

Febrero 2021 - PB 31

Disponibile en inglés

Gobernanza de las Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMA) para los sistemas ganaderos en la región de América Latina y el Caribe

Marco Otárola¹; Claudia J. Sepúlveda L¹; Cristóbal Villanueva¹; Bárbara Viguera¹; Deissy Martínez Barón²; Jacobo Arango³; Rosa María Roman-Cuesta⁴

Introducción

La ganadería juega un papel importante en el cambio climático global, representa el 14,5 % de las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero (GEI). Con 1,9 GtCO₂e emitidos anualmente, la región de América Latina y el Caribe (ALC) presenta el nivel más alto de emisiones del sector ganadero a nivel mundial. La mayoría de estas emisiones provienen de la industria ganadera y láctea, debido al cambio de uso de la tierra, asociado con la deforestación y la expansión de los pastizales (Gerber et al. 2013).

Esta situación se ve agravada por el aumento de la población mundial y los patrones de consumo de carne y leche, los cuales se espera que aumenten progresivamente en las próximas décadas. Según Alexandratos & Bruinsma (2012), en el 2050, la demanda de leche y carne crecerá un 73 % y un 58 %, respectivamente, en comparación con los niveles del 2010. Al mismo tiempo, el sector ganadero enfrenta los desafíos planteados por el cambio climático, incluido el aumento en las temperaturas, en la frecuencia y la gravedad de las sequías, las tormentas tropicales y otros eventos extremos.

Las iniciativas globales que apuntan a reducir las emisiones en este sector incluyen las Acciones Nacionales de Mitigación Apropriada (NAMA). Las NAMA ganaderas son estrategias voluntarias de desarrollo productivo, adoptadas por el sector (ganadero, principalmente), enfocadas a la reducción de emisiones. Estas se basan en cambios transformacionales y progresivos, se logran al promover la implementación de medidas

adecuadas, apoyando y capacitando a los actores relevantes para facilitar su adopción.

Este documento resume el análisis de la gobernanza de las NAMA de ganado bovino, o iniciativas de ganadería de bajas emisiones, que se encuentran en proceso o en formulación en ALC. Se centra en los marcos legales e institucionales y los aspectos clave relacionados con la estructura y el diseño del marco de actores, asociado a un modelo de gobernanza eficaz y sostenible.

Esta investigación establece un análisis comparativo de los marcos legales, regulatorios e institucionales en los que se incrustan las NAMA ganaderas; esto, con respecto a nueve países de ALC (México, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Colombia, Argentina, Uruguay y Paraguay). Para realizar el análisis de los marcos de gobernanza propuestos en las iniciativas ganaderas de las NAMA y/o las estrategias ganaderas de bajas emisiones, se revisó información secundaria y se realizaron entrevistas a informantes clave en cada país. La evaluación de la estructura y de los roles de los actores institucionales que constituyen la gobernanza de las NAMA, y la de las fortalezas y debilidades de los esquemas de gobernanza propuestos, se llevó a cabo sobre la base del marco de evaluación de la gobernanza forestal adaptado de la FAO (FAO, 2011). En consecuencia, se hicieron una serie de recomendaciones para orientar el diseño y la estructura de los marcos institucionales de las NAMA ganaderas y de

¹ Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)

² Programa de Investigación de CGIAR en Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria (CCAFS) y Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT)

³ Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT)

⁴ Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) y Wageningen University (WUR)



partes interesadas, donde el cumplimiento puede asociarse con modelos de gobernanza efectivos y sostenibles.

Este Resumen de Políticas está basado en una investigación realizada por el Centro Agronómico Tropical de Investigación

y Educación (CATIE). El contenido se basa en el informe interno *Análisis de gobernanza de las Acciones Nacionales Aprobadas de Mitigación (NAMA) para los sistemas ganaderos en la región de América Latina y el Caribe*.

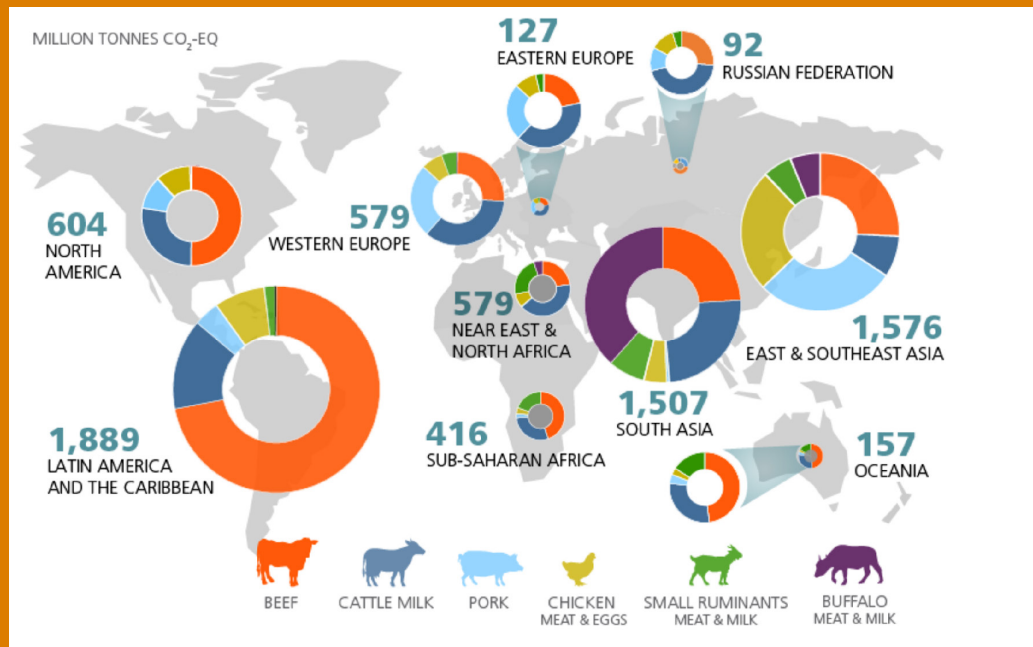


Figure 1. Livestock regional total emissions and their profile by commodity (results do not include emissions allocated to non-edible products and other services). Source: Global Livestock Environmental Assessment Model (GLEAM), FAO (2018).

Contexto y Desafíos

Los países han avanzado en la creación de instrumentos de política y marcos regulatorios para cumplir con sus compromisos internacionales relacionados con el clima (por ejemplo, la CMNUCC, el Protocolo de Kyoto y el Acuerdo de París), y en la integración de dichos instrumentos de política (estrategias, planes de acción, programas y otros instrumentos de planificación y gestión pública) en las políticas de desarrollo nacional y sectorial.

La suscripción al Acuerdo de París y la formulación de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), en 2015, condujeron a la revisión de los marcos político-institucionales, con el fin de tomar en cuenta las metas planteadas en dichos documentos, así como las medidas de mitigación y adaptación en los instrumentos de política pública nacional. En algunos casos, esto ha favorecido la promoción de NAMAs (y otros mecanismos de mitigación como MDL o REDD+), como mecanismos promisorios de reducción de emisiones de GEI para cumplir con sus compromisos.

En ausencia de pautas generales de preparación de NAMAs, cada país y sector las ha organizado y estructurado de manera diferente. Si bien la mayoría de las NAMA ganaderas en ALC están siendo impulsadas y lideradas por el sector públi-

co, la participación del sector privado varía de un esquema a otro y, en casos como el de Colombia, el sector privado es el que lidera el proceso. Las NAMA ganaderas requieren la coordinación de la entidad nacional designada (generalmente el Ministerio de Medio Ambiente) y el organismo rector del sector agrícola para manejar los problemas climáticos y los compromisos internacionales. Los avances en la consolidación de las NAMA ganaderas suelen retrasarse por motivos políticos, incluidos cambios en los funcionarios públicos a cargo y diferencias en las prioridades, tanto del sector ganadero como de la agenda ambiental. La falta de coordinación se identificó como una debilidad común en algunos de los países participantes en este estudio (México, República Dominicana, Honduras y Paraguay).

Con la excepción de Costa Rica y Colombia, las propuestas de NAMA ganaderas muestran poco progreso en el desarrollo de estructuras de gobernanza para su implementación; se ha realizado el mapeo inicial de los actores institucionales clave, pero hay escasa participación de estos y una mala definición de roles y responsabilidades. Hay diversas razones para el retraso en la consolidación del componente de gobernanza, en comparación con otros componentes de naturaleza más técnica (por ejemplo, métrica de emisiones de

GEI). Algunos países (Paraguay, República Dominicana y Guatemala) esperan abordar el desarrollo de esquemas de gobernanza en etapas posteriores de la preparación de las NAMA, centrándose, en cambio, en los aspectos técnicos durante las primeras etapas. En otros casos (Colombia y Honduras), las propuestas de NAMA se han derivado de la ampliación de proyectos ganaderos sostenibles/de bajas emisiones, lo que ha significado una evolución de gobernanza de proyectos a una gobernanza ampliada. Costa Rica, con la NAMA ganadera más avanzada de la región, consideró un esquema de gobernanza desde la fase inicial de diseño, y se ha mantenido durante toda su fase piloto de desarrollo e implementación. La definición inicial de un esquema de gobernanza claro promueve la participación e inclusión, asegura un nivel organizativo saludable y una participación activa del sector privado, junto con el sector público.

La mayoría de los esquemas de NAMA analizados no contemplan, explícitamente, el impacto indirecto de la ganadería en las emisiones de GEI resultantes de los procesos de deforestación y degradación. Tampoco se contempla su potencial como sumidero de carbono, mediante la incorporación de prácticas agroforestales y silvopastoriles. En general, los marcos regulatorios contemplan por separado los objetivos del sector ganadero y del sector LULUCF. Sin embargo, desde los compromisos acordados en la COP 21, se busca una definición más específica de las contribuciones nacionales en las próximas NDC; por lo tanto, los países están avanzando en detallar por separado las mediciones AFOLU de los subsectores agrícola, ganadero, forestal y de uso de la tierra. Esto es con la intención de estimar, con mayor detalle, las contribuciones de estos subsectores, con el fin de promover medidas más específicas y efectivas para revertir estos procesos y contribuir a las NDC. Una estrategia de puente entre las NAMA de los sectores de AFOLU favorecería el logro de este objetivo.

Recomendaciones de política

Como resultado del análisis de las iniciativas de NAMA ganaderas que se encuentran en proceso de diseño o implementación en ALC, se proponen los siguientes lineamientos de política para contribuir a la conformación de mejores esquemas de gobernanza de NAMA:

Alineación con instrumentos de política e integración dentro de las metas nacionales de mitigación

Las NAMA ganaderas deben asegurar la alineación y la sinergia entre la política pública ambiental y los instrumentos de cambio climático en dos niveles: (i) el nivel superior, el cual puede influir en estrategias de desarrollo más amplias (nacional y sectorial) y planes a largo plazo, y (ii) los instrumentos de planificación y gestión a nivel sectorial, como las estrategias sectoriales de mitigación (agricultura, e incluso el subsector ganadero).

Por ejemplo, establecer las NAMA como uno de los instrumentos disponibles para cumplir con los compromisos de las NDC, permitirá su integración en los mecanismos institucionales creados a raíz del Acuerdo de París; lo cual promueve, entre otras cosas, la coordinación interinstitucional a nivel nacional e incluso a diferentes escalas de gobernanza territorial (nacional, regional, local).

Representatividad y consideración del esquema de gobernanza durante las fases iniciales

Las NAMA requieren una gobernanza con un arreglo institucional claramente definido, que funcione bajo un marco de planificación y que vincule los roles y responsabilidades de los actores de diversas áreas (política, gerencial, técnica y sistemas de monitoreo y gestión del conocimiento); quienes interactúan en espacios de diálogo y acuerdo para definir la ruta y las prioridades de acción de las NAMA.

Dado que el éxito de las NAMA ganaderas depende, en gran medida, de la participación, representación y empoderamiento de las partes interesadas del sector ganadero, se recomienda tomar en consideración el diseño de la estructura de gobernanza desde la fase inicial de las NAMA y asegurar su consolidación durante la fase de implementación.

Definir los roles de los actores y sus mecanismos de socialización y toma de decisiones, desde la conceptualización de las NAMA, favorecerá la representación del sector en todos los niveles; igualmente, apoyará el empoderamiento de la iniciativa por parte de sus promotores y beneficiarios. Adicionalmente, permitirá la creación de pautas definitorias para la posterior incorporación de los grupos de interés, reduciendo las barreras de acceso, así como el establecimiento de canales y espacios de diálogo.

Las NAMA ganaderas deben aprovechar los espacios de diálogo existentes a nivel nacional (por ejemplo, mesas de ganadería, plataformas) e internacional (por ejemplo, COP, SICA), con el fin de compartir experiencias y conocimientos entre las partes interesadas y los países con NAMAs ganaderas. Asimismo, es importante establecer espacios de diálogo multilateral a nivel nacional, particularmente con sectores con los cuales se puede generar sinergia (agrícola, forestal, energético). En esta misma línea, la interacción con actores clave de otros sectores afines (como la silvicultura y la agricultura) dentro de los espacios de diálogo de las NAMA, con el fin de funcionar como actores puente, facilitará la identificación de acciones más eficientes y mejor dirigidas que contribuyan con los objetivos comunes.

Organización y capacidades fortalecidas

Un sector ganadero privado, organizado y ampliamente representado (en casos como Costa Rica y Colombia) juega un papel clave como enlace con los posibles beneficiarios (productores). Asimismo, es más probable que las iniciativas impulsadas por el sector privado continúen a lo largo del

Conclusiones

tiempo, ya que no están sujetas a cambios en las prioridades políticas. En países con sectores mal organizados y organizaciones débiles, las iniciativas derivadas de las NAMA pueden tener un alcance limitado. Se requeriría trabajo previo en la formalización y fortalecimiento del sector para consolidar las NAMA ganaderas.

Las NAMA deben considerar un fortalecimiento permanente de las capacidades institucionales y deben enfocarse en los servicios de capacitación y extensión (públicos o privados), así como en la focalización de los grupos de productores organizados (federaciones, cámaras, cooperativas y otros). Estos actores juegan un papel clave en las NAMA que actúan como puente entre los generadores de información y tecnología (la academia, centros de investigación) y los productores que implementan las acciones en el campo (el papel clave de los servicios de extensión es claro en los casos de las NAMA Ganaderas de Costa Rica y Colombia).

Conocimiento administrativo

Se recomienda diseñar un mecanismo de gestión del conocimiento (GC) para promover el flujo de información en todas direcciones, y transformarlo en conocimiento a través de diferentes procesos (sistematización de lecciones aprendidas, traducción de información científica en mensajes técnicos específicos, etc.). De esta forma, se podría fomentar el aprendizaje horizontal y participativo, y vincularlo al mecanismo de seguimiento de las NAMA. El mecanismo de GC debe considerar los objetivos de las NAMA, las audiencias, así como las necesidades específicas de los diferentes grupos de interés (academia, técnicos, productores).

Las Escuelas de Campo para Agricultores (ECA), entre otros mecanismos de aprendizaje participativo, destacan por su eficiencia en la transferencia de conocimientos para la implementación de prácticas y tecnologías. El mecanismo de GC debe proporcionar espacios para el diálogo y el intercambio de conocimientos (por ejemplo, comunidades de práctica) con cierta regularidad, tanto internamente como con otras NAMA.

Mecanismos financieros

La identificación y creación de mecanismos financieros diversos y complementarios para las NAMA, que cubran la amplia gama de condiciones agrícolas, favorecerá la participación de los productores ganaderos. Estos mecanismos deben adaptarse a condiciones limitantes como la informalidad de la actividad, la ambigüedad de los esquemas de tenencia, la falta de asociación y la débil organización, con el propósito de no excluir a los potenciales beneficiarios y, por el contrario, propiciar su integración.

Se recomienda la participación de potenciales actores financieros (bancos, aseguradoras, cooperación internacional) desde la fase de diseño inicial para adaptar los mecanismos financieros disponibles (líneas de crédito, seguros a medida) a los términos y condiciones de implementación de las NAMA.

El análisis de la gobernanza de las NAMA (Acciones Nacionales de Mitigación Apropiable) de nueve países de América Latina y el Caribe propone los siguientes lineamientos para un esquema sostenible de gobernanza de las NAMA ganaderas:

- Las NAMA requieren una gobernanza que defina claramente los arreglos institucionales; Incluyendo roles, jerarquías, procedimientos y vías, bajo un marco de planificación, vinculando los roles y responsabilidades de las partes interesadas en todos los niveles (político, gerencial y técnico, así como sistemas de monitoreo y gestión del conocimiento).
- Las NAMA ganaderas deben estar vinculadas y alineadas con los instrumentos de política a nivel nacional y sectorial; por consiguiente, se fomentaría la continuidad y se facilitaría la coordinación interinstitucional. Para ello, su conexión con las NDC es fundamental.
- Se debe incluir una gama amplia y representativa de actores interesados para ayudar a identificar las barreras clave, los intereses comunes, las sinergias y las vías para lograr los objetivos establecidos. El compromiso, el fortalecimiento y la formalización del sector ganadero privado es clave.
- Las NAMA requieren una gestión del conocimiento que fomente el aprendizaje horizontal y participativo, vinculado al mecanismo de seguimiento adaptativo de las NAMA. La información debe transformarse en conocimiento y ser transferible en forma de mensajes concretos a los distintos actores involucrados.
- Se debe establecer espacios para el diálogo y el fomento de la participación activa de los grupos de interés. Estos espacios, a nivel nacional (mesas de ganadería, plataformas) e internacional (ejemplo), deben utilizarse para intercambiar conocimientos y experiencias entre actores y países con NAMA ganaderas. Asimismo, se debe promover la construcción de alianzas con sectores afines (forestal, agricultura, energía, agua).
- Se debe promover la participación de potenciales actores financieros (bancos, aseguradoras, cooperación internacional) desde las etapas iniciales, al igual que con la adaptación de múltiples mecanismos financieros a las condiciones requeridas por los participantes de las NAMA ganaderas; esto, con el fin de ayudar a superar las posibles barreras de entrada.

Bibliografía

- Alexandratos, N., Bruinsma, J., (2012) World agriculture towards 2030/2050: the 2012 revision. *ESA Working paper*. No. 12-03. FAO, Rome
- Gerber, P.J., Steinfeld, H., Henderson, B., Mottet, A., Opio, C., Dijkman, J., Falcucci, A. & Tempio, G. (2013) Tackling climate change through livestock – A global assessment of emissions and mitigation opportunities. *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*, Rome.
- FAO. (2011) Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza foresta. *Programa sobre los Bosques (PROFOR)*, FAO. Roma.
- FAO. (2018) GLEAM 2.0 - Assessment of greenhouse gas emissions and mitigation potential. Available at <http://www.fao.org/gleam/results/en/>

Agradecimientos

Este trabajo ha sido desarrollado como parte del Programa de Investigación de CGIAR en Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria (CCAFS), el cual es llevado a cabo con apoyo de los donantes del Fondo CGIAR y a través de acuerdos bilaterales de financiación. Para detalles por favor visite <https://ccafs.cgiar.org/es/> donantes. Este trabajo agradece también el amable apoyo del Programa de Investigación de CGIAR en Bosques, Árboles y Agroforestería (CRT-FTA), el cual cuenta con apoyo de los donantes del Fondo CGIAR. Agradecemos también al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), bajo el proyecto: “Greening livestock: Incentive-based interventions for reducing the climate impact of livestock production in East Africa” Para detalles visite la página web: <https://ccafs.cgiar.org/donors>

Las opiniones expresadas en este documento no pueden ser tomadas como opiniones oficiales de estas organizaciones.



CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza) es un centro regional dedicado a la investigación y la enseñanza de posgrado en agricultura, manejo, conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Sus miembros son Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).



Sede Central, CATIE
Cartago, Turrialba 30501, Costa Rica
Tel. + (506) 2558-2000
comunica@catie.ac.cr
www.catie.ac.cr