



ADAPTACIÓN BASADA EN ECOSISTEMAS

GOBERNANZA PARA LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE COMUNIDADES Y ECOSISTEMAS RESILIENTES

Portoviejo, Manabí, agosto, 2023





CONTENIDO

RESUMEN

INTRODUCCIÓN

1. Gobernanza para la adaptación basada en ecosistemas. Propuesta
2. El programa EbA LAC en Manabí y su entorno de gobernanza horizontal y vertical
 - 2.1 Gobernanza multinivel en su dimensión horizontal
 - 2.2 Gobernanza multinivel en su dimensión vertical

CONCLUSIONES



RESUMEN

Gracias al programa “Escalando Medidas de Adaptación basada en Ecosistemas en áreas rurales de América Latina” (EbA LAC), en la provincia de Manabí, se está llevando a cabo la aplicación de buenas prácticas agrícolas, de reforestación y restauración de bosques, además de promover una producción sostenible con el ambiente como opciones de medidas de adaptación basadas en ecosistemas.

Las acciones mencionadas se plasman en una serie de medidas de adaptación a medio y largo plazo que buscan obtener mejorar la capacidad adaptativa de las personas que viven en las áreas de intervención del Programa para afrontar los daños producidos por los efectos extremos del cambio climático que se están viviendo, con períodos en los que se tienen lluvias muy abundantes y que en ocasiones dan paso a temporadas de sequía total. Al respecto, el Programa EbA LAC opera mediante estrategias de adaptación al cambio climático que se basan en ecosistemas y se ponen en práctica a través de las siete áreas de intervención que se contemplan en el programa.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe destacar que el objetivo de este documento es visibilizar la importancia de reforzar estas actuaciones en dichos territorios a través de procesos de gobernanza multinivel, tanto en sus dimensiones horizontales como verticales, los cuales se encuentran en continua construcción, siguiendo una línea constante de definición.

Por tanto, la gobernanza que se propone se puede definir como un mecanismo para generar una participación activa, horizontal y transparente de los actores claves, cuyas experiencias deberán tener en cuenta las necesidades de las medidas y políticas públicas a favor de procesos de adaptación al cambio climático basados en ecosistemas, siempre con un enfoque de escalamiento dentro y fuera del territorio.

Finalmente, cabe recordar que EbA LAC tiene como premisas promover la generación de capacidades, intercambios y capacitaciones, así como la implementación y el fortalecimiento de los niveles de gobernanza a nivel local, regional y nacional.



INTRODUCCIÓN

Desde que comenzó la era de la industrialización moderna el mundo experimenta una transformación cada vez más acelerada del medioambiente y de las estructuras socioeconómicas. Estas tendencias globales igualmente afectan sobremanera a un país como el Ecuador y, por ende, a la provincia de Manabí. No solo el cambio climático, sino también un manejo no sustentable de los recursos naturales, son factores que están perjudicando cada vez más a las comunidades rurales. En consecuencia, aumenta su vulnerabilidad frente a las variaciones climáticas extremas, poniéndose en riesgo la diversidad ecológica y la seguridad alimentaria.

La Evaluación Global de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES, por sus siglas en inglés), publicada en mayo de 2019, determinó que la variedad esencial de formas de vida en el planeta continúa en declive. En este sentido, de un total de ocho millones de especies identificadas, un millón se extinguirá en cuestión de décadas. Tal y como dijo Robert Watson, presidente de IPBES: *“Estamos poniendo en riesgo las bases de nuestras economías, medios de vida, seguridad alimentaria, salud y la calidad de vida”*.

En muchos países se están viendo iniciativas, especialmente las lideradas por los jóvenes, que están alzando su voz y ejecutando acciones de protesta a nivel mundial en contra de estas tendencias. Destacan, por ejemplo, movimientos como “Última Generación”, que reclaman un nuevo modelo de justicia ambiental y justicia generacional. Así, exigen cambios profundos y expeditos que permitan transformaciones políticas inmediatas. La responsabilidad de adoptar medidas urgentes que ofrezcan beneficios múltiples, tanto para el uso sostenible de la naturaleza como para las sociedades y las personas, es algo que no podemos ignorar y que está más presente que nunca con las actuales condiciones climáticas en el Ecuador.



1.

Gobernanza para la adaptación basada en ecosistemas. Propuesta

Dentro de los enfoques posibles, la adaptación al cambio climático-adaptación basada en ecosistemas (ACC-AbE) invita a considerar a la propia naturaleza como una respuesta eficaz ante los evidentes impactos del cambio climático. Desde esta perspectiva, cabe aplicar criterios de conservación, restauración y gestión sostenible de los ecosistemas para reducir los efectos sobre las personas y la biodiversidad; al mismo tiempo ofrece alternativas para la mitigación, la seguridad alimentaria y la seguridad hídrica, entre otros.

Para cumplir estos desafíos se requiere una gobernanza sólida y multinivel que vincule a los actores en el contexto de los objetivos de la ACC-AbE y que tenga un anclaje en las políticas públicas. Si bien puede tener su base en las evidencias científicas, también hay que visibilizar las experiencias que son resultado de las iniciativas de múltiples actores públicos y privados a nivel local, regional, nacional y global.

En definitiva, la gobernanza es una herramienta muy versátil que proporciona un espacio de confianza en cada uno de sus niveles.



Gobernanza para la ACC-AbE. Definición¹

La gobernanza es el medio a través del cual la sociedad establece sus metas y prioridades, al tiempo que avanza hacia la toma de decisiones a nivel global, nacional o local, e incluye:

- a) marcos jurídicos y de políticas;
- b) instituciones, y
- c) procesos y mecanismos mediante los cuales las y los ciudadanos y otros actores interesados expresan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.

Por otro lado, 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 efectos”.

Cabe resaltar que la ACC-AbE debe formar parte de una estrategia integral de adaptación. Entonces, puede decirse que la gobernanza para la ACC-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.

El éxito de este modelo de gobernanza depende de que sea lo suficientemente flexible, multidimensional, participativo y ecosistémico.

A nivel nacional se ha conformado el Comité Interinstitucional para el Cambio Climático (CICC), en el cual participan varios ministerios, con el afán de coordinar políticas públicas de mitigación y adaptación al cambio climático. De igual manera, en este nivel existe una intervención del Consorcio Nacional de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), que brindó su apoyo en la elaboración de la “Estrategia de cambio climático de la provincia de Manabí con enfoque de género”, herramienta que pretende territorializar la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012 – 2025. Cabe señalar que algunas estrategias de conservación promovidas por el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) o los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), como la creación

de Bosques Protectores o Áreas de Protección Hídrica o Áreas de Conservación y Uso Sustentable (ACUS), no visibilizan de la forma adecuada su aporte a los temas de adaptación al cambio climático o ACC-AbE. Además, carecen de un vínculo estrecho con la población en el paisaje y estructuras de gobernanza.

En vista de que estos ejemplos no son los más apropiados para el caso que nos ocupa, se debe considerar la implementación de una gobernanza multinivel, concertando demandas y propuestas hacia varios de estos actores involucrados a nivel nacional; en la definición e implementación de políticas públicas de adaptación al cambio climático, y con actividades de ACC-AbE en el territorio. Lo interesante sería unir los esfuerzos de abajo hacia

¹ Cuadernillo Gobernanza para la Adaptación basada en Ecosistemas. Serie 3, nº 01. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.



arriba (*bottom-up*) y de arriba hacia abajo (*top-down*) para que, en conjunto, se logre crear un sistema de gobernanza holístico y bien distribuido para la ACC-AbE.

Una gobernanza sólida requiere la coordinación y participación de todos los sectores y niveles de gobierno para impulsar medidas de conservación que ofrezcan respuestas a los riesgos climáticos de cada sociedad. Así, son válidos los procesos participativos y transparentes que también involucran al sector productivo y los actores de la economía popular y solidaria, como las agrupaciones y asociaciones de productores, cooperativas de ahorro y crédito, siempre y cuando realicen acciones de adaptación al cambio climático y conservación de los ecosistemas.

Por tanto, la gobernanza para la ACC-AbE ha de tener las siguientes características²:

Flexible y con capacidad de prever mecanismos para adaptar los marcos legales e institucionales.

Multidimensional, para fomentar la coordinación multisectorial entre los ministerios y actores de diferentes sectores como la agricultura, el agua, la biodiversidad, industria, etc.

Multinivel, tomando en cuenta estrategias e iniciativas desde la comunidad, el marco local, y las propuestas regionales y nacionales con una mirada hacia los acuerdos globales, combinando la integración horizontal y vertical.

Participativa, desde el punto de vista de la justicia social. Aquí, 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, los niños, los jóvenes, los ancianos y las minorías étnicas e indígenas.

Equitativa, reconociendo que la equidad es una estrategia para alcanzar la igualdad, y brindando oportunidades para promover la participación, en especial de aquellos grupos históricamente excluidos y vulnerables.

Ecosistémica, con una búsqueda urgente de mecanismos políticos, legales e institucionales que sirvan para aumentar la resiliencia de los ecosistemas ante los impactos climáticos y no climáticos.

² Alejandro Iza/UICN (2019).



2.

Programa EbA LAC en Manabí y su entorno de gobernanza horizontal y vertical

El programa **Escalando Medidas de Adaptación basada en Ecosistemas (AbE) en áreas rurales de América Latina** (EbA LAC) está financiado por la Iniciativa Internacional del Clima (IKI) del Ministerio Federal Alemán de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Seguridad Nuclear y Protección al Consumidor (BMUV) e implementado (2021-2025) por la Cooperación Técnica Alemana (GIZ) como líder del consorcio; el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), en estrecha coordinación con los ministerios de ambiente de Ecuador, Costa Rica y Guatemala (países de implementación). En Ecuador, el programa se implementa en Manabí y la contraparte política del proyecto es el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE).

El objetivo del programa es “escalar el enfoque ACC-AbE para aumentar la resiliencia al cambio climático de comunidades y ecosistemas vulnerables en zonas rurales de Ecuador, Guatemala y Costa Rica”.

En Ecuador se promueve de manera integral el enfoque de la Adaptación al cambio climático, con énfasis en la adaptación basada en ecosistemas (por ello nos referimos a ACC-AbE), y se basa en estos cuatro componentes:

1. **Fortalecimiento de la gobernanza** local, subnacional, nacional y regional para escalar la ACC-AbE.
2. **Implementación y escalamiento de medidas ACC-AbE** en comunidades y ecosistemas vulnerables.
3. **Fortalecimiento de capacidades** para la implementación y escalamiento de la ACC-AbE.
4. **Fomento de mecanismos financieros** para aumentar el flujo de recursos y su acceso para implementar medidas ACC-AbE.

2.1. Gobernanza multinivel en su dimensión horizontal

A nivel de paisaje

Se ha trabajado en universidades, asociaciones, comunidades, etc., de algunos cantones y parroquias vinculadas al Programa en la provincia de Manabí para iniciar un proceso de construcción de gobernanza, el cual, a diferencia de los

del nivel nacional o institucional, todavía no cuenta con reglas y normas, ni se han definido sus niveles de formalidad e institucionalidad. Se necesita una visión del conjunto de toda la intervención del proyecto Eba LAC en el territorio que llegue a todos los actores involucrados.

Para lograr la sostenibilidad de los procesos de gobernanza en el territorio hace falta generar un equilibrio en la participación entre representantes de los GAD a nivel cantonal y parroquial, los representantes del sector financiero (especialmente del sector financiero popular y solidario) y las personas responsables de la producción local. De igual forma es esencial garantizar la participación equitativa de mujeres y hombres, jóvenes y adultos mayores y minorías étnicas, como representantes de la sociedad civil en los espacios de gobernanza a nivel de paisajes.

El Programa Eba LAC apoya la implementación de un nivel de coordinación interinstitucional, mismo que debería estar en una relación de intercambio regular con los espacios de gobernanza a nivel de paisaje. De ese modo podría afinar sus propias estrategias de apoyo a nivel local con base en las demandas locales. Este espacio de coordinación interinstitucional, apoyado por el programa, asume un rol de soporte hacia los procesos a nivel de paisaje y contribuye a la ampliación y escalamiento de políticas ACC-AbE en el resto de la provincia de Manabí.

A nivel nacional y del gobierno ecuatoriano

El CICC, liderado por el MAATE, gestiona, coordina y facilita la inserción de la problemática de cambio

climático en la gestión pública del Ecuador. Según su reglamento, participan representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, de Agricultura y Ganadería, de Energía y de Industrias, además de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).

A nivel subnacional

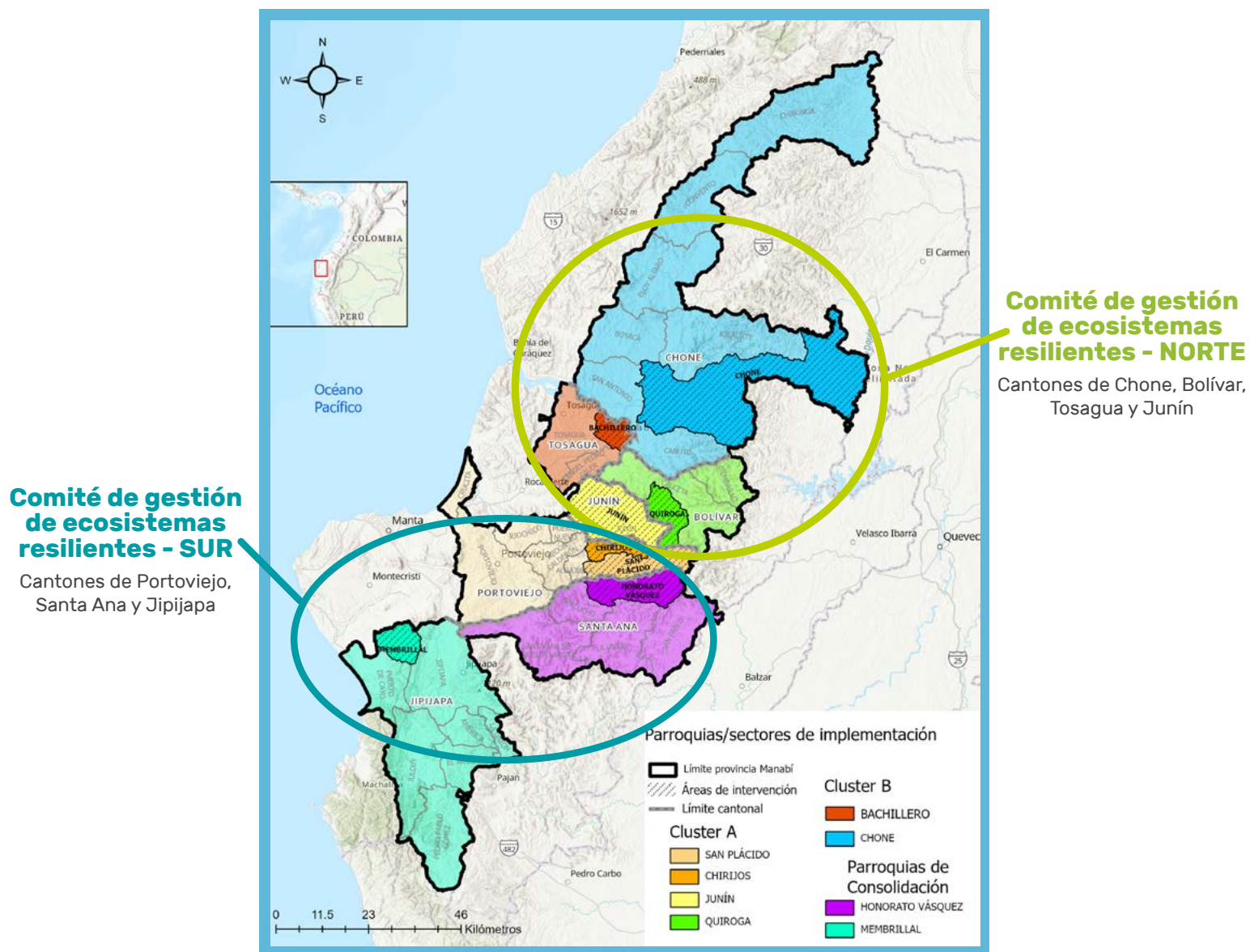
De la provincia de Manabí intervienen varias instituciones y niveles del Estado, como el Gobierno Autónomo Provincial de Manabí (GADPM); las direcciones zonales del MAATE; la Secretaría de Gestión de Riesgos y Emergencias; el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIAP); el Banco de Desarrollo del Estado (BdE), y el Ministerio de Agricultura y Ganadería. El liderazgo en y sobre el territorio para la implementación de medidas de ACC-AbE le corresponde al GADPM en estrecha coordinación con los otros actores que intervienen en este nivel. Adicional, el GADPM recibe asistencia técnica a través del CONGOPE.

El nivel subnacional se constituye como un ente de coordinación interinstitucional debido a la frágil presencia de actores de la sociedad civil y empresas privadas que puedan intervenir en este contexto.

En este nivel subnacional, partiendo de un análisis de las diferentes prestaciones de servicios ecosistémicos, se han constituido dos comités para operativizar las acciones del programa: comité norte y comité sur.



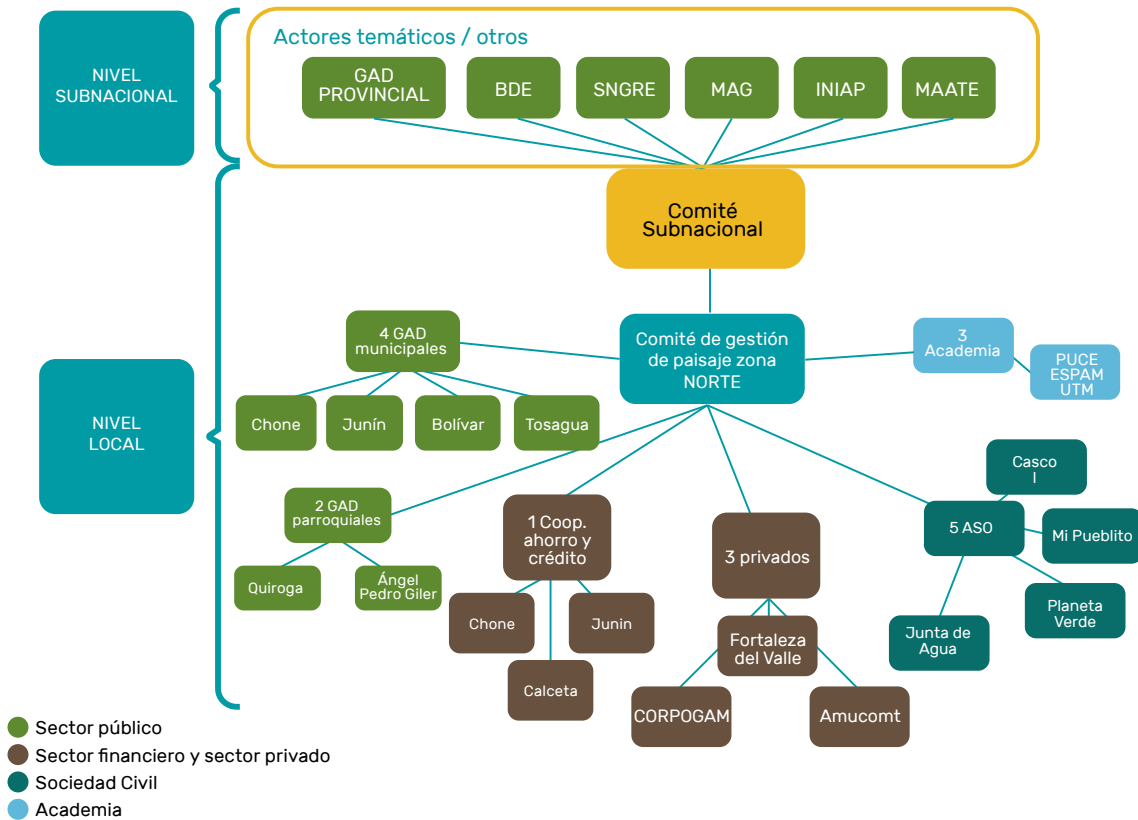
Figura 1: Área de intervención del programa EbA LAC en Manabí, Ecuador.



Comité NORTE. Está conformado por los representantes de los GAD cantonales de Junín, Tosagua, Chone y Bolívar. De igual manera participan representantes de productores locales, como la Asoc. Fortaleza del Valle, o los representantes de la Comunidad Balsa Tumbada Adentro y El Algodón. La academia está representada a través de la ESPAM y

los actores del sector financiero popular y solidario a través de las cooperativas de ahorro y crédito Junín, Chone y Calceta que intervienen en la zona. El GAD Provincial de Manabí, la Secretaría de Riesgos y el Ministerio de Agricultura y Ganadería forman también parte de este comité (véase figura 2).

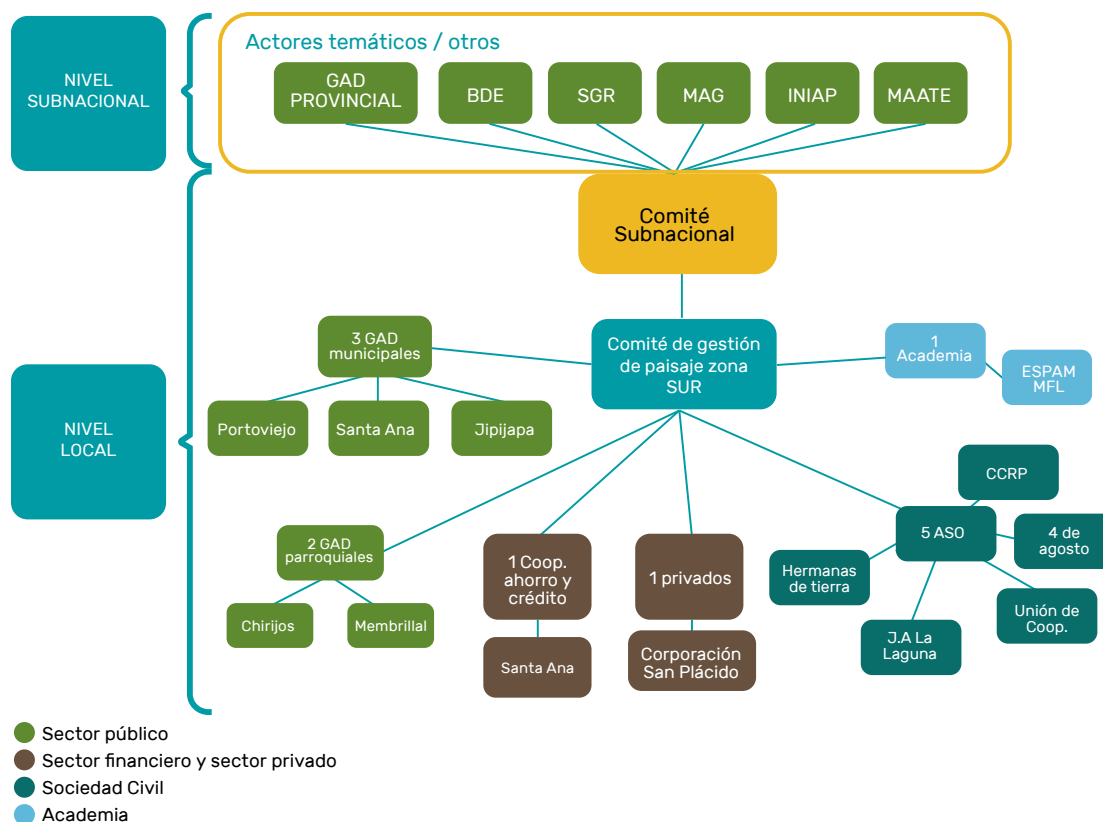
Figura 2: Estructura del comité NORTE con sus actores.





Comité SUR. Participan los GAD cantonales de Portoviejo, Santa Ana y Jipijapa; los GAD parroquiales de Chirijos, Honorato Vásquez y Membrillal; los representantes del GAD Provincial de Manabí; la Secretaría de Riesgos, y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, además de participación de la sociedad civil y diferentes actores de la economía popular y solidaria (véase figura 3).

Figura 3: Estructura del comité SUR con sus actores.



Mecanismos de trabajo

En sus reuniones constitutivas los dos comités decidieron reunirse cada tres meses, aproximadamente, para evaluar las acciones realizadas y trabajar en el diseño e implementaciones de futuras actividades. Se trata de un espacio de construcción de propuestas que en este momento no se está estructurando con un liderazgo definido.

El espacio de gobernanza pertenece a los actores locales, por lo que la consolidación y el funcionamiento está en sus manos. El programa EbA LAC facilita este proceso y brinda ayuda a través de la capacitación de los actores involucrados para generar las capacidades que garantizan un proceso de consolidación de los comités, con la mirada puesta hacia la sostenibilidad a mediano y largo plazo.



Funciones y metas

- Actuar como un espacio colaborativo para mejorar la coimplementación de las actividades del programa y aportar al cumplimiento de las metas.
- Crear una agenda para socializar la planificación del programa y recibir retroalimentación clave para dar los siguientes pasos. Los responsables realizarán un seguimiento y en cada nueva reunión se analizarán los avances.
- Conocer cómo los actores contribuirán para alcanzar los objetivos ACC-AbE y cómo las acciones de este pueden aportar de forma complementaria a las metas y propuestas de actores locales.
- Propiciar un sentido de pertenencia y empoderamiento de los actores claves del programa para asegurar una coimplementación de las diversas acciones en torno a medidas ACC-AbE y el escalamiento hacia otros paisajes y/o comunidades en la provincia.
- Compartir experiencias y aprendizajes sobre temáticas relacionadas con los procesos ACC-AbE que aporten también al fortalecimiento de capacidades y de gestión de los actores principales y otros mecanismos de gobernanza, por ejemplo, los Consejos de Cuenca y/o las Juntas de Agua.
- Constituirse como la herramienta esencial para el escalamiento de las medidas de ACC-AbE, retroalimentando propuestas e iniciativas del programa y sus aliados en las zonas de intervención y buscando los espacios para la réplica dentro y fuera del área de intervención del programa.
- Reunirse trimestralmente a partir de una agenda de trabajo acordada entre todos los participantes. Existirá una rotación de sitios de encuentro donde los actores serán coanfitriones de los comités y tendrán capacidad para proponer los temas que consideren oportunos.



Claves de los retos

Los retos de construcción para los espacios de incidencia en temas de ACC-AbE son amplios, por lo que es fundamental preguntarse cuáles son los intereses, valores y beneficios que realmente se reflejan en las acciones de adaptación al cambio climático que se han seleccionado. Las claves son las siguientes:

- Consolidar los espacios de gobernanza, definir los mecanismos de convocatoria a otros actores y fomentar su participación activa, especialmente aquellos de las comunidades, la sociedad civil y el sector privado. Estos mecanismos deben promover la participación de mujeres, jóvenes y otros grupos subrepresentados que en la actualidad carecen de incidencia sobre espacios de toma de decisiones.
- Fortalecer los comités para lograr un escalamiento de los procesos en los territorios y paisajes. Sobre esto, hay que mencionar que los espacios de gobernanza se encuentran en una etapa de construcción y aún falta determinar cuáles serán los mecanismos de información y retroalimentación que garanticen un flujo permanente de información entre los diferentes niveles. De igual forma, los espacios no han determinado hasta el momento sus niveles de formalidad.
- Si bien el Programa EbA LAC es facilitador de estos espacios, es vital empoderar y capacitar a los actores locales para la conducción y la convocatoria de los espacios de gobernanza, de forma que adquieran las competencias pertinentes. Todos los involucrados tienen que entender qué es lo específico o diferente de un espacio de gobernanza en temas de adaptación al cambio climático.

- Garantizar la participación de todos los niveles de GAD en el territorio, para lo cual hay que construir un compromiso firme entre ellos en torno al objetivo del programa EbA LAC: incrementar la resiliencia climática de las comunidades rurales.
- Dar cabida a los espacios en procesos de planificación y monitoreo.
- Establecer un sistema de información y retroalimentación. No hay que olvidar que definir los niveles de formalidad y la interacción a futuro con otros espacios de gobernanza al mismo nivel o a nivel subnacional podría abrir opciones a largo plazo.

2.2 Gobernanza multinivel en su dimensión vertical

En la actualidad, las políticas públicas en temas de adaptación al cambio climático se reflejan en el **Plan de Implementación de la Primera Contribución del Ecuador 2020-2025**. Existe, además, el **Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Ecuador** (PNA) 2023 – 2027. Ambos planes ponen de manifiesto los compromisos asumidos por parte del Ecuador a nivel internacional en las diferentes convenciones internacionales y los convierte en propuestas de políticas públicas y procesos a nivel del territorio, aunque todavía carecen de una estrategia de implementación.

En este contexto, cabe mencionar que a partir del 2023/ 2024 los GAD están obligados incluir en los procesos de revisión de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) aspectos de cambio climático en todas sus dimensiones e integrar medidas de adaptación. Para manejar este proceso el MAATE ofrecerá una automatización de la caja de herramientas existente, el desarrollo de una calculadora y capacitaciones a los diversos actores en su uso.



Por primera vez se cuenta con propuestas, iniciativas y estrategias a nivel subnacional y de paisaje gracias a la implementación de temas de adaptación al cambio climático con énfasis en el enfoque ACC-AbE a los PDOT.

Cabe mencionar que el éxito de una gobernanza multinivel en su dimensión vertical en temas de implementación de medidas ACC-AbE radica en la construcción de las propuestas desde abajo (paisaje) hacia arriba (subnacional y nacional), para lo cual es de suma importancia fomentar espacios de diálogo e intercambio entre los diferentes niveles. A su vez, las propuestas deben enmarcarse en las estrategias y normativas nacionales, como el PNA.

Retos identificados

En el programa EbA LAC y en los espacios de gobernanza se han identificado los siguientes retos: 1) Asesorar los procesos de revisión de los PDOT con enfoque en cambio climático y ACC-AbE con el fin de generar insumos adecuados para una estrategia de implementación del Plan Nacional de Adaptación a nivel Nacional desde la práctica de planificación en territorio y paisaje.

2) Generar procesos de construcción de propuestas ACC-AbE en una lógica de abajo hacia arriba, partiendo de las necesidades del territorio, con estrategias y apoyos en los niveles superiores que generan condiciones habilitantes para el escalamiento de la ACC-AbE.



CONCLUSIONES

No existe un modelo único de gobernanza, ya que se trata de un proceso de construcción permanente con todos los actores involucrados, directa o indirectamente. No obstante, en todos los casos es de suma importancia que en estos espacios se mantenga la confianza y el reconocimiento mutuo de cada persona e institución. Solo así, de forma conjunta, es posible forjar estrategias necesarias de ACC-AbE, con el enriquecimiento de un diálogo permanente multinivel, siempre y cuando se hayan definido los roles y responsabilidades que posibiliten que los diferentes actores se apropien de este espacio.

La propuesta de integración de políticas públicas y la posibilidad de incidir en ellas desde la experiencia propia en los niveles locales, subnacionales, regionales y nacionales, propicia los procesos requeridos para el escalamiento de las propuestas ACC-AbE en las áreas de intervención directa del programa, pero también en otras áreas de influencia. En el caso específico del programa EbA LAC ya se han puesto en marcha los primeros pasos hacia

una consolidación de espacios de gobernanza. El programa puede y debe proponer e impulsar metas para los espacios de gobernanza, que deben discutirse entre todos los participantes, pero siempre con la visión de que estos no sean únicamente para el contexto del programa EbA LAC, sino también para encauzar futuras propuestas y demandas locales con el escalamiento de las medidas implementadas.

En definitiva y, dado que las repercusiones del cambio climático ya están presentes, es esencial trabajar en favor de la construcción de territorios y paisajes que sean poseedores de una mayor resiliencia al cambio climático a mediano y largo plazo. Esto incluye priorizar la diversificación de los recursos para ampliar la economía familiar a partir de actividades económicas sostenibles, como por ejemplo la apicultura, el aprovechamiento de la caña guadua y bambú, la diversificación de cultivos y actividades económicas, que, sin duda, redundarán en comunidades y ecosistemas más sanos en las áreas de influencia.





GOBERNANZA PARA LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE COMUNIDADES Y ECOSISTEMAS RESILIENTES