

## La Coordinación e Integración Vertical de Acciones Climáticas

*Documento preparado por el Grupo de Trabajo de Integración Sub-nacional (SNI-WG) de la Alianza Global de Bajas Emisiones (LEDS GP).*

*Scott A. Muller, [smuller@sig-gis.com](mailto:smuller@sig-gis.com); Lucila Capelli, [lucila@asociacionsustentar.org](mailto:lucila@asociacionsustentar.org)*

**Los actores no estatales (ANEs) tienen un rol fundamental en la consecución de las metas de desarrollo, tanto a nivel nacional como internacional. Mientras que diversas acciones por parte de los ANEs contribuyen a reducir la brecha de gases de efecto invernadero (GEI), existen también beneficios potencialmente significativos derivados de la mejora en la coordinación e integración vertical de estas acciones climáticas sub-nacionales.**

**Este informe sintetiza las observaciones y los temas principales que han surgido durante los últimos dos años de las actividades del Grupo de Trabajo de Integración Sub-nacional de la Alianza Global de Bajas Emisiones.<sup>1</sup> El informe también destaca brevemente las características de las agendas sub-nacionales y los procesos de integración vertical contenidos en los otros dos grandes acuerdos multilaterales de desarrollo sostenible y cambio climático suscriptos durante el año 2015.**

### 1.0 Ampliación a Escala de Acciones Climáticas

Luego de la publicación del Cuarto Informe de Evaluación del IPCC (AR4) en 2007, se produjo un aumento cuantitativo de las legislaciones nacionales referidas a cambio climático y, al mismo tiempo, se formalizaron numerosas políticas climáticas nacionales. Sin embargo, estos esfuerzos, de acuerdo al Quinto Informe de Evaluación presentado en 2014, no han logrado modificar sustancialmente la tendencia de las emisiones globales (IPCC, 2014). En este contexto, ante la evidencia de que los compromisos de mitigación actuales acordados por los gobiernos nacionales no limitarán el incremento promedio de la temperatura global de 1.5°- 2°C por encima de niveles pre-industriales, se destaca la importancia de “realizar acciones y escalar nuevos esfuerzos para aumentar el potencial de mitigación aún no explotado.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> <http://ledsgp.org/home>

<sup>2</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2014/tp/03.pdf>

En esta línea, con el fin de incrementar la reducción de los GEIs, el enfoque abordado por la COP21 establece dos vías estratégicas paralelas a promover. La primera es el innovador proceso ex-ante, a través del cual, los gobiernos nacionales presentan sus “contribuciones intencionalmente determinadas” (“intended nationally determined contributions” -INDCs, por sus siglas en inglés).<sup>3</sup> Es de esperar que estas INDCs jueguen un papel clave enmarcando los esfuerzos para lograr el objetivo principal alcanzado en la COP21 -crear un acuerdo climático universal legalmente vinculante.<sup>4</sup> Del mismo modo, la segunda estrategia destaca el papel de los gobiernos sub-nacionales (SNGs, por sus siglas en inglés), el sector privado y la sociedad civil en implementar acciones climáticas adicionales, liderar nuevas alianzas y promover un crecimiento verde.

De acuerdo al IPCC, los INDCs presentados no serán suficientes para desacoplar la tendencia global de emisiones. En este contexto, el liderazgo climático tanto de alcaldes como de empresarios se presenta como una oportunidad para continuar creando nuevas iniciativas climáticas “de abajo hacia arriba” y contribuir con reducciones adicionales de los GEIs.

## 2.0 Actores No Estatales

El uso del término actores no-estatales (ANEs) ha ido evolucionado y actualmente se utiliza para referirse tanto para actores públicos como privados. Este concepto engloba a diversos actores, desde ciudades, gobiernos provinciales y estados sub-nacionales, tanto como entidades del sector privado, ONGs, alianzas o redes de organizaciones y/o actores, entre otros grupos, ya sea con o sin fines de lucro. En resumidas cuentas, por ANEs se entiende a cualquier organización privada o pública por fuera de los gobiernos nacionales.

En los últimos años, se han presentado ambiciosas iniciativas climáticas por parte de ANEs a nivel sub-nacional. Mientras que estas iniciativas incluyen acciones específicas de reducción de GEI, también comprenden futuros compromisos con metas nacionales e intenciones de mitigar emisiones o crear resiliencia a los impactos del cambio climático. Comprenden además acciones tanto dentro del contexto urbano como en el transporte marítimo, la aviación, la agricultura, la silvicultura o los procesos industriales.

El lanzamiento de la Zona de Actores No-Estatales para la Acción Climática (the NAZCA Portal)<sup>5</sup> por el Gobierno del Perú y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en la COP20 durante diciembre del 2014, son una prueba de la relevancia de las acciones climáticas de los ANEs. Otras iniciativas en esta dirección son, por ejemplo, el “Climate Initiatives

---

<sup>3</sup> [http://unfccc.int/focus/indc\\_portal/items/8766.php](http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php)

<sup>4</sup> <http://www.cop21.gouv.fr/en/cop21-cmp11/cop21-main-issues>

<sup>5</sup> <http://climateaction.unfccc.int>

Platform,”<sup>6</sup> el “Carbon Disclosure Project,”<sup>7</sup> “We Mean Business,”<sup>8</sup> el “Covenant of Mayors,”<sup>9</sup> el “Compact of Mayors,”<sup>10</sup> el “Compact of States and Regions,”<sup>11</sup> y el “Under 2 MOU.”<sup>12</sup> Estas acciones climáticas innovadoras de los ANEs están generando impactos relevantes en términos ambientales, sociales y económicos en múltiples niveles.

### 3.0 El Grupo de Trabajo LEDS GP en Integración Sub-Nacional

Desde su lanzamiento en el 2011, la plataforma LEDS GP se ha expandido hasta incluir a más de 160 instituciones gubernamentales e internacionales. Dentro de las varias iniciativas de la Alianza Global, el grupo de trabajo temático sobre la Integración Sub-Nacional (GT-ISON)<sup>13</sup> fue creado en el 2013 para apoyar el aprendizaje y facilitar la colaboración entre gobiernos nacionales y sub-nacionales para acelerar la implementación de acciones climáticas efectivas. En conjunto con otros grupos de trabajo temáticos, el GT-ISON también provee asistencia técnica a distancia a demanda a través del Servicio Remote Expert Assistance on LEDS (REAL, por sus siglas en inglés).<sup>14</sup> Actualmente, el GT-ISON cuenta con la participación de más de 400 personas, entre gobiernos, instituciones, especialistas y tomadores de decisión.

En los últimos dos años, el GT-ISON ha realizado diversas actividades que incluyeron la participación en paneles de discusión en múltiples foros regionales y globales; encuentros de discusión y aprendizaje entre pares; publicación de reportes y estudios de caso; así como también facilitando talleres técnicos y brindando apoyo a demanda a través del servicio REAL. Este proceso ha generado importantes hallazgos, aprendizajes, y nuevas perspectivas sobre el potencial de la integración vertical y la coordinación de acciones climáticas sub-nacionales para acelerar y escalar las reducciones de emisiones tanto a nivel local como global.

### 4.0 Discusión

Los “límites políticos domésticos” han sido presentados como uno de los principales obstáculos para la asunción de compromisos más agresivos de reducción de emisiones en las INDCs (Aakre, 2014; Figueres, 2011; Green et al., 2014). Aparentemente, esto se debe a la dificultad que conlleva desagregar en gobiernos sub-nacionales metas climáticas nacionales, así como también a los retos sistémicos e institucionales que representan la integración de iniciativas y compromisos climáticos de

<sup>6</sup> <http://climateinitiativesplatform.org/index.php/Welcome>

<sup>7</sup> <https://www.cdp.net/en-US/Programmes/Pages/CDP-Cities.aspx>

<sup>8</sup> <http://wemeanbusinesscoalition.org/take-action>

<sup>9</sup> [http://www.covenantofmayors.eu/index\\_en.html](http://www.covenantofmayors.eu/index_en.html)

<sup>10</sup> <http://www.compactofmayors.org>

<sup>11</sup> <http://www.theclimategroup.org/what-we-do/programs/compact-of-states-and-regions/>

<sup>12</sup> [http://under2mou.org/?page\\_id=10](http://under2mou.org/?page_id=10)

<sup>13</sup> <http://ledsgp.org/working-groups/subnational-integration-of-leds>

<sup>14</sup> <sup>14</sup> <http://ledsgp.org/assistance>

**Potencialidades identificadas de la integración vertical y la coordinación de acciones climáticas a escala sub-nacional:**

- Reforzar las ambiciones de las estrategias nacionales hacia compromisos más agresivos de mitigación de los GEIs.
- Contribuir a reducir las restricciones políticas domésticas.
- Aumentar, al igual que destrabar, nuevas y adicionales oportunidades de mitigación al nivel sub-nacional.
- Acelerar la implementación efectiva de metas nacionales, estrategias y prioridades de desarrollo al desagregarlas localmente. Esto también puede generar oportunidades para facilitar abordajes comunes e incrementar co-beneficios, al conectar las prioridades locales con diversos objetivos de desarrollo.
- Mejorar la calidad y consistencia de los datos nacionales y sub-nacionales, fortaleciendo el monitoreo, reporte y verificación (MRV).
- Crear un ambiente más propicio para el financiamiento de infraestructura e inversiones del sector privado.
- Ayudar a expandir y acelerar el flujo de financiamiento climático internacional, público y privado, a ciudades, infraestructura urbana y prioridades locales.
- Posibilitar el aprendizaje efectivo y fortalecer las instituciones locales.
- Abordar los retos y los límites reconocidos con anterioridad a partir de las acciones sub-nacionales de los ANEs.
- Ayudar a abordar algunos de los retos persistentes en acciones colectivas en los acuerdos climáticos multilaterales.

los ANEs hacia marcos y metas nacionales. Sin embargo, cuando las ciudades, gobiernos sub-nacionales y el sector privado asumen un papel activo en el incremento de la generación de riqueza, el desarrollo de la infraestructura, la reducción de riesgos de desastres y la creación de estrategias de resiliencia al cambio climático; la colaboración, coordinación y apertura de sinergias al nivel sub-nacional se vuelve cada vez más relevante para lograr las metas nacionales y resolver el reto colectivo de modificar la tendencia de emisiones de GEIs para evitar el aumento de 1.5°- 2°C de la temperatura global.

## 4.1 Acelerar y Escalar

A la fecha, la observación más recurrente por parte de los participantes GT-ISN, en relación a cómo reducir las emisiones, ha sido la importancia de establecer mecanismos de comunicación y diálogo entre los diferentes niveles de gobierno y, al mismo tiempo, promover la participación del sector privado y la sociedad civil. Otro tema que resultó relevante fue la importancia de compartir información, recursos y experiencias entre departamentos de gobierno, con el objetivo de reducir los llamados compartimentos estancos.<sup>15</sup> Es decir, promover la interacción vertical y el flujo de información y datos entre gobiernos nacionales, regionales y municipales, como así también horizontalmente, entre diferentes ministerios nacionales o entre distritos en la misma metrópolis.

Por otro lado, los participantes destacaron también que la interacción regular, ya sea a través de un comité asesor ad hoc o a partir de los canales gubernamentales oficiales existentes, podía crear relaciones, mejorar la confianza, la transparencia y la rendición de cuentas, así como reforzar el sentimiento de pertenencia. De este modo, la participación coordinada y de manera regular puede ayudar a crear planes de acción enfocados en fortalecer las operaciones y la implementación, reduciendo el énfasis en las metodologías de control y ejecución. Dicho proceso permitirá dotar a las metas climáticas nacionales de mayor especificidad y factibilidad, al igual que acelerar la implementación efectiva de determinadas prioridades nacionales en el ámbito local, tanto por el sector privado como por el sector público.

Por último, fueron resaltados los abordajes que reconocen los diferentes niveles como parte del proceso de toma de decisiones. Esto permite influencia de abajo hacia arriba en las reglas diarias así como también en los protocolos que típicamente determinan la transferencia de recursos a gobiernos locales. Este enfoque contrasta con la estrategia heredada que establece que las reducciones de emisiones al nivel sub-nacional están impulsadas por penalidades ejecutadas al nivel nacional, vía restricciones y monitoreo de metas de arriba hacia abajo, motivado sea tanto por penalidades como por incentivos. Esto no quita, como fue reconocido por muchos participantes, el rol destacado que cumplen las prioridades nacionales de desarrollo en proveer los objetivos e incentivos necesarios para los compromisos climáticos de los ANEs. Más aún, muchos ANEs señalan que los decisores de política pública nacional pueden otorgar incentivos de arriba hacia abajo, legitimidad y autoridad que permitirían facilitar nuevas acciones a nivel sub-nacional, generando oportunidades de reducción de emisiones más profundas y, a menudo, financieramente provechosas.

En resumen, con el fin de aumentar y acelerar las acciones climáticas a nivel sub-nacional, múltiples estrategias de integración y coordinación pueden ser abordadas: desde el rol de la autoridad formal hasta incentivos informales para la colaboración.

---

<sup>15</sup> es decir, en este caso, la ausencia de comunicación y coordinación entre áreas de gobierno

## 4.2 Fortalecimiento de Capacidades

Otro punto importante mencionado durante los encuentros del GT-ISON ha sido el papel que la coordinación y la integración de diversas acciones climáticas de ANEs puede tener en crear capacidades domésticas multi-disciplinarias y transversales en general. Específicamente sobre el rol que los ANEs pueden tener conectando jurisdicciones, autoridades, inventarios de emisiones, iniciativas, asociaciones industriales y redes informales; creando así oportunidades para el aprendizaje, la cooperación y la resolución de problemas. Asimismo, estas conexiones fortalecen las habilidades institucionales y sistémicas para manejar información, implementar nuevas acciones, mejorar eficiencias, formar nuevas relaciones y promover cambios transformacionales. De este modo, más allá de la mitigación y la resiliencia, se espera que estos beneficios adicionales de mejoras en las capacidades domésticas institucionales y sistémicas permitan el compromiso e implementación de iniciativas grupales con objetivos de desarrollo complementarios (como por ejemplo, la mejora en las capacidades de respuesta ante desastres).

Claramente, las iniciativas climáticas de los ANEs al nivel sub-nacional cumplen también con un rol importante al ser pioneras y exploratorias. Tanto en países desarrollados como países en vías de desarrollo, la ausencia de normas, regulaciones, obligaciones formales, límites o penalidades marca una bajo umbral de entrada para la innovación y para el compromiso público con metas colectivas. Permite además la conformación de un espacio colectivo seguro de aprendizaje. Por estas razones, se espera que bajo una coordinación apropiada, las iniciativas climáticas de los ANEs a nivel sub-nacional puedan ser una forma productiva de ampliar la participación en estrategias de reducción de emisiones.

Se ha observado que fortaleciendo las interacciones y el intercambio de información entre las iniciativas existentes, y tomando un enfoque gradual e incremental hacia la integración vertical, se puede equilibrar efectivamente la tensión entre la factibilidad política y la eficiencia des-carbonizar la economía (Green et al., 2014). Con el paso del tiempo, este abordaje voluntario y escalado puede empezar a ordenar los métodos y probar nuevos estándares de medición, produciendo métricas más explícitas, mecanismos de reducción de emisiones relacionados con mercados y reglas, mejorando el monitoreo (MRV) y/o compromisos de emisión de carbono (Abbot et al., 2015).

Cuando esta experimentación y aprendizaje a nivel sub-nacional puede ser compartido e integrado entre los ANEs, no sólo se posibilitan convergencias y sinergias, sino que también ayuda a crear fuertes instituciones sub-nacionales y suavizar los obstáculos y los retos de las políticas domésticas.

## 4.3 Equidad Norte - Sur

Mientras que 195 países han firmado y participan activamente en la CMNUCC, investigaciones recientes concluyen que la gran mayoría de los ANEs que están actualmente participando en iniciativas climáticas transnacionales se encuentran en el hemisferio Norte (Widerberg et al., 2015). Por ende, con el crecimiento en emisiones de GEIs de países en vías de desarrollo, los marcos y las herramientas para apoyar y asistir la coordinación e integración vertical de acciones climáticas de los ANEs, representa más que sólo una estrategia de mitigación de GEIs. Puede además mejorar la



distribución equitativa de los beneficios de la des-carbonización, ya que incrementando la participación de los ANEs sub-nacionales en países en vías de desarrollo, se podrán generar mayores oportunidades en general y, al mismo tiempo, posibilitar una mayor captura de co-beneficios de acciones climáticas (por ejemplo, volatilidad reducida en el precio de la energía, menor polución aérea, etc.).

En esta misma línea, varias experiencias generales y anécdotas compartidas por los participantes en el GT-IsN apoyan este importante punto de promover la participación equitativa de ANEs de ambos hemisferios. En línea con esto, expresaron la importancia del apoyo de los gobiernos nacionales para:

- proveer oportunidades a los ANEs para identificar lecciones de iniciativas extranjeras de desarrollo;
- apoyar la creación de “masa crítica” y de “riesgo compartido” al nivel sub-nacional;
- estimular la excelencia a través de la cooperación y la competencia;
- permitir la movilidad internacional de profesionales y expertos locales para el aprendizaje, al igual que acelerar el abordaje de retos científicos y sociales transnacionales, como por ejemplo el manejo de incendios descontrolados, enfermedades infecciosas, respuestas a desastres naturales, etc.;
- mejorar el acceso de los ANEs sub-nacionales a oportunidades internacionales de financiamiento climático;
- ayudar a los ANEs a lograr beneficios estratégicos como mejoras en la reputación e incidencia de sus acciones; y
- mejorar el acceso y distribución de conocimiento, herramientas e infraestructura que pueden ser no costeables por iniciativas locales.

#### **4.4 Algunos retos para las acciones climáticas sub-nacionales**

La coordinación y la integración vertical también pueden tener una función importante en la superación de los retos particulares que enfrentan las acciones climáticas locales de los ANEs. Por ejemplo, como se describe arriba, pueden ayudar a mejorar el monitoreo y la verificación, estimulando la precisión, consistencia y utilidad de los datos o mercados.

Asimismo, otro factor importante y relevante en el incremento de la participación de los ANEs en discusiones climáticas globales, es el reconocimiento que las acciones climáticas a nivel sub-nacional tienen su propia particularidad y que no sólo implican descentralizar estrategias globales de mitigación.

Por ejemplo, muchas ciudades se ven más afectadas por los impactos locales directos de agentes terrestres y contaminantes climáticos de corta vida (CCVCs) que por los impactos causados por agentes atmosféricos. Específicamente, muchas comunidades son ahora conscientes del costo de los impactos de las llamadas “islas de calor urbano”, promotores físicos del cambio climático, a partir del aumento de superficies impermeables extensivas, calles angostas, altas concentraciones de material particulado, y/o escasez de áreas verdes en el ambiente urbano. Esto ha generado costos significativos a la salud humana, el uso de energía y la calidad del aire, entre otros impactos directos e indirectos. Así es que alrededor del mundo, los gobiernos sub-nacionales están enfocando sus acciones hacia estas causas físicas y locales del cambio climático. En este contexto, las mejoras en la coordinación entre gobiernos nacionales y sub-nacionales puede contribuir a compartir información y estrategias para explorar soluciones que tradicionalmente no han sido familiares a los gobiernos municipales, como la forestación, servicios ecosistémicos, agricultura peri-urbana o el nexo entre energía-agua-alimento.

Por último, a pesar del aumento de la consciencia y del desarrollo y oportunidades de mitigación en los ambientes urbanos, la dura realidad es que con las tasas actuales, el metabolismo urbano es, en general, completamente insostenible (UNHABITAT, 2012). A escala global, las ciudades se están expandiendo físicamente el doble de rápido que su población. En Latinoamérica, la región más urbanizada del mundo, esta tasa es tres veces más rápida que el crecimiento de sus poblaciones (UNHABITAT, 2013). Y a pesar de los avances tecnológicos en el campo de la energía y de la eficiencia de materiales, el consumo neto de recursos en las ciudades aún está en incremento (Moore, 2015). De este modo, mientras que miles de gobiernos sub-nacionales están definiendo planes de acción climáticos basados en la ciudad, el impacto total real en emisiones globales de GEIs no es claro. Han habido análisis insuficientes del impacto de los planes de acción climáticos de las ciudades en las emisiones generales (IPCC, 2014). Asimismo, la mayoría de las acciones climáticas urbanas están enfocadas en mejoras de la eficiencia energética y no en políticas de uso de tierras ni estrategias multi-disciplinarias para reducir la expansión de las áreas urbanas; tampoco consideran el consumo de bienes ni servicios (UNFCCC, 2014). Esto último es significativo, ya que el 40% de las emisiones de GEIs per cápita en países desarrollados están relacionadas con la compra de bienes de consumo (comida y otros bienes) (Lee et al., 2014).

Definitivamente, la priorización del desarrollo urbano sostenible por parte de las autoridades nacionales puede ayudar a los gobiernos sub-nacionales y a otros ANEs a aprovechar oportunidades y producir impactos directos e indirectos ante el cambio climático. Sin embargo, este incremento de la participación local en el desarrollo interno también tiene impactos crecientes a escala local, nacional, regional y global, con posibles potencialidades en algunos de los persistentes retos de acción colectiva de los acuerdos climáticos multilaterales



## 5.0 Lecciones en gobernanza multinivel de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD)

Un punto recurrente que ha surgido en las discusiones GT-ISON, a partir del interrogante sobre cómo escalar acciones climáticas sub-nacionales, es la disponibilidad de lecciones de gobernanza multinivel de los otros grandes acuerdos multilaterales bajo discusión este año: la Agenda de Desarrollo post-2015 y el marco post-2015 para la RRD.

### 5.1 Los ODMs y la Agenda de Desarrollo Post-2015

Los ODMs fueron adoptados en el 2000, cuando algunas naciones se comprometieron en alcanzar ocho metas medibles de desarrollo humano antes del 2015. Entre las metas más ambiciosas, se encontraban: reducir la pobreza extrema a la mitad, proveer educación primaria universal y asegurar la sostenibilidad ambiental.

Conscientes de las duras limitaciones y los retos transversales, lograr los ODMs dentro del corto plazo requirió que los países reconfigurarán y transformarán las prácticas tradicionales de desarrollo. Históricamente, los países planificaban sus economías domésticas y su desarrollo social a través de mejoras graduales. En Latinoamérica, el llamado incrementalismo era la visión según la cual primaba el "paso a paso", es decir, la asignación de inversiones incrementales en infraestructura y servicios. Sin embargo, luego de suscribir a los ODMs se reconoció que lograr las metas requeriría una transformación en los planes de acción convencionales y que, trabajar en reversa desde los objetivos 2015, sería una solución efectiva. De este modo, mediante un mapeo de dimensiones locales y actores claves, analizando las necesidades y considerando hitos intermedios, se definieron nuevos cursos de acción de políticas (UN Millennium Project, 2005). Por ejemplo, el grupo asesor independiente del UN Millennium Project identificó que muchas intervenciones para mejorar la salud humana podían ser implementadas mejor a través de la coordinación de sistemas de salud a nivel distrital, con sistemas locales de monitoreo integrado. Otro ejemplo fue la priorización de inversiones para comprometer al sector privado con el objetivo de crecimiento económico durante este período de transformación.

En esta misma línea, los países adoptaron estrategias para descentralizar, a nivel local, la definición de metas e hitos, la toma de decisión, el presupuesto y la implementación de políticas. Los ODMs, como nuevas metas de desarrollo doméstico, necesitaron un enfoque de gobernanza multinivel y alianzas activas entre gobiernos nacionales y sub-nacionales, ONGs, sociedad civil, y el sector privado.

En la revisión de programas, el involucramiento y participación activa de comunidades durante la implementación de los ODMs se identificó como crucial para la implementación y la creación de nuevas oportunidades. Las comunidades tenían un papel fundamental, no sólo recibiendo los beneficios de los programas sino también como arquitectos de estrategia y líderes de la implementación. Iniciativas numerosas y diversas de múltiples países en vías de desarrollo enfatizaron la importancia de desagregar localmente los ODMs. Es decir, adoptar enfoques de implementación que acogieran el nuevo papel dispuesto para gobiernos centrales y sub-nacionales en lograr los

objetivos de desarrollo (Crosta, 2010). De esta experiencia surge como lección aprendida la importancia de desagregar localmente los objetivos de política nacionales a fin de alcanzar las metas establecidas. Incluyendo, de este modo, a los gobiernos locales y los actores interesados, destacando la importancia de invertir en capacidades y recursos para la implementación, monitoreo y rendición de cuentas.

Algunas de las acciones de coordinación e integración referidas a los gobiernos nacionales que fueron identificadas como esenciales para lograr los ODMs incluyen: definir objetivos de desarrollo explícitos y globales, establecer sistemas de gobernanza robustos y multi-nivel, proveer intervenciones exógenas claves, como por ejemplo préstamos e incentivos condicionales, para destrabar restricciones específicas u oportunidades para el progreso local.

Adicionalmente, diversos estudios sobre los ODMs identificaron por lo menos seis áreas claves donde los gobiernos sub-nacionales y locales podían cumplir con los objetivos locales y nacionales (Crosta, N., 2010). Éstos incluyen:

- Proveer servicios
- Estimular el desarrollo económico local
- Crear resiliencia al cambio climático
- Lograr seguridad alimentaria
- Apoyar la formación de estados y la democratización en escenarios post-conflicto
- Promover la igualdad de género

Las metas de los ODM fueron logradas en los países en vías de desarrollo en general cuando los gobiernos sub-nacionales, en línea con los objetivos nacionales, asumieron responsabilidades adicionales para implementar y acelerar el desarrollo. La información recopilada a nivel local resultaba de gran ayuda y, en muchos casos, el monitoreo sub-nacional de indicadores identificaba brechas, inversiones mal alineadas o tasas de progreso desniveladas. Existen muchos ejemplos donde ésta información fue utilizada por gobiernos locales y nacionales para implementar proyectos de ODM claves articulados con las prioridades locales (UN, 2015b).

A partir de algunas de las lecciones aprendidas al desagregar localmente los ODMs, las ciudades y gobiernos sub-nacionales han surgido como actores centrales para garantizar el cumplimiento de la nueva Agenda Post-2015 (UNHABITAT, 2012; REDS, 2015); que cuenta ahora con acciones específicas para combatir el cambio climático y la degradación ambiental como prioridades claves.

El borrador final del documento para la Cumbre de las Naciones Unidas en septiembre del 2015, que incluye la Agenda de Desarrollo Post-2015, está titulado: “Transformando nuestro Mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (UN, 2015).” Éste presenta diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) transversales e integrales, y 169 metas asociadas. Muchos de estos objetivos y metas están relacionados a las acciones climáticas sub-nacionales que dependerán de la cuidadosa coordinación e integración vertical. Tomando en cuenta las lecciones de los ODM, las estrategias para la desagregación local de las ODS continuarán siendo claves para la exitosa implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015.

## 5.2 Reducción del Riesgo de Desastres (RRD)

Existen lecciones relevantes con respecto a la importancia de la gobernanza multi-nivel, el compromiso de los ANEs y su responsabilidad para acelerar y mejorar la RRD. En este marco, un sistema que de cuenta de las normas, instituciones y sus interacciones, es considerado clave para la implementación exitosa de iniciativas RRD futuras (UNISDR, 2013).

### 5.2.1 El Marco de Acción de Sendai

Bajo la coordinación de la Oficina por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR, por sus siglas en inglés), el acuerdo de marzo del 2015 en el Marco de Acción de Sendai<sup>16</sup> fue el primero de los tres grandes acuerdos multilaterales que este año se alcanzaron sobre desarrollo sostenible y cambio climático.

Este marco se construye sobre las experiencias y las lecciones aprendidas del Marco de Acción de Hyogo de 2005-2015.<sup>17</sup> Con casi el 90% de los desastres causados por fenómenos climáticos extremos (UNISDR, 2015a), la revisión del Marco de Hyogo concluyó que la exposición de personas y bienes en todos los países ha incrementado más rápidamente que lo que se ha logrado reducir su vulnerabilidad ante estas contingencias. Asimismo, ha habido un incremento notable a nivel local tanto de pérdidas relacionadas a desastres como de nuevos riesgos. Un alto porcentaje de pérdidas se deben a desastres recurrentes de pequeña escala y aquellos de evolución lenta, que impactan en comunidades, hogares, y pequeñas y medianas empresas.

Durante el proceso de consultas formales para el marco de RRD post-2015, los participantes resaltaban la importancia de fomentar vínculos más fuertes entre los gobiernos nacionales y locales. Por otro lado, surgió en reiteradas oportunidades la importancia en mejorar el involucramiento de la comunidad. En esta dirección, fueron numerosas las solicitudes para que un nuevo y simplificado marco de RRD post-2015 reflejará las realidades de quienes toman las decisiones a nivel local como también la de sus ciudadanos. Dado que los actores locales son los ejecutores principales del RRD, se evidenció que debían enfatizarse sus capacidades y experiencias locales. En este sentido, varios de los participantes en las consultas, solicitaron que el nuevo marco establezca claramente las diferentes responsabilidades entre el nivel central, provincial, distrital y municipal. También fueron expresadas preferencias por una explícita descentralización de recursos y responsabilidades. Hubo además consenso respecto a que la incorporación de enfoques integrados, y un mayor énfasis en los mecanismos de responsabilidad y monitoreo, mejoraría los resultados obtenidos (UNISDR, 2013).

A raíz de esto, entre las siete metas suscriptas por el Marco de Acción de Sendai, se destaca el papel clave de los gobiernos locales. Por ejemplo, uno de los principios centrales es la coordinación entre sectores y actores en todos los niveles, con el objetivo de lograr y mejorar la implementación y la

---

<sup>16</sup> [http://www.preventionweb.net/files/43291\\_sendaiframeworkfordren.pdf](http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordren.pdf)

<sup>17</sup> <http://www.preventionweb.net/drr-framework/hyogo/>

cooperación entre organizaciones e iniciativas internacionales, regionales, sub-regionales y transfronterizas. Entre las prioridades del Marco de Acción de Sendai también se destaca la necesidad de enfocarse en acciones transversales entre estados a través de los diferentes niveles de gobierno (UNISDR, 2015b). Esto requerirá el compromiso de todas las instituciones estatales, incluyendo cuerpos legislativos y ejecutivos a nivel nacional y local, y una articulación clara de las responsabilidades de los sectores públicos y privados.

### 5.2.2 U.S. FEMA

Desde 1980, la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias de los Estados Unidos (FEMA, por sus siglas en inglés) ha otorgado dinero a estados y territorios sub-nacionales de los EEUU como parte del programa federal para la preparación ante desastres. Desde el 2010, el programa ha otorgado anualmente aproximadamente un mil millones de dólares en subvenciones para reducir riesgos y estar mejor preparados ante contingencias. Sin embargo, el programa se encuentra bajo mucha presión ya que el número de desastres climáticos de “mas de un mil millones de dólares”, en los Estados Unidos, se ha ido incrementado en un 5% anual desde 1980 (Smith et al., 2013).

Por este motivo, bajo las nuevas guías federales para mitigación de riesgos, que comenzarán a regir en marzo de 2016, los estados y territorios de los EEUU ahora deben tomar en cuenta los riesgos e impactos del cambio climático a sus comunidades dentro de sus planes oficiales de reducción de riesgos. Este requerimiento es condición necesaria para poder calificar como beneficiarios de los subsidios del programa de preparación para desastres de FEMA.

Este es un ejemplo de subsidios condicionales y de guías nacionales formales que buscan fortalecer la integración vertical de prioridades nacionales con gobiernos sub-nacionales, incrementando así la resiliencia local y nacional a los impactos directos e indirectos del cambio climático.

## 6.0 Conclusión

Como se establece en el Portal NAZCA, el incremento en las iniciativas climáticas de ANEs al nivel sub-nacional está generando nuevas y numerosas oportunidades de mitigación de GEIs. Mientras que esto puede ayudar a reducir la brecha de emisiones, la coordinación y la integración vertical de iniciativas climáticas es una oportunidad única para capturar valores y co-beneficios adicionales de reducción. Esto no sólo incrementa la factibilidad de lograr INDCs más enérgicos, sino que también puede mejorar las sinergías con objetivos nacionales de desarrollo y otros acuerdos multilaterales.

## **Referencias**

- Aakre, S. (2014). The Political Feasibility of Potent Enforcement in a Post-Kyoto Climate Agreement. *Journal of International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. January 2014.
- Abbot, K.; Green, J.; Keohane, R. (2015) Organizational Ecology and Institutional Change in Global Governance. Available at SSRN: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2293678](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2293678)
- Crosta, N. (2010). Localizing the MDGs. *Local Development and MDGs: What Role for Local Governments?* Conference Framing Paper - Global Forum on Local Development. Kampala, Uganda Oct 4-6, 2010. UNCDF. Available at <http://www.uncdf.org/gfld/docs/framing-note.pdf>
- FEMA. 2015. *State Mitigation Plan Review Guide*. March 2015. Available at: [http://www.fema.gov/media-library-data/1425915308555-aba3a873bc5f1140f7320d1ebeb18c6/State\\_Mitigation\\_Plan\\_Review\\_Guide\\_2015.pdf](http://www.fema.gov/media-library-data/1425915308555-aba3a873bc5f1140f7320d1ebeb18c6/State_Mitigation_Plan_Review_Guide_2015.pdf)
- Figueres, C. 2011; Address at CEO Sustainability Forum. London. Available at: [http://unfccc.int/files/press/statements/application/pdf/110926\\_speech\\_ceo\\_sustainability.pdf](http://unfccc.int/files/press/statements/application/pdf/110926_speech_ceo_sustainability.pdf)
- Green, J.; Sterner, T.; Wagner, G. (2014) *A balance of bottom-up and top-down in linking climate policies*. *Nature Climate Change*, Vol. 4. Dec. 2014. DOI:10.1038/NCLIMATE2429
- Höhne, N. Ellermann, C.; Fekete, H.(2014). *Process guidance for Intended Nationally Determined Contributions*. International Partnership on Mitigation and MRV. ECOFYS
- IPCC (2014). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. Available at: <http://mitigation2014.org/>.
- Lee C and Erickson P. 2014. *What Impact Can Local Economic Development in Cities Have on Global GHG Emissions? Assessing the Evidence*. The New Climate Economy and the Stockholm Environment Institute. Available at: <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/file/Cities-local-development-strategies-GHGs.pdf>
- Moore, J. (2015). Ecological Footprints and Lifestyle Archetypes: Exploring Dimensions of Consumption and the Transformation Needed to Achieve Urban Sustainability. *Sustainability* 2015, 7(4), 4747-4763; doi:10.3390/su7044747 Available at: <http://www.mdpi.com/2071-1050/7/4/4747/htm>
- REDS: Red Española para el Desarrollo Sostenible. (2015) Debate on the SDGs for Spain. SDSN June 2015. Available at: <http://unsdsn.org/news/2015/06/03/localization-of-the-sdgs-the-spanish-sustainable-development-network-launches-a-debate-on-the-sdgs-for-spain/>
- Smith, A.; Katz, R. (2013) U.S. Billion-dollar Weather and Climate Disasters: Data sources, trends, accuracy and biases. National Center for Atmospheric Research. Available at <http://www1.ncdc.noaa.gov/pub/data/papers/smith-and-katz-2013.pdf>



UN. 2015a. Transforming our World by 2030 - a New Agenda for Global Action. Final draft of the outcome document for the UN Summit to adopt the Post-2015 Development Agenda. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7891Transforming%20Our%20World.pdf>

UN, 2015b. The Millennium Development Goals Report 2015. Available at [http://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20%28July%201%29.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20%28July%201%29.pdf)

UNFCCC, 2014. *The mitigation benefits of actions, initiatives and options to enhance pre-2020 mitigation ambition in urban environments*. COP20 Technical Report. FCCC/TP/2014/13/Add.2 Nov '14 Available at: <http://unfccc.int/resource/docs/2014/tp/13a02.pdf>

UNHABITAT, 2012. *Sustainable Urbanization*. Thematic Think Piece, UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda. Available at: [http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/18\\_urbanization.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/18_urbanization.pdf)

UNHABITAT (2013). *State of the World's Cities 2012/2014. Prosperity of Cities*. Routledge. New York.

UNISDR. 2013. *Synthesis Report: Consultations on a Post-2015 Framework on Disaster Risk Reduction (HFA2)*. April 2013. Available at: [http://www.unisdr.org/files/32535\\_hfasynthesisreportfinal.pdf](http://www.unisdr.org/files/32535_hfasynthesisreportfinal.pdf)

UNISDR. 2015a. *Ten Year Review Finds 87% of Disasters Climate-Related*. Press Release, March 6, 2015. Available at: [http://www.unisdr.org/files/42862\\_2015no05.pdf](http://www.unisdr.org/files/42862_2015no05.pdf)

UNISDR. 2015b. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. Available at: [http://www.unisdr.org/files/43291\\_sendaiframeworkfordrren.pdf](http://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf)

UN Millennium Project (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. Overview*. Available at: [http://www.unmillenniumproject.org/reports/index\\_overview.htm](http://www.unmillenniumproject.org/reports/index_overview.htm)

Widerberg, O; Pattbert, P (2015) "Non-State Actors in a Paris Agreement. Are Cities and Companies Bridging the Ambition Gap?" A Policy brief by the Institute for Environmental Studies (IVM). [http://fores.se/wp-content/uploads/2015/05/NSA\\_Policy\\_brief\\_Bonn2.pdf](http://fores.se/wp-content/uploads/2015/05/NSA_Policy_brief_Bonn2.pdf)

This document is from the LEDS GP; a global program for which the United States National Renewable Energy Laboratory (NREL) and the Climate and Development Knowledge Network (CDKN) serve as the Secretariat. NREL is a national laboratory of the U.S. Department of Energy, Office of Energy Efficiency and Renewable Energy, operated by the Alliance for Sustainable Energy LLC. CDKN is a program funded by the UK Department for International Development (DFID) and the Netherlands Directorate-General for International Cooperation (DGIS) for the benefit of developing countries; with further funding from the United States Department of State for the co-management of the Low-Emission Development Strategies Global Partnership (LEDS GP). The views expressed and information contained in it are not necessarily those of, or endorsed by, DFID, DGIS, the US Department of State, NREL, US Department of Energy, or the entities managing the delivery of CDKN, which can accept no responsibility or liability for such views, completeness or accuracy of the information or for any reliance placed on them. This publication has been prepared for general guidance on matters of interest only, and does not constitute professional advice. You should not act upon the information contained in this publication without obtaining specific professional advice. No representation or warranty (express or implied) is given as to the accuracy or completeness of the information contained in this publication, and, to the extent permitted by law, the entities managing the delivery of CDKN and NREL do not accept or assume any liability, responsibility or duty of care for any consequences of you or anyone else acting, or refraining to act, in reliance on the information contained in this publication or for any decision based on it.