

Gobernanza para la Adaptación basada en Ecosistemas



© 2018 UICN/ Paul Aragón

En las últimas décadas, el cambio climático ha causado impactos en los sistemas naturales y humanos en todos los continentes y océanos¹. Los cambios en las precipitaciones y el derretimiento de los glaciares alteran los sistemas hidrológicos, y afectan la disponibilidad de agua en términos de calidad y cantidad. Se ha observado que especies de fauna y flora terrestres y acuáticas han modificado sus áreas de distribución geográfica, actividades estacionales, pautas migratorias y abundancias en respuesta al cambio climático. Esto también incluye las especies y variedades agrícolas, claves en la seguridad alimentaria. Así pues, la integridad de los sistemas sufre los embates del cambio climático, lo que reduce sus capacidades

para brindar servicios esenciales para los medios de vida de las poblaciones humanas².

El cambio y la variabilidad climática han permitido tener mayor conciencia en relación con la dependencia de los sistemas humanos de los ecosistemas y sus servicios. En este contexto, la UICN promueve el uso de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) para hacer frente al cambio climático. Las SbN se definen como acciones para la *protección, gestión sostenible y restauración* de los ecosistemas naturales o modificados para enfrentar los retos más apremiantes del ser humano, de manera efectiva, adaptativa y en

1 IPCC. 'Cambio climático 2014: Informe de Síntesis'. *Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. [pdf en línea] (2014a): http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf. Consultado el 7 de agosto de 2018.

2 Mumby et. al. (2014). *Towards Reef Resilience and Sustainable Livelihoods: A Handbook for Caribbean Coral Reef Managers*. Exeter: University of Exeter.

beneficio de las personas y la biodiversidad³. Dichas soluciones se refieren a la Adaptación basada en Ecosistemas, la Mitigación basada en Ecosistemas y la Reducción del Riesgo de Desastres basada en Ecosistemas (Eco-DRR, por sus siglas en inglés).

La Adaptación basada en Ecosistemas (AbE) promueve el uso de los ecosistemas y sus servicios para hacer frente al impacto del cambio climático. El Centro de Derecho Ambiental de la UICN entiende que el enfoque de AbE comprende un “conjunto de estrategias, políticas y prácticas destinadas a la protección y restauración de los servicios de los ecosistemas (o de la naturaleza) para reducir la vulnerabilidad de la sociedad frente al cambio climático”. Existen varios ejemplos prácticos de este enfoque, como la reforestación de bosques en zonas de recarga hídrica para mejorar la captación de agua y por ende, reducir el riesgo de sequía y escasez de agua, así como la restauración de manglares, que suponen una barrera de infraestructura natural frente al aumento del nivel del mar.

La AbE está siendo incluida cada vez más en las estrategias o planes de adaptación y de desarrollo sectorial. No obstante, falta un largo camino por recorrer para comprender los arreglos de gobernanza necesarios para que la AbE pueda ser sostenible. El objetivo de esta ficha es definir la gobernanza para la AbE y delinear sus características fundamentales.

Flexible

El cambio climático implica un reto para la toma de decisiones, dada la incertidumbre sobre las consecuencias del aumento de la temperatura promedio del planeta. Si bien existen datos, análisis y modelos sobre distintos escenarios climáticos dependiendo de la trayectoria de desarrollo, no se tiene certeza sobre el momento, la escala, el lugar o la severidad de los impactos ni como esos impactos van a interactuar con otros motores de cambio⁴. Crear e implementar políticas, leyes y sistemas de gestión de los recursos naturales en un contexto de tal naturaleza requiere un cambio del paradigma tradicional a otro flexible que permita ajustarse a los cambios constantes.

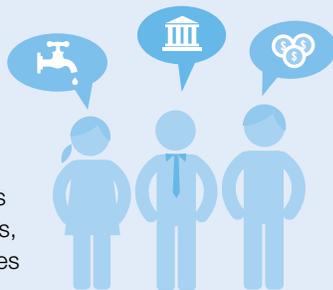
Así pues, la característica más distintiva de la gobernanza para la AbE es la flexibilidad de los marcos políticos y jurídicos. La flexibilidad se gestiona a través de la adopción de decisiones secuenciales e iterativas para identificar estrategias a corto plazo en vista de incertidumbres a largo plazo. En este proceso se incorpora información adicional a lo largo del tiempo y por medio del aprendizaje y la evaluación se corrigen las políticas en periodos intermedios⁵.

La información sobre la que se basa este proceso debe integrar las ciencias (físicas, biológicas, económicas y sociales, y las interacciones entre estos componentes), así como los conocimientos tradicionales e indígenas. El análisis de dicha información tiene por objetivo proyectar las consecuencias negativas y positivas del cambio

Gobernanza para la AbE: Definición

La gobernanza es el medio a través del cual la sociedad define sus metas, prioridades y avanza hacia la toma de decisiones a nivel global, nacional o local. Incluye: a) los marcos jurídicos y de políticas; b) las instituciones y c) los procesos y mecanismos mediante los cuales los ciudadanos y otros actores interesados expresan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias⁶.

La adaptación al cambio climático se refiere al “proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En algunos sistemas naturales, la



intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y a sus efectos⁷. Cabe resaltar que la AbE es un enfoque que debe formar parte de una estrategia integral de adaptación.

Entonces, puede decirse que la gobernanza para la AbE se refiere a las normas, instituciones y procesos que determinan la manera en la que se ejerce el poder, se distribuyen responsabilidades y cómo y qué decisiones se toman e implementan para moderar los daños potenciales, aprovechar los aspectos beneficiosos o resistir las consecuencias negativas del cambio climático, haciendo uso de soluciones basadas en la naturaleza. Este modelo de gobernanza debe ser flexible, multidimensional, participativo y ecosistémico.

3 Cohen-Shacham, E., Janzen, C., Maginnis, S., Walters, G. (2016). *Nature-based Solutions to Address Global Societal Challenges*. Gland, Switzerland: IUCN, p. xii.

4 Sánchez, J.C. y Roberts, J. (eds.). (2013). 'Transboundary Water Governance: Adaptation to Climate Change'. *IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 75*. Bonn, Germany: IUCN, p. 18.

5 IPCC. 2014. 'Tercer Informe de Evaluación'. *Anexo B: Glosario de términos*. [pdf en línea]. <https://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ippc-terms-sp.pdf>. Consultado el 7 de agosto de 2018.

6 Adaptación de la definición de gobernanza de: Burhenne-Guilmin, F. and Scanlon, J. (eds.).(2004). 'International Environmental Governance', *IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 49*. Gland, Switzerland: IUCN, p. 2.

7 IPCC. 2014. 'Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resúmenes, preguntas frecuentes y recuadros multicapítulos'. *Contribución del Grupo de Trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. [pdf en línea]. http://ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-IntegrationBrochure_es.pdf. Consultado el 7 de agosto de 2018.

Las fechas clave del Acuerdo de París:



climático en sistemas humanos y naturales, y las consecuencias de las respuestas de la política a dicho cambio. Así, se pueden identificar nuevas opciones de adaptación y el establecimiento de criterios para la evaluación de esas opciones (en términos de disponibilidad, ventajas, costos, eficiencia y viabilidad).

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) hace referencia a la necesidad de mantener cierta flexibilidad en los compromisos internacionales (artículo 4, párrafo 6).

En efecto, el **Acuerdo de París** (AP) es un instrumento flexible, como se refleja en su mecanismo de actualización y mejora constante por medio de los compromisos nacionales en materia de adaptación, mitigación y los medios de implementación. Los países tienen la obligación de actualizar sus compromisos climáticos, llamados Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs, por sus siglas en inglés), cada cinco años (artículo 4, párrafo 9) y además, pueden ajustar sus NDCs en cualquier momento con miras a aumentar su nivel de ambición (artículo 4, párrafo 11). El AP también prevé un mecanismo de evaluación global del progreso en el cumplimiento de sus objetivos, conocido como el “balance mundial”, que permitirá actualizar y mejorar sus disposiciones (artículo 14).

Multidimensional

La gobernanza para la AbE fomenta la coordinación multisectorial (p. ej. agricultura, agua, biodiversidad) y multinivel (p.ej. local, sub-nacional, nacional, internacional). La naturaleza multisectorial del cambio climático es ampliamente reconocida, junto con la necesidad de reducir los enfoques “aislados” en la toma de decisiones y gestión. Por ello, la gobernanza para la AbE promueve que sectores –como el agua, ambiente, agrícola, turismo, salud, energía, industrial y otros– desarrollen mecanismos más efectivos para la **integración horizontal** o la coordinación y cooperación interinstitucional⁸. Tal coordinación puede facilitar la identificación de beneficios y sinergias entre sectores y sus necesidades de adaptación, previene la fragmentación normativa e institucional y favorece la coherencia en las medidas y acciones para la adaptación⁹.

El cambio climático afecta a las personas y los ecosistemas de manera diferenciada, dependiendo de su grado de vulnerabilidad. Las características geográficas y las condiciones socioambientales, económicas y de salud pueden hacer a los sistemas socioecológicos (humanos y naturales) más sensibles a los efectos del cambio¹⁰. Por ello, la evaluación de la vulnerabilidad

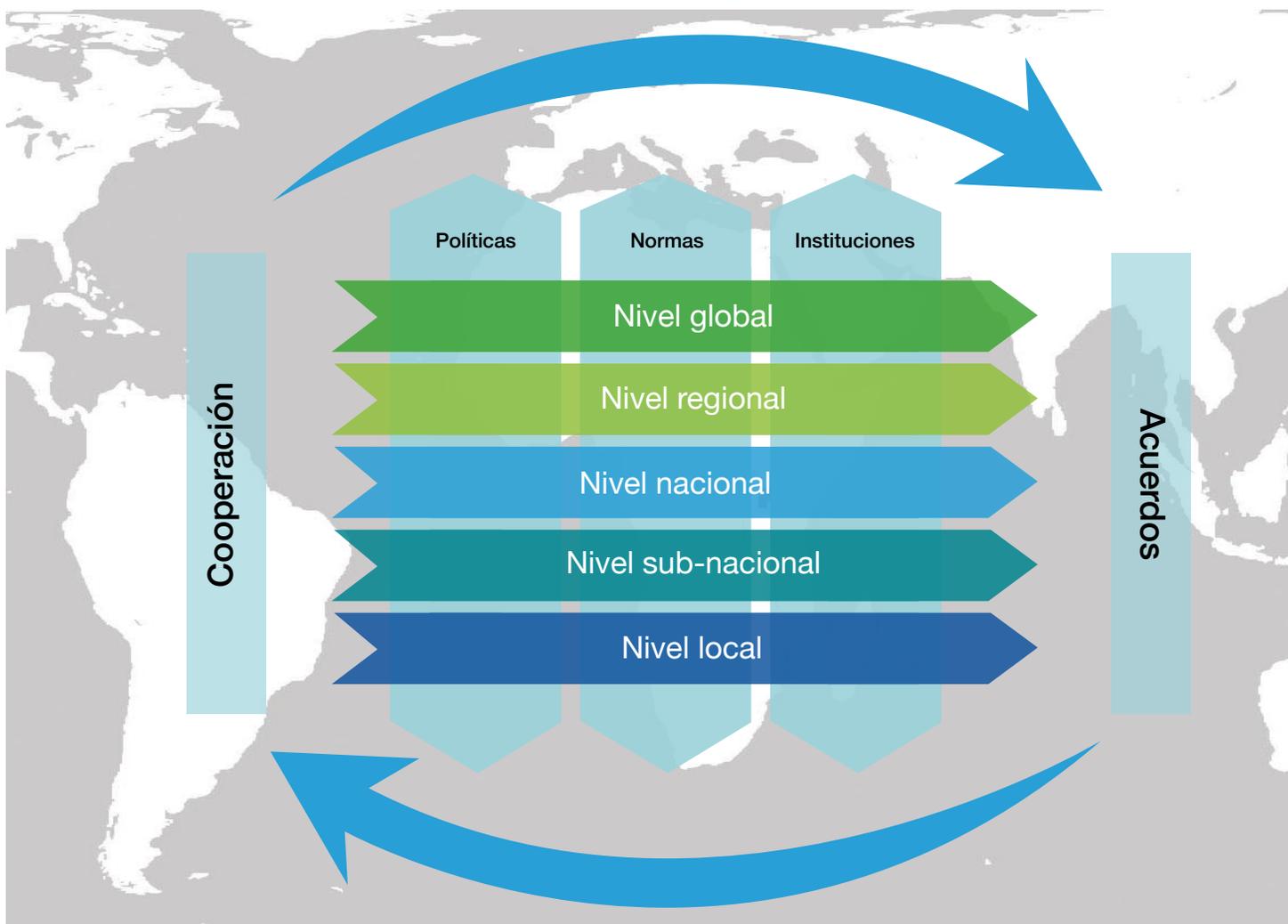
8 Pahl-Wohl, C. (2009). 'A Conceptual Framework for Analyzing Adaptive Capacity and Multilevel Learning Processes in Resource Governance Regimens'. *Global Environmental Change*, 19 (3), pp. 354-365.

9 UNDP-UNEP. (2011). *Incorporación de la Adaptación del Cambio Climático a la Planificación de Desarrollo: Una Guía para Practicantes*, p. 73. Sánchez, J.C. y Roberts J. (eds.) (2013) 'Transboundary Water Governance. Adaptation to Climate Change'. *IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 75*. Bonn, Germany: IUCN, p. 18.

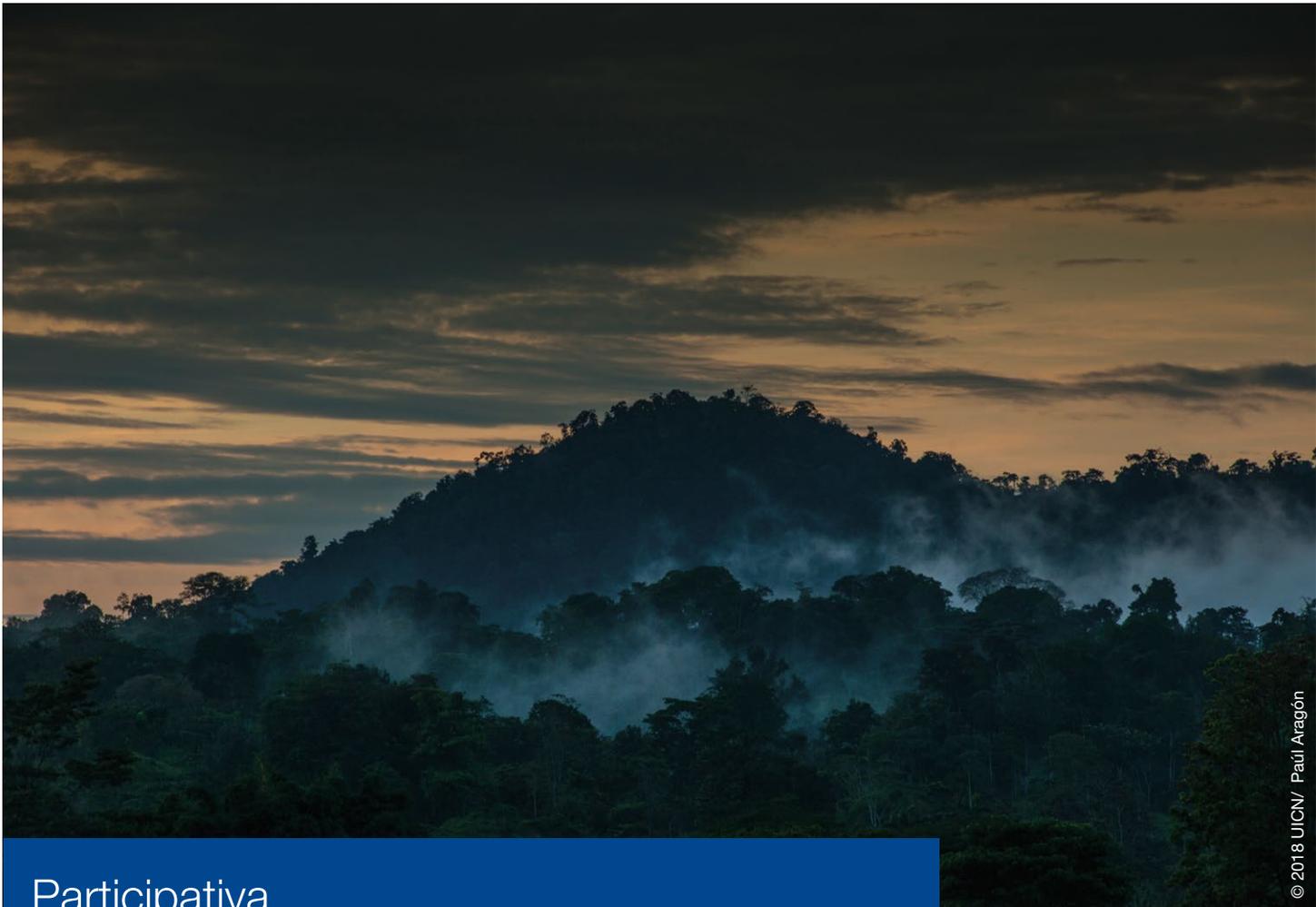
10 INECC. 'Vulnerabilidad al cambio climático'. [artículo en línea]. (13 de noviembre de 2016). <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/vulnerabilidad-al-cambio-climatico-80125>. Consultado el 7 de agosto de 2018.

y la implementación de medidas de adaptación deben realizarse a nivel local, respondiendo a sus condiciones particulares. No obstante, otras decisiones relevantes para la adaptación local se adoptan a nivel nacional (p.ej. las prioridades de adaptación en las NDCs) y a nivel internacional (p.ej. el financiamiento para la adaptación), lo que supone un reto de coordinación, comunicación y coherencia entre los distintos niveles de gobierno.

La gobernanza para la AbE promueve la **integración vertical** a través de la creación de instituciones y procesos donde participan representantes de entes nacionales y sub-nacionales (así como autoridades de diversos sectores), a fin de establecer diálogos para la elaboración de políticas y acciones concretas de adaptación. Estos diálogos permiten que las necesidades locales de adaptación, así como los conocimientos y experiencias tradicionales e indígenas, informen políticas públicas nacionales e internacionales¹¹. A la vez, las políticas internacionales y nacionales orientan las prioridades de adaptación de forma integral y procura evitar la mala-adaptación.



11 Huitema, D., Mostert, E., Egas, W., Moellenkamp, S., Pahl-Wostl, C. y Yalcin, R. (2009). 'Adaptive Water Governance: Assessing the Institutional Prescriptions of Adaptive Water Governance (co-) Management from a Governance Perspective and Defining a Research Agenda'. *Ecology and Society*, 14(1), p. 26.



© 2018 UICN/ Paul Aragón

Participativa

La participación pública es un elemento esencial de todas las etapas de la toma de decisiones para la adaptación al cambio climático. Contribuye a la evaluación de vulnerabilidades y la definición de riesgos climáticos que las comunidades enfrentan, al diseño y formulación de medidas para la adaptación al cambio climático y que la sociedad civil asuma un papel activo en la implementación de políticas y acciones de adaptación¹².

Desde el punto de vista de la justicia social, la participación pública informada permite una mayor equidad en la toma de decisiones que afectan a los grupos más vulnerables al cambio climático, entre ellos, las mujeres, la niñez, las personas jóvenes, adultos mayores y las minorías étnicas e indígenas. La participación pública es especialmente importante para la AbE¹³, pues favorece la equidad en el acceso, uso y distribución sobre los recursos naturales en los que se asientan los medios de vida de las comunidades locales.

La gobernanza para la AbE promueve el fortalecimiento institucional para habilitar la participación de diversos actores interesados en encontrar soluciones, el aprendizaje constante y la búsqueda de acciones conjuntas.

12 Sobre las ventajas de la participación pública en la adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente ver: Ebbesson, J. (1997). 'The Notion of Public Participation in International Environmental Law'. *Yearbook of International Environmental Law*, 8 (1), pp. 51-97.

13 La Adaptación basada en Ecosistemas (AbE) usa la biodiversidad y los servicios ecosistémicos como parte de una estrategia integral para ayudar a las personas y las comunidades a adaptarse y ser más resilientes a los efectos negativos del cambio climático.

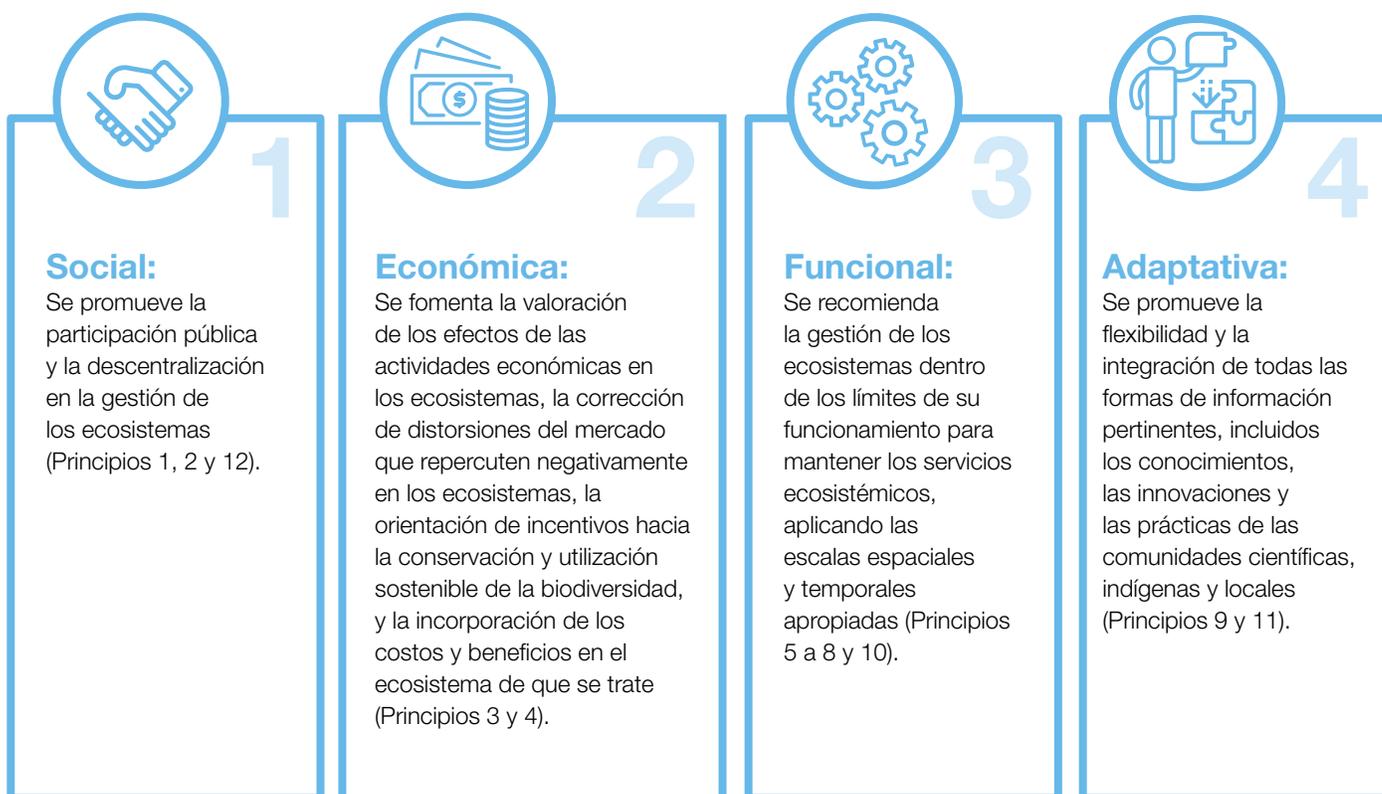
Ecosistémica

La gobernanza para la AbE pretende integrar plenamente el enfoque ecosistémico en las políticas y las leyes con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de los ecosistemas ante los impactos climáticos y procurar la equidad.

El enfoque ecosistémico constituye una estrategia de gestión integrada del suelo, el agua y los recursos vivos que promueve la conservación y el uso sostenible y equitativo de estos¹⁴. Se basa en la aplicación de metodologías científicas apropiadas enfocadas en los niveles de organización biológica que comprenden la estructura, los procesos, las funciones y las interacciones entre los organismos y su medio. Asimismo, establece que los seres humanos son un componente integral de los ecosistemas.

El enfoque ecosistémico reconoce la importancia de los servicios que la naturaleza provee a las personas para el bienestar humano (como la regulación del clima, la provisión de alimentos y valores recreativos, entre otros) para la protección y mantenimiento de la salud y resiliencia de los sistemas humanos y naturales.

Dicho enfoque se basa en 12 principios complementarios para conservar la biodiversidad¹⁵, que se podrían resumir en las siguientes cuatro dimensiones:



14 Secretariat of the Convention on Biological Diversity. (2004). 'The Ecosystem Approach', *CBD Guidelines*, Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, p. 50.

15 Los 12 principios fueron adoptados en el COP VII, en la Decisión VII/11. CBD. (2004). *The Ecosystem Approach*. [pdf online], (2004). <https://www.cbd.int/doc/publications/ea-text-en.pdf>. Consultado el 7 de agosto de 2018.



En conclusión, la gobernanza para la AbE pretende dar respuesta a los retos asociados con el cambio climático y constituye un medio para alcanzar un fin, el cual es incrementar la resiliencia de los sistemas humanos y naturales, a través de la buena gestión, así como la restauración y la conservación de los ecosistemas.

Transformar el paradigma actual de la gobernanza con esta nueva visión será clave no solo para implementar las soluciones basadas en la naturaleza ante el cambio climático, sino también para alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.



© 2018 UICN/Manuel Farfás

Autores

Lorena Martínez Hernández y Mauricio Luna Rodríguez.

Edición

Marta Pérez de Madrid y Alejandro Iza.

Agradecimientos

Juan Carlos Sánchez y Antonella Furlato, por sus contribuciones a las primeras ideas de este cuadernillo y Stephanie Ascencio Serrato por observaciones al borrador.

Acerca del proyecto AVE

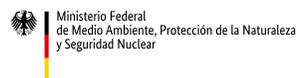
El proyecto AVE: Adaptación, Vulnerabilidad & Ecosistemas busca escalar el enfoque de Adaptación basada en Ecosistemas (AbE) a través del fortalecimiento de las capacidades para abordar el cambio climático, la articulación de marcos políticos, jurídicos e institucionales y la obtención de evidencia sobre sus múltiples beneficios para aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de las personas y la naturaleza. Su implementación se realiza desde el 2015 en seis países de Mesoamérica (México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá) con el apoyo del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU) de Alemania, y ejecutado por el Centro de Derecho Ambiental (ELC) y la Oficina Regional para México, América Central y el Caribe de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), y en coordinación con las organizaciones Miembro y socios como la Fundación Hondureña de Ambiente y Desarrollo VIDA, la Unidad Ecológica Salvadoreña, la Sociedad de Historia Natural del Soconusco, la Asociación del Corredor Biológico Talamanca Caribe y la Comisión Trinacional del Plan Trifinio.

Más información en: <https://www.iucn.org/node/594> - ebagovernance@iucn.org

Acerca de la UICN

La UICN es una Unión de Miembros compuesta por Estados soberanos, agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Cuenta con la experiencia, los recursos y el alcance de sus más de 1.300 organizaciones Miembro y los aportes de más de 10.000 expertos. La UICN es la autoridad mundial en cuanto al estado de la naturaleza y los recursos naturales, así como las medidas necesarias para protegerlos.

Fomentado por el:



en virtud de una resolución del Parlamento de la República Federal de Alemania



Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)

Oficina Regional para México, América Central y el Caribe (ORMACC)
San José, Costa Rica
ormacc@iucn.org

www.iucn.org/ormacc

Centro de Derecho Ambiental (ELC)
Bonn, Alemania
ELCSecretariat@iucn.org

www.iucn.org/law

