



¿Qué políticas públicas contemplar para promover la adaptación de las agriculturas familiares a los cambios climáticos?

La agricultura familiar de los países del Sur constituye uno de los sectores más directamente afectados y amenazados por los cambios climáticos. La cuestión de la adaptación, y en particular, la de la adaptación de la agricultura, ha ido ganando terreno en el transcurso de la última década en las agendas políticas nacionales e internacionales. Testimonio de ello es el Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), aunque los Estados tergiversen desde hace varios años en cuanto al lanzamiento de un programa de trabajo específico sobre la agricultura.



© Gonzalo Guajardo - ActionAid

Dentro de este contexto, en 2017, las organizaciones miembros de la Comisión de Agricultura y Alimentación (C2A) de Coordination SUD dedicaron un informe a la cuestión de las políticas públicas y la adaptación de las agriculturas familiares a los cambios climáticos. De hecho, en el futuro, las políticas públicas tendrán un rol determinante para favorecer que las agriculturas familiares y las poblaciones apliquen estrategias y opciones de adaptación. Esta nota presenta una síntesis de dicho informe, que pretende:

- por un lado, hacer balance de la integración de la adaptación de las agriculturas familiares a los cambios climáticos en las políticas climáticas nacionales y en las políticas agrícolas de los países del Sur, de los resultados obtenidos y de las dificultades encontradas;
- por otro lado, formular recomendaciones para que se integren mejor estas cuestiones en las políticas públicas.

Las agriculturas familiares ocupan un lugar central en los equilibrios económicos, sociales, ecológicos y políticos de muchos países del Sur. Al mismo tiempo, constituyen uno de los sectores más directamente afectados y amenazados por los cambios climáticos, ya sea por la mayor incidencia de los accidentes climáticos y de su amplitud o por las evoluciones de tendencias del clima. Asimismo, su capacidad para adaptarse a los cambios climáticos actuales y futuros representa un desafío fundamental para estos países.

En general, los objetivos de los-as agricultores-as son variados (ingresos, seguridad alimentaria, mantenimiento de la fertilidad de los suelos, etc.) y las limitaciones con las que se ven confrontados-as son múltiples. Independientemente del cambio climático, ya tienen que hacer frente a numerosos riesgos agroambientales o socioeconómicos y adaptarse a una evolución de su entorno. La adaptación a los cambios climáticos es un objetivo adicional que los-as agricultores-as tienen que integrar de manera coherente con los demás objetivos. Las modalidades de integración de este objetivo de adaptación por las agriculturas familiares y por las poblaciones locales, con la forma de opciones de adaptación, son múltiples y a menudo complementarias (adaptación de los sistemas de producción, diversificación de las fuentes de ingresos, constitución de reservas, gestión concertada del territorio, mecanismos de solidaridad). Su implementación depende en gran medida del entorno económico y social de estos-as agricultores-as y de las políticas públicas aplicadas.

Coherencia y articulación de las políticas climáticas y agrícolas

Dentro de este contexto, desde hace unos diez años se está observando una creciente influencia de las cuestiones climáticas en las agendas políticas nacionales y, en particular, la cuestión de la adaptación. No obstante, aún queda mucho por hacer para garantizar una verdadera coherencia entre

políticas climáticas y agrícolas y su articulación efectiva. Esta coherencia y esta articulación dependen en gran medida de los dispositivos institucionales existentes y de la mayor o menor voluntad y capacidad de los Estados de garantizar esta integración. Existen mayores posibilidades de una buena articulación cuando las instituciones sectoriales están estrechamente asociadas a la definición de la estrategia climática de conjunto, que puede integrar plenamente las especificidades y las necesidades de los diversos sectores. Además, las instituciones sectoriales se sienten más comprometidas a aplicar seguidamente las orientaciones generales al integrarlas en sus propias políticas. Por otra parte, la articulación es mejor cuando la institución encargada de definir la estrategia climática está realmente apoyada por la cabeza del ejecutivo para garantizar una verdadera integración del clima en las políticas sectoriales. La articulación también se facilita cuando no existe una competencia entre instituciones públicas para la búsqueda de legitimidad de poder y de acceso a las financiaciones nacionales o internacionales.

Las instituciones, las agencias y los organismos de cooperación internacional a veces no contribuyen a dar respuesta a estos desafíos de coherencia, de articulación y de ausencia de competencia entre instituciones públicas. Así ocurre cuando se contentan con concebir y financiar programas o proyectos específicos en coordinación con una institución pública específica.

Entre las demás dificultades encontradas, cabe mencionar también que con frecuencia los Estados no cuentan con suficientes capacidades de competencia técnica, ni con suficientes vínculos con la investigación. En cuanto a las posibles sinergias entre adaptación y mitigación, suelen ser reconocidas, pero todavía pocas veces llevan a verdaderos enfoques mixtos. Por otra parte, aunque existan numerosos documentos de estrategias y de políticas climáticas (o con una dimensión climática), a veces no se aplican o de forma solo limitada.



© Teresa Anderson - ActionAid

El necesario apoyo a las agriculturas familiares y a la agroecología

La integración de las cuestiones climáticas en las políticas agrícolas, en algunos casos, permite reforzar los enfoques basados en la agroecología y la agricultura familiar y campesina. Pero también puede ser un pretexto para reciclar opciones relacionadas con el modelo de la revolución verde y para apoyar formas de gran agricultura capitalista con asalariados-as.

En el futuro, para mejorar las capacidades de adaptación de las agriculturas familiares a los cambios climáticos será necesario:

- por una parte, reforzar estas agriculturas familiares y su resiliencia global a través de políticas que contribuyan a un acceso equitativo y seguro a la tierra y a los recursos naturales, un acceso a los mercados y a precios remunerativos y estables, o a la financiación de sus inversiones;
- por otra parte, apoyar la transición hacia sistemas agroecológicos, que son los más capaces de aumentar la productividad y la resiliencia global de las agriculturas familiares, generando a la vez diversas externalidades positivas para el conjunto de las sociedades: seguridad alimentaria, generación de ingresos y de empleo, lucha contra los cambios climáticos, biodiversidad, preservación de los recursos naturales, equilibrios ecológicos y un ambiente sano.

Recomendaciones

Además, se pueden hacer diferentes recomendaciones para que las políticas públicas contribuyan eficazmente a la adaptación de las agriculturas familiares a los cambios climáticos:

1. Integrar los objetivos climáticos en las políticas agrícolas y de seguridad alimentaria, en vez de concebir políticas específicas para los cambios climáticos. Se trata de evitar los riesgos de duplicación, de competencia y de incoherencias entre, por un lado, la política agrícola y de seguridad alimentaria, y por otro, lo que sería una política climática específica. Esta integración debe permitir apoyarse en las capacidades y en las competencias técnicas existentes en las instituciones del país. Evita también el escollo de una focalización excesiva en los problemas climáticos en detrimento de otros desafíos económicos, sociales y ecológicos de la agricultura.
2. Elaborar una estrategia y un plan de acción climática nacional antes de la integración de los objetivos climáticos en las políticas existentes. Esto permite definir una visión nacional, una hoja de ruta global y el papel respectivo de cada una de las instituciones y políticas sectoriales o transversales. La existencia de una institución específica referente sobre las cuestiones climáticas constituye un elemento clave para definir y hacer un seguimiento de dicha estrategia climática nacional. Tal institución debe velar, entre otras cosas, por implicar plenamente a las instituciones sectoriales, garantizar la articulación eficaz de las distintas políticas sectoriales y transversales, y dar coherencia a las intervenciones financiadas por la cooperación internacional.

3. Integrar la estrategia climática nacional en una estrategia más global que garantice complementariedades y sinergias entre las acciones realizadas en nombre de las tres Convenciones de Río (biodiversidad, lucha contra la desertificación y cambios climáticos).

4. Evaluar las medidas políticas en favor de la agricultura familiar en función de su grado de contribución a la adaptación a los cambios climáticos a largo plazo. De hecho, no todas las medidas en favor de la agricultura familiar contribuyen forzosamente a la adaptación.

5. Garantizar la complementariedad y la coherencia entre las distintas medidas relacionadas con los cambios climáticos, y entre estas medidas, las demás medidas de políticas agrícolas y las diversas políticas sectoriales o transversales.

6. Reforzar las colectividades territoriales y los servicios desconcentrados del Estado, para que integren plenamente los objetivos climáticos y garanticen la complementariedad y la coherencia entre las intervenciones de los-as diversos-as actores-as implicados-as en los territorios concernidos.

7. Asociar a las poblaciones locales, los-as actores-as locales y las organizaciones de productores-as en la definición y la aplicación de las políticas de adaptación a los cambios climáticos, tanto a nivel local como nacional. Se trata de una condición para la eficacia y sostenibilidad de las estrategias de adaptación.

8. Tener en cuenta el género en las políticas de adaptación. Se trata de garantizar una participación paritaria en la definición y la aplicación de las opciones de adaptación, de reducir las desigualdades entre las mujeres y los hombres y, por el papel central de las actividades realizadas por las mujeres, de contribuir a una mejor eficacia de las políticas de adaptación.

9. Priorizar el apoyo a determinadas opciones de adaptación de las poblaciones, basándose en una evaluación de estas opciones que integre diversos criterios: factibilidad técnica de las opciones de adaptación, impacto en materia de autonomía de las explotaciones, eficacia, carácter «desbloqueador» (capacidad de facilitar la aplicación de otras opciones), eficiencia económica, flexibilidad, impactos diferenciados según el género, compatibilidad y factibilidad institucionales, aceptabilidad y capacidad de apropiación a nivel individual y a nivel social, capacidad de generar beneficios adjuntos independientemente de la adaptación a los cambios climáticos, potencial de repetibilidad y de difusión.

10. Priorizar la adaptación de las agriculturas familiares a su contribución a la mitigación. No obstante, conviene prestar especial atención a las opciones de adaptación que contribuyan también a objetivos de mitigación de los cambios climáticos. Los enfoques mixtos adaptación-mitigación son capaces de permitir verdaderas sinergias entre estos dos elementos y de favorecer el reconocimiento del rol positivo de las agriculturas familiares sobre los ecosistemas.

11. Combinar diversas herramientas de políticas públicas:

- conjunto de políticas que permitan apoyar globalmente a la agricultura familiar;
- políticas encaminadas a reducir los imprevistos climáticos, en particular, a través de inversiones específicas y planes de ordenación del territorio;
- políticas encaminadas a mejorar condiciones económicas y sociales de la adaptación a nivel de las explotaciones agrícolas y de las poblaciones: subvenciones a las inversiones, regulaciones y normas (cuya elaboración debe asociar a las poblaciones y velar por su aceptación y viabilidad), remuneración de externalidades positivas (servicios ambientales), políticas comerciales adaptadas, políticas territoriales y de gestión de los recursos naturales –especialmente con el fin de garantizar que los-as agricultores-as puedan beneficiarse debidamente de los efectos de las inversiones que favorezcan la adaptación, y de una gestión común sostenible de los recursos compartidos –apoyo institucional y financiero a las dinámicas de organización colectivas.
- políticas encaminadas a mejorar el acceso a la información, al conocimiento y al saber hacer favorables a la adaptación: previsiones meteorológicas y sistemas de alerta temprana, previsión de las evoluciones del clima y de los recursos hídricos a medio y largo plazo –integrando diversos escenarios a nivel nacional resultantes de las incertidumbres en cuanto a las tendencias futuras– dispositivos de formación inicial y continua, dispositivos de apoyo y consejo.
- políticas de solidaridad colectiva, incluyendo compensaciones por medio de redes de seguridad y el pago de la reconstitución del capital destruido y de los stocks de alimentos. Coordination SUD tiene más reservas en cuanto a los sistemas de seguro individual.

12. Asociar plenamente a la investigación. Esta asociación debe permitir:

- mejorar las previsiones de evolución del clima y de los fenómenos relacionados;

- diagnosticar las situaciones agrarias y evaluar la vulnerabilidad de las poblaciones y de los territorios;
- evaluar las opciones de adaptación y las políticas destinadas a mejorar las capacidades de adaptación;
- identificar o concebir innovaciones al servicio de la adaptación. Es importante que la investigación se base en dispositivos de investigación-acción participativa que permiten identificar mejor las necesidades de los-as agricultores-as, reconocer sus capacidades de innovación y probar estas últimas en condiciones reales.

13. Financiar la aplicación de políticas públicas que integren plenamente la cuestión de la adaptación a los cambios climáticos en el marco de enfoques nacionales coherentes. La aportación de la comunidad internacional tiene que ser muy superior a los niveles actuales. También es necesario que las intervenciones de las instituciones y de las agencias de cooperación evolucionen para que se inscriban plenamente en el marco de tales enfoques nacionales coherentes. Il est aussi nécessaire que les interventions des institutions et agences de coopération évoluent afin de s’inscrire pleinement dans le cadre de telles approches nationales cohérentes.



© Teresa Anderson - ActionAid

Coordination SUD
Solidarité Urgence Développement

Esta publicación es producida por la comisión Agricultura y alimentación (C2A) de Coordination SUD

En el marco de su misión de apoyo al cabildeo colectivo de sus miembros, Coordination SUD implementó comisiones de trabajo. Así, la comisión Agricultura y alimentación (C2A) reagrupa a las ONGs de solidaridad internacional que obran en pos de la realización del derecho a la alimentación y de un apoyo reforzado a la agricultura familiar en las políticas que revisten un impacto sobre la seguridad alimentaria mundial: ActionAid France, Action contre la Faim, AEFJN, aGter, Artisans du Monde, AVSF, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CRID, Gret, IECF, Inter Aide, Inter-réseaux, Iram, ISF AgriSTA, MADERA, Oxfam France, Plate-Forme pour le Commerce Équitable, Secours Catholique-Caritas France, SOL y UNMFREO.

C2A asegura la representación de Coordination SUD en un conjunto de ámbitos que tratan de la agricultura y de la alimentación, tal como el Grupo Interministerial de Seguridad Alimentaria (GISA), el Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC) para el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA).

Contacto de la comisión Agricultura y alimentación:
Sébastien Chailleux, ActionAid France
E-mail: s.chailleux@peuples-solidaires.org
Sitio web: www.coordinationsud.org

Esta nota presenta una síntesis del estudio *¿Qué políticas públicas contemplar para promover la adaptación de las agriculturas familiares a los cambios climáticos?* realizado por Laurent Levard (Gret) y pilotado por un comité compuesto por Aurélie Ceinos (CARE France), Damien Lagandré (Gret), Bertrand Mathieu (AVSF), Didier Pillot (Montpellier SupAgro), Omar Tankari (consultor independiente) y Jean Vettrano (Secours Catholique-Caritas France).

Traducido del francés por Consuelo Manzano



Las publicaciones de la C2A son realizadas con el apoyo de la Agencia Francesa de Desarrollo. Los puntos de vista expuestos en este documento no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la AFD.

