



Planes Nacionales de Adaptación: Lecciones aprendidas del Ecuador



Ecuador es un país andino situado al noroeste de América del Sur; tiene una superficie total¹ de 256.370 km², incluidas las Islas Galápagos, y 16,3 millones de habitantes, según datos de 2015². La cordillera de los Andes divide el territorio continental del Ecuador en tres regiones diferentes: región costera, región andina y región amazónica. El Ecuador es uno de los 17 países del mundo con los niveles más altos de diversidad biológica y con una gran variedad de especies endémicas. El clima del Ecuador es muy variado y depende en gran medida de la altitud y su orografía. En los valles montañosos se cuenta con un clima templado durante todo el año, en las zonas costeras se registra un clima subtropical húmedo y en las tierras bajas predominan los bosques lluviosos. Hay dos estaciones principales diferenciadas por la distribución de las lluvias: la estación lluviosa y el verano o estación seca.

La economía ecuatoriana depende sobre todo de sus recursos petroleros, que, en los últimos años, han representado más del 40%

de los ingresos de exportación del país. Además, Ecuador es uno de los principales países exportadores de cacao fino de aroma, banano, flores y otros productos agrícolas. El índice de desarrollo humano del Ecuador en 2017 era de 0,752, es decir, el país está dentro de la categoría de desarrollo humano alto y ocupa el puesto 87 de 188 países y territorios³. Entre los años 2006 y 2014, el PIB del Ecuador creció en promedio 4,3%, impulsado por los elevados precios del petróleo y el gran volumen de financiación exterior, que permitió incrementar el gasto social y realizar importantes inversiones, especialmente en los sectores energético, infraestructura y transporte. Según datos oficiales, durante ese período, la pobreza se redujo del 37,6% al 22,5%⁴.

El Ecuador se caracteriza por su gran diversidad cultural, expresada a través de sus pueblos y nacionalidades indígenas y sus múltiples prácticas socioculturales. En el Ecuador cohabitan 14 nacionalidades ecuatorianas, cada una con su propia lengua y su propia cultura.

Riesgos del cambio climático

La variabilidad climática en el Ecuador está estrechamente relacionada con el fenómeno de El Niño Oscilación del Sur (ENSO), registrándose un aumento de las lluvias y las inundaciones en la región costera y en los Andes Occidentales, y sequías en las regiones septentrionales y orientales. Acorde a las proyecciones climáticas que constan en la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (MAE, 2017) en Ecuador se prevé se presente una tendencia hacia la elevación de las temperaturas entre 0,9°C y 1,7°C hasta mediados del siglo, y entre 0,9°C y 2,8°C para el período 2071-2100. El deshielo de los glaciares, el incremento de la temperatura y un aumento de las lluvias extremas son algunas de las tendencias observadas en el Ecuador.

A mediano y largo plazo, se prevé que el cambio climático tenga efectos importantes en el país: intensificación de los fenómenos meteorológicos extremos (ej., fenómeno de ENSO); elevación del nivel del mar; retroceso

acelerado de los glaciares; descenso de la escorrentía anual y mayor vulnerabilidad de los recursos hídricos; mayor vulnerabilidad ante inundaciones y sequías prolongadas; aumento de la transmisión del dengue y otras enfermedades tropicales; proliferación de poblaciones de especies invasivas en las Galápagos y otros ecosistemas sensibles del Ecuador continental; y extinción de determinadas especies. Algunos de estos efectos ya son percibidos en la actualidad.

Se prevé que estos efectos repercutan negativamente en la población, las infraestructuras y la producción de cultivos del Ecuador, en particular teniendo en cuenta que la agricultura ya es vulnerable a las actuales fluctuaciones del clima. Las estimaciones indican que, para 2025, el país podría perder, aproximadamente, 5.600 millones de dólares debido a los fenómenos meteorológicos extremos intensificados por el cambio climático (Amat, León 2008)⁵.



Empowered lives.
Resilient nations.





Políticas, planificación y presupuesto

El Ministerio del Ambiente, ha realizado importantes avances en la creación de un marco normativo para la gestión del cambio climático, entre los que cabe señalar los siguientes: 1) inclusión de referencias específicas sobre el tema en la Constitución vigente y, a partir de 2009, en los Planes Nacionales de Desarrollo (versiones 2009-2013, 2013-2017 y 2017-2021); 2) inclusión de la adaptación y la mitigación del cambio climático y la mitigación entre las políticas gubernamentales clave (Política de Estado)⁶; 3) marco jurídico contenido en el Libro Cuarto "Del Cambio Climático" del Código Orgánico Ambiental⁷; 4) establecimiento de una Subsecretaría de Estado para el Cambio Climático en el Ministerio de Ambiente; 5) inclusión de valores de referencia específicos y directrices metodológicas para la planificación sectorial y local que contribuyan a la gestión del cambio climático, como por ejemplo, el Código Orgánico para la Planificación y Finanzas Públicas; y, la "Guía explicativa" elaborada por el Ministerio del Ambiente que orienta la elaboración de planes locales de cambio climático; y 6) creación del Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC), órgano de alto nivel encargado de la coordinación general e intersectorial en este ámbito.

La Constitución de la República de Ecuador es pionera a nivel mundial en el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza y en ella se menciona la necesidad de adoptar medidas transversales y adecuadas para mitigar el cambio climático y proteger a la población en riesgo.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático, aprobada en 2012, ofrece una visión hasta 2025, persigue el establecimiento de un objetivo a largo plazo para la gestión del cambio climático en el país y propone diversos ámbitos de trabajo para la adaptación y la mitigación del cambio climático. En referencia a la adaptación, dicha estrategia define varios sectores o ámbitos de trabajo prioritarios, teniendo en cuenta los objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Estos sectores son: 1) soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca; 2) sectores productivos y estratégicos; 3) salud; 4) patrimonio hídrico; 5) patrimonio natural; 6) asentamientos humanos. La atención a los grupos más vulnerables y la gestión de riesgos son enfoques transversales a tenerse en cuenta en todos estos sectores.

Sectores prioritarios para la adaptación definidos en la ENCC



soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca



sectores productivos y estratégicos



salud



patrimonio hídrico



patrimonio natural



asentamientos humanos

La Estrategia Nacional de Cambio Climático se aplica en el marco de tres planes nacionales que empezarán a ser desarrollados a corto plazo: 1) Plan Nacional de Creación y Fortalecimiento de Condiciones; 2) Plan Nacional de Adaptación; y 3) Plan Nacional de Mitigación. Desde la perspectiva del país, el Plan Nacional de Adaptación tiene como finalidad crear y reforzar la capacidad adaptativa para hacer frente a los efectos negativos del cambio climático, reducir la vulnerabilidad a escala nacional, sectorial y local, y contribuir al desarrollo sostenible del país.

Por otra parte, en el marco de los compromisos asumidos por Ecuador para dar cumplimiento a las previsiones del Acuerdo de París, actualmente se está formulando la Contribución Determinada a nivel nacional (NDC)⁹, que incluye el abordaje de la temática de adaptación al cambio climático en sectores prioritarios definidos en la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Las metas adaptativas a incluirse en la NDC estarán orientadas, fundamentalmente, a la generación de condiciones necesarias para facilitar la gestión de adaptación al cambio climático y posibilitar la integración de la adaptación en la planificación del desarrollo a escala nacional, sectorial y local.

A la fecha se dispone de múltiples estudios, investigaciones y análisis sobre clima, variabilidad y cambio climático que permiten contar con información de base para la estimación de amenazas, impactos y riesgos asociados a los cambios del clima. De igual manera, en años anteriores se han implementado diversas iniciativas y proyectos de adaptación, la mayoría con carácter piloto, que han dejado invaluable lecciones y aprendizajes útiles para la gestión de la adaptación al cambio climático, y más recientemente se han definido algunos indicadores que permitirán medir los avances y resultados de la adaptación en el país, en términos de la reducción de la vulnerabilidad a nivel sectorial y territorial.

Implementación de las acciones de adaptación

Desde la creación de la SCC en el 2009, se han implementado y se vienen implementando múltiples proyectos, medidas e iniciativas de adaptación, liderados por el Ministerio del Ambiente, por agencias y organismos de la cooperación internacional y por parte de algunos Gobiernos Autónomos Descentralizados. Algunas de las iniciativas y proyectos más representativos son:

- Proyecto de Adaptación al Impacto del Retroceso Acelerado de Glaciares en los Andes Tropicales.
- Proyecto de Adaptación al Cambio Climático a través de una efectiva gobernabilidad del agua en el Ecuador.
- Gestión de Adaptación al Cambio Climático.
- Proyecto de Fortalecimiento de la Resiliencia de las Comunidades ante los efectos adversos del Cambio Climático con énfasis en Seguridad Alimentaria.
- Programa Cambio Climático, Biodiversidad y Desarrollo Sostenible.
- Análisis de Vulnerabilidad de Centrales Hidroeléctricas emblemáticas ante los efectos del Cambio Climático.
- Proyecto de Integración de las áreas protegidas del Bioma Amazónico.
- Proyecto de Adaptación al Impacto del Cambio Climático sobre el Agua.
- Gestión Integrada para la lucha contra la desertificación, degradación de la tierra y adaptación al Cambio Climático.
- Proyecto de Ganadería Clímicamente Inteligente.
- Programa Regional: Estrategias para la adaptación al cambio climático basada en ecosistemas en Ecuador y Colombia.
- Proyecto de Fortalecimiento de la capacidad adaptativa a través de la seguridad alimentaria y nutricional con medidas de fortalecimiento de acciones de paz, dirigidas hacia comunidades afro e indígenas en frontera colombo-ecuatoriana.
- Incremento de la capacidad adaptativa de poblaciones, ecosistemas y sistemas hidroeléctricos ante los efectos del Cambio Climático.

Entre las actividades llevadas a cabo en el marco de dichos proyectos cabe señalar estudios de vulnerabilidad a nivel local, acciones de fortalecimiento de capacidades, medidas de adaptación en temas como: gestión de recursos hídricos y cuencas hidrográficas; retroceso de los glaciares; áreas protegidas; adaptación basada en ecosistemas; agricultura; ganadería; soberanía y seguridad alimentaria; etc.

La Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático en Ecuador (MAE, 2017) resume los avances realizados hasta el momento en torno a la adaptación, referidos a estudios e investigaciones sobre las evidencias del cambio climático y la comprensión de sus efectos, y sobre los avances de la adaptación en los ámbitos de la salud pública, los recursos hídricos, las áreas protegidas, la agricultura, entre los principales.

El proceso del Plan Nacional de Adaptación (PNA)

Acuerdos institucionales

Los actores clave en el proceso del PNA son los miembros del Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC), establecido en 2010 como órgano gubernamental para la coordinación y la ejecución integral de las políticas nacionales en materia de cambio climático y de la Estrategia Nacional de Cambio Climático. El CICC, tiene un carácter intersectorial y está encabezado por el Ministerio del Ambiente, a través de su Subsecretaría de Cambio Climático, que actúa como Secretaría Técnica del Comité, y tiene a su cargo las siguientes funciones: coordinación de políticas y estrategias sobre la materia, concienciación sobre la problemática climática, planificación de la gestión del cambio climático a nivel nacional, gestión de la información, vigilancia del cumplimiento de los acuerdos y normas nacionales e internacionales sobre cambio climático y, relacionamiento con la asistencia técnica internacional.

Actividades claves del Plan Nacional de Adaptación

La Tercera Comunicación Nacional sobre cambio climático (MAE, 2017) puede considerarse un instrumento precursor del proceso del PNA, teniendo en cuenta la metodología y los acuerdos institucionales establecidos para su elaboración. El proceso de la TCN se centró en tres líneas de acción: 1) institucionalización de la información, que incluía la promoción de reuniones de coordinación entre los actores institucionales; 2) un enfoque centrado en la gestión local, que tenía en cuenta la necesidad de implementar acciones de adaptación y mitigación desde una perspectiva local; 3) desarrollo de capacidades. En el marco de la elaboración de la TCN se organizaron 37 talleres para el fortalecimiento de capacidades e intercambio de información, que contaron en total con 2,051 participantes.

Ecuador empezó la puesta en marcha del PNA en el mes de febrero de 2017 con un taller de socialización en el que participaron los principales actores del país en el ámbito de la adaptación al cambio climático. Este taller constituyó el inicio de un proceso de consulta con miras a preparar una hoja de ruta para el PNA. Entre los participantes en este taller se contó con representantes de la mayoría de los ministerios sectoriales, delegados de gobiernos locales y de sus órganos asociativos, organismos especializados (por ejemplo, el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología), organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Sobre la base de los resultados de este taller, en función de los objetivos nacionales y teniendo en cuenta el cúmulo de experiencias adquiridas y lecciones aprendidas en materia de adaptación al cambio climático, se elaboró una propuesta de formulación del PNA para Ecuador para acceder a recursos del Fondo Verde para el Clima (FVC), que fue presentada en 2017 y finalmente aprobada en julio de 2018.

Programas de apoyo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) prestó asistencia para la elaboración de la Tercera Comunicación Nacional y el examen del gasto público para cuestiones climáticas y sus aspectos institucionales. Además, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa Mundial de Apoyo a los Programas Nacionales de Adaptación proveyeron asistencia técnica en la fase de preparación de la propuesta del Plan Nacional de Adaptación de Ecuador, presentada al FVC, que tiene como fin ulterior la integración de la variable de adaptación en la planificación del desarrollo.

Desafíos

Los principales desafíos, obstáculos y carencias que deben abordarse para poner en marcha el proceso del Plan Nacional de Adaptación en el Ecuador están relacionados, en particular, con la limitada disponibilidad de políticas y normas técnicas necesarias para integrar la adaptación al cambio climático en la planificación del desarrollo a nivel sectorial y territorial. No existen datos suficientes que sirvan de base para una planificación del desarrollo adecuada, la resolución y exactitud de las proyecciones climáticas son insuficientes y también lo es la cobertura territorial y enfoque sectorial de la mayoría de estudios de vulnerabilidad existentes. Además, la capacidad de análisis para evaluar el riesgo climático a nivel sectorial y territorial, y para diseñar e implementar soluciones adaptativas en esos ámbitos, es todavía limitada.

Éxitos/lecciones aprendidas

La gestión de la adaptación ha evolucionado a partir de las lecciones aprendidas en proyectos piloto de adaptación, a escala local, que han sentado las bases que hoy orientan la gestión adaptativa en el país.

Aspectos como la relevancia de la participación ciudadana e institucional como elemento clave para asegurar la sostenibilidad, réplica y/o escalamiento de las medidas de adaptación, han sido comprendidos e incorporados en los nuevos emprendimientos.

Otro éxito clave ha sido asegurar el empoderamiento de beneficiarios y actores locales, mediante el fortalecimiento de capacidades institucionales, la concienciación ciudadana, el reconocimiento y justa apreciación de los saberes tradicionales y ancestrales, etc. Integrar la adaptación en la planificación del desarrollo local también tiene antecedentes favorables en Ecuador, pues desde 2014 se impulsó a los Gobiernos Locales a que generen planes de cambio climático.



¿Cuál es el proceso para formular y ejecutar planes nacionales de adaptación (PNA)?

La Conferencia de las Partes (CdP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático estableció el proceso de Planes Nacionales de Adaptación (PNAs) en el 2010, para fortalecer la planificación de la adaptación al cambio climático a mediano y largo plazo. Los objetivos del proceso de los PNAs son de reducir la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático y de integrar la adaptación en la planificación del desarrollo a diferentes niveles. El proceso de los PNAs es multi-sectorial, involucrando a los Ministerios del Ambiente, Planificación y Finanzas, y otros Ministerios clave. Mediante mayor integración y coordinación institucional en la planificación de la adaptación, los PNAs pueden fortalecer procesos nacionales de planificación del desarrollo, salvaguardar logros de desarrollo y fomentar resiliencia.



“La adaptación al cambio climático constituye una prioridad para nuestro país y, por tanto, todo esfuerzo orientado hacia su efectiva instrumentación y posterior implementación de acciones que reduzcan la vulnerabilidad o incrementen la resiliencia de los sistemas humanos y naturales del Ecuador, redundan positivamente en el propósito del país de alcanzar su desarrollo de manera sostenible”

María Victoria Chiriboga – Viceministra del Ministerio del Ambiente.

Oportunidades y próximos pasos

El Plan Nacional de Adaptación brinda una oportunidad para poner en práctica los objetivos y las prioridades establecidos en la Constitución del Ecuador, el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Cambio Climático, así como para aprovechar las lecciones aprendidas de las acciones e iniciativas de adaptación implementadas hasta el momento. Los recursos del Fondo Verde para el Clima para la preparación del PNA proporcionarán financiación inicial para abordar las brechas, carencias y necesidades más urgentes detectadas por las partes interesadas, mediante:

- 1) Mejora de la cobertura y resolución espacial y temporal de las proyecciones climáticas y los análisis de riesgos climático y vulnerabilidad;
- 2) Fortalecimiento de capacidades institucionales para facilitar la gestión de riesgos climáticos;
- 3) Generación de instrumentos técnicos y normativos que faciliten la integración de la adaptación al cambio climático en los procesos de planificación y presupuestación del desarrollo a nivel sectorial, territorial y local;
- 4) Diseño de mecanismos de medición, reporte y verificación del proceso del PNA y para las acciones de adaptación que se planteen;
- 5) Formulación de estrategias para garantizar el financiamiento y la sostenibilidad de los procesos adaptativos que se implementen, y para afianzar el compromiso del sector privado en tales iniciativas.

El impacto esperado de estas actividades es disponer de bases suficientes para la integración de la adaptación y el riesgo climático en la planificación del desarrollo a escala nacional, sectorial y local.

Referencias importantes

- Tercera Comunicación Nacional sobre cambio climático (MAE, 2017). (http://unfccc.int/resource/podcast/nc2/tercera_comunicacion_nacional_ante_la_unfccc_del_ecuador.zip)
- Estrategia Nacional de Cambio Climático (MAE, 2012). (<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ecu140074.pdf>)
- Plan Nacional de Desarrollo (versiones 2009-2013, 2013-2017 y 2017-2021). (<http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional#tabs1>)

Notes

¹ Tercera Comunicación Nacional. MAE, 2017.

² Estadísticas de población y migración 2010 – 2020. Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2016

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre desarrollo humano, 2017.

⁴ Banco Mundial, perfil del país

⁵ Amat y C León. 2008. “El cambio climático no tiene fronteras, impacto del cambio climático en la Comunidad Andina”. Secretaría General de la Comunidad Andina. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Lima, Perú 2008.

⁶ Decreto Ejecutivo 1815 - Julio de 2009

⁷ Artículo 247

La traducción de este documento del inglés al español fue apoyada por Luisa Merchán bajo el programa VNU Voluntarios Online.

Puesto 87
de 188 países en el Índice de Desarrollo Humano.

Para 2025 se prevén pérdidas por valor de **5,600 millones de dólares** vinculadas a fenómenos meteorológicos extremos.

6 sectores
prioritarios para la adaptación según la ENCC

Sobre el NAP-GSP

El Programa de Apoyo Global para Planes Nacionales de Adaptación (NAP-GSP) es un programa conjunto del PNUD y ONU Ambiente iniciado en el 2013 y financiado por el Fondo para los Países Menos Adelantados (LDCF) y el Fondo Especial para el Cambio Climático (SCCF) del Fondo del Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF). El NAP-GSP y sus socios apoyan a los países en vías de desarrollo a identificar las necesidades técnicas, institucionales y financieras necesarias para integrar la adaptación en los procesos de planificación y financiación a mediano y largo plazo. El NAP-GSP ofrece apoyo técnico a países para sus procesos PNA y facilita el intercambio de conocimiento sobre PNAs.

NAP-GSP
NACIONAL ADAPTATION PLAN GLOBAL SUPPORT PROGRAMME

Correo electrónico:

Rohini.kohli@undp.org
Mozaharul.alam@unep.org

Para más información y divulgación:

Esther.Lake@un.org

Página web:

<http://globalsupportprogramme.org/nap-gsp>