

*Memoria*

*Diálogo Regional de Alto Nivel*

**Desafíos para el desarrollo en tiempos de  
cambio climático:**

**Nuevos enfoques de política para la  
adaptación en Centroamérica**

**2 de julio de 2013**

**San Salvador, El Salvador.**



Esta publicación está liberada bajo la licencia de Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir Obras Derivadas Igual. Para mayor información: [http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es\\_CL](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_CL)



prisma@prisma.org.sv      www.prisma.org.sv  
3ª Calle Poniente No. 3760, Col. Escalón, San Salvador  
Tels.: (503) 2298 6852; (503)2298 6853, (503)2224 3700; Fax: (503)2223 7209

## AGENDA

Bienvenida, introducción al diálogo y presentación de participantes  
*Susan Kandel (Coordinadora Pro-tempore, Fundación PRISMA)*

PANEL: Adaptación, mitigación e implicaciones de política para Centroamérica  
*Facilita: Nelson Cuéllar, Fundación PRISMA*

Panelistas:

- Julie Lennox (*Punto Focal de Cambio Climático, Jefa de la Unidad de Desarrollo Agrícola de CEPAL en México*)
- Herman Rosa (*Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador*)

Comentaristas:

- Tania López (*Vice-Ministra de Agricultura y Ganadería de Costa Rica*)
- Yolanda Kakabadse (*Directora de CDKN para América Latina y Presidenta de WWF*)
- Ian Cherret (*Especialista en Desarrollo Rural, FAO*)

DIÁLOGO GENERAL ENTRE PARTICIPANTES

Facilita: Ileana Gómez, Fundación PRISMA

Descargar presentaciones power point en: [www.prisma.org.sv](http://www.prisma.org.sv)

## Introducción

### **Susan Kandel, Coordinadora Pro-tempore, Fundación PRISMA**

Centroamérica es una de las regiones más vulnerables del mundo, además de su ubicación geográfica, por los históricos problemas de exclusión social y desarrollo que enfrenta. Las manifestaciones de la variabilidad y el cambio climático plantean un escenario de incertidumbre y profundizan las vulnerabilidades. Tradicionalmente, los huracanes habían golpeado la costa atlántica del istmo; sin embargo, a partir del 1980 se verifica un aumento significativo de los fenómenos en la costa del Pacífico. Esto tiene implicaciones significativas, pues en esta vertiente se localizan las grandes concentraciones de población, así como las principales actividades económicas y productivas de la región.

Los impactos de la variabilidad y el cambio climático son múltiples y diferenciados a lo largo de Centroamérica. Mientras algunas zonas son vulnerables a sequías, en otros lugares esos impactos causan serios problemas de inundaciones. En ambos casos, la agricultura familiar y la seguridad alimentaria de la región se ven seriamente amenazadas. Además, se incrementan los impactos negativos sobre la economía, los ecosistemas, la biodiversidad y la salud, entre otros. Según las proyecciones de la CEPAL, el costo estimado acumulado de las pérdidas generadas por el cambio climático al año 2100 ascendería a 73 mil millones de dólares, lo que representa más del 50% del PIB regional al 2008.

Este diálogo regional es parte de un esfuerzo más amplio de CDKN y la Fundación PRISMA, orientado a promover discusiones alrededor del enfoque de Mitigación basada en la Adaptación (MbA). En este sentido, se han definido una serie de actividades para comprender y explorar el potencial de este abordaje como una alternativa de respuesta a los desafíos actuales de desarrollo y cambio climático que enfrenta la región.

## PANEL Adaptación, mitigación e implicaciones de política para Centroamérica

### Desarrollo en tiempos de cambio climático: nuevos enfoques de política pública en Centroamérica

*Julie Lennox, Jefa de la Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL México*

Aún sin considerar el cambio climático, los retos del desarrollo en la región son muy complejos. El crecimiento de la población, la ampliación de la cobertura agrícola, la pérdida de bosques y el incremento en la demanda de energía tendrán impactos negativos en los ecosistemas durante las próximas décadas, los cuales se verán agravados por las condiciones de alta variabilidad climática. Los escenarios futuros muestran aumentos en la temperatura; disminución de las precipitaciones, con cambios importantes en la escala temporal y espacial; incremento de la aridez, particularmente en la vertiente del Pacífico; y la reducción significativa en la disponibilidad de agua, entre otros. El cambio climático se convierte en un factor que agudiza las vulnerabilidades, y las respuestas deben contribuir directamente a enfrentar desafíos mayores de desarrollo, tomando en cuenta aspectos como la inclusión y la sostenibilidad. En este sentido, los escenarios ofrecen pautas para identificar los cambios que deben realizarse en el presente.

Las políticas públicas deben ser diseñadas para incentivar la reducción de vulnerabilidades y la adaptación al cambio climático, promoviendo un estilo de desarrollo más incluyente y sostenible. Así, la mitigación se entiende a partir de un marco más amplio de adaptación, que incluye tanto a los seres humanos como a los ecosistemas. La transición a economías más sostenibles implica el uso eficiente del agua, energía y otros recursos naturales, así como la reducción de las emisiones de GEI. Resulta importante adecuar las políticas con el gasto público, en función de la sostenibilidad fiscal, buscando romper el círculo vicioso del efecto acumulativo de las pérdidas como resultado de los eventos extremos. Uno de los principales retos consiste en lograr la coordinación entre las agendas



sectoriales, que pueden ser múltiples, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

Las lecciones aprendidas durante el proceso “La Economía del Cambio Climático de la CEPAL”, apuntan a que si bien es posible enfocarse en varias prioridades, en el corto plazo no todas podrán ser atendidas. De igual manera, se necesita ir aprendiendo de los aciertos y errores, tomando en cuenta la incertidumbre que caracteriza el entorno de la variabilidad y el cambio climático. A pesar de que las negociaciones internacionales aportan marcos conceptuales importantes, no siempre éstos contribuyen a facilitar los avances a nivel nacional. Cada país de Centroamérica es diferente, pero un abordaje desde una perspectiva regional podría resultar estratégico.

Ante este nuevo panorama, donde se espera una mayor participación de los actores sectoriales, el rol de los ministerios de medio ambiente podría ser replanteado. En ese sentido, es conveniente identificar los obstáculos, resistencias y oportunidades para promover esfuerzos de coordinación intersectorial e interinstitucionales. Elementos como el fortalecimiento de las capacidades de análisis y el manejo de la información adquieren especial relevancia, junto con el diseño de políticas basadas en evidencias concretas. Finalmente, no es posible abordar la problemática climática separada de la agenda de inclusión, equidad y desarrollo, en cada uno de los países y a nivel regional.

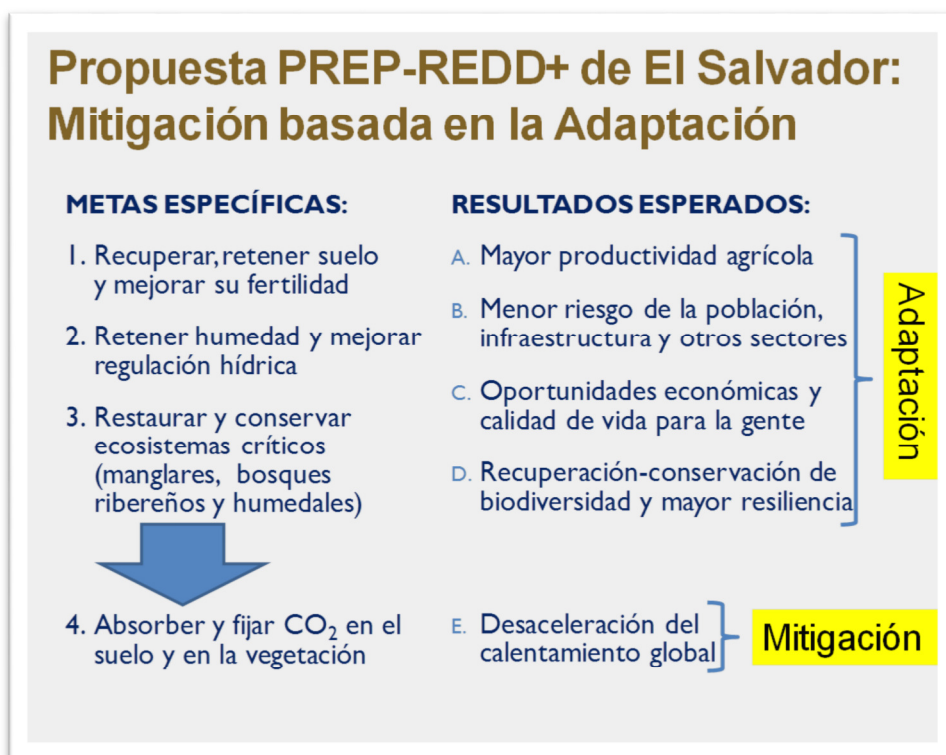
## PANEL Adaptación, mitigación e implicaciones de política para Centroamérica

### Respondiendo al cambio climático en El Salvador: Buscando sinergias entre adaptación, mitigación y otras agendas

*Herman Rosa, Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador*

La Estrategia Nacional de Cambio Climático de El Salvador (ENCC) incluye elementos de planificación, desarrollo económico y social, así como claros planteamientos sobre la necesidad de transformar las prácticas agrícolas del país. Esto supone un cambio de paradigma respecto al enfoque tradicional de un instrumento de este tipo, colocando al centro la adaptación, la construcción de resiliencia y la restauración de ecosistemas. La ENCC incluye las estrategias nacionales de Saneamiento, Recursos Hídricos, Biodiversidad y Cambio Climático. El Salvador se caracteriza por tener una agricultura vulnerable, suelos altamente degradados, riesgos crecientes de inundaciones y deslizamientos, y ecosistemas críticos como los bosques salados, de galería y café de sombra; por lo que cualquier esfuerzo de política ambiental debe incorporar al sector agrícola y la restauración de ecosistemas. En este sentido, el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP) es la principal apuesta del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), y se orienta a la construcción de resiliencia en un entorno de biodiversidad.

El Salvador ya enfrenta los graves impactos de la variabilidad y el cambio climático: la temperatura promedio aumentó más de 1.3°C en las últimas seis décadas, y se esperan incrementos entre 2 y 3 grados adicionales en las próximas, con implicaciones concretas para la agricultura y la gestión hídrica. Por otro lado, tres eventos climáticos extremos (Baja Presión E96/Ida; Tormenta Tropical



Agatha y Depresión Tropical 12E) generaron pérdidas acumuladas por 1,300 millones de dólares (6% del PIB). Ante este panorama, es urgente buscar sinergias entre adaptación, mitigación y otras agendas, para responder a los complejos desafíos de la variabilidad y el cambio climático. La adaptación se puede convertir en elemento articulador de agendas sectoriales como la gestión de riesgos, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, la conservación de la biodiversidad y la gestión hídrica, entre otras. Por su parte, los esfuerzos de mitigación deben incluir las necesidades de adaptación y desarrollo de los países, pues de no hacerlo, podrían terminar socavando sus mismos objetivos.

La propuesta de El Salvador para REDD+ tiene en su base el enfoque de Mitigación basada en la Adaptación (MbA), e incluye una serie de aspectos clave, entre los que se encuentran: i) la mitigación como co-beneficio de las acciones y necesidades de adaptación; ii) enfoque de no mercado para el carbono, donde el Estado es el responsable de negociar a nivel internacional y asumir los compromisos; iii) incentivos en función de las inversiones requeridas para las transformación de los territorios; y iv) la distribución de los beneficios incluye a no propietarios.

Si bien los escenarios climáticos son inciertos, existen evidencias de que el calentamiento global continuará y la variabilidad climática será cada vez mayor, por lo que las pérdidas y daños crecerán exponencialmente. Además, las manifestaciones del cambio climático agravan la actual crisis económica y podrían generar otras. Será crucial la creación de nuevos paradigmas que logren articular el conocimiento y los esfuerzos sectoriales, para lo cual es necesario contar con estrategias y esfuerzos de comunicación que faciliten este tipo de sinergias.



## COMENTARIOS

**Comentario 1: Tania López**

El tema de cambio climático en Costa Rica es liderado por el Ministerio de Ambiente y Energía, aunque se ha convertido en un elemento transversal en las políticas públicas de diferentes instancias, entre ellas del Ministerio de Agricultura y Ganadería. La Política Agrícola posee un eje agroambiental y de cambio climático, que incluye la producción limpia, el manejo sostenible de los recursos naturales, la gestión de riesgos, y destaca la importancia de crear sinergias entre la adaptación y la mitigación. Enfrentar los desafíos del cambio climático desde el sector agrícola implica replantear las estrategias de extensión agrícola y la promoción de esfuerzos para la re-educación de los profesionales, por lo que el sector académico tiene un rol importante en estos esfuerzos. La experiencia de Costa Rica muestra que a través de políticas como los incentivos, se pueden lograr mejores resultados que con la creación o ampliación de las medidas restrictivas. Los proyectos de transformación de prácticas implementados en el sector ganadero son un ejemplo de este tipo de iniciativa.



La apuesta de Costa Rica en mitigación es lograr la carbono neutralidad para el 2021. En esa dirección, desde el Ministerio de Agricultura y Ganadería se está formulando un plan con las acciones nacionalmente apropiadas de mitigación (NAMA, por siglas en inglés), para tres sectores considerados prioritarios: café, ganadería y caña de azúcar. Entre las medidas a ser implementadas se incluirán: i) uso de fertilizantes de lenta liberación; ii) fomento de sistemas agroforestales en los cafetales; y iii) mejor utilización del recurso agua. Sin lugar a dudas, junto a la búsqueda de variedades de semillas más resistentes a la sequía y el establecimiento de pequeños sistemas de riego, estas medidas contribuirán a la adaptación al cambio climático. La crisis ocasionada por la roya del café es el mejor ejemplo de cómo los cambios en las condiciones climáticas afectan significativamente al sector agrícola y evidencian la necesidad de fortalecer las estrategias de adaptación a nivel regional.

**Comentario 2: Yolanda Kakabadse**

La incorporación de la perspectiva de seguridad (agua, alimentos, energía) en la discusión sobre el cambio climático, permitiría lograr que otros sectores se involucren activamente en la búsqueda de soluciones. De igual manera, los planteamientos de cambio climático no pueden obviar la importancia de promover cambios en los patrones de producción y consumo, abordando problemáticas como las de producir más con menos recursos e impactos en los ecosistemas. Además, es conveniente recordar que el cambio climático ocurre como consecuencia de la destrucción de los ecosistemas, por lo que el tema de la biodiversidad debe estar presente en las diferentes políticas y esfuerzos sectoriales.



En el contexto actual, es necesario construir vínculos entre el conocimiento científico y el mensaje político, especialmente para informar e influir en los tomadores de decisiones. Las estrategias de comunicación y gestión del conocimiento resultan fundamentales para interpretar los datos científicos y convertirlos en insumos que faciliten el análisis y el diseño de políticas públicas. Esta informa-

ción debe estar al alcance de diversos sectores (productivo, sociedad civil, universidades, etc.), lo que implica la traducción del conocimiento en mensajes de políticas públicas. Adicionalmente, para los países de Centroamérica, es esencial lograr cada vez una mayor coherencia entre las diferentes políticas públicas, en función de ecosistemas y no de fronteras. Una mirada a las experiencias exitosas de otros países permite identificar lecciones aprendidas, lo que podría significar ahorro de tiempo, energía y recursos, así como la posibilidad de acelerar los procesos de cambio.

De manera simultánea, además de buscar respuestas y alternativas para responder a los desafíos climáticos, es pertinente identificar las oportunidades vinculadas al cambio climático. Recientemente, el BID convocó a un encuentro en Colombia donde participaron representantes de 31 países de América Latina y el Caribe, para analizar las perspectivas de la energía renovable y su potencial contribución a los objetivos de adaptación y mitigación. Para que esto sea posible, algunos mitos deben ser superados, entre ellos: i) la tecnología renovable es más cara; ii) los proyectos renovables se limitan a pequeñas escalas; y iii) la energía renovable no combate a la pobreza. La creatividad será un aspecto clave para identificar otras oportunidades y alternativas de políticas, aún en medio de los impactos que ya está recibiendo la región.

### Comentario 3: Ian Cherret

Centroamérica enfrenta una serie de desafíos asociados a los eventos climáticos extremos y a su variabilidad, con claros impactos en territorios caracterizados por condiciones de vulnerabilidad y extrema pobreza. Al incorporar la perspectiva espacial al análisis, surge la necesidad de reconocer el rol y la importancia de las comunidades rurales. Esto requiere de un cambio de paradigma, para que el campesino sea visto efectivamente como un actor con potencial para contribuir al desarrollo. Las políticas implementadas en la región en las últimas dos décadas generaron el colapso de la economía rural, por lo que resulta clave que los tomadores de decisiones comprendan la lógica y las dinámicas de la economía campesina. El potencial productivo del agro es mucho mayor que los resultados actuales, sin embargo se requieren políticas adecuadas para incrementar la producción, dinamizar los mercados nacionales y hacer factible la participación de los pequeños productores en los mismos. Para lograrlo no son imprescindibles las grandes inversiones, pues existe conocimiento acumulado y tecnología de bajo costo disponible (ej. sistemas agroforestales y pequeños sistemas de riego), lo que significa que Centroamérica cuenta en sus territorios con prácticas que facilitarían la adaptación al cambio climático.



El diseño de políticas públicas efectivas debe incluir la creación de incentivos y desincentivos apropiados que promuevan o restrinjan ciertas prácticas. Además, se requieren políticas diferenciadas, que respondan a las necesidades específicas, las dinámicas y la vocación de los territorios, por lo que será conveniente revisar los programas rurales actuales, en función de sus costos, sostenibilidad y la creación de derechos. En algunos casos, los recursos de esos programas podrían reorientarse a actividades que generen cambios en los patrones de producción y consumo. Simultáneamente, será necesario realizar cambios en las instituciones del Estado y desarrollar nuevas capacidades en los tomadores de decisiones. Realizar investigaciones prácticas para monitorear los procesos en los territorios y traducir las lecciones aprendidas en insumos para el diseño de las políticas pueden ser iniciativas de gran ayuda en esa dirección.

## Diálogo entre los participantes

Los participantes discutieron sobre el enfoque de MbA y sus implicaciones en las políticas públicas, la gobernanza y la gestión territorial. Esto permitió identificar una serie de desafíos y elementos clave a ser considerados por los tomadores de decisiones al momento de diseñar políticas públicas orientadas a integrar las agendas y acciones de adaptación, mitigación y desarrollo. A continuación se presenta una síntesis de los comentarios.

Los avances en el reconocimiento y adopción del enfoque territorial, han facilitado el desarrollo de modelos de gestión, que pueden aportar elementos para las estrategias de adaptación, las cuales deben ser – entre otras características – integrales, prospectivas, participativas y basadas en pactos territoriales. Estas estrategias deben facilitar la implementación de proyectos territoriales concretos que, a su vez, impulsen políticas públicas y fortalezcan la gobernanza. Una relectura de las dinámicas y la economía local permitiría que los actores sean incorporados como parte de las soluciones. La organización social en los territorios rurales es un aspecto clave para movilizar a las comunidades y mejorar sus capacidades de influencia sobre los tomadores de decisiones. De igual manera, los gobiernos locales tienen un rol importante como parte de la institucionalidad formal, particularmente a través de sus competencias relacionadas con el ordenamiento territorial.

Las diferentes opciones de respuestas que integren efectivamente los desafíos de cambio climático, pobreza y desarrollo, deben fundamentarse en principios de inclusión y sostenibilidad. Las políticas públicas se han de orientar a resultados medibles y verificables, si bien cada país definirá sus metas y resultados a partir de sus prioridades de desarrollo. En la actualidad existen una serie de iniciativas y esfuerzos dispersos, con problemas de continuidad, por lo que se requiere un esfuerzo para articularlos de una manera coherente y coordinada. La sostenibilidad financiera es un factor clave, por lo que los gobiernos deben movilizar una mayor cantidad de recursos internos, al tiempo que acceden a nuevos fondos climáticos disponibles a nivel global. En este sentido, la incorporación de los ministerios de hacienda, finanzas y planificación en la discusión resulta estratégica. El sector privado podría desempeñar un papel importante, lo que implica el establecimiento de un diálogo más intenso con este actor.

El sector agrícola emerge como relevante, por sus impactos en el uso del suelo y cambio de uso de suelo, así como por el impacto de la actividad en los ecosistemas. La biodiversidad debe estar vinculada precisamente a los ecosistemas, en función de la construcción de resiliencia y condiciones favorables para la adaptación. La generación oportuna y el manejo de la información requieren de instrumentos adecuados, tanto a nivel de las instancias de gobierno como de los territorios. De igual manera, las estrategias de comunicación son valiosas para lograr la conexión entre el conocimiento



técnico, el diseño e implementación de políticas y la movilización social. En Centroamérica, el cambio climático debe ser un tema de política regional, asumido como tal por los organismos de integración que ya existen.

Finalmente, cualquier proceso de cambio alrededor del tema del cambio climático en la región, necesitará al menos estos cuatro elementos: i) la existencia de paradigmas, sustentados en evidencias y en conceptos clave; ii) construcción de coaliciones políticas, a nivel internacional, nacional y territorial; iii) financiamiento, con énfasis en los recursos destinados a la transformación de prácticas; y iv) sistemas de resultados y monitoreo, incluyendo la definición de indicadores de adaptación y mitigación que sean precisos, cuantitativos y medibles. El momento actual presenta una serie de oportunidades que pueden ser aprovechadas, entre ellas, la existencia del conocimiento ancestral en la región, que permite la conservación de variedades genéticas e incluye además técnicas de manejo sostenible y conservación de los recursos





 PRISMA

 CD  
KN  
Climate & Development  
Knowledge Network

[prisma@prisma.org.sv](mailto:prisma@prisma.org.sv)    [www.prisma.org.sv](http://www.prisma.org.sv)  
3<sup>a</sup> Calle Poniente No. 3760, Col. Escalón, San Salvador  
Tels.: (503) 2298 6852; (593)2298 6853, (503)2224 3700; Fax: (503)2223 7209