



PAQUETE DE TRABAJO 4:
HABILITAR LA GOBERNANZA
PARA LA TRANSFORMACIÓN

UTILIZANDO VALORES PARA PRIORIZAR POLÍTICAS DE RESTAURACIÓN DE TURBERAS A NIVEL NACIONAL

RAINFOREST
POLICY BRIEF
AGOSTO 2025

Elaborado por:
Christopher Wong

wong@iiasa.ac.at
horizon.eu/wp4.html



This project is funded by the European Union's Horizon Europe research and innovation programme under grant agreement no. 101081744.

La importancia de la restauración de las turberas

Las turberas de Europa son fundamentales para la mitigación del cambio climático y la biodiversidad, ya que son los sumideros de carbono terrestres más eficaces del mundo y sirven como hábitats y refugios para numerosas especies endémicas y migratorias.

Sin embargo, tradicionalmente, la gestión de las turberas se ha centrado en actividades económicas que producen beneficios económicos, como la producción agrícola, el pastoreo de ganado y la extracción de turba para combustible, que degradan las turberas.

Estas actividades tienen un impacto negativo en otros beneficios que se pueden obtener de unas turberas en buen estado, como el almacenamiento y la captura de carbono, la protección de la biodiversidad, la gestión del agua y las inundaciones, y las actividades culturales y recreativas. Por ejemplo, el drenaje y la conversión de las turberas en tierras agrícolas las transforman en fuentes netas de emisiones de gases de efecto invernadero [1]. Actualmente, en la UE, la agricultura en turberas drenadas representa la mayor parte de las 220 Mt de CO₂eq emitidas al año (-5 % del total de las emisiones de la UE), pero podría convertirse en un sumidero de carbono en escenarios de protección y restauración modelizados [2][3].

En respuesta a la creciente concienciación sobre los beneficios de unas turberas en buen estado de funcionamiento, se han intensificado los esfuerzos para restaurarlas, como los que forman parte del Programa LIFE de la UE, y la inclusión de metas de restauración de turberas en reglamentos clave de la UE, como la muy controvertida Ley de Restauración de la Naturaleza de la UE y las Buenas Condiciones Agrícolas y Ambientales (GAEC) 2 como parte de la Política Agrícola Común (CAP) 2023-2027. Si bien estas políticas muestran un fuerte compromiso, persiste un importante déficit de aplicación.

Comprender los valores puede contribuir a la priorización de políticas nacionales

En el Informe de Evaluación del IPBES (2022) sobre los diversos valores y la valoración de la naturaleza, los valores y las cosmovisiones se identifican como «puntos de influencia profundos» que aumentan la eficacia y la estabilidad de las intervenciones políticas, ya que repercuten en la aceptabilidad de las políticas al adherirse a las cosmovisiones y los valores de las partes interesadas [4]. Un avance clave para la utilización de las cosmovisiones como punto de influencia para mejorar la viabilidad de las vías políticas es la comprensión de la importancia de las preferencias en materia de justicia, ya que la percepción de equidad de las políticas es fundamental para su aceptabilidad.

El análisis de la competencia política en materia de restauración de turberas pone de relieve los intereses en conflicto y los diferentes enfoques de las partes interesadas, como los grupos conservacionistas, las comunidades locales y los grandes propietarios de tierras, en cuanto a los métodos y objetivos de la restauración. Estos conflictos se ven influidos por las diversas perspectivas sobre lo que constituye un «problema» y una «solución» para la degradación de las turberas, influidas por los valores de la naturaleza, las preferencias en materia de justicia y los intereses económicos, lo que puede obstaculizar el consenso político y la aplicación efectiva de las políticas. Comprender estas visiones políticas contrapuestas es fundamental para desarrollar enfoques de gobernanza integrados que permitan lograr una restauración de turberas exitosa y sostenible a largo plazo.

Durante este proyecto de investigación, identificamos tres obstáculos clave para la restauración de las turberas a nivel nacional y subnacional mediante entrevistas con partes interesadas y revisiones de documentos en un estudio comparativo entre Irlanda y Austria.

Tres obstáculos clave para la restauración de las turberas



Information Costs and Peatland Mapping

Costos de información y cartografía de las turberas

Para las partes interesadas, como las ONG conservacionistas y los organismos gubernamentales, que otorgan un gran valor instrumental a la naturaleza en forma de cumplimiento de objetivos ambientales, como la captura de carbono y el aumento de la biodiversidad, la principal barrera identificada fue los costos de la información y la cartografía de las turberas. Tal y como se establece en las intervenciones de la CAP de Irlanda, estas se rigen por el principio de «la acción adecuada en el lugar adecuado», donde la ubicación y la idoneidad de las intervenciones se consideran factores clave. Para poder aplicar esto de manera adecuada a la restauración de turberas, es necesario conocer la ubicación de las turberas, incluyendo su estado actual (profundidad de la turba y altura del nivel freático), el impacto del clima en su viabilidad a largo plazo, el uso actual y la viabilidad comercial. Actualmente, no se dispone de esta información para poder realizar evaluaciones precisas de los mejores sitios en los que invertir en medidas de restauración, ya sea en Irlanda o en Austria, con el fin de maximizar los beneficios ambientales.

Estas partes interesadas también se inclinaban por la toma de decisiones dirigida por expertos y por enfoques regulatorios de arriba hacia abajo (*top down*) para promover el cambio, por lo que sus preferencias políticas se orientaban hacia una mayor protección normativa de las turberas intactas para detener cualquier degradación y pérdida adicionales de los servicios ecosistémicos, y hacia métodos de conservación tradicionales, como las áreas protegidas, para crear zonas húmedas naturales.



Investment Cycle and Valuation of Ecosystem Services

Ciclo de inversión y valoración de los servicios ecosistémicos

Para las partes interesadas, como los grupos de presión de propietarios de tierras, que otorgan un alto valor instrumental a la naturaleza en forma de extracción de valor comercial, la cuestión clave identificada fue la valoración de los servicios ecosistémicos. Dado que, en la mayoría de los casos, los servicios ecosistémicos que proporcionan las turberas intactas se consideran un bien público, su conservación es financiada por organismos gubernamentales que establecen el valor de este bien. El problema señalado por muchas de las partes interesadas, que actualmente se dedican a la explotación comercial de las turberas, era que el valor actual otorgado por los gobiernos a los servicios ecosistémicos era demasiado bajo para promover la restauración de las turberas y que la financiación concedida no era lo suficientemente fiable como para garantizar la inversión necesaria para las actividades de restauración. Para obtener el apoyo de los propietarios de turberas explotadas comercialmente se requería una valoración más alta de los servicios ecosistémicos con garantías a más largo plazo para que las inversiones necesarias fueran viables.

Estas partes interesadas mostraron preferencia por los mecanismos de mercado y hacia los derechos de propiedad y soberanía sobre la tierra.



Historical National Policy and Path Dependency

Política nacional histórica y dependencia de la trayectoria

Para las partes interesadas, como los pequeños productores, que valoran mucho la importancia de la cultura local en la valoración de las turberas como elemento central para un uso más sostenible de la tierra y se muestran críticos con las valoraciones puramente instrumentales, acompañadas de una escasa consideración por la autonomía de la naturaleza, prefiriendo paisajes gestionados, se identificaron como principales obstáculos las políticas históricas y la cultura local que habían creado una dependencia en la trayectoria para la gestión de las turberas.

En el caso de las turberas de Irlanda y Austria, y de la mayor parte de otras zonas de Europa hasta hace muy poco, las políticas relativas a las turberas se han centrado en el drenaje y la creación de tierras explotables comercialmente. Estas políticas han dado lugar a valoraciones de las turberas que dan prioridad a la extracción de utilidades privadas a expensas de los bienes públicos que proporcionan los servicios ecosistémicos de las turberas intactas. Esto ha llevado a considerar las turberas sin drenar como improductivas e incluso como lugares propicios para la propagación de enfermedades. Para cambiar la percepción de las turberas intactas se necesitan recursos educativos y una financiación pública adecuada.

Estas partes interesadas tienden a participar en gran medida en la toma de decisiones con la población local y muestran un gran interés por el desarrollo local y la protección de los grupos vulnerables.

Recomendaciones

- **En cuanto a la barrera de los costos de información y la cartografía de las turberas, los responsables políticos deberían dar prioridad a la recopilación y la precisión de los datos para respaldar la asignación de fondos.**

Al centrarse en reducir los costos de información para adoptar medidas de protección eficaces, se puede aumentar la eficiencia de la asignación de fondos para obtener los beneficios deseados, como la captura de carbono y la protección de la biodiversidad. Esto debería hacerse mediante teledetección, modelos estadísticos y verificación sobre el terreno, a través de informes de los propietarios de tierras y estudios ecológicos.

Esto se alinearía con las preferencias de las partes interesadas, que desean que la toma de decisiones esté dirigida por expertos y se centre en el cumplimiento de los objetivos ambientales mediante una gestión científica. También podría ajustarse a los objetivos obligatorios de restauración, siempre y cuando se centren específicamente en las turberas estatales, paraestatales y no explotadas comercialmente, a fin de reducir la oposición de otras partes interesadas.

- **En cuanto a la barrera del ciclo de inversión y la valoración de los servicios ecosistémicos, los responsables políticos deberían dar**

prioridad al establecimiento de un marco con normas claras sobre adicionalidad, cuantificación, monitoreo (hidrológico) y auditoría de los créditos de naturaleza.

Para promover la participación voluntaria, que es parte integral de los valores de esta vía, es necesario crear un mercado bien establecido y a largo plazo para el pago de los servicios ecosistémicos, como los créditos de naturaleza, que utilice el financiamiento del sector privado. Sin estas estructuras a largo plazo, los propietarios de tierras no tendrán incentivos para restaurar sus tierras, ya que las actividades comerciales actuales se considerarán una inversión más segura.

- **En cuanto a la barrera histórica de la política nacional y la dependencia de la trayectoria, los responsables políticos deben dar prioridad al conocimiento y la concienciación de la comunidad local a través de sitios de demostrativos.**

Es necesario brindar apoyo adicional a las iniciativas locales que difunden el conocimiento y la concienciación sobre las medidas de restauración de las turberas en los contextos locales para disipar los temores que suscita la «rehumectación», por ejemplo, mediante sitios de demostración.

Esto también estaría en consonancia con las preferencias de las partes interesadas que se inclinan por una toma de decisiones más voluntaria y local, y con las de quienes prefieren los paisajes gestionados, algo común entre la comunidad agrícola.

REFERENCIAS

- [1] Hemes, K. S., Chamberlain, S. D., Eichelmann, E., Anthony, T., Valach, A., Kasak, K., ... & Baldocchi, D. D. (2019). Assessing the carbon and climate benefit of restoring degraded agricultural peat soils to managed wetlands. *Agricultural and Forest Meteorology*, 268, 202214.
- [2] Humpenöder, F., Karstens, K., Lotze-Campen, H., Leifeld, J., Menichetti, L., Barthelmes, A., & Popp, A. (2020). Peatland protection and restoration are key for climate change mitigation. *Environmental Research Letters*, 15(10), 104093.
- [3] Günther A, Barthelmes A, Huth V, Joosten H, Jurasinski G, Koebisch F and Couwenberg J (2020). Prompt rewetting of drained peatlands reduces climate warming despite methane emissions *Nat. Commun.* 11 1-5.
- [4] IPBES. (2022). Methodological assessment of the diverse values and valuation of nature of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.6522522>.

ACERCA DE RAINFOREST HEU

Los sistemas de producción de alimentos y biomasa se encuentran entre los principales impulsores de la pérdida de biodiversidad a nivel mundial. Detener y revertir la pérdida de biodiversidad requiere, por lo tanto, un cambio transformador de los sistemas alimentarios y de biomasa, abordando el nexo de la producción agrícola, el procesamiento y transporte, el comercio minorista, las preferencias y dietas de los consumidores, así como la inversión, la acción climática y la conservación y restauración de ecosistemas. El proyecto RAINFOREST contribuirá a habilitar, escalar y acelerar el cambio transformador para reducir los impactos en la biodiversidad de las principales cadenas de valor de alimentos y biomasa. Junto con las partes interesadas, desarrollaremos y evaluaremos conjuntamente vías e intervenciones de cambio transformador justas y viables. Identificaremos las preferencias de las partes interesadas para una variedad de soluciones basadas en políticas y tecnología, así como facilitadores de gobernanza, para cadenas de valor de alimentos y biomasa más sostenibles. Luego, evaluaremos estas vías y soluciones utilizando una novedosa combinación de modelado de evaluación integrada, modelado insumo-producto (input-output) y Análisis de Ciclo de Vida, basándonos en estudios de caso en varias etapas del nexo, a diferentes escalas espaciales y niveles organizacionales. Este enfoque de coproducción permite la identificación y evaluación de puntos de influencia, palancas e impactos de cambio transformador justos y viables para conservar la biodiversidad (ODS 12, 14-15) que minimizan las compensaciones con objetivos relacionados con el clima (ODS13) y desarrollos socioeconómicos (ODS 1-3). Estableceremos puntos de influencia, impactos y obstáculos para el cambio transformador y proporcionaremos recomendaciones concretas y accionables para el cambio transformador dirigidas a consumidores, productores, inversionistas y responsables de políticas.