

Análisis de la gobernanza en NAMA ganaderas en países de América Latina y El Caribe

Javier Rico

Serie técnica.
Boletín técnico no. 103

Resumen

El presente documento analiza los esquemas de gobernanza en las Medidas de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMA, por sus siglas en inglés) del sector ganadero de República Dominicana, Costa Rica, Honduras y Guatemala. Se presentan los hallazgos, recomendaciones y conclusiones que contribuirán a una institucionalidad participativa, eficaz, eficiente e inclusiva que sustente la implementación de modelos de producción ganaderos bajos en emisiones de carbono. En este sentido, el principal hallazgo en el pilar “Marco jurídico, político, institucional y reglamentario”, es la débil integración institucional, evidenciando escaso vínculo con metas cuantificables ligada a instrumentos como las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés). Por otro lado, en el pilar “Proceso de planificación y toma de decisiones”, las reglas para la interacción y coordinación no están definidas con claridad en la mayoría de los países evaluados. Finalmente, en el pilar “Implementación y conformidad”, se evidenció que las acciones de fortalecimiento de actores carecen de claridad en los mecanismos de fortalecimiento a promover y, al menos tres de los cinco países evaluados, no disponen de un sistema de monitoreo, reporte y verificación.

Introducción

Este documento está basado en el estudio “Análisis de gobernanza de las acciones de mitigación nacionalmente apropiadas para sistemas ganaderos en la región Latinoamericana” (CATIE s. f.). Resume evidencia que justifica la necesidad de la implementación de las NAMA ganadera debido a su aporte significativo a los inventarios de gases de efecto invernadero (GEI) en los países analizados. Adicionalmente, presenta antecedentes del contexto sociopolítico en el cual esta iniciativa debe insertarse en cada país, la definición de gobernanza y la metodología adaptada a los contextos nacionales que permite evaluar las fortalezas y debilidades en las estructuras de gobernanza de las NAMA. Los tres pilares que constituyen la metodología corresponden al “Marco jurídico, político, institucional y reglamentario”; “Proceso de planificación y toma de decisiones e “Implementación y conformidad”. Finalmente, se presentan los hallazgos, recomendaciones y conclusiones para cada uno de los pilares evaluados.



RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry



Antecedentes

Impacto de la ganadería

La evidencia científica apunta a que las actividades pecuarias y la ganadería bovina generan emisiones elevadas de gases de efecto invernadero (GEI). En el estudio del CATIE (s. f.), se afirma que una de las principales fuentes de GEI asociadas a la ganadería está relacionada con el cambio de uso de tierras y prácticas de tala y quema para el aprovechamiento de pasturas que incrementa la presión sobre los recursos forestales y la degradación de los suelos. Según los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (INGEI), y los reportes bienal de actualización (BUR, por su siglas en inglés) de los países evaluados, la contribución del subsector ganadería es significativamente elevada, con un promedio de emisión del 23,4% de las emisiones totales de GEI nacionales.

Concepto de NAMA y la agenda climática global

El año 2007 las NAMA debutan en el régimen climático internacional y son consideradas un instrumento de implementación flexible que usan los gobiernos de países en desarrollo para el logro del objetivo de las Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional, (NDC, por sus siglas en inglés), el cual es contribuir a reducir las emisiones de GEI desde su escenario de status quo (BAU, por su sigla en inglés), impulsando la economía a un modelo de desarrollo ganadero bajo en emisiones de carbono. En general, las NAMA están alineadas con los instrumentos legislativos en materia de desarrollo sostenible, entre ellas, las estrategias de desarrollo bajas en emisiones (LEDS, por su sigla en inglés) y las estrategias de desarrollo bajas en emisiones y resilientes al clima

(LECRDS, por su sigla en inglés). En este sentido, las NAMA ganaderas son estrategias de desarrollo sectorial con un enfoque de reducción de emisiones y sostenibilidad productiva.

El principal fundamento para implementar NAMA en el subsector ganadería son las elevadas emisiones de GEI; no obstante las cifras (Cuadro 1), no todas las propuestas de NAMA ganaderas evaluadas tienen una vinculación explícita con las NDC o las estrategias de emisiones bajas. Solo Costa Rica y Colombia explicitan las NAMA como mecanismos para la mitigación de GEI en sus NDC o en sus informes bienales de actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) (CMNUCC 2015).

Las NAMA son instrumentos flexibles y presentan esquemas diferenciados en función del tipo de acciones que promuevan, su fuente de financiamiento y su alcance.

Aun cuando las NAMA no representan una obligación legal bajo el CMNUCC (Lütken *et al.* 2013), son un instrumento relevante en la gestión de los cambios que cada país debe introducir en la gestión nacional con el objetivo de lograr el compromiso de reducción de GEI adquirido ante la comunidad internacional. En este sentido, la expectativa es que las NAMA jugarán un papel importante en la ejecución de las INDC y los planes comunicados a la CMNUCC en forma de NDC (Ryfisch *et al.* 2017).

Cuadro 1. Emisiones de GEI de la agricultura, silvicultura y otros usos del suelo, categorías agropecuario y subcategoría ganadería en países de América Latina y El Caribe

País	Año de referencia	Contribución relativa de emisiones de GEI al total de emisiones del país (%)		
		AFOLU	Agropecuario	Ganadería
Costa Rica	2012	10,6	na	na
Colombia	2014	54,6	na	23,0
Honduras	2015	na	15,0	na
Guatemala	2005	na	32,4	na
República Dominicana	2010	na	19,9	na

na: no aplica

Fuente: elaboración de los autores con base en datos de INGEI

Cuadro 2. Fases de la NAMA y Tipología y Fuente de Financiamiento

Fases	Acciones	Financiamiento
Conceptualización	Políticas	Unilaterales
Desarrollo	Proyecto	Apoyadas/bilaterales
Implementación	Combinada	Acreditadas

Fuente: elaboración del autor según decisiones CMUNCC

Condiciones sociopolíticas de los países con NAMA registradas

Los cinco países analizados que cuentan con propuestas de NAMA ganaderas registradas en la secretaria del CMNUCC, tienen una realidad social y política heterogénea, la cual puede facilitar o ralentizar la implementación de las medidas necesarias, a costos razonables y que permitan escalabilidad y sustentabilidad de un modelo de producción ganadera competitiva y baja en emisiones (Cuadro 3).

La pobreza, la corrupción y la violencia constituyen elementos de una misma realidad. En Honduras y Guatemala, donde la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes¹ es 38,9% y 22,5% respectivamente, las cifras son 6,7 y 3,7 veces más altas que la tasa mundial. Adicionalmente, ambos países tienen niveles de pobreza superiores al 50% de la población (Cuadro 3) y la percepción de corrupción que tiene la ciudadanía es 26% en cada caso. Lo anterior nos muestra dos países donde las instituciones del estado de derecho no

Cuadro 3. Indicadores socioeconómicos de los países considerados en el análisis

País	Ingreso nacional bruto per cápita (USD)	Índice de desarrollo humano ¹	Índice de percepción de la corrupción ² (%)	Índice Doing Business ³ (Percentiles)	Índice GINI ⁴ (%)	Pobreza ⁵ * Año 2014 ** Año 2015 (%)
Honduras	4,258	0,623	26,00	56,30	47,10	52,20**
Guatemala	7,378	0,651	26,00	62,60	53,00	59,30*
Colombia	12,896	0,761	37,00	70,10	51,10	27,80**
Costa Rica	14,790	0,794	56,00	69,20	48,50	21,70**
República Dominicana	15,074	0,745	28,00	60,00	47,10	n.d.

n.d.: No disponible

Elaboración Propia según información del World Bank, WorldFactbook

1 El índice de desarrollo humano (IDH), es un parámetro entre 0 y 1 que se interpreta de forma proporcional, cuanto mayor es el guarismo, refleja un mayor nivel de desarrollo. El dato corresponde al reporte del año 2019.

2 El Índice de percepción de la corrupción se mide en una escala 1 a 100, pero tiene una interpretación inversa. Es decir, cuanto más bajo es el puntaje, mayor es la percepción de corrupción de los ciudadanos. El dato corresponde al Informe del año 2018.

3 Índice de competitividad Doing Business, es una escala entre cero y 100. Mide la competitividad de los países en función de la facilidad para obtener crédito, registro de propiedades (patentes), manejo de permisos de construcción, facilidad para apertura de negocios y otros más. Tiene una escala de 0 a 100, cuanto mayor es el puntaje del indicador, mayor es la competitividad del país. El dato corresponde al reporte del año 2020. El reporte lo emite el grupo del World Bank.

4 El índice GINI mide la distribución de los ingresos familiares en un país. Tiene una escala entre 0 y 100, donde cero expresa la perfecta igualdad y el 100 el máximo de desigualdad. El dato corresponde al periodo 2018, emitido por el World Bank.

5 El índice de pobreza corresponde a las estimaciones nacionales del porcentaje de la población que cae por debajo de la línea de pobreza; se basa en encuestas de subgrupos, con los resultados ponderados por el número de personas en cada grupo. La fuente corresponde al World Factbook.

1 Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, DATA 2018

logran responder satisfactoriamente las demandas de la ciudadanía. Esta realidad impacta en el bajo nivel de ingreso per cápita y en el escaso desarrollo humano. Por otro lado, Colombia, un país que hace menos de 10 años logró la firma del acuerdo de paz que puso término a un conflicto armado de larga data, mantiene una de las tasas de homicidios más alta del cono sur de América Latina con 25,3 homicidios por cada 100 mil habitantes, y exhibe un nivel de desigualdad alto con un índice GINI de 51,10% (Cuadro 3), ubicándose como uno de los países más desiguales del continente. Sin embargo, a pesar de ser percibido como un país con un nivel de corrupción considerable, destaca por su alto índice de competitividad (70,10 p.p.), respecto a los demás países evaluados y su alto nivel de desarrollo humano con 0,761 puntos en la escala de 0 a 1. Estos elementos pueden ser precisamente fortalezas al momento de impulsar un modelo de ganadería competitivo y bajo en emisiones. Debemos señalar que Colombia, junto a Chile, México y Perú, forman desde el año 2011, la Alianza del Pacífico², lo que significa un mercado con una población 225 millones de personas y un producto interno bruto promedio per cápita de 18 mil dólares.

Finalmente, Costa Rica y República Dominicana, los dos países con mayor ingreso per cápita, coinciden en el nivel de varios indicadores (Cuadro 3). La tasa de homicidios por cada 100 mil personas es 11,5 y 10,0 respectivamente, a lo cual podemos agregar que ambos tienen un índice GINI semejante (48,50% y 47,10%), con un ingreso nacional bruto per cápita de ambos países cercano a los US\$15000 (Cuadro 3). Sin embargo, Costa Rica goza de una fortaleza que es fundamental y diferenciadora, pues es percibido como menos corrupto que sus pares. En resumen, las NAMA se deben implementar en países con oportunidades, pero también con riesgos y amenazas que pueden acercar o postergar el objetivo de implementar un modelo competitivo de ganadería baja en emisiones.

¿Qué es gobernanza?

La gobernanza se refiere a un proceso o sistema de relaciones políticas en el que participan el Estado, la sociedad civil y el sector privado, con distinto grado de involucramiento y roles definidos. En un contexto práctico, el artículo 1 del decreto “Reconocimiento de los modelos de gobernanza en áreas silvestres protegidas de Costa Rica” (Minae 2016), se refiere a gobernanza como “las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se asume la responsabilidad y ejercita el poder, cómo se toman decisiones sobre temas de interés público y cómo los ciudadanos y otros sectores plantean sus posiciones”. Por otro lado, complementa la definición señalando que la gobernanza “depende de la historia, de cultura, de los derechos tradicionales, el acceso a la información, de la presencia de mercados, de flujos financieros y de una variedad de influencias informales en decisiones” (Minae 2016).

Con el objetivo de evaluar la gobernanza en las NAMA ganaderas registradas ante la CMUNUCC, se utilizó la metodología del Profor y FAO (2011)³, la cual permite tener una radiografía de los esquemas de gobernanza planteados por los cinco países. La metodología se estructura en tres pilares y seis principios generalmente aceptados de “buena” gobernanza forestal”. La gobernanza se considera “buena” si cuenta con participación efectiva e inclusiva de las partes interesadas, si la información fluye de manera transparente en la toma de decisiones, si la responsabilidad de los actores y de los responsables de las decisiones están claramente definidos y si se respeta el estado del derecho. La “buena gobernanza” se asocia también con una gestión eficiente y efectiva de los recursos y con una redistribución justa y equitativa de los recursos y beneficios. El logro de una buena gobernanza está cimentada en relaciones de apoyo y cooperación mutua entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil.



Figura 1. Marco de evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal

² <https://alianzapacifico.net/en/what-is-the-pacific-alliance/>

³ Marco Para la Evaluación y Seguimiento de la Gobernanza Forestal, PROFOR FAO 2011

Hallazgos

Marco jurídico, político, institucional y reglamentario

Este pilar se refiere a la claridad y coherencia del marco jurídico, político, institucional y reglamentario, y su interacción para unir el contexto general de uso, gestión y toma de decisiones relacionadas con las NAMA ganadera. En este pilar se evalúan cinco componentes que se subdividen en 10 elementos (Cuadro 4). En general, la totalidad de las NAMA analizadas tienen algún grado de alineamiento con los instrumentos

de política de nivel superior (planes de desarrollo, leyes, políticas o estrategias nacionales de cambio climático), así como con los instrumentos sectoriales pertinentes al cambio climático. Por ejemplo, en Colombia las NAMA están alineadas/vinculadas con la Estrategia Nacional de Desarrollo Baja en Emisiones y la Estrategia de Cambio Climático, Política de Reducción de Emisiones. Además, está vinculada con NDC y el Plan sectorial bajo en emisiones/de mitigación, pero no está explícitamente vinculada con el plan nacional de desarrollo del país (Cuadro 4).

Cuadro 4. Evaluación del pilar Marco jurídico, político, institucional y reglamentario en cinco países de América Latina en el marco de las NAMA ganaderas

Pilar: Marco jurídico, político, institucional y reglamentario en cinco países de América Latina en el marco de las NAMA							
Componente	Subcomponente	CRI	COL	HND	GTM	DOM	Total subcomp.
Políticas y leyes	• Vinculación con Estrategia nacional de desarrollo bajo en emisiones	0	1	0	0	0	1
	• Alineación con Estrategia de cambio climático	0	1	1	1	1	4
	• Alineación con política de reducción de emisiones	1	1	0	1	0	3
	• Alineación con la Ley de cambio climático	1	0	1	0	0	2
Subtotal componente Políticas y Leyes		2	3	2	2	1	10
Marco jurídico/institucional en apoyo a las NAMA	• Vinculación con NDC	1	1	0	0	0	2
	• Alineado con Plan sectorial bajo en emisiones/de mitigación	1	1	1	1	1	5
Subtotal componente Marco jurídico/Institucional en apoyo a las NAMA		2	2	1	1	1	7
Instrumentos de política de bajas emisiones a nivel sectorial	• Estrategia/Plan sectorial bajo en emisiones	1	1	0	1	0	3
Subtotal componente Instrumentos de política de bajas emisiones a nivel sectorial		1	1	0	1	0	3
Concordancia con políticas más amplias	• Vinculación con el plan nacional de desarrollo	1	0	1	1	1	4
Subtotal componente Concordancia con políticas más amplias		1	0	1	1	1	4
Incentivos/instrumentos económicos	• NAMA ganadera propone el diseño de instrumentos financieros	1	1	1	1	1	5
	• Instrumentos financieros en implementación	0	0	0	0	0	0
Subtotal componente Incentivos/Instrumentos económicos		1	1	1	1	1	5
Total Pilar Marco Político, Jurídico, Institucional y Reglamentario		7	7	5	6	4	

Elaboración propia con base en CATIE (s. f.) CRI: Costa Rica COL: Colombia HND: Honduras GTM: Guatemala DOM: República Dominicana

No obstante, esta integración puede considerarse declarativa en el sentido de que estas políticas establecen lineamientos y objetivos estratégicos en temas de cambio climático (mitigación y adaptación), y no necesariamente definen metas cuantificables o acciones específicas para su implementación. A diferencia de los instrumentos de nivel superior, las NDC sí definen metas específicas de reducción de emisiones asociadas a compromisos de país e identifican acciones de mitigación específicas para ello. En este sentido, llama la atención la escasa vinculación de las NAMA con las NDC que presentan Honduras, Guatemala y República Dominicana; esta última obtuvo sólo 4 de 10 puntos, lo cual significa que la NAMA está vinculada únicamente con el plan nacional de desarrollo, la estrategia de cambio climático y al plan sectorial bajo en emisiones/de mitigación.

De igual modo, en el componente incentivos/instrumentos económicos, las NAMA están en una etapa muy básica de preparación de instrumentos financieros (Cuadro 4). Al momento del estudio, ninguno de los países analizados contaba con instrumentos financieros en implementación, excepto Costa Rica. Esta debilidad está marcada por la necesidad de obtener recursos externos (i.e. cooperación internacional), a fin de que estos operen en condiciones preferenciales a lo que puede ofrecer el mercado. Asimismo, otra debilidad se relaciona con la falta de definición de los actores institucionales que conformarían la gobernanza del esquema financiero de las NAMA.

● Proceso de planificación y toma de decisiones

Este pilar toma en cuenta el grado de transparencia, responsabilidad e integración de los procesos e instituciones clave en la gestión de las NAMA ganaderas. En este pilar se evalúan seis componentes y ocho elementos. Costa Rica y Guatemala son los países que obtuvieron los puntajes más altos, lo que se traduce en NAMA con procesos de participación de actores definidos que facilitarán la toma de decisiones.

En este pilar, la fortaleza de las propuestas evaluadas es haber considerado la participación de

actores de distintos sectores en fase de implementación, un sector privado representado por grupos de productores ganaderos (federaciones o cámaras), un sector público (ministerios, direcciones sectoriales), incluidos centros de investigación y la transferencia de tecnología, un sector mixto con rol de investigación y de gestión de financiamiento (Cuadro 5).

La principal debilidad radica en los arreglos institucionales, es decir, las reglas para la interacción y coordinación no están definidas con claridad en la mayoría de los países evaluados. Los arreglos institucionales son planteados preliminarmente a nivel de la identificación de actores y la asignación de roles generales, así se evidencia en el subcomponente “existe definición de estructura institucional”. En cambio, Costa Rica establece un arreglo institucional más concreto, definiendo “instancias” (política, gerencial, técnica y operativa), articuladas por medio de su Estrategia nacional de ganadería baja en emisiones.

● Implementación y conformidad

Este pilar refleja el grado de implementación de acciones, la gobernanza de los sistemas de monitoreo, reporte y verificación (MRV) y los mecanismos de sostenibilidad de las NAMA. En este pilar se evaluaron tres componentes y cuatro elementos (Cuadro 6).

Aun cuando las cinco propuestas consideran acciones de fortalecimiento de las capacidades de actores clave públicos y privados (e.g. servicios de extensión), la debilidad es la falta de claridad en los mecanismos de fortalecimiento a promover, lo cual es relevante debido a que las carencias en capacidades pueden ser múltiples: conocimiento, habilidades en capacidad de gestión, habilidades blandas (e.g. credibilidad y confianza), financiamiento, tecnológicas, entre otros. Adicionalmente, otra debilidad relevante y significativa se aprecia a nivel de sistemas de seguimiento, monitoreo y reporte. Solamente las propuestas de Costa Rica y Honduras plantean estructuras de gobernanza específicas para el MRV en las NAMA.



Cuadro 5. Evaluación del pilar Procesos de planificación y toma de decisiones en cinco países de América Latina en el marco de las NAMA ganaderas

Pilar: Procesos de planificación y toma de decisiones							
Componente	Subcomponente	CRI	COL	HND	GTM	DOM	Total Subcomp.
Participación de partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> Actores público-privados incorporados y/o considerados en el proceso 	1	1	1	1	1	4
Subtotal componente Participación de partes interesadas		1	1	1	1	1	4
Espacios de diálogo para partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> Propuesta de establecimientos de mesa ganadera 	1	1	1	1	0	4
Subtotal componente Espacios de diálogo para partes interesadas		1	1	1	1	0	4
Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> Liderazgo público 	1	0	1	0	1	3
	<ul style="list-style-type: none"> Liderazgo privado 	0	1	0	1	0	2
	<ul style="list-style-type: none"> Liderazgo público – privado 	1	0	0	1	0	2
Subtotal componente Liderazgo		2	1	1	2	1	7
Estructura/arreglo institucional	<ul style="list-style-type: none"> Existe definición de estructura institucional 	1	0	0	0	0	1
Subtotal Estructura/Arreglo institucional		1	0	0	0	0	1
Capacidad y acción de las partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> Roles de actores están definidos de modo general 	1	1	1	1	1	5
Subtotal Capacidad y acción de las partes interesadas		1	1	1	1	1	5
Transparencia y responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> Definido un sistema de control 	1	0	1	1	0	3
Subtotal Transparencia y responsabilidad		1	0	1	1	0	3
Total Pilar procesos de planificación y tomas de decisiones		7	4	5	6	3	

Elaboración propia con base en CATIE (s. f.) CRI: Costa Rica COL: Colombia HND: Honduras GTM: Guatemala DOM: República Dominicana

Cuadro 6. Evaluación del pilar Implementación y conformidad en cinco países de América Latina en el marco de las NAMA ganaderas

Pilar: Implementación y conformidad							
Componente	Subcomponente (4 elementos)	CRI	COL	HND	GTM	DOM	Total Subcomp.
Implementación de acciones	<ul style="list-style-type: none"> Se han implementado acciones mediante otros proyectos 	1	1	0	1	0	3
Subtotal Implementación de acciones		1	1	0	1	0	3
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> Arreglo institucional para mecanismo de MRV explícito 	1	0	0	0	0	1
Subtotal Seguimiento		1	0	0	0	0	1
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> Se identifica el fortalecimiento institucional como mecanismo 	1	1	1	1	1	5
	<ul style="list-style-type: none"> Arreglos de mercado que permitan la escalabilidad 	0	0	0	0	0	0
Subtotal Sostenibilidad		1	1	1	1	1	5
Total pilar Implementación y conformidad		3	2	1	2	1	

Elaboración propia con base en CATIE (s. f.) CRI: Costa Rica COL: Colombia HND: Honduras GTM: Guatemala DOM: República Dominicana

Recomendaciones para una buena gobernanza de las NAMA

1. Marco político, jurídico, institucional y reglamentario

- **Integración con las NDC y objetivos nacionales de mitigación del sector ganadería.** Se debe asegurar alineamiento y vinculación con los instrumentos de política pública ambiental y de cambio climático en dos niveles: i) en el nivel superior, que permita incidir en el largo plazo de las estrategias y planes de desarrollo nacionales y sectoriales y de mayor alcance temporal, y ii) en los instrumentos de planificación y gestión de nivel sectorial, como lo son las estrategias de mitigación sectoriales, agropecuarias e incluso del subsector ganadero. De este modo es posible disminuir la inestabilidad y falta de continuidad a causa de cambios de autoridades gubernamentales o de prioridades a corto plazo.
- **Institucionalizar las NAMA como uno de los instrumentos para cumplir con los compromisos de las NDC.** De este modo se integran en los mecanismos institucionales creados a raíz del Acuerdo de París, favoreciendo la coordinación interinstitucional a nivel nacional e incluso en las diferentes escalas de gobernanza territorial (nacional, regional, local). Asimismo, significa una oportunidad de acceder a los sistemas de financiamiento de cambio climático creados para tal fin (fondos nacionales e internacionales de cambio climático).
- **Incorporar a las instituciones bancarias y sus reguladores desde la etapa de preparación de la NAMA.** De este modo, identificar las barreras jurídicas y financieras que deben ser consideradas al momento de plantear la batería de instrumentos financieros que se adecuen a las condiciones heterogéneas de la comunidad de productores ganaderos.

2. Proceso de Planificación y toma de decisiones

Participación de actores interesados

- **Precisar el alcance de la NAMA.** Dada la heterogénea constitución del sector ganadero, es imprescindible, garantizar la participación amplia de los productores ganaderos y los demás actores de la cadena de valor. En consecuencia, será necesario disponer de una clara identificación de las barreras que pudieran dificultar la participación de sectores con bajo nivel de organización y alto nivel de informalidad.
- **Institucionalizar los espacios de diálogo.** Se requiere certeza y confianza en el nuevo orden de colaboración entre los actores públicos y privados, lo que hace imprescindible formalizar las instancias estructurales del esquema de gobernanza de las NAMA. Esto es fundamental a fin de favorecer la interacción entre los actores, la coordinación de las acciones, la planificación a largo plazo, la incidencia política y asegurar la rendición de cuentas; es decir, asegurar la participación efectiva de los interesados.
- **Arreglos institucionales.** Los esquemas de gobernanza de las NAMA deben considerar una reorganización de las estructuras públicas de gestión administrativa y técnica, es decir, las reglas definidas para evitar la duplicidad de funciones y profundización de los problemas de coordinación. Esto implica definir la arquitectura de jerarquías, la definición de procedimientos y la asignación de responsabilidades y los procesos de control necesarios para asegurar la gestión.

3. Implementación y conformidad

Fortalecimiento de capacidades de múltiples actores

- **Fortalecimiento de capacidades institucionales.** Debe enfocarse tanto en los servicios de capacitación y extensión (públicos o privados), como en los grupos organizados de productores (federaciones, cámaras, cooperativas y otros). Estos actores cumplen un papel clave en las NAMA por su rol articulador entre los generadores de información
- **Monitoreo, reporte y verificación.** Lo que no se mide, no se cambia. Se debe establecer un mecanismo de monitoreo de alcance nacional, pero aplicable a nivel territorial y de fincas, que permita evaluar la efectividad de las acciones en términos de reducción de emisiones, mejora de la productividad e incremento de la rentabilidad de las acciones implementadas. Es recomendable considerar un diseño del MRV que permita comparar indicadores de proceso y resultado entre países y resguardar las particularidades de cada país con indicadores que reflejen el logro en función de dichas particularidades. En este sentido, es recomendable evaluar una adaptación más profunda de la metodología aplicada en el estudio, considerando el desarrollo de indicadores.

Conclusiones

- Las NAMA brindan una gran oportunidad a los países para organizar su política pública de producción ganadera baja en emisiones en función de los objetivos nacionales de reducción de los GEI, establecidos en los NDC. En el caso de los países evaluados, Costa Rica, Colombia, Honduras, Guatemala y República Dominicana, se debería trazar un plan de mejora que reduzca el impacto de las debilidades institucionales, identificadas y detalladas anteriormente en el apartado de “hallazgos”, que cada país presenta en los pilares marco Político, jurídico, institucional y reglamentario, proceso de Planificación y toma de decisiones e Implementación y conformidad. Una estrategia, que permite reducir los costos y plazos, es aprender de las trayectorias recorridas por aquellos países que lideran el desarrollo en la región, como es el caso de Costa Rica y Colombia. No obstante el valor de la experiencia comparada es igualmente significativo que cada país aplique en profundidad las metodologías internacionalmente validadas que permitan identificar participativamente las barreras jurídicas, administrativas, técnicas y financieras que obstaculizan la implementación de acciones que impliquen un cambio transformacional sostenible y permitan avanzar en un modelo de gobernanza inclusivo, eficiente y eficaz para el sector ganadero.
- Los países evaluados están en condiciones sociales y políticas que pueden coadyuvar o limitar la implementación exitosa de las NAMA ganaderas. En algunos países en particular, los altos índices de violencia, la percepción ciudadana acerca de la alta corrupción y la baja competitividad, pueden reducir los incentivos para una inversión privada que acelere un cambio tecnológico en la producción y cadena de valor. Si bien es cierto que estos elementos están fuera del alcance de la intervención de las NAMA, es importante garantizar que el modelo de gobernanza garantice transparencia en las decisiones y en la asignación de recursos. Por otro lado, es importante identificar como se manifiestan estos riesgos externos en la gestión de las NAMA ganadera, de manera a ser considerados en monitoreo (i.e. el incremento del delito de abigeato, o los asaltos a transportes de ganado y leche). En este sentido adquiere mucha importancia una planificación y gestión de riesgos.

- Las debilidades identificadas en las NAMA de los países evaluados se realizaron mediante la metodología “Marco de evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal” elaborada por Profor y FAO (2011). Este instrumento permitiría un análisis profundo y amplio de variables claves en cada uno de los tres pilares de gobernanza. Sin embargo, se requiere del diseño, implementación y monitoreo de indicadores que provean insumos para el perfeccionamiento de la gobernanza sectorial. En este sentido, la implementación de un sistema de MRV para la gobernanza es un desafío político, técnico, social y académico, por cuanto involucra a todos los actores de la cadena de valor. La academia, como parte de su objetivo superior de generación de conocimiento y proveedor de sistemas más eficientes, podría considerar la base provista por esta metodología y generar un sistema de gestión de indicadores capaces de alimentar los proyectos de modernización del estado, particularmente con énfasis en la eficiencia y transparencia de las decisiones y asignación de los recursos financieros.
- En cuanto al pilar “Marco político, jurídico, institucional y reglamentario”, las principales debilidades corresponden a los escasos vínculos de las NAMA con las NDC, con la excepción de Costa Rica y Colombia. En lo que respecta a incentivos financieros, todos los países hacen referencia a una estrategia de financiamiento e incluso con similares instrumentos; sin embargo, solo la propuesta de Honduras plantea una estructura general de gobernanza para el financiamiento de la NAMA ganadera y solamente Costa Rica plantea la creación de un fondo específico para la implementación de su NAMA ganadera.
- En lo referente al pilar “Procesos de planificación para la toma de decisiones”, todos los países consideran la participación del sector público y privado. La debilidad surge en los arreglos institucionales, pues no están claros en las NAMA evaluadas. En todos los países, a excepción de Costa Rica, los arreglos institucionales son planteados como la identificación de actores y la asignación de roles generales. En lo que respecta al “liderazgo”, las NAMA han sido promovidas principalmente desde el sector público. No obstante, resulta importante identificar los actores en función de los objetivos de reducción de GEI y productividad, que tanto el sector público y privado persiguen. El liderazgo de ambos sectores y el diálogo con acuerdos fortalecerá la gobernanza para los fines que se ha diseñado.
- En cuanto al pilar “Implementación y conformidad”, se aprecia un esfuerzo por esbozar un sistema de MRV. Las NAMA ofrecen una gran oportunidad para mejorar los sistemas actuales de MRV; en este sentido es importante incorporar, como parte del sistema, a los indicadores de gobernanza, los cuales permitirían monitorear los avances, pero sobre todo aquellos rezagos que pueden poner en riesgo el objetivo de la NAMA. La participación, la integración, el liderazgo, la transparencia y la eficacia son aspectos fundamentales que deben ser incorporados en el sistema de MRV. Para ello, la metodología aplicada en este estudio constituye un buen punto de partida.





Agradecimientos

Este documento ha sido posible gracias al apoyo del CATIE y proyectos. Esta versión y publicación fue realizada gracias al financiamiento del Programa de Investigación de CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA). Quisiéramos agradecer a todos los socios financieros que apoyaron esta investigación a través de sus contribuciones al Fondo de CGIAR. Para ver la lista de donantes del Fondo, visite: <http://www.cgiar.org/about-us/our-funders/>

Bibliografía

- CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza). (s. f.). Análisis de gobernanza de las acciones de mitigación nacionalmente apropiadas para sistemas ganaderos en la región latinoamericana. Turrialba, Costa Rica. 93 p.
- CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático). 2015. Acuerdo de París. s. l., Naciones Unidas. Disponible en https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf
- Lütken, SE; Dransfeld; B; Wehner, S. 2013. Guidance for NAMA design: Building on country experiences. s. l., UNEP. 99 p.
- Ministerio de Ambiente y Energía (Costa Rica). 2016. Decreto Decreto N° 39.519/MINAE “Reconocimiento de los modelos de gobernanza en áreas silvestres protegidas de Costa Rica”. Disponible en <https://www.informea.org/en/legislation/decreto-n%C2%BA-39519minae-reconocimiento-de-los-modelos-de-gobernanza-en-%C3%A1reas-silvestres>
- PROFOR (Programa sobre los Bosques) - FAO (Organización de las Naciones Unidas sobre la Alimentación y la Agricultura). 2011. Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal. Roma, Italia. 32 p.
- Ryfisch, DJJ; Canu, FA; Reutemann, T; Lütken, S; Hinostroza, MI. 2017. Información y Guía sobre NAMAs - Habilitando la implementación de NDC's a través de NAMAs. Copenhague, Dinamarca, PNUMA-DTU. 67 p.

636.21
R541

Rico, Javier
Análisis de la gobernanza en NAMA ganaderas de en países de América Latina y El Caribe / Javier Rico. – 1ª ed. – Turrialba, Costa Rica : CATIE, 2021.

11 p. : il. – (Serie técnica. Boletín técnico / CATIE ; no. 103)

ISBN 978-9977-57-716-6

1. Ganadería - NAMA 2. Ganadería – Gobernanza 3. Ganadería – América Latina I. CATIE II. Título III. Serie.

ISBN: 978-9977-57-716-6



9 789977 577166

