

Integración de la AbE en la planificación nacional

Para afrontar de un modo eficaz los efectos negativos del cambio climático ahora y en el futuro, las estrategias de adaptación al respecto deben integrarse en las políticas y los procesos más amplios de planificación nacional. La adaptación no puede hacerse de forma aislada. Debe procurarse garantizar que las opciones de adaptación basada en los ecosistemas (AbE) se incorporen a las estrategias de adaptación al cambio climático y se incluyan en el trabajo de integración de la adaptación en otros procesos de planificación, como la planificación del desarrollo nacional o las políticas y estrategias sectoriales.



Hay que llegar a entender cuáles son los factores impulsores climáticos y no climáticos (véanse las Notas informativas 1 y 3) de cada sector y analizar la posible contribución de los servicios ecosistémicos para abordarlos a fin de identificar la posible función de la AbE en los diferentes sectores. Es posible promover una integración eficaz de la AbE en las estrategias de adaptación y en la planificación sectorial o intersectorial más amplia presentando argumentos sólidos a su favor, que los responsables de la toma de decisiones puedan comprender en el contexto de su propio cometido político. Garantizar la adopción de la AbE dependerá además de la comprensión del panorama de las políticas, la planificación y la financiación, para detectar o abrir oportunidades y puntos de entrada de cara a su integración. La obtención de pruebas sobre los costos, los beneficios y la relación costo-eficacia de las medidas de AbE también será crucial para su adopción y reproducción sobre el terreno (véase la Nota informativa 5).

La presente nota informativa examina por qué, dónde, cuándo y cómo se debe integrar la AbE en las estrategias nacionales de adaptación y en otros procesos sectoriales de políticas, de planificación y presupuestarios.

Hacer que la AbE sea sostenible: por qué son fundamentales los contextos de planificación y políticas

Más que una intervención de carácter esporádico, la AbE debe considerarse una carrera de fondo. Todos los proyectos financiados por separado se limitan a poner en marcha un proceso que debe prolongarse durante muchos años tras el periodo de ejecución inicial para que las comunidades destinatarias lleguen a ver beneficios en materia de adaptación. Esto se debe a lo mucho que se tarda en restaurar y gestionar los ecosistemas, así como a la necesidad de implantar una gestión de los recursos naturales sostenida y sostenible que pueda respaldar la prestación continua de servicios ecosistémicos en un contexto de cambio climático.

El horizonte a largo plazo de la AbE hace que sea clave ajustar el contexto de la planificación y las políticas, de tal modo que dicho contexto sea más favorable a la consecución de sus objetivos, para lograr resultados de adaptación sostenibles en el tiempo. La definición del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (2009) de la AbE reconoce la importancia de un entorno normativo propicio y subraya que debe formar parte de una

estrategia de adaptación global, junto con otras formas de adaptación (véase la Nota informativa 4). Las intervenciones de AbE deben tratar de ceñirse a los planes y las medidas normativas nacionales, regionales y locales (es decir, leyes, reglamentos e instrumentos e instituciones propicios)¹. Las acciones orientadas a influir en las políticas y a integrar la AbE deben ser un componente integral de cualquier proyecto de AbE durante su planificación y ejecución. En los casos en que los planes y estrategias existentes aún no contemplan la función de los ecosistemas, es fundamental procurar que se incorporen dichas consideraciones. Muchos países tienen políticas que reconocen la función que desempeñan los ecosistemas en el crecimiento económico y la adaptación. Sin embargo, la armonización de la planificación basada en los ecosistemas en los marcos normativos, de políticas y de planificación sigue siendo un problema constante, y la falta de coherencia es un obstáculo fundamental que impide conseguir cualquier cambio de paradigma.

Encontrar puntos de partida para la AbE en el panorama normativo y de planificación

Según el mandato de la 17ª Conferencia de las Partes (COP17) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), de 2011, los planes nacionales de adaptación (PNAD) representan el principal documento estratégico nacional para la adaptación. Los PNAD son un proceso de planificación iterativo que debe sustentarse en los mejores conocimientos científicos disponibles. Por lo tanto, constituyen un punto de partida clave para la integración de la AbE. Las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN), que representan los compromisos individuales adquiridos por los países en virtud del Acuerdo de París y que, en la mayoría de los casos, abarcan tanto la adaptación como la mitigación, suelen estar en consonancia con los respectivos PNAD (cuando estos existen). Dado que 109 de las 189 CDN previstas que se presentaron a las Naciones Unidas incluían consideraciones relativas a los ecosistemas en sus visiones de la adaptación, y que 23 países se referían explícitamente a la AbE², existe una base de la que pueden partir nuevas iniciativas para la integración de la AbE.

Más allá de la planificación nacional de la adaptación, la labor de integración de la AbE también debe dirigirse a los muchos otros planes y políticas sectoriales e intersectoriales que hay, incluidos los de estos ámbitos:

- Desarrollo (p. ej., estrategia nacional de desarrollo, estrategia de desarrollo sostenible, estrategia de economía/crecimiento verde)
- Sectores económicos específicos (p. ej., turismo, pesca, silvicultura, agricultura, acuicultura)
- Cuestiones medioambientales (p. ej., planes hidrológicos, estrategias y planes de acción nacionales sobre biodiversidad, estrategias de gestión de residuos)
- Salud (p. ej., políticas, estrategias y planes nacionales de salud)
- Infraestructuras (p. ej., planes y políticas nacionales sobre energía, transporte, vivienda)
- Planificación y gestión por zonas (p. ej., planes de uso del de la tierra, programas de ordenación integrada de las cuencas hidrográficas, planes de gestión integrada de zonas costeras y planificación espacial marina)

Aunque las políticas y los planes de adaptación y sectoriales de ámbito nacional constituyen un buen punto de partida para la integración de la AbE, estos planes de alto nivel no son el único factor determinante de las medidas de adaptación a escala subnacional y local. El éxito de la adaptación desde la escala nacional hasta la local requiere que haya una integración y coherencia entre las decisiones y acciones locales y las estrategias de ámbito nacional³. Los marcos de planificación basados en zonas, como los programas de ordenación integrada de las cuencas hidrográficas o los planes de gestión integrada de zonas costeras, pueden ayudar a facilitar esa armonización vertical (además de horizontal/intersectorial), al tiempo que vehiculizan de un modo eficaz la promoción de los objetivos de la AbE, dado su enfoque intersectorial y su énfasis en la gestión de los ecosistemas a escala del paisaje y una perspectiva holística de los sistemas (recuadro 1).

Recuadro 1. La gestión integrada de las zonas costeras como vehículo para la AbE

En 2010, el Gobierno de Madagascar inició un proceso de planificación de políticas y acciones nacionales para la gestión integrada de las zonas costeras, que debía aplicarse mediante una secuencia de programas nacionales quinquenales al respecto (el primero para el periodo 2011-15). Este proceso está supervisado por un comité nacional para la gestión integrada de las zonas costeras, compuesto por los ministerios de varios sectores, como los de Medio Ambiente, Bosques, Minas y Transporte Marítimo. Debían desarrollarse comités y planes regionales de gestión integrada de las zonas costeras, aunque de momento solo se ha creado uno. El proyecto de AbE del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en el país apoya y mejora la política de gestión integrada de las zonas costeras con la inclusión de consideraciones sobre el cambio climático. Esto incluye el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación de la gestión integrada de las zonas costeras de ámbito regional y el desarrollo de cuatro estrategias regionales de adaptación basadas en dicha gestión. Para contribuir a esa tarea se desarrollará una metodología que mida los servicios ecosistémicos costeros —tanto los productivos como los de protección— y fundamente las evaluaciones de vulnerabilidad.

Principios rectores de la integración de la AbE en los planes y las políticas pertinentes

Aunque la mejor estrategia para integrar la AbE en los planes y las políticas dependerá del contexto y las circunstancias nacionales, los siguientes principios generales pueden ayudar al respecto:

Desarrollar la base empírica y capacitar a los responsables de la toma de decisiones

Recopilar y cotejar datos que puedan fundamentar las evaluaciones del riesgo climático, los cauces de los efectos relacionados con el clima y las soluciones en materia de adaptación. Esto debe incluir información sobre los factores impulsores sociales y ecológicos y las interdependencias. Utilizar modelos basados en zonas para comprender los vínculos con los ecosistemas. Debatir estos datos con los funcionarios gubernamentales y otros expertos y explorar conjuntamente el riesgo climático futuro y la vulnerabilidad (incluidos los efectos del clima sobre los ecosistemas) de sus respectivos sectores. Si se están llevando a cabo otras evaluaciones de la vulnerabilidad al cambio climático, integrar en ellas las consideraciones relativas a los ecosistemas y la AbE. Utilizar este proceso participativo de desarrollo de la base empírica para aumentar la concienciación, conseguir su aceptación, fomentar la apropiación, mejorar la capacidad de los responsables de la toma de decisiones para reforzar su apoyo a la adaptación, incluida la AbE, y desarrollar una política de cambio climático para su sector o subsector que pueda servir de impulso al proceso de integración. Al comprender mejor la información científica más actual disponible, los funcionarios gubernamentales estarán en mejores condiciones de diseñar estrategias apropiadas para proporcionar los resultados de adaptación deseados para sus sectores. Utilizar el enfoque de “cauces” para la planificación de la adaptación a fin de reducir los costos frente a la incertidumbre (véase la Nota informativa 4).

Examinar las políticas, los planes, las leyes y los presupuestos para detectar dónde es necesaria la armonización

Revisar las políticas, los planes, las leyes y los presupuestos pertinentes para detectar desajustes con respecto al cumplimiento de los objetivos de adaptación. Reforzar el papel de los presupuestos como factor integrador del cambio climático en los planes sectoriales. El examen de las políticas, los planes y los presupuestos implica analizar si las prácticas actuales contradicen los objetivos de adaptación y si podrían traducirse en una mayor vulnerabilidad al cambio climático en el futuro. Es posible que salgan a la luz contradicciones, entre otras cosas, en los planes de gasto de los ministerios, en casos en que una parte del

presupuesto contribuya a aumentar la resiliencia y otra socave la consecución de ese objetivo. Por ejemplo, los incentivos fiscales para plantar grandes extensiones de monocultivos que se verán afectados negativamente por el futuro cambio climático aumentarán la vulnerabilidad de la población con el paso del tiempo (véase la Nota informativa 2 sobre los elementos que contribuyen a aumentar la resiliencia). Al poner de relieve los ámbitos que requieren una armonización, el proceso de integración de la AbE también puede contribuir a que haya una mayor adecuación de las políticas entre los diferentes sectores y a diferentes escalas. Procurar establecer y conservar alianzas sólidas con las partes interesadas de los distintos ministerios y sectores para mejorar la armonización e integrar la AbE de forma efectiva.

Comprender los ciclos regulares de políticas, planificación y presupuestación a fin de detectar cuáles son los puntos de partida

Revisar los plazos de revisión de las políticas, los planes y los presupuestos y diseñar intervenciones que promuevan la integración de la AbE ante los responsables de la toma de decisiones pertinentes en el periodo previo a dichas revisiones. Los periodos de revisión de las políticas y los planes existentes permiten integrar las nuevas pruebas a medida que van surgiendo y hacer ajustes sobre la base de la mejor información y experiencia disponible. La aplicación de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN), por ejemplo, debe someterse a una evaluación cada cinco años a partir de 2018⁴ y las propias CDN se revisarán a partir de 2020. Esto ofrece una coyuntura para colaborar con los gobiernos en la incorporación de la AbE como forma de abordar la vulnerabilidad climática y destacar la importancia de los riesgos climáticos para los propios ecosistemas. También hay que detectar coyunturas similares en otros sectores relevantes para maximizar las oportunidades de integración de la AbE (gráfico 1). Las políticas y los planes que aún se están elaborando, como muchos PNAD, representan asimismo puntos de partida estratégicos. Además de las revisiones de las políticas, los procesos anuales de revisión presupuestaria deben estar orientados a garantizar la disponibilidad de niveles adecuados de financiación para apoyar la aplicación de las políticas y los planes.

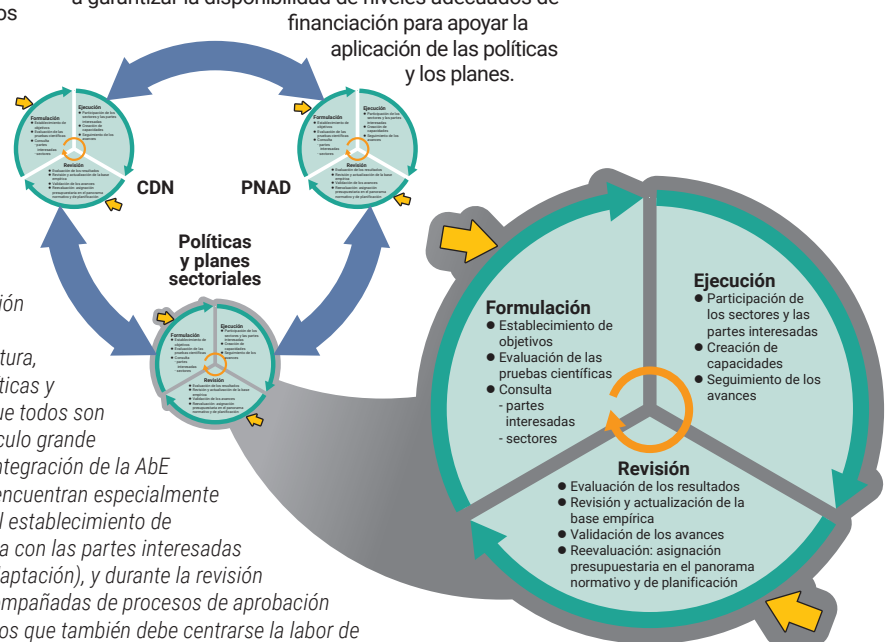


Gráfico 1. Mejorar el éxito de la integración de la AbE: orientar las políticas, los planes y los presupuestos pertinentes en el momento oportuno. Entre las políticas y los planes pertinentes para la integración de la AbE pueden citarse los procesos relacionados con la adaptación al cambio climático, como los PNAD y las CDN, así como muchas políticas sectoriales (p. ej., en materia de silvicultura, salud o agua). Todos estos tienen un ciclo regular de políticas y planificación (representado por los círculos, obsérvese que todos son similares en cuanto a contenido, que se destaca en el círculo grande ampliado). Los puntos de partida clave para la correcta integración de la AbE a lo largo de estos ciclos iterativos (flechas doradas) se encuentran especialmente en la etapa de formulación de políticas (p. ej., a través del establecimiento de objetivos, el desarrollo de pruebas científicas y la consulta con las partes interesadas para la evaluación de problemas y la priorización de la adaptación), y durante la revisión de las políticas y planes existentes. Estas etapas van acompañadas de procesos de aprobación y revisión presupuestaria (el ciclo naranja de dentro), en los que también debe centrarse la labor de integración, que debe contemplar a su vez las interacciones entre las diferentes políticas o planes (flechas azules) y sus respectivos ciclos. Esto incluye considerar las sinergias y los conflictos existentes entre los objetivos, las funciones y las responsabilidades, y las líneas presupuestarias.

Invertir en el seguimiento, la evaluación y la cultura del aprendizaje

Recopilar datos sobre las tendencias de los parámetros climáticos, los cauces de los efectos del cambio climático, la eficacia de la AbE y otras medidas de adaptación, incluso su rendimiento en relación con los indicadores de resultados de resiliencia. Llevar a cabo evaluaciones y tratar los resultados y sus implicaciones con los correspondientes responsables de la toma de decisiones y otras partes interesadas. Utilizar estos procesos para fomentar una cultura del aprendizaje

entre las partes interesadas pertinentes, promoviendo la planificación basada en los resultados y una gestión adaptativa. Esto ayudará a conseguir que la calidad y la eficacia de la planificación de la adaptación mejoren con el tiempo, haciendo así también un uso más eficiente de unos recursos que son limitados. Es importante que las lecciones de los procesos de seguimiento y evaluación sirvan para fundamentar y reorientar las políticas, los planes y los presupuestos, cuando proceda.



Hannah McNeish/PNUMA

Pasar a un modelo sostenible de AbE

El número de proyectos de AbE en todo el mundo no deja de aumentar y es fundamental que estén armonizados con una planificación global de la adaptación o influyan en ella e, idealmente, con los objetivos de las políticas de los sectores pertinentes. La integración de la AbE en otras estrategias es lo único que puede garantizar el apoyo financiero y los recursos humanos necesarios para que sea viable a largo plazo. Al ser probable que los efectos deseados de las medidas de AbE se manifiesten en plazos más extensos —más allá del periodo de duración de cualquier proyecto—, resulta esencial conseguir ese apoyo político y financiero.

Los proyectos deben desarrollar la capacidad de planificación de la AbE con vistas a promover el liderazgo político y su aceptación, a fin de ayudar a generar la energía política que hace falta para integrarla en la planificación de la adaptación y otras estrategias sectoriales. Esta labor debe recurrir siempre a la información científica más reciente (y sumarse a esta), a fin de garantizar que las decisiones se basen en pruebas sólidas (véase la Nota informativa 2). También es importante invertir en mecanismos que permitan la futura reproducción de casos exitosos de AbE, lo que incluye la legislación, las políticas, los presupuestos, los sistemas de presentación de informes y la creación de bases de apoyo entre los líderes gubernamentales, políticos y del sector privado. En conjunto, estas acciones serán vitales para garantizar la sostenibilidad de la AbE y, en última instancia, su eficacia.

Principales medidas

- Incluir actividades para generar evaluaciones de riesgo cuantitativas que aborden el papel de los ecosistemas para fundamentar la planificación nacional de la adaptación.
- Procurar que haya una amplia participación de las partes interesadas en la elaboración de la base empírica y en los procesos de planificación, a fin de reflejar todas las perspectivas sobre los costos y beneficios de los efectos y las opciones de políticas.
- Reforzar el papel de los presupuestos nacionales o del ámbito territorial pertinente y sus ciclos de revisión para integrar la adaptación en los planes sectoriales.
- Trabajar para armonizar los marcos políticos y jurídicos a fin de alcanzar los objetivos de adaptación mediante la AbE.
- Aprovechar un seguimiento y una evaluación bien elaborados e invertir en la gestión del conocimiento.

Referencias

¹ McDonald, J. (2011) "The role of law in adapting to climate change". *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 2: Marzo/abril.

² Seddon, N., Hou-Jones, X., Pye, T., Reid, H., Roe, D., Mountain, D. y Rizvi, A.R. (2016) "Adaptación basada en ecosistemas: ¿una fórmula beneficiosa para la sostenibilidad frente al cambio climático?" Nota informativa del IIED. Londres: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo.

³ Dazé, A., Price-Kelly, H. y Rass, N. (2016) *Vertical integration in National Adaptation Plan (NAP) processes: a guidance note for linking national and sub-national adaptation*. Winnipeg: Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible.

⁴ CMNUCC (2018) *Balance y preparación de las contribuciones determinadas a nivel nacional sucesivas*. Disponible en: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc#eq:3>.