el cual se genera información y asesoría sobre los aspectos científicos, técnicos y socioeconómicos de los impactos, vulnerabilidad y adaptación; el Programa de Trabajo en Adaptación de Cancún (2010), en el cual se organizan foros anuales sobre la adaptación, para aumentar la conciencia, esfuerzo y coherencia de las acciones de adaptación.

Mecanismos financieros

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), una de las entidades que fungen como mecanismo financiero de la Convención, maneja los recursos provenientes de las aportaciones de los países desarrollados, entre otros, para otorgar financiamiento a los países en desarrollo. Tal es el caso de los recursos que se reservan a los países para desarrollar sus Comunicaciones Nacionales, los Informes Bienales de Implementación, entre otros. En ese marco, fue financiado el Proyecto Fomento de las Capacidades para la Etapa II de adaptación al cambio climático en Centroamérica, México y Cuba (2003-2007), generándose escenarios de cambio

climático al 2020 y una estrategia de adaptación en la planicie costera central salvadoreña, cuyo marco conceptual fue publicado en la revista internacional *Climate Research Journal* (http://www.int-res.com/articles/cr_oa/c040p187.pdf).

El Programa Estratégico de Poznan sobre Transferencia Tecnológica y el Programa de largo plazo en Transferencia de Tecnologías del GEF, otorga a los países en desarrollo recursos financieros para el desarrollo de las evaluaciones de necesidades tecnológicas e implementación de planes de acción tecnológica en adaptación, en vinculación con el Plan Nacional de Adaptación (PNAD) respectivo.

El Fondo de Adaptación (FA) establecido en virtud del Art. 12 del Protocolo de Kioto para financiar la adaptación de los países en desarrollo a partir del aporte del 2% de los créditos de carbono proveniente del mecanismo para un desarrollo limpio (MDL), entre otros. El Estado salvadoreño todavía no ha nominado a la “entidad nacional de implementación” ante el FA y no ha accedido a financiamiento de esta entidad, a pesar de haber tenido reservados recursos no reembolsables. El *Fondo Verde del Clima* establecido en el Acuerdo de Cancún (2010) provee recursos financieros para la adaptación a través de la ventana creada para tal fin, lo que incluye recursos para el fortalecimiento para la captación de fondos, diseño de programas y proyectos en adaptación, de una estrategia nacional de financiamiento climático, y del plan de implementación de la Contribución Prevista y Determinada Nacionalmente (INDC) al Acuerdo de París.

Los *fondos multilaterales y bilaterales*, como los recursos del BID, los provenientes de la Unión Europea como Euro-clima, han estado financiando iniciativas de adaptación, con préstamos (BID) y recursos no reembolsables. El PNCC de El Salvador, lanzado en junio de 2015, plantea la creación del Fondo Nacional para la Adaptación y Reducción de Riesgos Climáticos, el cual todavía no ha sido diseñado, y no fue retomado en el componente de adaptación de la INDC notificada oficialmente en noviembre de 2015 por el gobierno salvadoreño.



2. Avance en la implementación de los compromisos estatales en materia de adaptación

2.1. Marco legal y de política internacional y nacional en materia de adaptación

La adaptación en la Convención

En virtud de la Convención, el Estado salvadoreño tiene compromisos y obligaciones en materia de adaptación climática, cuyo cumplimiento contribuye al respeto y goce de derechos humanos consignados en tratados internacionales y Constitución de la República; y cuyas modalidades de implementación son las siguientes:

En virtud del Art. 4.1 (b) de la Convención, todos los estados deben formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y regionales (dentro del país) que contengan medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático. En el Acuerdo de Cancún (2010) se adoptó la obligación para todos los estados de elaborar PNAD, para lo cual se desarrollaron directrices técnico-metodológicas y un manual para el proceso de elaboración del PNAD.

En materia de notificación de la adaptación, el Art. 12, párrs. 1, 4 y 6 de la Convención estipulan la obligación para todos los estados que son países en desarrollo de elaborar y presentar Comunicaciones Nacionales, cuya periodicidad fue posteriormente establecida a cada 4 años. Para tal efecto, se elaboraron directrices técnicas, las cuales son actualizadas periódicamente. El Art. 7.10 del Acuerdo de París (2015) estableció obligaciones en materia de notificación de la adaptación, mediante Comunicaciones Nacionales periódicas sobre la Adaptación.

En materia de las manifestaciones del cambio climático, los Art.4.1 (g) y 5 de la Convención establecen que todos los estados deberán promover y apoyar la observación sistemática del clima y los sistemas de información del sistema climático, y reforzar la capacidad y los medios nacionales de investigación científica, técnica, tecnológica, socioeconómica y de otra índole, y promover el acceso, intercambio y análisis de los datos climáticos. El Art. 6 de la Convención (a) y (b) estipula que todos los estados deberán promover y facilitar, en el ámbito nacional y local, la educación,

formación, sensibilización, participación social y acceso a la información para abordar y enfrentar el cambio climático, incluyendo la adaptación climática.

El Art. 4.5 de la Convención estipula que se deberá promover la cooperación internacional para el intercambio de información relevante y la movilización de recursos técnicos y financieros para el desarrollo y transferencia de tecnologías endógenas y el desarrollo de las capacidades nacionales requeridas para enfrenar apropiadamente el cambio climático, lo que incluye la adaptación climática.

La adaptación en el marco legal nacional

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Medio Ambiente (1998) se estableció en el Art. 47 (c) la obligación del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARN) de elaborar y coordinar la ejecución del Plan Nacional de Cambio Climático (PNCC), con apoyo del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA). Dicha Ley fue reformada a finales de 2012, modificando el Art. 47 (c) para incorporar un capítulo específico sobre adaptación al cambio climático e introducir estipulaciones sobre: acciones para la adaptación anticipada, escenarios climáticos, informes bienales de seguimiento y actualizaciones quinquenales del PNCC y otros aspectos técnico-administrativos enfocados en la planeación y seguimiento de la adaptación.

El Art. 3 de la Ley de Educación Superior fue reformado (2011) para estipular que la investigación es la búsqueda sistemática y análisis de nuevos conocimientos para enriquecer la realidad científica, social y ambiental, así como para enfrentar los efectos adversos del cambio climático; y estableció que todas las universidades debían adecuar sus planes y programas de estudios para un año después de la entrada en vigor de dicha ley. La Ley General de Educación fue reformada en su Art. 13 (2012) estableciendo que el Ministerio de Educación velará para que se fomente en todo el sistema educativo la gestión integral del riesgo y la adaptación y mitigación del cambio climático.



La adaptación en el marco de política nacional

En 2012, el MARN lanzó la Política Nacional de Medio Ambiente, la cual incluye entre sus líneas de acción: la adaptación al cambio climático, y la restauración y conservación inclusiva de ecosistemas. En 2013 se elaboró la Estrategia Nacional de Cambio Climático, siendo la adaptación uno de sus tres ejes de trabajo. En 2015, el primer PNCC, aborda la adaptación en buena medida relegada por el tema Pérdidas y Daños (PyD), e incluso asimilada a éste, reflejándose un enfoque emergencista en el tratamiento del cambio climático. En los tres instrumentos referidos, el tema de la adaptación fue abordado de manera sesgada, con el fin de subsanar la falta de sustentación en materia de adaptación en la propuesta de estrategia nacional de REDD-plus (reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques en países en desarrollo y sus variantes), en el marco del proyecto emblemático para el MARN, cuyo enfoque fue planteado en su momento como mitigación basada en adaptación, aun cuando se carecía de una estrategia y del PNAD del país.

Planes nacionales de adaptación (PNAD)

Desde la entrada en vigor de la Convención, todos los países han tenido el compromiso de desarrollar programas y medidas de adaptación, que a partir del Acuerdo de Cancún, es referido al desarrollo de los PNAD y con el Acuerdo de París se tradujo en obligación sujeta a medición, notificación y verificación periódica. El Salvador ha contado con recursos del GEF para consulta, desarrollo y divulgación del PNAD, lo cual todavía es un desafío urgente, a fin de sustentar y orientar adecuadamente el 2º PNCC, las NDC quinquenales, y los instrumentos de política pública en materia climática, entre otros, la 1ª NDC y la Estrategia Nacional de Mitigación y Adaptación al cambio climático para los sectores agrícola, ganadero, acuícola y silvicultura, elaborada en 2012.

De conformidad con el Acuerdo de París, todos los estados deberán notificar bienalmente sobre el avance en la acción y logro de la NDC, incluyendo la información sobre los efectos del cambio climático y la adaptación asociada. Dicha notificación se canalizará mediante las Comunicaciones Nacionales cuatrienales y las Comunicaciones Nacionales bienales sobre la Adaptación, a fin de examinar su

idoneidad y eficacia. Las Comunicaciones sobre la adaptación serán inscritas y publicadas en un registro público, y examinadas en el marco de los balances mundiales quinquenales, a fin de mejorar la eficacia en su implementación. Para tal efecto, deberá diseñarse y ponerse en funcionamiento un sistema nacional de medición, notificación y verificación de la adaptación climática, en el marco de la implementación y seguimiento de la acción climática en general, lo que incluye la acción en mitigación.

3. El componente de adaptación en las Contribuciones Nacionales (NDC) de El Salvador

La acción climática en materia de adaptación a incorporarse en las NDC del país ante el Acuerdo de París deberá ser idónea y eficaz, debiendo presentar potencial de reducir la vulnerabilidad al cambio climático y la variabilidad asociada, mediante el aumento de la capacidad de adaptación y de la resiliencia climática. Sin embargo, en la INDC presentada por El Salvador prevalece el abordaje emergencista centrado en la reducción de las PyD, o la adaptación subordinada al potencial de mitigación en los sectores uso y cambio de uso de la tierra y silvicultura, y agricultura, a fin de compensar emisiones fósiles vía el mecanismo de REDD-plus.

La acción en adaptación priorizada en la INDC remite a esquemas de gestión territorial en el marco del mecanismo REDD-plus, enfocándose en las opciones de adaptación que conservan o aumentan las reservas de carbono forestal; sin una evaluación previa de los impactos del cambio climático ni del potencial de adaptación. Se subordina la idoneidad y eficacia de la adaptación a opciones con mayor potencial de mitigación, tales como la restauración de ecosistemas y paisajes, la agroforestería, y el manejo agrícola, gestión de suelos y humedales.

En virtud del Acuerdo de París, uno de los criterios para el financiamiento de la acción en adaptación es que ésta sea real y transparente, y que su idoneidad y eficacia sean medidas, notificadas y verificadas. Tal como ha sido planteada la adaptación en la INDC del país, el cumplimiento de dichos criterios no sería posible, pues ésta carece de sustentación, métrica y coherencia conceptual con el objetivo de adaptación del Acuerdo de París.



4. Pautas y etapas para el desarrollo e implementación del PNAD

El PNAD deberá ser el instrumento rector y orientador de la política y agenda nacional en materia de cambio climático, cuyos objetivos estratégicos y líneas de acción prioritarias deberán prevalecer sobre cualquier estrategia o medida de mitigación. Los objetivos superiores de la adaptación facilitarían la transición hacia una economía diversificada, plural y eficaz, una sociedad incluyente y equitativa, y un entorno de sustentabilidad ambiental. A la luz de las directrices técnicas elaboradas para apoyar el proceso de desarrollo del PNAD (2012), el órgano ejecutivo, a través de la institucionalidad pertinente y competente, incluyendo al MARN, debería facilitar y orientar el desarrollo, consulta e implementación del PNAD en el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado salvadoreño, considerando las etapas y pasos siguientes:

A. Organización de las bases de sustentación e identificación de las falencias:

- a. Identificar la información disponible sobre las manifestaciones, efectos e impactos del cambio climático, la vulnerabilidad y adaptación climática.
- b. Identificar y analizar las falencias y necesidades para desarrollar y dar seguimiento al PNAD.
- c. Definir y poner en marcha un plan o programa para superar o subsanar las falencias y necesidades.
- d. Evaluar las necesidades y políticas de desarrollo, y las vulnerabilidades climáticas.

B. Planeación sustentada y participación sustantiva:

- a. Analizar los escenarios del clima actual y futuro de cambio climático mundiales, regionales, nacionales y sub-nacionales (de no existir los nacionales/sub-nacionales, habría que desarrollarlos).
- b. Analizar los escenarios sobre los efectos e impactos actuales y futuros del cambio climático en diferentes sectores socioeconómicos, sistemas naturales, territorios y poblaciones (de no existir los nacionales, habría que desarrollarlos y recurrir a estudios de análogos geográficos e históricos).

- c. Evaluar las vulnerabilidades climáticas e identificar las opciones de adaptación en los ámbitos nacional, sectorial, territorial y local relevantes (de no existir los escenarios nacionales, habría que desarrollarlos y recurrir a estudios de análogos geográficos), incluyendo consultas públicas.
- d. Analizar y priorizar las opciones de adaptación, e identificar los recursos y necesidades tecnológicas y de capacidades para su transferencia, despliegue, difusión y adopción para la acción en adaptación.
- e. Integrar la adaptación en la planeación del desarrollo en todos los ámbitos y niveles, incluidos los planes municipales y locales de desarrollo.
- f. Divulgar las estrategias y planes de adaptación, incluyendo consultas públicas para su validación, diseñadas y organizadas sobre la base del principio del consentimiento libre, previo e informado.

C. Diseño y puesta en marcha de mecanismos de implementación eficaces:

- a. Priorizar la adaptación en la planeación nacional para el desarrollo.
- b. Articular la acción en adaptación con objetivos de sustentabilidad ambiental, gestión integrada del riesgo (GIR), equidad social y económica, incluidos los planes municipales de GIR y protección civil.
- c. Fortalecer la capacidad nacional de planeación, implementación y seguimiento de la adaptación.
- d. Movilizar capacidades humanas e institucionales, y recursos financieros para la acción en adaptación.

D. Diseño y puesta en marcha de mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:

- a. Diseñar e implementar un sistema nacional de medición, notificación y verificación de la adaptación.
- b. Elaborar bienalmente las Comunicaciones Nacionales sobre la adaptación.
- c. Evaluar la idoneidad y eficacia de la acción en adaptación, identificando las falencias y debilidades. para mejorar y actualizar sistemáticamente el PNAD en articulación con las actualizaciones del PNCC.



- d. Actualizar a lo sumo quinquenalmente el componente de adaptación de la NDC, a fin de mejorar su idoneidad y eficacia en la acción de prevenir o reducir los efectos e impactos del cambio climático y viabilizar el financiamiento.

El PNAD deberá constituir el marco conceptual que sustente el marco normativo legal e institucional, como es una Ley Interna de Cambio Climático, para prevenir que la acción en mitigación o las políticas de desarrollo contrarresten los objetivos de la adaptación y generen mayor vulnerabilidad y desadaptación climática.

Autora

Yvette Aguilar

Economista laboral salvadoreña, graduada de la Universidad Católica de Lovaina, especializada en planeación pública y privada y en diseño de instrumentos de aplicación de las políticas públicas y privadas en el tema del cambio climático. Ha sido negociadora durante una década en el marco del proceso multilateral de cambio climático y ex-integrante del Grupo de Expertos en Transferencia Tecnológica (EGTT) establecido en el seno de dicho proceso. Es investigadora en los temas relacionados con vulnerabilidad, impactos y adaptación al cambio climático. Actualmente es asesora en cambio climático de la Mesa de Cambio Climático de El Salvador, auspiciada por la FES-El Salvador, e integrante del Grupo de Trabajo en el marco del Proyecto Regional Transformación Social y Ecológica de la FES.

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