



TRANSFORMATIVE ACTIONS. CONVERGENCE #44

ACCIÓN TRANSFORMADORA MULTINIVEL: SOLUCIONES SUBNACIONALES PARA EL CLIMA Y LA BIODIVERSIDAD



Tratando con el deterioro de los páramos en Carn Fflur, en la región del Bosque Tywi que forma parte del Patrimonio Forestal del Gobierno de Gales en el centro de Gales, la acción de restauración incluyó la rehumectación con presas de turba baja para crear hábitats más abiertos para el musgo acuático, los invertebrados y otras especies. ©National Peatland Action Programme

Renata Gomez

Gerente de Programa de Biodiversidad, Regions4 Sustainable Development

Jordan Harris

Director Ejecutivo, Regions4 Sustainable Development

Los gobiernos subnacionales son laboratorios de innovación para soluciones locales e inclusivas ante la crisis dual del clima y la biodiversidad. Sus mejores prácticas en enfoques integrados, gobernanza transformadora y mecanismos de financiación para la acción climática y de biodiversidad los convierten en líderes naturales y muy necesarios en este ámbito.

La comunidad científica es clara respecto a las transformaciones necesarias para mantener los límites planetarios, de manera que exista un espacio de operación seguro para la humanidad¹, y se han establecido metas ambiciosas a nivel internacional para la biodiversidad, el clima y la sostenibilidad para 2030 y 2050. Sin embargo, el conocimiento, los acuerdos y los compromisos no garantizan resultados. Los gobiernos subnacionales² actúan como laboratorios de acciones reales que alimentan la creación de políticas innovadoras para la acción. También tienen un gran potencial para ampliar soluciones exitosas y desarrollar integración horizontal, vertical y jerárquica³, convirtiéndolos en un elemento esencial para el éxito de una gobernanza y coordinación multinivel.

Los gobiernos subnacionales pueden proponer posibles caminos y ofrecer ejemplos concretos de cambio transformador y modelos novedosos de gobernanza multinivel. La comunidad internacional puede respaldar la implementación de estas iniciativas en esta década decisiva.

“EL CAMBIO CLIMÁTICO NO RECONOCE FRONTERAS. ES LA CAPACIDAD DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Y LAS REGIONES PARA ASOCIARSE CON SUS PARES Y FORMAR COALICIONES Y REDES LO QUE LES PERMITIRÁ ABORDAR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD DE MANERA MÁS EFECTIVA”

- Manuel Pulgar-Vidal, Campeón de la Agenda de Acción en favor de las Personas y la Naturaleza del CBD (Convenio sobre la Diversidad Biológica), Líder Global de Clima y Energía en WWF



Cataratas Kwafalls Parque Nacional, Cross River ©Creative Commons

1. VÍNCULOS ENTRE LA PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

La tasa sin precedentes de pérdida de biodiversidad⁴ y los impactos irreversibles del cambio climático⁵ representan dos de los riesgos más severos para la estabilidad planetaria⁶. Además de compartir unas mismas causas fundamentales, ambas crisis se refuerzan mutuamente: el cambio climático es un impulsor clave del declive de la biodiversidad, mientras que la degradación de los ecosistemas aceleran el cambio climático y socavan la resiliencia⁷. Los impactos combinados de ambas crisis pueden llevar a puntos de inflexión irreversibles con graves consecuencias para las personas y la naturaleza⁸.

La ciencia es clara al afirmar que, para lograr resultados exitosos, las políticas deben abordar el cambio climático, la biodiversidad y la sociedad humana como sistemas interconectados. Un mayor entendimiento de las dinámicas locales de este nexo permitirá a los responsables políticos considerar las oportunidades para maximizar beneficios mutuos mientras se minimizan los conflictos⁹.

Además, las soluciones actuales de adaptación al cambio climático serán menos efectivas en un mundo más cálido donde algunos ecosistemas ya alcanzaron sus límites de adaptación¹⁰. Los peligros de prácticas mal adaptadas también están bien documentados. Entre los mecanismos para evitar tales prácticas se encuentran iniciativas de planificación inclusivas informadas por valores culturales, conocimientos de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales (IPLC, por sus siglas en inglés), experiencia e investigación científica.

2. ELEMENTOS CLAVE PARA IMPLEMENTAR SOLUCIONES

Enfoque de paisaje para promover soluciones integradas, multisectoriales e inclusivas

A medida que los países buscan alcanzar objetivos de neutralidad de carbono, resiliencia, biodiversidad y la Agenda 2030, es importante encontrar soluciones que sean amigables con los ecosistemas y que implementen consultas libres y abiertas con los PIPLCs. Al considerar enfoques más sostenibles vinculados a las realidades locales, los gobiernos subnacionales pueden desarrollar soluciones beneficiosas para el medio ambiente, la economía y las personas¹¹.

La implementación de métodos de eliminación de dióxido de carbono¹² tiene el potencial de abordar la biodiversidad, los servicios ecosistémicos, los medios de vida y el desarrollo humanos¹³. Además, los gobiernos subnacionales llevan a cabo acciones intersectoriales que proporcionan beneficios y soluciones múltiples para contribuir a la ambición mundial de restaurar el 30% de los ecosistemas degradados para 2030, como se refleja en la Meta 2 del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal y el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 15 para proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres.

Los gobiernos subnacionales están bien situados para

implementar enfoques paisajísticos¹⁴ y metodologías basadas en los principios de multifuncionalidad, de múltiples escalas y participación inclusiva¹⁵. Estas son maneras efectivas de integrar objetivos globales en territorios locales¹⁶ fundamentales para numerosas soluciones, incluidas la conservación paisajística multifuncional, enfoques de mosaico, reservas de la biosfera y corredores biológicos¹⁷. Los gobiernos que ya han implementado paisajes de uso mixto han experimentado beneficios para la biodiversidad y el clima, así como una mejora en la salud y resiliencia de sus comunidades locales.

De manera similar, las soluciones basadas en la naturaleza (SbN)¹⁸ y los enfoques basados en los ecosistemas¹⁹ tienen un gran potencial a nivel subnacional. Esto también se aplica a estrategias que utilizan la conservación de sistemas naturales y la biodiversidad que respaldan la mitigación y adaptación al cambio climático. Las SbN, incluida la protección, restauración y gestión de ecosistemas en ciudades y paisajes más amplios, tienen un potencial de mitigación de hasta 10.1 Gt CO2 equivalente/año (para la restauración y reforestación forestal), así como co-beneficios de biodiversidad (como la conservación de cientos de especies)²⁰.

INICIATIVA	UN VISTAZO AL PROYECTO
Enfoque de paisaje y de soluciones integradas que son multiescala y multisector	
Centro Multidisciplinario de Expertise de Quebec (Canadá)	20 proyectos implementados por casi 30 investigadores en colaboración con los Ministerios de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.
Proyecto de Gestión Sostenible de Leña (Nigeria)	Múltiples beneficios ambientales y socioeconómicos en 3 estados en Nigeria, que incluyen la reducción de emisiones, el incremento del almacenamiento y secuestro de carbono, la conservación de la biodiversidad y cuencas hidrográficas, así como la mejora de los medios de vida.
Soluciones basadas en la naturaleza para la mitigación climática	
Programa Nacional de Acción en las Turberas de Gales (Reino Unido).	Exitosa convivencia de la restauración de turberas y los medios de vida de las comunidades locales con la captura de carbono.

“COMO CAMPEONA DE ALTO NIVEL DE CAMBIO CLIMÁTICO DE LA ONU PARA LA COP28 ESTOY COMPROMETIDA A RESPALDAR EL TRABAJO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Y APOYAR LA ACCIÓN CLIMÁTICA A NIVEL LOCAL (...) NOS ALIENTA VER A LAS REGIONES PRIORIZANDO A LAS PERSONAS Y LA NATURALEZA A TRAVÉS DE INICIATIVAS INNOVADORAS COMO LAS SOLUCIONES BASADAS EN LA NATURALEZA, JUSTICIA CLIMÁTICA E INCLUSIVIDAD. ESTOS ESFUERZOS CREAN OPORTUNIDADES DE INVERSIÓN, ECONOMÍAS RESILIENTES Y DESARROLLO SOSTENIBLE, CONTRIBUYENDO DIRECTAMENTE A ACUERDOS INTERNACIONALES COMO EL ACUERDO DE PARÍS Y LA CONVENCIÓN SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA”

- Razan Al Mubarak, Campeona de Alto Nivel de Cambio Climático de la ONU para la COP28

1 Ver: Rockström et al. (2023).
 2 Para efectos de este documento, “gobiernos subnacionales” se refiere al primer nivel inmediato de gobierno por debajo del nacional y por encima del local, según se utiliza en la Decisión X/2 del CDB.
 3 Ver: Fuhr et al. (2018).
 4 Ver: IPBES (2019).
 5 Ver: IPCC (2023).
 6 Ver: WEF (2023).
 7 Ver: Pörtner et al. (2021); IPBES (2019); and IPCC (2022).
 8 Ver: Pörtner et al. (2021).
 9 Ibid.
 10 Ver: IPCC, Climate Change 2023, Synthesis Report.
 11 Ibid.
 12 Ibid.
 13 Ver: Reed et al. (2015).
 14 Ver: CBD (2023).
 15 Ver: Gaugitsch & Heissenberger (2020).
 16 Ver: Sayer et al. (2013).
 17 Ver: UNEP (2020).
 18 Ver: CBD COP5 Decision V/6.
 19 Ver: Pörtner et al. (2021); Shin et al. (2022); Kempainen et al. (2020).



Cercopiteco de cuello blanco, bosques de KwaZulu-Natal ©Creative Commons

Lograr las metas globales a través de una gobernanza transformadora

Lograr la escala y el alcance del cambio transformador necesario para cumplir con los objetivos de las 3 convenciones de Río²¹ y los ODS requiere un nivel sin precedentes de acciones rápidas y ambiciosas²². Será necesario contar con compromisos de coaliciones nuevas y modelos de gobernanza a todos los niveles, así como con inversiones masivas para adaptarse y responder a las emergencias climáticas y de biodiversidad.

Como lo demuestran tanto la IPBES²³ como el IPCC²⁴, los cambios transformadores en la gobernanza de los sistemas socio-ecológicos pueden conducir a trayectorias de desarrollo resilientes que consideren el clima y la biodiversidad. Sin embargo, los sistemas de gobernanza actuales requieren mecanismos más efectivos para esta integración, así como consistencia y coordinación entre los niveles de gobierno²⁵. Solo teniendo en cuenta las diferencias en los contextos socioambientales y alineando las metas globales con los contextos y capacidades locales podremos acceder a la gama completa de soluciones necesarias para lograr resultados climáticos, de biodiversidad y sociales²⁶.

Una gobernanza transformadora y multinivel, que involucre a los gobiernos subnacionales, es clave para un cambio sistémico que concilie objetivos ambientales y socioeconómicos²⁷. La gobernanza transformadora busca crear las condiciones para la acción multifuncional, la integración y la innovación; coaliciones de apoyo; enfoques equitativos; y dinámicas de cambio social positivas²⁸. Los gobiernos subnacionales han demostrado que es posible implementar reformas urgentes y profundas para abordar los motores del cambio climático y de la pérdida de biodiversidad.

INICIATIVA	UN VISTAZO AL PROYECTO
Gobernanza transformadora	
La manera ejemplar de Sudáfrica de abordar el enfoque ecosistémico	Coordinación horizontal y vertical para soluciones integrales, que involucra a varios ministerios, y da poder a la acción provincial, con un enfoque basado en la ciencia y en la participación de las partes interesadas.
Gobernanza multinivel para la restauración	
Restauración en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional de Brasil	Brasil se ha comprometido a restaurar 22 M ha de tierra a 2030, en línea con el Desafío de Bonn y la iniciativa 20x20. Tres estados brasileños: São Paulo (0,3 Mha), Espírito Santo (0,08 M ha) y Mato Grosso (2,9 M ha), han establecido objetivos ambiciosos como parte de este esfuerzo de restauración.

Agilizar el flujo de fondos

El Proceso de Edimburgo^{29,30}, abogó por fortalecer el papel de los gobiernos subnacionales y locales en la implementación del KMGBF³¹ y por una nueva decisión de la Convención de las Partes del CDB que incluyera su mayor participación³².

Esta COP resultó en un marco mundial³³ que incluye importantes referencias al enfoque de ‘todo el gobierno’ y alrededor de 12 decisiones³⁴ directamente relevantes para las comunidades subnacionales y locales, incluida la Decisión 15/12³⁵ sobre la colaboración con gobiernos

subnacionales, ciudades y otras autoridades locales para mejorar la implementación del marco mundial y su Plan de Acción. De particular relevancia para los gobiernos subnacionales son la meta 12³⁶, sobre la conectividad y el acceso a espacios naturales en áreas urbanas y densamente pobladas, la meta 14³⁷, sobre la integración de la biodiversidad en todos los niveles de gobierno, y la meta 18³⁸, sobre la eliminación gradual o reforma de incentivos perjudiciales para la biodiversidad.

A pesar de los compromisos existentes, los recursos financieros que permitirían la implementación del marco mundial a nivel local siguen fluyendo muy lentamente. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a través de su programa BIOFIN, estima un déficit de financiamiento para la biodiversidad de entre 559 y 824 mil millones de dólares americanos por año³⁹, mientras que los flujos de financiamiento para la adaptación a los países en desarrollo son de 5 a 10 veces menores que las necesidades estimadas⁴⁰. En 2018, solo el 21% del financiamiento climático total proporcionado o movilizado por los países desarrollados se destinó a la adaptación al cambio climático.

La brecha es aún más amplia para los gobiernos subnacionales y locales⁴¹. Las estimaciones entre 2003 y 2016 muestran que menos del 10% de los fondos climáticos se destinaron a acciones locales⁴². Esos gobiernos tienen una capacidad limitada para recaudar ingresos a través de impuestos y tarifas y dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central y otras subvenciones⁴³, que en promedio representan más de la mitad (51.5%) de sus ingresos⁴⁴. En este contexto, preocupa que la proporción de préstamos para el financiamiento climático público total haya crecido del 52% al 74% entre 2013 y 2018, mientras que la proporción de subvenciones disminuyó del 27% al 20%⁴⁵. Los gobiernos subnacionales deben movilizar mayores recursos públicos y privados para cerrar las brechas de financiamiento para acciones de biodiversidad y cambio climático⁴⁶.

Aunque los gobiernos subnacionales están dando pasos importantes con recursos limitados, un mayor empoderamiento para la implementación del marco mundial y el Acuerdo de París debe considerar la importancia de generar las condiciones propicias y canalizar la financiación necesaria para desbloquear el gran potencial de esos actores como laboratorios para la acción.

INICIATIVA	UN VISTAZO AL PROYECTO
Mecanismos innovadores de financiamiento	
Iniciativa Life Climark de Cataluña	Mercado local de créditos de carbono para combatir el cambio climático, en una región donde los bosques absorben ya el 10% de las emisiones de CO2 con el potencial de aumentar esta capacidad hasta en un 20%.
Corredor Biocultural del Centro Occidente de México	Mosaico de paisajes priorizando mecanismos de gobernanza y gestión sostenible del patrimonio cultural y natural en 8 estados de México.
Conexión Mata Atlántica	Pago por servicios ambientales para aumentar las reservas de carbono en las cuencas de los ríos Paraíba do Sul, con el respaldo del gobierno federal y los estados de Río de Janeiro, São Paulo y Minas Gerais).

20 Las ‘Convenciones de Río’ fueron fundadas en la Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro, Brasil, en respuesta a los desafíos interconectados y las amenazas planteadas por el cambio climático, la desertificación y la pérdida de biodiversidad. Estas son: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNUCLD).

21 Ver Transformative action Convergence #43 on Integrated Land Use Planning.

22 Ver Pörtner et al. (2021).

23 Ibid.

24 Ver: UNEP (2021).

25 Ver in: ‘BioScience’, Volume 72, Issue 7, July 2022.

26 Ver: Scottish Government (2021).

27 Ver: Dialogue with #18 – Edinburgh Process – PÖST2020 (4post2020bd.net).

28 Incluyendo al Gobierno de Gales, el Gobierno de Quebec, el Comité Europeo de las Regiones y redes como ICLEI, el Grupo de Gobiernos Subnacionales Líderes (liderado por el Gobierno de Aichi) y Regiones para el Desarrollo Sostenible.

29 Ver: Edinburgh Declaration (2020).

30 Ver: CBD COP15 Decision 15/4.

31 Ver: ICLEI (2023) Subnational Governments & Cities at CBD COP15 Event Report.

32 Ver: CBD COP15 Decision 15/12.

33 Mirar: Post 2020 Video on Transformative actions needed for Target 12 implementation.

34 Mirar: Post 2020 Video on Transformative actions needed for Target 14 implementation.

35 Mirar: Post 2020 Video on Transformative actions needed for Target 18 implementation.

36 Ver: UNDP BIOFIN (2022).



Foto 1: Muestreo de biomasa de cultivos alternativos al final de la temporada de crecimiento en Lac Saint Pierre, Quebec. ©Élise Smedbo

Foto 2: Restauración ecológica en la Cuenca del Río Paraíba do Sul, Río de Janeiro. ©Gustavo Stephan

37 Ver: UNEP (2022).

38 Ver: OECD/UCLG (2016).

39 Ver: Soanes et al. (2017).

40 Ver: UNDP (2022).

41 Ver: OECD/UCLG (2022).

42 Ver: UNDP (2022).

43 Ver: OECD (2023).

44 La Decisión 15/8 del CDB sobre fortalecimiento de capacidades, desarrollo y cooperación técnica y científica reconoce la necesidad de fortalecer la cooperación para abordar las brechas de capacidad mediante la propuesta de un marco estratégico a largo plazo y mecanismos que reconozcan la importancia de los actores y redes subnacionales en promover el intercambio de aprendizaje y la cooperación científica.

45 Ver: Morchain & Terton (2022).

46 Ver: GEF (2023) and CBD (2023).

47 Ver: <https://www.un.org/en/common-agenda/summit-of-the-future>

48 Ver: Morchain & Terton (2022).

49 Ver: GEF (2023) and CBD (2023).

50 Ver: <https://www.un.org/en/common-agenda/summit-of-the-future>

4POST2020BD.NET
@4POST2020BD

Conexiones y Sinergias a nivel Subnacional

Aunque la ciencia señala claramente el camino a seguir, aún es necesario capitalizar acciones subnacionales de alto impacto; apoyar la implementación; replicar, y expandir las mejores prácticas y políticas subnacionales.

Este cambio transformador requerirá:

+ Difundir conocimientos y capacidades científicas:

Las oportunidades de desarrollo de capacidades deben adaptarse a todos los grupos de interés y a todos los niveles de gobierno, incluidas la promoción de capacidades técnicas y científicas para implementar enfoques y soluciones que integren la biodiversidad⁴⁷.

+ Gobernanza transformadora a todos los niveles de gobierno:

Aprovechar los marcos e instrumentos de política internacional, incluida la formalización del papel que juegan los gobiernos subnacionales en el reporte y el monitoreo de los ODS, Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, Planes Nacionales de Adaptación y Estrategias y Planes de Acción Nacionales para la Biodiversidad. Esto generará mejores sinergias entre la biodiversidad y el clima en el terreno, y soluciones exitosas que puedan escalarse a nivel nacional⁴⁸.

+ Promover soluciones innovadoras, integradas en varios sectores con co-beneficios para la naturaleza y las personas:

Los gobiernos subnacionales están preparados para implementar enfoques paisajísticos e integrados, SbN y enfoques ecosistémicos que aborden múltiples desafíos. Las políticas y acciones que promueven el uso y manejo sostenible de la tierra y la biodiversidad, así como aquellas que brindan oportunidades económicas para las comunidades locales, pueden conducir a resultados tangibles en la mitigación del cambio climático, fomentar una transición justa, fortalecer la justicia climática al promover la resiliencia de comunidades vulnerables y producir resultados positivos para la naturaleza.

+ Agilizar el flujo de dinero:

Hacer que la financiación global esté disponible para la implementación es esencial para una acción rápida. Los mecanismos de financiamiento y los fondos globales, incluido el recientemente lanzado Fondo del Marco Global de Biodiversidad⁴⁹, deberían estar disponibles para todos los niveles de gobierno. Los gobiernos subnacionales podrían canalizar fondos a los grupos de interés locales e implementar estrategias. Los puntos focales nacionales para las agencias y los fondos multilaterales deben priorizar la financiación para acciones subnacionales que contribuyan directamente al logro de metas y la armonización de instrumentos políticos nacionales. En vista de la variedad de contextos legales y administrativos, los gobiernos subnacionales deben promover el desarrollo de capacidades para acceso a los mecanismos de financiamiento disponibles, ya sean domésticos, internacionales, públicos y/o privados y priorizar las asociaciones público-privadas para maximizar la flexibilidad y adaptabilidad a diferentes mecanismos financieros.

3. GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO LABORATORIOS Y EVALUADORES DE SOLUCIONES EFICIENTES

Mirando hacia la Cumbre del Futuro en 2024⁵⁰, que irá más allá de la Agenda 2030, la COP16 del CDB dará inicio a la implementación del marco mundial. Junto con la creciente importancia de definir el objetivo global sobre adaptación en el marco del Acuerdo de París, la visión, experiencia y liderazgo de los gobiernos subnacionales pueden aprovecharse para proporcionar soluciones inclusivas e integradoras que aborden simultáneamente las agendas climáticas, de biodiversidad y de los ODS.

Los gobiernos subnacionales son un vasto laboratorio territorial. Prueban soluciones que generan sinergias entre los desafíos climáticos, de biodiversidad, de justicia y de desarrollo; conducen a un uso eficiente de recursos a menudo limitados y pueden garantizar que todas las acciones también se midan por su efectividad en mejorar la prosperidad, el bienestar y los medios de vida de las poblaciones locales, así como las oportunidades para las generaciones futuras. Sus buenas prácticas pueden escalarse y difundirse, alimentando la formulación de políticas a nivel nacional e internacional. Alinear las agendas internacionales de clima y biodiversidad a nivel territorial es una de las formas más poderosas de avanzar y puede ayudar a abordar las crisis planetarias que enfrentamos, construyendo un futuro sostenible y próspero para todos.



TRANSFORMATIVE
CBD COP15_KUNMING/MONTREAL 2022
ACTIONS.

TOGETHER
FOR NATURE
& PEOPLE.

EL PROYECTO "APOYO DE LA UE - MARCO PARA LA BIODIVERSIDAD DESPUÉS DEL 2020" ES FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA Y EJECUTADO POR EXPERTISE FRANCE. SU OBJETIVO ES FACILITAR LA PRONTA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO MUNDIAL DE BIODIVERSIDAD TRANSFORMADOR PARA DESPUÉS DE 2020.



ESTA PUBLICACIÓN HA SIDO FINANCIADA POR LA UNIÓN EUROPEA. SU CONTENIDO ES RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DEL PROYECTO "POST-2020 BIODIVERSITY FRAMEWORK - EU SUPPORT" Y NO REFLEJA NECESARIAMENTE LAS OPINIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.

EN COLABORACIÓN CON:



CON EL APOYO DE BENOIT RIGAUD,
SECRETARIO DEL COMITÉ ASESOR
SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO DE QUEBEC.