

**Riesgos del cambio climático para la seguridad alimentaria
en América Central y República Dominicana**

Risks of climate change for food security
in Central America and the Dominican Republic

Dr. Enrique Ulate Chacón (*)¹

(Recibido: 30/09/24 • Aceptado: 01/11/24)

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica y Especialista en Derecho Agrario y Ambiental. Doctor en Política y Derecho Agrario, por la Scuola Superiori di Studi Universitari e Perfezionamento di Pisa, Italia, con énfasis en Derecho Comunitario. Presidente del Tribunal Agrario. ExMagistrado Suplente de la Sala Primera de Casación. ExMagistrado Suplente de la Sala Constitucional. Catedrático y Coordinador del Doctorado Académico en Derecho, UCR, desde el año 2016. Premio Fernando Coto Albán “Al buen Juez”, Poder Judicial, 2019. Premio “Alberto Brenes Córdoba”, Colegio de Abogados, 2004. Premio “Ulises Odio Santos”, Poder Judicial, 2005. Premio Nacional “Aquileo J. Echeverría”, Ministerio de Cultura, 1999. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7004-383X>

SUMARIO.

Introducción.

- 1.- Derecho comunitario Centroamericano y PACA
- 2.- La agricultura en los instrumentos jurídicos de integración regional.
- 3.- Pilares fundamentales para la construcción de una política agrícola común. 3.1. La política agrícola centroamericana PACA (2008-2017) y la política agropecuaria de la región del SICA (2019-2030). 3.2. La Estrategia Regional Agroambiental y de Seguridad Alimentaria. 3.3. La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial. 3.4.- La Estrategia de Agricultura Sostenible adaptada al Clima para la región del SICA (2018-2030) y La Política de Agricultura Familiar, Campesina, Indígena y Afrodescendiente de la Región SICA 2018-2030 (PAFCIA).
- 4.- El abordaje del riesgo frente al cambio climático y propuestas metodológicas existentes.
- 5.- Proyectos de agenda Climática de los cuales se esperan (o se están dando), algunos resultados tangibles para la región.

Conclusión.

RESUMEN

Esta investigación aborda los riesgos que representa el cambio climático, para la seguridad alimentaria en América Central. Se expone el funcionamiento del derecho comunitario y la institucionalidad regional, y los actos normativos adoptados desde ellas, así como algunas propuestas metodológicas y reflexiones finales. A lo interno de cada uno de los ocho países del SICA, se establecen políticas agrarias y normas sustantivas, que buscan favorecer, no solo el reconocimiento de los riesgos del cambio climático para la seguridad alimentaria y nutricional de América Central, sino también evidenciar la existencia de propuestas metodológicas y proyectos en curso para enfrentarlos.

ABSTRACT:

This research addresses the risks that climate change represents for food security in Central America. The functioning of community law and regional institutions, and the normative

acts adopted from them, as well as some methodological proposals and final reflections, are explained. Within each of the eight SICA countries, agricultural policies and substantive regulations are established, which seek to promote not only the recognition of the risks of climate change for the food and nutritional security of Central America, but also to demonstrate the existence of methodological proposals and ongoing projects to address them.

Palabras clave: Cambio climático, seguridad alimentaria, riesgos, Centroamérica.

Keywords: Climate change, food security, risks, Central America.

Introducción

Los principios y valores constitucionales² en los países de América Central, sirven de base para afirmar la existencia de un Derecho *agroalimentario*, que favorece el cumplimiento del "derecho a la alimentación" como derecho humano fundamental, transversal e intergeneracional.

Ellos protegen -de modo expreso o implícito- tal derecho, vinculado al derecho a la vida, a la salud, o específicamente a la protección de la calidad de los productos alimenticios o a las políticas alimentarias y nutricionales³ y, justamente, ponen a

² Jorge A. Giammatei Avilés y Mireya Guerrero Gómez. *Fundamentos constitucionales centroamericanos del Derecho ambiental y agrario* (Managua, Corte Centroamericana de Justicia, junio 1995).

³ Entre otras normas constitucionales, garantizan el derecho a la seguridad alimentaria, las siguientes disposiciones constitucionales: En Honduras, los artículos 65, 121, 123, 142, 145, 146 y 150 que dice "El Poder ejecutivo fomentará los programas integrados para mejorar el estado nutricional de los hondureños"; En El Salvador, los artículos 2, 35, 37, 65 y 69 que dispone: "El Estado es el encargado de controlar la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que afecten la salud"; en Nicaragua, los artículos 23, 57, 59, 61 y 63 que dispone: "Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos"; en Guatemala, los artículos 1, 3, 55, 93, 96 (deber del Estado de controlar la calidad de todos los productos alimenticios) y 99 que señala: "El Estado velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones... para lograr un sistema alimentario nacional efectivo"; en Panamá, los artículos 52, 105, 107 y 106 que reza: "Corresponde al Estado desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados"; en República Dominicana, los artículos 8, 8.7; en Belice el art. 4, y en Costa Rica, los artículos 21, 50 y 73.

disposición del legislador nacional y regional, principios de derecho alimentario e instrumentos jurídicos agroalimentarios para que pueda hacer efectivo tales derechos.

El contenido del *derecho a la alimentación*, ha sido delimitado por la FAO⁴ y se ha incorporado en gran cantidad de Declaraciones e instrumentos jurídicos internacionales. Él implica no solo el derecho de acceso a los medios de producción, sino también la adquisición de alimentos en cantidad y calidad suficientes, libres de sustancias nocivas y culturalmente aceptables.

Para el Estado y la Comunidad se convierte en un *poder-deber* de velar por el cumplimiento de este derecho, utilizando todos los recursos e instrumentos posibles, que estén a su disposición, para procurar, proteger y respetar el *acceso a la alimentación*. También la Comunidad y los particulares - la Sociedad Civil misma- deben ser partícipes activa del cumplimiento de este valor fundamental.

El cumplimiento de esos principios y valores está amenazado, indudablemente, por los riesgos que representa el cambio climático para la región. Una de las más vulnerables, y más pobres del Mundo.

Se trata, sin duda, de un problema bioético, que atañe, tanto a los Estados, como a la comunidad internacional. Las normas agroalimentarias pueden, y deberían cumplir un papel cardinal, generando instrumentos jurídicos para propiciar la atención prioritaria, con medidas de adaptación y mitigación, de las zonas más vulnerables, especialmente las del pacífico seco y aledañas a las zonas costeras.

En Centroamérica, más del 50% de la población depende de la agricultura. En consecuencia, es más fuerte el ligamen entre la producción agraria, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria.

Pese a ello, los datos estadísticos muestran que en nuestros países, ha aumentado la inseguridad alimentaria, ha disminuido la capacidad productiva de alimentos básicos (especialmente los cereales), y en algunos países, la pobreza rural ha alcanzado cifras muy altas, especialmente en Nicaragua, Guatemala y Honduras.

⁴ FAO. *Reforzar la voluntad política para combatir el hambre*. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 27° período de sesiones, Roma 28 mayo-1 junio 2001, pág. 10.

Por lo anterior, es necesario conformar cadenas agroalimentarias que vayan desde el fomento a la producción agraria y el desarrollo rural hasta el suministro de alimentos básicos a la población rural. La FAO y las organizaciones regionales han insistido en el rol fundamental que tiene el aumento de la producción agraria de alimentos y el desarrollo rural (así como las medidas estructurales necesarias) para solventar los problemas de seguridad alimentaria⁵, incrementar la ocupación y el rédito en las áreas rurales a fin de eliminar la pobreza, y promover la conservación de los recursos naturales y la protección del ambiente.

1.- Derecho comunitario Centroamericano y PACA.-

En el derecho comunitario Centroamericano el tema de la política agrícola, y, particularmente, de la “agricultura familiar”, han adquirido en los últimos años un rol importante para lograr el propósito de alcanzar un desarrollo rural sostenible, superar la pobreza y mejorar el nivel de vida de la población campesina.

En efecto, se están dando los primeros pasos para la conformación de un marco jurídico e institucional comunitario, orientado a crear y consolidar una *política agrícola común*, que tenga como meta alcanzar un modelo propio de desarrollo sostenible para la región Centroamericana. El Protocolo de Tegucigalpa de 1991 (a la Carta de la

⁵ De particular relevancia internacional, véase: FAO. *Declaración sobre la agricultura y el desarrollo rural sostenible*, adoptada en Den Bosch (Holanda), el 19 de abril de 1991, por la Conferencia de expertos convocada por la FAO. En ella se establecieron como condiciones preliminares de la agricultura y del desarrollo rural sostenible (SARD- *Sustainable Agriculture and rural development*), para resolver los problemas de seguridad alimentaria, las siguientes: "a) La agricultura de los países desarrollados y en vía de desarrollo deberá ser reestructurada en modo de presentar características de sostenibilidad; b) Los países desarrollados deberán reconocer su rol y su responsabilidad en la promoción de una agricultura y de un desarrollo rural sostenible en los países en vía de desarrollo, mejorando las relaciones económicas internacionales a fin de aumentar y estabilizar los réditos de los agricultores y, en consecuencia, crear incentivos para inversiones adecuadas en las áreas rurales; c) Al final de promover el SARD, la comunidad internacional debe hacerse cargo de las siguientes tareas: dar asistencia técnica y financiera en campos específicos, revisar y mejorar las normas que regulan el comercio internacional en modo de dar un mejor acceso a los mercados y de asegurar precios justos; potenciar los financiamientos para el desarrollo al fin de hacer disponibles los recursos necesarios para inversiones en condiciones favorables; d) Deberán ejecutarse políticas demográficas al fin de mejorar, a largo plazo, las perspectivas del desarrollo sostenible; e) Los gobiernos y la sociedad en su conjunto deberán reconocer que la agricultura y la población rural desarrollan colectivamente el rol esencial de garantizar la seguridad alimentaria y de mantener la base natural de los recursos renovables. Para gran parte de los países en vía de desarrollo éste reconocimiento debe traducirse en la asignación de adecuados recursos financieros, en las políticas de precios, en la descentralización de las instituciones y en el otorgamiento de poderes a las poblaciones rurales con particular énfasis en aquellas más pobres; f) deberán ser establecidas justas condiciones de intercambio entre los productores agrícolas, la industria y los consumidores; g) los agricultores, e particular aquellos pequeños dotados de pocos recursos, hombres y mujeres, deberán tener un mejor acceso a la instrucción y a la formación, a las tecnologías adecuadas y a los recursos; h) Deberán realizarse campañas dirigidas a aumentar la conciencia del público en relación a la necesidad de actuar el SAR y al método adoptado para conseguirlo".

Organización de Estados Centroamericanos), el Protocolo de Guatemala de 1993 (al Tratado General de Integración Económica Centroamericana) y el Tratado de Integración Social Centroamericana de 1995, reflejan la voluntad política de institucionalizar, dentro del proceso de integración, las políticas comunitarias⁶ y, en particular, la política agrícola y ambiental.

Se han creado los órganos competentes y éstos han dictado actos normativos, en materia de agricultura y seguridad alimentaria, que reflejan un importante esfuerzo por lograr, a pasos lentos pero firmes, la armonización de las normas de los distintos Estados. Estamos asistiendo, sin duda, al desarrollo progresivo de un Derecho agrario comunitario y de políticas en materia de agricultura familiar.

En la presente investigación explicaremos en qué consisten dichas políticas, con particular énfasis en las normas de interés para la tutela de la “agricultura familiar”, y cuáles son los mecanismos que, a nivel interno, se están implementando para lograr una visión de desarrollo sostenible que dignifiquen las familias campesinas.

2.- La agricultura en los instrumentos jurídicos de integración regional

El Protocolo de Guatemala (23 octubre 1993) al Tratado General de Integración Económica introdujo nuevas normas sobre el tema de la política agrícola común y su institucionalidad dentro del Sistema de Integración Económica Centroamericana, como Subsistema del SICA.

El objetivo básico es impulsar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos mediante un proceso que permita la transformación de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas con el fin de aumentar la competitividad y facilitar la inserción eficiente y dinámica de Centroamérica a la economía internacional (artículo 3). Este objetivo delinea tácitamente tres *campos de acción* vinculados con la política agrícola, a saber: El desarrollo rural sostenible; la transformación de las estructuras productivas y el aumento de la producción y competitividad de nuestros productos agrícolas.

⁶ En efecto, dentro de las políticas económicas se comprende: la agricultura, el turismo, la industria, el desarrollo sostenible; dentro de las políticas sociales se incluye el tema de la calidad de vida, la salud, el trabajo, la vivienda, la lucha contra la pobreza, en donde el desarrollo rural sostenible es fundamental.

La productividad y eficiencia de las estructuras productivas, y en consecuencia la creación de empresas agrarias, implicarán el fomento y creación (por la vía de la política común), de diversos tipos de empresas agrarias, dando especial prioridad a las empresas agrarias familiares, de productores a título principal, o de empresas asociativas.

La agricultura, condicionada en gran parte por el hecho técnico (o buena técnica agraria) debido al riesgo biológico que la caracteriza, exige además de la armonización legislativa de normas técnicas. El artículo 7 dispone que se debe promulgar un Reglamento Uniforme en medidas relativas a la sanidad, y los Estados partes se comprometen a establecer un proceso de armonización regional de la normativa técnica que propicie el mejoramiento de la calidad de la producción y favorezca al consumidor. Esto, evidentemente, tiene que ver con la calidad y la sanidad en la producción agrícola (animal o vegetal) destinada al consumo humano.

El Protocolo contiene en su Título III sobre los “Alcances del Proceso de Integración Económica Centroamericana” el Capítulo II destinado al “Perfeccionamiento de las Políticas Sectoriales”⁷, entre las cuales se incorpora la *política agrícola común*. Por su importancia, conviene citar y comentar dichas disposiciones.⁸ Por otra parte, dentro del Capítulo III “*Mejoramiento de la productividad en el proceso de integración*” se incorpora el artículo 35 que complementa la política agrícola con la ambiental orientándose a favorecer el desarrollo sostenible, como *áreas estratégicas en el campo agroambiental*.

⁷ Roberto Ramírez. *Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana*. En : Memorias del Primer Congreso Internacional sobre Justicia, Integración y Derechos Humanos, (Corte Centroamericana de Justicia, Nicaragua, 1996) p. 99

⁸ Se trata de los artículos 21, 22 y 23 del Protocolo de Guatemala, que textualmente disponen:

Artículo 21. En el sector agropecuario, los Estados Parte se comprometen a ejecutar gradualmente una política agrícola centroamericana que propugne por la modernización y reconversión del sistema productivo a fin de mejorar la eficiencia y la competitividad.

Artículo 22. Los Estados Parte procurarán que el sistema de precios agrícolas de mercado se convierta en estímulo claro para el incremento de la producción, el mejoramiento de la eficiencia productiva, el desarrollo de ventajas comparativas y la complementariedad en el abastecimiento entre las partes.

Artículo 23. Los Estados Parte, mientras sea necesario, adoptarán medidas para contrarrestar la competencia desleal derivada de las políticas agrícolas y comerciales de terceros países.

Artículo 35. En el campo de los recursos naturales y el medio ambiente, los Estados Parte convienen en desarrollar estrategias comunes, con el objetivo de fortalecer la capacidad de los Estados para valorizar y proteger el patrimonio natural de la región, adoptar estilos de desarrollo sostenible, utilizar en forma óptima y racional los recursos naturales del área, controlar la contaminación y restablecer el equilibrio ecológico, entre otros, mediante el mejoramiento y la armonización en el ámbito regional de la legislación ambiental nacional y el financiamiento y ejecución de proyectos de conservación del medio ambiente.

Forman parte de los órganos del sistema el Consejo de Ministros (Sectorial e Intersectorial) de la Integración Económica, entre ellos el Consejo de Ministros de Agricultura y, como órgano técnico se crea la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano -SGCAC- (Art. 37 del Protocolo). El órgano máximo que indica las pautas generales de la política agrícola común es la Reunión de Jefes de Estado, quien instruye a su vez a los Ministros de Agricultura que conforman el Consejo Agropecuario Centroamericano para que apliquen y ejecuten los acuerdos derivados de la Reunión de Presidentes.

El artículo 45 del Protocolo de Guatemala, se refiere expresamente a la conformación del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) y a su Secretaría, estableciendo los sectores más importantes de su competencia específica, pudiendo adoptar actos normativos comunitarios.⁹

3. Pilares fundamentales para la construcción de una política agrícola común

De conformidad con los principios establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa (Artículos 3 y 4), y que conducen a una integración gradual y progresiva de los Estados miembros del SICA, a fin de consolidar un modelo regional de desarrollo sostenible basado en el respeto de la Paz, la Democracia, la Libertad y el respeto a los Derechos Humanos, es necesario establecer las bases que conducirán al desarrollo de una política agrícola, agroambiental y agroalimentaria común, que permita ir armonizando las políticas nacionales e ir creando, en forma gradual y progresiva una política comunitaria.

La formulación de las bases de una Política agraria común, tomando en consideración los instrumentos jurídicos y los procedimientos existentes en los Tratados de

⁹ Los actos administrativos que puede emanar el Consejo son de cuatro tipos:

- a) Resoluciones: Son los actos obligatorios mediante los cuales el Consejo adopta decisiones referentes a asuntos internos del Subsistema, tales como los relativos al funcionamiento de los órganos y el seguimiento de políticas institucionales de la integración económica.
- b) Reglamentos: Tendrán carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos, y serán directamente aplicables en todos los Estados Parte. En el procedimiento de su adopción se consultará al Comité Consultivo de Integración Económica.
- c) Acuerdos: Tendrán carácter específico o individual y serán obligatorios para sus destinatarios.
- d) Recomendaciones: contendrán orientaciones que sólo serán obligatorias en cuanto a sus objetivos y principios y servirán para preparar la emisión de Resoluciones, Reglamentos o Acuerdos.

la integración centroamericana, así como la atribución de las competencias expresamente otorgadas a los diversos órganos regionales, es fundamental para concretizar la realización de los principios y valores consagrados.

En ese sentido, el Consejo de Ministros de cada sector (Agricultura, Ambiente, o Salud, etc.), de conformidad con las respectivas competencias atribuidas expresamente en los Tratados, especialmente en el Protocolo de Guatemala, actuando sectorialmente o intersectorialmente, puede tomar la iniciativa propia, o siguiendo las propuestas de la Secretaría General (de las respectivas Secretarías Técnicas), del Parlamento Centroamericano, o del Consejo de Ministros de Integración Económica, de dictar *reglamentos comunes*, que podrán ser aplicados en forma directa e inmediata por los Estados miembros; o bien resoluciones, que establezcan directrices o principios generales para ir alcanzando la armonización de las respectivas legislaciones nacionales (artículos 55 del Protocolo de Guatemala y 17 del Tratado de Integración Social).

3.1. La política agrícola centroamericana PACA (2008-2017) y la política agropecuaria de la región del SICA (2019-2030):

La PACA es el resultado de un largo proceso de diálogo entre diversos sectores vinculados a la agricultura, auspiciado por el Consejo Agropecuario Centroamericano, y aprobada por la Cumbre de Presidentes en las reuniones del 19 de octubre y 12 de diciembre del 2007, como “instrumento clave para fortalecer la integración regional, la competitividad del sector agrícola, la seguridad alimentaria regional, así como propiciar un mayor acceso de los pequeños y medianos productores a los beneficios de la integración regional y la complementariedad entre los sectores públicos y privados”.

Se presenta una “concepción ampliada” del sector agrícola tomando en cuenta las actividades productivas primarias del sector agropecuario, y las de transformación y comercialización, con enfoque de cadenas agro productivas comerciales. El objetivo inicial: *“Promover una agricultura centroamericana sostenible, moderna, competitiva, equitativa, articulada regionalmente, concebida como sector ampliado, con capacidad de adaptarse a nuevos roles y oportunidades, así como de fomentar la complementariedad entre actores públicos y privados.”*

En síntesis, el diseño de la PACA, se articuló en tres ejes: a) Competitividad y agro negocios. Áreas Prioritarias: Comercio intra y extra regional, Sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos, Tecnología e innovación; b) Financiamiento y gestión de riesgos. Áreas prioritarias: Financiamiento, gestión de riesgos; y, c) Temas Transversales: Pequeña agricultura empresarial, Gestión agroambiental y Desarrollo institucional.

En el diseño, se tomó en consideración la diferencia entre los países, indicándose que la política regional complementa los esfuerzos que se realizan a nivel nacional y no los sustituye, con lo cual se aleja realmente de la formulación de una verdadera política agrícola común. Solo en la medida que se vayan creando instrumentos jurídicos complementarios o derivados, con efectos directos y aplicación obligada, que orienten a una mayor armonización e integración real, podría hablarse de una política agraria común.

No se respeta el principio de subsidiariedad, propio del derecho comunitario.

Dicha consideración es de trascendental importancia, si se toma en cuenta “...*que la ejecución de las acciones de la política en su conjunto debe contribuir al logro de objetivos superiores, tales como la seguridad alimentaria, el desarrollo rural, la reducción de la pobreza y la gobernabilidad en los pueblos centroamericanos*”, pero pareciera que este aspecto es relegado a un segundo plano, para dar paso a la competitividad propia de un esquema de regionalismo abierto, y no de un proceso de integración regional.

Por otra parte, estudiosos de la región, indican que esta política tiene una tendencia más económica y agro empresarial. Si bien es cierto en relación con la pequeña agricultura y la agricultura familiar establece la necesidad de reconocer sus limitadas capacidades, el rezago tecnológico, las dificultades de acceso al financiamiento, sus riesgos y fragilidad en lo que se refiere a la dotación de recursos, también es cierto que no define con claridad una política de transformación o incentivos:

“Esta Política Agrícola Centroamericana, incluye un segmento o tipo de agricultura familiar, especialmente aquella de mayor grado de capitalización y desarrollo, llamado “pequeña agricultura empresarial”, aún cuando no la define con precisión. Si así fuera, la Política es limitada, pues deja de incluir a los sectores o segmentos más pobres de la agricultura familiar que se encuentran en o por debajo del

*umbral de reproducción económico y social. A su vez, no establece políticas específicas para los agricultores sin tierra o con poca tierra que serían sujetos de procesos de transformación o de reformas agrarias”.*¹⁰

La política agropecuaria de la región del SICA (2019-2030)¹¹ fue diseñada en el ámbito comunitario por grupos técnicos, funcionarios de diversas instituciones públicas y privadas, productores, socios para el desarrollo y organismos de apoyo; se realizaron procesos consultivos a nivel nacional en los ocho países miembros, consultas técnicas regionales y aporte de personal expertos. En su diseño se explica con claridad la importancia de vincular a los jóvenes y a los grupos familiares:

“La inserción del sector agrícola en el turismo es otra manera de dinamizar el desarrollo de las zonas rurales. El agroturismo, el turismo rural y el turismo ecológico ofrecen a la agricultura familiar y a los territorios rurales una alternativa para diversificar las actividades económicas, promover la agroindustria, generar ingresos adicionales y una mayor oferta laboral. Asimismo, estas modalidades turísticas crean un espacio para valorizar la importancia cultural de las comunidades rurales, el sector agropecuario, el patrimonio natural y su preservación.”¹²

“La Política Agropecuaria de la Región del SICA contiene tres niveles de alcance, los cuales servirán para orientar a los países miembros del CAC en el enfoque temporal, geográfico y temático, así como a facilitar su implementación, seguimiento y evaluación:

- La Política tiene un período de ejecución que comienza con la aprobación del Consejo de Ministros del CAC y se extiende hasta el 31 de diciembre del 2030. Comprenderá acciones en los ocho países miembros del CAC: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.
- Para efectos de la Política, se entenderá al sector agropecuario en su concepción ampliada. Por consiguiente, se apoyará la institucionalidad sectorial nacional y regional, con el fin de abarcar de forma integral las actividades de producción primaria resilientes a la variabilidad climática, la transformación de la producción para añadir valor, además de dinamizar la comercialización de los productos para los diversos mercados. Esto requiere de un enfoque de cadenas agroproductivas competitivas e innovadoras, que fomente la inclusión y la participación de los productores (pequeños y medianos, **con especial interés en las unidades de agricultura familiar**), de organizaciones, gremios y empresas del sector agroproductivo.

¹⁰ Héctor González Mejía. Identificación e inventario de políticas públicas, institucionalidad, programas y proyectos para la Agricultura Familiar en Centroamérica. Doc. Principal, Programa Dialogo Regional Rural (RUTA, FAO. Consultado en Webb, el 07 noviembre, 2013) 11.

¹¹ Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC). Política agropecuaria de la región del SICA (2019-2030) Agricultural policy for the SICA región 2019-2030 / Consejo Agropecuario Centroamericano, Sistema de Integración Centroamericana. (San José, C.R. : IICA, 2019).

<http://www.cac.int/sites/default/files/Politica%20Agropecuaria%20CAC.pdf>

¹² Ibid, p. 24.

- La Política debe crear las vinculaciones y los espacios de diálogo con otros sectores relevantes de la integración regional, con el propósito de lograr sinergias y potenciar el impacto para el sector agropecuario.”¹³

En términos generales, la política agropecuaria se engrana con otras estrategias de acción regional, a las que nos referiremos de seguido, incluyendo la la Política de Agricultura Familiar, Campesina, Indígena y Afrodescendiente de Centroamérica y República Dominicana (PAFCIA), con el tratamiento diferenciado de la agricultura familiar para la seguridad alimentaria y nutricional.

3.2. La Estrategia Regional Agroambiental y la Seguridad Alimentaria.

La Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS) es una iniciativa regional, consensuada y liderada por los Consejos de Ministros de agricultura, ambiente y salud (CAC, CCAD y COMISCA) pertenecientes a los subsectores económico, ambiental y social del Sistema de la Integración Centroamericana en forma respectiva.

El planteamiento de ERAS se fundamenta en tres aspectos claves: en una visión de desarrollo humano sostenible; en las capacidades, ofertas y restricciones del territorio y su gente; y además, por un enfoque intersectorial y de sinergia entre agricultura, salud y ambiente, quienes en el marco de esta estrategia, se plantean un proceso armonizado, participativo y dinámico, el cual se podrá coordinar con otros sectores y actores públicos y privados de la región.

Para el caso de esta Estrategia, el desarrollo humano sostenible y la calidad de vida se fundamentan en tres dimensiones; territorial, económica y social, las que se expresan en un conjunto de valores y aspectos relacionados con el bienestar de la sociedad. La educación, la formación y la cultura de la población, la igualdad de oportunidades, el derecho al empleo, la garantía de los derechos sociales e individuales que evite la exclusión social y la pobreza, una distribución más equilibrada de la población que minimice las presiones sobre el territorio, la promoción de la salud de la población y procesos

¹³ Ibid, p. 27. Lo destacado no es del original.

productivos amigables con el ambiente, como cuestiones más relevantes relacionadas con la calidad de vida.

La ERAS se constituye en un modelo del abordaje transversal de la gestión ambiental. Se sustenta en cinco ejes estratégicos interrelacionados (Manejo Sostenible de Tierras, Cambio Climático y Variabilidad Climática, Biodiversidad, Negocios Agroambientales, Espacios y Estilos de Vida Saludables), un conjunto de líneas de acción y medidas generales y previsiones de organización para su ejecución bajo una visión regional intersectorial unificada. Asimismo, la ERAS se propone retomar, armonizar, fortalecer y dar seguimiento a políticas e instrumentos afines existentes y en proceso de formulación.

La decisión para contar con esta estrategia se tomó en el marco de las reuniones intersectoriales del CAC, CCAD y COMISCA, cuyas agendas responden al modelo de desarrollo planteado por la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), y constituyen un espacio para el intercambio de ideas, el establecimiento de prioridades y la concertación de acciones. Estas reuniones tienen su asidero legal en el artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa, y se han convertido en una oportunidad para la reflexión acerca de temas de actualidad, temas emergentes y para el análisis prospectivo.

La ERAS fue sometida a la aprobación en la cumbre de Presidentes de Centroamérica que se celebró el 28 de mayo del 2007 en San Pedro Sula, en la Cumbre de Cambio Climático y Medio Ambiente, donde también se abordó el tema de cambio climático. Parte de los acuerdos destacados se describen a continuación de manera textual:

"Los Países Miembros del SICA decidimos aprobar asimismo el documento de la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud, ERAS 2009 – 2024, adoptada por los Consejos de Ministros de Ambiente, de Salud y de Agricultura el 25 de abril de 2008 en la República de Panamá. Asimismo, instruir a los organismos especializados del SICA a apoyar la implementación de la misma en el nivel regional, nacional y local, fortaleciendo las acciones intersectoriales en ambiente, salud, seguridad alimentaria y nutricional, de manera que en un plazo no mayor de seis meses, las instancias correspondientes presenten un plan de acción al respecto. Además, solicitar a los cooperantes regionales e internacionales apoyar la ejecución del plan de acción de la ERAS, para ofrecer a nuestra

población y a la sociedad en general, una Estrategia innovadora que permita a la región y sus países establecer diálogos y negociaciones equitativas en los foros y espacios internacionales donde se aborde este estratégico tema".

En materia de **Seguridad alimentaria**, en la XXXII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), realizada en El Salvador el viernes 27 de junio de 2008, los Presidentes de la región dieron una alta prioridad al tema de la seguridad alimentaria de Centroamérica y acordaron: "Apoyar decididamente la implementación del *"Plan de Emergencia para incrementar la producción y Productividad de granos básicos en Centroamérica"*, elaborado por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), que contribuirá al autoabastecimiento regional, reducirá la dependencia de las importaciones y el costo de la canasta básica; permitiendo a la población más pobre de la región el acceso a los alimentos".

Por otra parte, los Jefes de Estado y de Gobierno respaldaron los acuerdos alcanzados en la III Reunión Intersectorial de los Consejos de Ministros de Ambiente, Agricultura y Salud, realizada en la ciudad de Panamá el 25 de abril de 2008, por considerarlos complementarios con los acuerdos que se promueven en la Agenda Estratégica Social de Centroamérica, presentada a los Presidentes por la Secretaría de Integración Social Centroamericana SISCA.

3.3. La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)

El Consejo Agropecuario Centroamericano ha seguido con la política de implementar estrategias regionales, esta vez de Desarrollo rural territorial, en virtud del mandato de la Reunión de Presidentes (XXXIII) del 5 de diciembre del 2008, constituyendo para ello un Grupo Intergubernamental de Trabajo. La Secretaría Ejecutiva del CAC formuló el marco de referencia de la Estrategia, tomando en consideración los instrumentos anteriores.

El Marco General de la Estrategia parte de un diseño participativo y dinámico, involucrando a la Sociedad Civil organizada y a los diferentes actores políticos. Busca reconstruir un modelo nacional, haciendo de la política de desarrollo rural una política de Estado, que corresponda también a "una visión compartida" en el ámbito regional. Se hace una análisis de las principales tendencias de la dinámica regional, poniendo énfasis en las

disparidades existentes, las transformaciones del Medio Rural, la Experiencias centroamericanas de Desarrollo Rural, para pasar luego a una conceptualización de la Estrategia, con base en los cuatro pilares: Institucionalidad para el desarrollo rural territorial, economía rural de territorios, sociedad rural e identidad territorial, naturaleza y territorios. Lo que cabría preguntarse, en cuanto a la propuesta de la estrategia, es cuál es el Marco jurídico Institucional para su diseño, y si la misma conduce a la formulación de una política agrícola común, que oriente mecanismos de apoyo a la agricultura familiar. La forma de hacerla realmente operativa y efectiva, es mediante la creación de reglamentos comunitarios y el dictado de resoluciones, a nivel regional, que sean de aplicación directa y obligatoria por todos los Estados miembros de la Comunidad Centroamericana.

El Marco jurídico, debe ser, en consecuencia, la base para la implementación de cualquier Estrategia, y especialmente mediante la utilización del instrumento del reglamento comunitario, según las competencias asignadas al Consejo Agropecuario Centroamericano, en los artículos 45 y 55 del Protocolo de Guatemala. Ello sí ha ocurrido con las nuevas Estrategias, adoptadas como resoluciones.

3.4.- La Estrategia de Agricultura Sostenible adaptada al Clima para la región del SICA (2018-2030) y La Política de Agricultura Familiar, Campesina, Indígena y Afrodescendiente de la Región SICA 2018-2030 (PAFCIA).

Estas nuevas estrategias son fundamentales para las cadenas alimentarias. La primera, tiene como uno de sus objetivos: 2.4. “Promover la agregación de valor a productos de la región y el desarrollo de certificaciones que premien y reconozcan la aplicación del enfoque ASAC.”¹⁴ De lo anterior, se deriva la necesidad y urgencia de establecer normativa regional en torno a los signos distintivos de calidad de productos agropecuarios y agroalimentarios producidos en la Región Centroamericana.

Por otra parte, conviene destacar que el Consejo Agropecuario Centroamericano, aprobó en su reunión Ordinaria del 25 de marzo del 2015, la Resolución No 1-2015, mediante la cual se instituye el *Grupo Técnico de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos*. De lo cual podríamos esperar que se deriven reglamentos comunitarios.

¹⁴ Consejo Agropecuario Centroamericano. Estrategia agricultura sostenible adaptada al clima para la región del SICA (2018-2030). San José, IICA-CAC, 2017.

La Política de Agricultura Familiar, Campesina, Indígena y Afrodescendiente de Centroamérica y República Dominicana (PAFCIA), con el tratamiento diferenciado de la agricultura familiar para la seguridad alimentaria y nutricional, es el mecanismo más importante de articulación de la política agropecuaria del Consejo agropecuario Centroamericano, para el tema que nos ocupa.

4.- El abordaje del riesgo frente al cambio climático y propuestas metodológicas¹⁵ existentes.

La Institucionalidad regional, desde el Sistema de la Integración Centroamericana, y particularmente las Instituciones regionales orientadas al apoyo agroalimentario (Consejo Agropecuario Centroamericano e Instituto de Nutrición para América y Panamá), con el apoyo de la Cepal, la Fao y otras Instituciones, han publicado en el año 2018 un estudio profundo que evidencia los riesgos del Cambio Climático en la Región, según el cual, éste está socavando la SAN (Seguridad Alimentaria y Nutricional), manteniendo a las personas en situación de pobreza e inequidad, bajo la amenaza permanente de los recursos forestales, hídricos, la biodiversidad, el saneamiento y la calidad del agua, lo que, a todas luces, contradice los objetivos de ODS (2, 3 y 6), de lograr hambre cero, la agricultura sostenible, salud, bienestar y agua limpia.

El Consejo de Ministros del CAC, frente al fenómeno del Niño, que ya está impactando nuevamente a la región Centroamericana, declaró desde agosto del 2015 un “estado de alerta agropecuaria, dada la gran escasez del recurso Hídrico. El CAC se compromete a impulsar una “agricultura climáticamente inteligente”, con la finalidad de lograr una productividad sostenible, en materia agropecuaria, pesquera, acuícola y forestal, reconociendo el sector como un bien público regional.

¹⁵ CEPAL-SICA y otros. Cambio Climático y Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y la República Dominicana. Propuestas Metodológicas. LC/MEX/TS, Naciones Unidas, Ciudad de México, 2018/19.

La Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano, fue encargada de desarrollar un plan de acción, con sus grupos técnicos, al cual se suman 7 Instituciones de incidencia regional¹⁶.

Entre las afectaciones que provoca el cambio climático en la región, se destaca que:

“...no debe limitarse a los riesgos ambientales de la producción de cultivos, sino que debe incluir el análisis de vulnerabilidad de toda la cadena considerando la producción, distribución, acceso y consumo de alimentos suficientes, inocuos y de buena calidad.

El punto de partida del análisis de la relación entre cambio climático y SAN son los efectos biofísicos y socioeconómicos de los cambios en el clima sobre la producción y productividad agropecuarias, incluyendo los impactos negativos en el transporte y comercio en general. Al inicio de la cadena, el aumento del nivel de dióxido de carbono en la atmósfera, así como los cambios en los niveles de temperatura y precipitación alteran el desarrollo y el ciclo de los cultivos. Los suelos pueden ser impactados en sus condiciones de humedad y nivel de nutrientes antes y durante el crecimiento de los cultivos. En la etapa de poscosecha, el cambio climático puede afectar las condiciones de almacenamiento y distribución de alimentos (FAO, 2016a) encareciendo su llegada al consumidor final.

Por lo general, el 80% de la población rural depende de la producción agrícola, por lo que cambios en los niveles de producción y productividad tienen importantes efectos socioeconómicos por varias vías. Por un lado, disminuye el ingreso y el empleo de las familias rurales, y por el otro, aumenta el precio de los alimentos. Las familias rurales se ven severamente afectadas porque el ingreso proveniente de la agricultura no solo es utilizado para comprar alimento, sino también para tener acceso a servicios de salud y educación. Ante esto, las familias se ven orilladas a consumir alimentos poco nutritivos, a tener una dieta poco variada, y a migrar a las ciudades. Para las economías nacionales estos cambios se traducen en mayor dependencia de las importaciones de alimentos y en déficit de la balanza comercial. Se estima que en 2050 el precio del arroz, maíz y trigo aumentarían de 5% a 25% como respuesta a los efectos del cambio climático (Thomson y Fanzo, 2015).

El sistema alimentario y nutricional contribuye a la degradación ambiental y a la pérdida de la biodiversidad (Satia, 2010), debido principalmente a la industrialización de los métodos de producción, cuyas técnicas de cultivo, uso de fertilizantes industriales y aumento de tierra cultivable a costa de los bosques, degrada el ambiente y afecta la biodiversidad. La agricultura industrializada concentra el 65% de la tierra cultivable mundial (FAO, 2014). El sistema alimentario y nutricional afecta el medio ambiente dado que, por una parte, la mayoría de las actividades agropecuarias emite gases de efecto invernadero (GEI), y

¹⁶ A la iniciativa se sumaron: el Programa de investigación sobre cambio climático, agricultura y seguridad alimentaria del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CAAFS-CIAT); la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); el Programa Mundial de Alimentos (PMA); el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), y la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA), entre otros.

ENRIQUE ULATE CHACÓN: Riesgos del cambio climático para la seguridad alimentaria
en América Central y República Dominicana

por la otra, algunas prácticas favorecen el almacenamiento de carbono en la biomasa de las plantas y el suelo; los sistemas agroforestales tienen un efecto neto de secuestro de carbono.”¹⁷

Más adelante, se advierten los efectos de la temperatura y la sequía, que ya son evidentes en la zona del pacífico seco de la región, y su impacto en la disminución de granos básicos:

“...Con un nivel de confianza medio en sus proyecciones, el IPCC (2014) estima que el aumento de la temperatura afectará negativamente la producción de los cultivos básicos para el consumo humano (trigo, arroz y maíz) en mayor medida en las regiones tropicales y templadas, y que la variabilidad interanual del rendimiento de los cultivos en muchas regiones aumentará. Algunos modelos predicen una mayor evapotranspiración y menores niveles de humedad del suelo en las zonas menos húmedas, lo que ocasionará que algunas áreas se vuelvan inadecuadas para la agricultura. Asimismo, el aumento de la temperatura multiplicará los daños de las plagas agrícolas y aumentará su capacidad para sobrevivir el invierno y atacar los cultivos de primavera (Schmidhuber y Tubiello, 2007). La previsión de las tendencias de la temperatura es útil para determinar los impactos del cambio climático en los rendimientos agrícolas (IPCC, 2014). Las proyecciones de los impactos varían dependiendo de los cultivos, las regiones y los escenarios considerados. Diversos estudios han documentado la sensibilidad negativa de los rendimientos de los cultivos a temperaturas diurnas alrededor de los 30 °C. Este hecho ha sido identificado con un alto nivel de confianza en varios cultivos, regiones y fases de crecimiento de las plantas. De acuerdo con el IPCC, el 10% de las proyecciones de rendimientos agrícolas para el período 2030-2049 prevén ganancias superiores al 10%, mientras que otro 10% prevé pérdidas mayores al 25% en comparación con los rendimientos de fines del siglo XX. Después de 2050, el riesgo de impactos más severos aumentará en los países de baja latitud, mientras que en las latitudes septentrionales podría haber efectos positivos y negativos. Un estudio reciente sobre Centroamérica basado en el modelo Decision Support for Agro-Technology Transfer (DSSAT) prevé disminuciones en la producción de frijol del 12% hacia 2020 y del 19% hacia 2050 en El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala en el escenario A2. La producción de maíz en esos mismos países disminuiría entre el 4% y el 21% en 2050, dependiendo de la disponibilidad y retención del agua en suelos. El mismo estudio encontró que la producción de maíz en Guatemala podría resultar menos afectada en un rango entre un aumento del 0,4% y una reducción del 11% (CIAT, CRS y CIMMYT, 2012). Otro estudio basado en el mismo modelo, con cuatro modelos de circulación general en el escenario A2, sobre siete

¹⁷ CEPAL-SICA y otros. Cambio Climático y Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y la República Dominicana. Propuestas Metodológicas. LC/MEX/TS, Naciones Unidas, Ciudad de México, 2018/19, página 11.

departamentos de Honduras, estima una reducción del 4% en los rendimientos de maíz y del 11% en los de frijol hacia 2025, y del 12% en maíz y el 32% en frijol hacia 2050 (Medeiros y McCandless, 2011).”¹⁸

A todo esto, se suman la afectación del suelo y el mantenimiento de pastos para la ganadería; la reducción de la eficacia de los herbicidas, la distribución y cantidad de malezas, plagas y enfermedades; las condiciones ambientales y disponibilidad de recursos naturales o pérdida de la biodiversidad; el cambio de los flujos comerciales. También se aumenta la vulnerabilidad de las cadenas de transporte, por ejemplo, el funcionamiento del Canal de Panamá, y la afectación de puertos y aeropuertos y en generar la infraestructura costera, cada vez mas expuesta a inundaciones, huracanes, como ocurrió recientemente en la costa de Acapulco, donde las comunidades pesqueras son drásticamente afectadas.

5.- Proyectos de agenda Climática de los cuales se esperan (o se están dando), algunos resultados tangibles para la región y oportunidades.

En seguimiento a las bases teóricas y metodológicas, anteriormente expuesta, encontramos algunos programas de agricultura sostenible, adeptada al clima, impulsadas por la institucionalidad regional. Particularmente en las relaciones de cooperación entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y el Consejo Agropecuario Centroamericano¹⁹, a guisa de ejemplo:

- El Fortalecimiento de la Intesectorialidad en la Implementación de la ECADERT en Territorios Priorizados de Centro América.
- Sistemas Agroforestales Adaptados para el Corredor Seco Centroamericano (AGROINNOVA).
- Programa "Bono Cafetalero para la Fertilización en Apoyo a Pequeños y Medianos Productores Año 2023" en Honduras.
- Programa "Bono Tecnológico Productivo Año 2023" en Honduras - Secretaría de Agricultura y Ganadería SAG y el el Instituto Interamericano de Cooperación para

¹⁸ Ibid, página. 23.

¹⁹ Al respecto, se recomienda visitar el sitio:

<https://apps.iica.int/dashboardproyectos/programas/Listado?TPC=1035>

la Agricultura (IICA).

- Información Accesible y Adaptada para Fortalecer las Capacidades Productivas de Comunidades Rurales- Financiado por Fundación La Caixa en Guatemala.
- Proyecto de Apoyo el Proceso de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Capacidades Técnicas del Fondo Especial para el Desarrollo Agrario (FEDA) en República Dominicana: Carta de Entendimiento No.2.
- Fortalecimiento de las Capacidades de Instituciones Guatemaltecas en Investigación Agropecuaria para Apoyar el Desarrollo Agrícola y Rural. Establecimiento del Marco Legal para Desarrollar Actividades Específicas de Cooperación y Colaboración en Áreas Destinadas al Fortalecimiento del Sistema Alimentario y el Uso Eficiente de los Recursos Disponibles en Guatemala.
- Apoyo al Proyecto "Fomento a la Reactivación y Producción Agrícola para la Seguridad y Soberanía Alimentaria de El Salvador" acordado entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador (MAG) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Por otra parte, desde el Programa Mesoamérica Sin Hambre²⁰, "Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO" centra sus esfuerzos en apoyar la generación y el fortalecimiento de marcos habilitantes (políticas públicas, instrumentos normativos, y marcos y mecanismos de gobernanza, gestión y coordinación) que permitan a los actores públicos desempeñar su labor adecuadamente y con plena capacidad, para:

- Promover dietas saludables para toda la población, incluida la más vulnerable;
- Facilitar un acceso equitativo de la población rural más vulnerable a los recursos necesarios para generar medios de vida sostenibles: Ej. Semillas, huertos escolares, captura de langostas, ambientes controlados frutales, artesanías, registros, captación de agua de lluvia.

²⁰ <https://www.fao.org/in-action/mesoamerica-sin-hambre/elprograma/general/es/>

- Poner en marcha mecanismos institucionales inclusivos que permitan a población indígena y afrodescendiente, mujeres y jóvenes rurales acceder a oportunidades en condiciones de igualdad.

De esta manera, "Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO" contribuye al logro de las metas establecidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, así como al *Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación de la Pobreza de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (CELAC).

De ese proyecto se han derivado, por ejemplo, tres Leyes modelos:

- Ley Modelo de pesca artesanal o pequeña escala;
- Ley modelo de agricultura familiar y
- Ley Modelo de sistemas comunitarios de agua y saneamiento.

Conclusión:

El ordenamiento jurídico del SICA, y concretamente el Protocolo de Guatemala, establece las bases normativas para la creación y el perfeccionamiento de las políticas sectoriales, entre ellas la política agrícola regional ADAPTADA AL CLIMA. Es necesario el perfeccionamiento de políticas regionales comunes, en materia agrícola, agroambiental, agroalimentaria y de desarrollo rural territorial.

El Consejo de Ministros de Agricultura (CAC), actuando sectorialmente, o intersectorialmente, con otros Ministerios, está facultado para dictar actos normativos derivados, a saber, **resoluciones** y **reglamentos**, mediante los cuales pueda ir estableciendo las bases de esa política agrícola y agroalimentaria regional común, adaptada al clima.