

DE LAS AGENDAS AMBIENTALES LOCALES A LA INICIATIVA CIUDADES Y CAMBIO CLIMATICO

LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE
COOPERACION SUR-SUR EN AMERICA
LATINA Y EL CARIBE

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (ONU-HABITAT)

Jon García Bañales.

Autor

Alain Grimard.

Oficial a cargo de la Oficina Regional por la América Latina y el Caribe

Erik Vitrup.

Oficial sénior de asentamientos humanos designado para Colombia

Edgar Cataño Sánchez.

Coordinador Nacional de Programas Colombia

Coordinación técnica.

ONU-HABITAT COLOMBIA

Jon Garcia

Producción editorial

Sotavento Group S.A.S

Diseño y diagramación

Sotavento Group S.A.S

HS Numero:

HS/039/12S

ISBN Numero (Volume)

978-92-1-132454-9

Los análisis y planteamientos de la publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), del Consejo de Gobierno de ONU-HABITAT o de sus Estados Miembros, ni a ninguna de las instituciones editoras.

Todos los derechos del texto impreso y los anexos contenidos en este documento quedan reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso escrito de ONU-HABITAT. Sin perjuicio de lo anterior, apartados de esta publicación pueden ser citados siempre que se haga la referencia de la fuente.

Las designaciones empleadas y la presentación del material de esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte del Secretariado de las Naciones Unidas respecto al estatuto legal de ningún país, territorio, ciudad o área, de sus respectivas autoridades, o con el respecto a la delimitación de fronteras o límites, ni al sistema económico, la posición política o el nivel de desarrollo.

CONTENIDO

A. CIUDADES, MEDIO AMBIENTE y AGENDAS AMBIENTALES LOCALES	4
1. Las ciudades, el medio ambiente y la gestión del riesgo	4
2. La sostenibilidad urbana, ONU-HABITAT y las Agendas Ambientales Locales	7
2.1 ONU-HABITAT frente a la sostenibilidad urbana	
2.2 Las Agendas Ambientales Locales como estrategia de sostenibilidad urbana	
2.2.1 Adopción	
2.2.2 Metodología	
2.2.3 Aplicación	
B. CIUDADES, CAMBIO CLIMATICO e INICIATIVA CIUDADES Y CAMBIO CLIMATICO	19
3. Las ciudades y el cambio climático	19
3.1 El cambio climático	
3.2 Las ciudades y el cambio climático	
3.3 La gestión del cambio climático en áreas urbanas	
4. ONU-HABITAT frente al cambio climático y la Iniciativa Ciudades y Cambio Climático	27
4.1 ONU-HABITAT frente al cambio climático	
4.2 La Iniciativa Ciudades y Cambio Climático	
4.2.1 Adopción	
4.2.2 Metodología	
4.2.3 Aplicación	
C. CONTRIBUCION de las Agendas Ambientales Locales a la Iniciativa Ciudades y Cambio Climático en América Latina y el Caribe	33
5. Gestión ambiental, gestión del riesgo y mitigación y adaptación del cambio climático	33
6. Contribución de las Agendas Ambientales Locales a la Iniciativa Ciudades y Cambio Climático	34
6.1 Contribución particular en una ciudad	
6.2 Contribución regional: Cooperación Sur-Sur	
6.2.1 El Intercambio de Mejores Prácticas	
6.2.2 Experiencias de Intercambio de Mejores Prácticas	
6.2.3 Diagnóstico para el intercambio de mejores prácticas de Agendas Ambientales Locales en el marco de la Iniciativa Ciudades y Cambio Climático en América Latina y el Caribe	
7. Lineamientos para una estrategia de intercambio de Mejores Prácticas de Agendas Ambientales Locales para promover la Iniciativa Ciudades y Cambio Climático en América Latina y el Caribe	44
BIBLIOGRAFIA	46
INFOGRAFIA	48

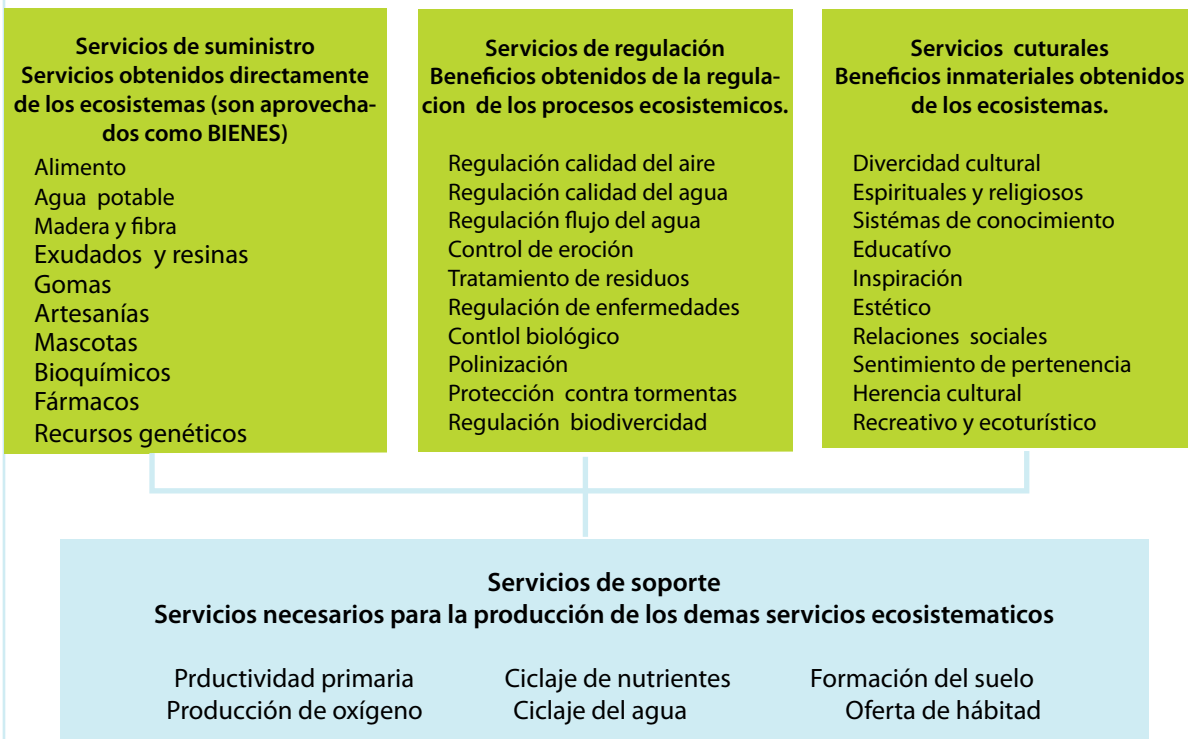
A

Ciudades, medio ambiente y Agendas Ambientales Locales

1. Las ciudades, el medio ambiente y la gestión del riesgo

Además de ser concentraciones de personas donde se producen bienes y servicios económicos, sentidos e identidades culturales y estructuras sociales y políticas, las ciudades son complejos sistemas socio-ecológicos, en los que ser humano y medio ambiente natural operan como una unidad. Para sobrevivir a lo largo del tiempo, todas las ciudades interactúan, en efecto, con el entorno ambiental próximo y lejano en el que se localizan. En la satisfacción de sus necesidades y el desarrollo de sus actividades, las áreas urbanas realizan demandas al e impactan en, en una dirección de doble sentido, el medio ambiente en el que se inscriben.

Al tiempo que dependen a su interior de la calidad del ambiente, como el aire, las ciudades perviven gracias a los servicios que, resultado de procesos naturales, ecológicos y físicos de largo plazo, ofrecen los ecosistemas regionales y globales. Además de servicios de soporte, como el suelo, sobre el que se construyen las viviendas y los equipamientos, y los procesos de resiliencia y resistencia, que ofrecen protección frente a eventos extremos, como fuerte vientos o lluvias torrenciales, los ecosistemas proveen bienes, como alimentos, agua dulce, maderas, fibras, rocas, arcillas, aceites, minerales, metales o combustibles, regulan las condiciones en las que se desarrolla la vida, como el clima, filtran y purifican residuos y vectores de enfermedades, y brindan servicios culturales, en términos patrimoniales, estéticos, recreacionales y cognitivos.² Última fuente de los medios de vida, el capital natural es, en fin, el recurso en el que se fundan todas las cadenas de valor, siendo las actividades humanas un subconjunto de la ecología circundante.



En el desarrollo de sus funciones, las ciudades alteran, sin embargo, en una lógica policéntrica, sistémica y multi-escalar, sus entornos inmediatos, regionales y globales, generando presión sobre los ecosistemas³. Por una parte, el consumo de recursos ambientales realizado por los asentamientos humanos merma, en la inmediatez, su disponibilidad. Por otra, las ciudades generan residuos sólidos, líquidos y gaseosos que degradan, al disponerlos en ellos, momentáneamente, los ecosistemas. De manera natural, y ritmos propios variables, los ecosistemas compensan estas presiones, al renovar los recursos ambientales y secuestrar y reconvertir los residuos en recursos. En ocasiones, no obstante, la demanda de recursos ambientales y la generación de residuos son más rápidas que la capacidad regenerativa de los ecosistemas respectivos. Cuando ello ocurre, los recursos se merman y dañan estructuralmente y, en procesos dilatados e imprevisibles, con efectos directos sobre la salud y consecuencias sistémicas difícilmente reversibles, se agotan, eventualmente.

2. Algunos autores agregan a los servicios de soporte, provisión, regulación y culturales, el valor de opción de uso, refiriéndose al uso futuro, y, por tanto, desconocido, de los ecosistemas, a partir, sobre todo, de las reservas genéticas de la biodiversidad, especialmente en cuanto a sus aplicaciones en biotecnología y medicina. Un resumen completo de los bienes y servicios relacionados con los ecosistemas puede revisarse en *Millennium Ecosystem Assessment: Ecosystems and human well-being, Millennium Ecosystem Assessment, Washington, 2005, p. vi*, y *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA): Perspectivas del medio ambiente. América Latina y el Caribe. GEO LAC 3, PNUMA, Panamá, 2010, p. 188.*

3. Activadas en distintos espacios y a través de distintos procesos, las presiones afectan a los sistemas socio-ecológicos a lo largo de un continuo que va desde lo micro a lo macro. Lampis reflexiona en estos términos sobre el riesgo de la mano de Alberti. Lampis, A.: "Ciudad y riesgo. Un reto de seguridad ecológica urbana", *Revista de Ingeniería de la Universidad de Los Andes*, No. 31, 2010, pp. 62-71.

En este contexto, una ciudad es sostenible en la medida en que, integrando la dimensión ambiental, logre tejer el desarrollo económico y social con la conservación de la base de recursos naturales en la que se sostiene, garantizando el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades. La demanda de recursos y la generación de residuos deben, en suma, ajustarse a la capacidad de los ecosistemas regionales y globales de renovar los recursos, incluyendo la filtración y reconversión de los desechos. Para ello es fundamental gestionar el volumen de población, el nivel del consumo per cápita y la intensidad en recursos ambientales y generación de residuos del consumo, al mismo tiempo que se amplía, o al menos se preserva, el área y la productividad de los ecosistemas.

Esto significa llegar a un compromiso entre la consecución de la agenda marrón, relativa al desarrollo de los sistemas humanos necesarios para hacer las ciudades sanas y habitables, y que son parte del metabolismo de las ciudades (como sistemas hídricos, energéticos, de transporte o de edificación) y la agenda verde, asociada a la conservación de los sistemas naturales globales, regionales y locales usados como servicios por las ciudades (como los sistemas hídricos y climáticos o los espacios verdes, que vimos más arriba)⁴. En este orden de cosas, la gestión de los ecosistemas naturales y humanos, y en particular la conservación, recuperación y mejoramiento de su salud, son, por su importancia en el suministro de bienes, la regulación ecosistémica y la preservación del patrimonio, un componente indispensable y transversal de la sostenibilidad.

Asentadas en ecosistemas de los que reciben servicios básicos para la vida y a los que generan presiones, las ciudades están además expuestas a diversas amenazas de origen natural. Estas pueden ser geomorfológicas, como terremotos o deslizamientos, o hidrometeorológicas, como sequías, lluvias torrenciales o huracanes. El riesgo frente a estas amenazas varía entre los asentamientos humanos debido a las divergencias en la exposición y la vulnerabilidad, en tanto el riesgo es la condición que se manifiesta cuando concurren la amenaza y la vulnerabilidad en un sitio particular y durante un tiempo definido con la probabilidad de que se presenten consecuencias económicas y sociales adversas. Por amenaza se entiende evento o fenómeno que puede causar daño o, de manera más específica, peligro latente que representa la probable manifestación de un fenómeno físico de origen natural, socio-cultural o antropogénico que de anticiparse puede producir efectos adversos en las personas, la producción, la infraestructura y/o los bienes y servicios.

La vulnerabilidad hace referencia a la incapacidad de anticipar y recuperarse ante un posible daño, o, de modo más fino, la predisposición o susceptibilidad física, económica o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se manifieste un fenómeno peligroso de origen natural, socio-natural o antrópico y las que condiciones que imposibilitan o dificultan la recuperación autónoma posterior. La vulnerabilidad interactúa con las presiones que las áreas urbanas generan sobre sus ecosistemas. En efecto, el deterioro de los ecosistemas afecta la capacidad de éstos para ofrecer y mantener los servicios ambientales, y principalmente su estabilidad, la cual es un elemento indispensable para impedir que las amenazas se conviertan en riesgos detonantes de desastres, afectando las dinámicas del territorio. Cuando el riesgo es elevado, los desastres son recurrentes, provocando pérdidas y daños que exigen esfuerzos mayúsculos de recuperación para respetar el derecho de las generaciones futuras a su propio desarrollo.

Una ciudad sostenible, en este orden de cosas, es aquella que además de preservar, en un horizonte extenso, la capacidad regenerativa de sus recursos naturales, aborda, con mirada preventiva y esfuerzo correctivo inmediato, los riesgos que la afectan. Mientras las acciones proactivas se orientan a evitar que las condiciones de riesgo se generen, ya sea evitando la exposición, la vulnerabilidad o la amenaza (si es posible), las acciones reactivas se enfocan a corregir el riesgo cuando éste ya existe, ya sea interviniendo la amenaza, la vulnerabilidad o los dos (incluye la rehabilitación y la recuperación temprana).

Pese a su tangible relevancia, muchos países y, a su interior, muchas ciudades del mundo y de América Latina y el Caribe han pasado por alto con mucha frecuencia, durante mucho tiempo y en gran magnitud la complejidad de estas relaciones. Como indica el Informe sobre el Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe, una proporción notable de los asentamientos humanos de la región ha consumido y/o consume más recursos y ha generado y/o genera más residuos de los que los ecosistemas regionales y globales pueden renovar, absorber y reconvertir en el mismo tiempo.

4. Puede revisarse sobre ese aspecto: ONU-HABITAT: Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos 2009. *Planning sustainable cities*, ONU-HABITAT, Nairobi, 2009; ONU-HABITAT: Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos 2011. *Las ciudades y el cambio climático. Resumen ejecutivo*, ONU-HABITAT, Nairobi, 2011; ONU-HABITAT: *Urban patterns for sustainable development. Towards a green economy*, ONU-HABITAT, Nairobi, 2011.

Como consecuencia de esto, no sólo la disponibilidad de los recursos no renovables, como el petróleo, se ha contraído de manera severa a nivel global, sino que los recursos renovables y los servicios ecosistémicos globales y regionales están también en alto e incluso mayor riesgo⁵. Mientras la población y el nivel de consumo crecen, con reducciones relativas en la intensidad de recursos y generación de residuos de la producción de bienes y servicios de consumo, la extensión de los ecosistemas decrece y su productividad o funcionalidad en el medio y largo, cuando no en el corto plazo, se ve amenazada por la fragmentación, sobre-explotación y la acumulación de residuos. En caso de agotarse, la sustitución de recursos renovables es cara o imposible, especialmente cuando el problema es de escala global. Y la degradación o destrucción de ecosistemas restringen, al reducir la capacidad de éstos de proveer bienes y servicios, el bienestar de los seres humanos.

Aunque el impacto de las ciudades de América Latina y el Caribe sobre los ecosistemas donde se localizan es pequeño si se compara con otras partes del mundo, la presión de las ciudades de América Latina y el Caribe sobre sus ecosistemas es notable, desde la perspectiva de la producción y, más aún, desde la del consumo. En muchas ciudades de América Latina y el Caribe la demanda de suelo y agua y la descarga no tratada de residuos sólidos, líquidos y gaseosos son más rápidos que la capacidad regenerativa de los ecosistemas respectivos. Desde el año 2000, los países de la región han aumentado la proporción de áreas protegidas, reducido significativamente el consumo⁶ de sustancias que agotan la capa de ozono y descendido ligeramente las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, la superficie cubierta por bosques sigue disminuyendo y la generación de residuos sólidos y líquidos, sin tratamiento adecuado, ha ido creciendo. Los efectos sobre el bienestar y la salud son ya tangibles en muchos lugares. Además, el desempeño actual de muchas ciudades puede provocar desajustes de medio plazo, al mermar y degradar los ecosistemas de manera estructural.

Muchas de éstas han omitido y/o omiten, además, las amenazas naturales a las que están expuestas, ubicándose en zonas de riesgo no mitigables o albergándose en infraestructuras frágiles, aumentando con ello la vulnerabilidad frente a ellas. Especialmente vulnerables, con recurrencia, las amenazas se convierten, en estas circunstancias, en desastres de extensas y profundas pérdidas y daños humanos y materiales que exigen inversiones cuantiosas durante periodos prolongados de recuperación y rehabilitación. El impacto de los desastres en América Latina y el Caribe es significativo, con más de 100.000 muertes y 30 millones de afectados y costos de cerca del 0,63% del PIB entre 1970 y 2008. América Latina sufre las mayores pérdidas absolutas, mientras el Caribe representan las mayores pérdidas relativas⁷. Al interior de las sub-regiones y países, la participación de las ciudades en los desastres es significativa, dada la concentración de personas, infraestructuras y actividades económicas. Dentro de ellas, los asentamientos precarios son los más afectados. El terremoto de Haití es un ejemplo dramático.

Bajo el objetivo general de ampliar las capacidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias libertades, la sostenibilidad urbana invoca, en este marco, la integración transversal en el modelo de desarrollo de enfoques, estrategias y prácticas exitosas de gestión ambiental y de gestión del riesgo. Para avanzar con rigor en ello, es preciso que las ciudades conozcan la base natural sobre la que se fundan y que sus modelos de ocupación del suelo y sus patrones de producción y consumo se guíen bajo los criterios de conservación y uso sostenible, abrazando estrategias preventivas y desplegando acciones restaurativas cuando y donde se requiera. Se trata, en suma, de asumir el carácter sistémico, de doble vía, de las relaciones entre ser humano y medio ambiente natural, internalizando en las actividades humanas el costo real de las presiones que se ejercen sobre los ecosistemas.

Si esto es perentorio para cada una de las ciudades de América Latina y el Caribe, que se nutren de los ecosistemas regionales y globales, también lo es para la región y el mundo, como un todo, en el que se localizan, dadas tanto las presiones que las ciudades generan en la actualidad sobre esos mismos ecosistemas como las oportunidades que éstas ofrecen para avanzar en la sostenibilidad ambiental y la resiliencia frente a las amenazas de origen natural.

5. Global Footprint Network: *Ecological Footprint Atlas 2010*, Oakland, 2010, p. 8.

6. GARCIA, J.: "Estado del medio ambiente, el riesgo y el cambio climático en las ciudades de América Latina y el Caribe", en GEREZ, A. y ACOSTA, C. M. (editoras): *Informe sobre el Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe*, ONU-HABITAT, Rio de Janeiro, 2012. Para información más general sobre medio ambiente en América Latina y el Caribe, vid.: CEPAL: *Indicadores ambientales 2009*, CEPAL, Santiago, 2009; Naciones Unidas: *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago, 2010; y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA): *Perspectivas del medio ambiente. América Latina y el Caribe*. GEO LAC 3, PNUMA, Panamá, 2010.

7. Los eventos climatológicos son más frecuentes y afectan a mayor volumen de población. Los eventos geofísicos son menos asiduos, pero causan más muertes y costos económicos. Vid.: CEPAL: *Analysis of extreme events in the Caribbean. 1990-2008*, CEPAL, Santiago, 2009; ZAPATA, R. y MADRIGAL, B.: *Economic impact of disasters. Evidence from DALA assessments by ECLAC in Latin America and the Caribbean*, CEPAL, Ciudad de México, 2009; y CEPAL: *Desastres y desarrollo. El impacto en 2010*, CEPAL, Santiago, 2010.

2. La sostenibilidad urbana, ONU-HABITAT y las Agendas Ambientales Locales

2.1 ONU-HABITAT frente a la sostenibilidad urbana

El concepto de desarrollo sostenible se formula por primera vez en un documento oficial de Naciones Unidas en 1987, en un informe titulado *Nuestro futuro común*, conocido como Informe Brundland. En él, el desarrollo sostenible se define como “...el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

La Declaración de la Cumbre de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, o Cumbre de la Tierra, sitúa en 1992 el concepto de desarrollo sostenible en una base tridimensional que debe compatibilizar las dimensiones económica, social y medioambiental. Entre otras cosas, la sostenibilidad implica, así, preservar la oferta de bienes y servicios ambientales, dada la importancia, como vimos, de los bienes y servicios que proveen los ecosistemas.

Para llevar a cabo esta tarea, la Cumbre de la Tierra de 1992 aprobó la Agenda 21, un programa de acción destinado a promover de manera integral el desarrollo sostenible. Su acento principal alude a la reducción de la pobreza humana a través de la gestión participativa y sostenible del medio ambiente.

Para ser efectivos, es preciso trabajar en la escala local, y sobre todo, en el ámbito urbano-regional. Desde 2008, el mundo es mayormente urbano, y lo será cada vez aún más en un proceso acelerado e irreversible. Según los cálculos recogidos en el Informe sobre el Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe, actualmente, casi ocho de cada diez habitantes de América Latina y el Caribe vive en un área urbana⁸. La transición urbana en América Latina y el Caribe está mucho más avanzada que en otras regiones en desarrollo, en especial Asia y África, e incluso que algunas regiones desarrolladas, como Europa. El giro rural-urbano fue especialmente rápido en América Latina y el Caribe. Mientras Europa necesitó más de un siglo, América Latina y el Caribe tardó menos de 40 años (1950-1990) en tener el 70% de la población urbana, superando la población urbana a la rural en la región, como un todo, en 1965. A partir de 1990, aunque la proporción de población urbana seguía subiendo, el crecimiento comenzó a ser progresivamente más lento, de manera que en 2010 se situaba en el 80%. La desaceleración será aún más pronunciada en el futuro. Se estima que habrán de transcurrir otros cuarenta años, hasta el 2050, para que la población urbana de la región acerque al 90%. Se calcula que, con ese porcentaje, América Latina y el Caribe sea en el 2050 la segunda región más urbanizada del mundo, después de Norteamérica.

Constituidas como complejos sistemas socio-ecológicos, la sostenibilidad de las ciudades de América Latina y el Caribe es fundamental para cada una de ellas, la región y el mundo. De hecho, son varias las ciudades de la región que están desarrollando estrategias. Aunque hay un conjunto rico de conocimiento, herramientas y recursos, las capacidades humanas, técnicas y financieras son aún insuficientes en muchas ciudades para promover de manera decidida el desarrollo urbano sostenible.

Inscrita en este marco, como agencia del Sistema de las Naciones Unidas especializada en el desarrollo urbano, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) asumió desde sus orígenes la orientación del desarrollo urbano hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental como uno de sus ejes. Sus programas Ciudades Sostenibles (SCP, por sus siglas inglesas), desde principios de la década de los noventa, y Localizando la Agenda 21 (o Agenda Local 21 -AL21), desde 1995, así como su unión (SCP/AL21), desde 2001, están pensados para apoyar, con una metodología participativa, la planificación y gestión ambiental de las ciudades. El estímulo de proyectos demostrativos, la oferta de asistencia técnica a los proyectos en marcha, la promoción de la cooperación descentralizada entre ciudades, el fortalecimiento de la coordinación institucional, y la adaptación de herramientas de planificación y gestión ambiental constituyen sus líneas fundamentales.

De cara a avanzar en esa dirección, como respuesta a su responsabilidad en torno a la promoción, monitoreo y reporte de la implementación de la Agenda Hábitat (asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización), y como un mecanismo para

8. GEREZ, A. y ACOSTA, C. M. (editoras): *Informe sobre el Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe, ONU-HABITAT, Río de Janeiro, 2012.*

avanzar en la Campaña Global por la Urbanización Sostenible y el Plan Estratégico de Medio Término 2008/2013, ONU-HABITAT ha impulsado la construcción y despliegue de la Red de Desarrollo Urbano Sostenible (Sud-Net, por sus siglas en inglés, Sustainable Urban Development Network).

La Sud-Net es una red innovadora de socios que se centra en la promoción de enfoques interdisciplinarios al desarrollo urbano sostenible. Los objetivos de la Sud-Net consisten en i.) construir capacidades de los gobiernos nacionales; ii.) fortalecer el rol de los tomadores de decisión de las autoridades locales y otros actores urbanos, incluyendo a la sociedad civil, y iii.) facilitar el desarrollo sostenible del entorno natural y ciudades vivibles, productivas e influyentes. La Sud-Net se distingue por i.) movilizar y fortalecer alianzas y redes globales, regionales, nacionales y locales; ii.) promover redes locales de conocimiento urbano, ofreciendo foros y diálogos de política para el intercambio de conocimiento; iii.) catalizar el conocimiento acerca de la práctica de políticas públicas y compartirlo ampliamente; iv.) promover coherencia a través de marcos operacionales dinámicos e interdisciplinarios; v.) fomentar estrategias, aproximaciones y modelos pro-pobres; y vi.) asegurar que iniciativas y diseños tecnológicos pro-pobres tengan, en forma de proyectos innovadores demostrativos, el mayor impacto posible. A través de estos principios, ONU-HABITAT brinda un portal global coordinado donde los actores urbanos pueden acceder a información actualizada, interactuar y comprometerse de manera conjunta a través de alianzas y acceder a fondos. Todo ello favorece el refuerzo de sinergias existentes, la profundización y expansión de la cooperación, la movilización de recursos para actividades conjuntas y la promoción de alianzas para su implementación.

La Sud-Net gravita en torno a las siguientes áreas de trabajo: gobernabilidad, planeación y gestión ambiental, economía urbana, y educación, capacitación e investigación. De cara a implementar estos temas, se han identificado los siguientes puntos de entrada: descentralización, cambio climático, desarrollo económico local y la colaboración de universidades socias de ONU-HABITAT. Se anticipa que elementos como resiliencia urbana, salud urbana, planeación urbana, vivienda y energía y otros sistemas y diseños para la provisión de servicios básicos puedan incluirse como nuevos puntos de entrada de acuerdo con la disponibilidad de fondos y la priorización de los socios. En términos geográficos, la Sud-net trabaja en ciudades grandes e intermedias y pequeños pueblos, y en áreas urbanas y peri-urbanas.

Hacen parte de los miembros de la Sud-Net instituciones, organizaciones, redes y profesionales, incluyendo organizaciones gubernamentales, inter-gubernamentales y no-gubernamentales, autoridades locales y redes urbanas, instituciones de investigación y educación superior; agencias de construcción de capacidades y agencias de capacitación; y organizaciones de tierra y propiedad. Los miembros contribuyen de manera sustantiva a generar conocimiento y recursos financieros y técnicos para Sud-Net. ONU-HABITAT trabaja para promover la ampliación y diversificación de miembros y socios y para expandir el rango de las áreas temáticas y puntos de entrada para abordar las diferentes prioridades de las ciudades. Sud-Net promueve el fortalecimiento de las redes globales existentes a través de alianzas y redes regionales, nacionales y locales para ligar la capacidad y el conocimiento disponibles con los vacíos existentes.

2.2 Las Agendas Ambientales Locales como estrategia de sostenibilidad urbana

2.2.1 Adopción

En el despliegue de la agenda de ONU-HABITAT a favor de la sostenibilidad ambiental, las Agendas Ambientales Locales (AAL) han jugado un rol protagónico. Desarrolladas conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y ONU-HABITAT, éstas radicaban en la formulación de un Perfil Urbano Ambiental (o informe GEO Ciudad del PNUMA), que identifica los problemas específicos de cada ciudad, y la construcción consensuada de una Agenda 21 Local con su plan de acción correspondiente⁹.

9. El proyecto Global Environmental Outlook (GEO), o Perspectiva Ambiental Global, es una iniciativa del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que se inspira en las propuestas contenidas en el capítulo 7 "promoción del desarrollo sustentable en los asentamientos humanos", de la Agenda 21 aprobada en la Cumbre de la Tierra celebrada en Rio de Janeiro en 1992. Su objetivo fundamental radica en "promover una mejor comprensión de la dinámica de las ciudades y sus ambientes, suministrando a los gobiernos locales, científicos, formuladores de políticas y público en general... información confiable y actualizada... para ayudar a mejorar la gestión ambiental urbana. El proyecto GEO Ciudades pretende publicar evaluaciones que contengan información sobre el estado del medio ambiente, los principales factores de cambio, la identificación de temas emergentes y la valoración general de las principales políticas". De cara a concretar ese propósito, el PNUMA, el Ministerio del Medio Ambiente de Brasil y el Consorcio Parceria 21 unieron sus esfuerzos en 2002 para producir la "Metodología de elaboración de los Informes GEO Ciudades" en América Latina y el Caribe. En particular, la metodología hace énfasis en elaborar una matriz que identifique los factores de presión, el estado, el impacto y las respuestas (PEIR) como marco analítico que, gracias a información estadística copiosa y robusta, facilita definir y relacionar los factores que determinan las características del medio ambiente local. La complementariedad con la metodología de las AAL es total, en tanto éstas sirven para completar la información estadística con la participación de la sociedad civil y formular con ambas fuentes un Plan de Acción que, a través de iniciativas concertadas, contribuya a mejorar el estado del medio ambiente local.

2.2.2 Metodología ¹⁰

¿Qué es una Agenda Ambiental Local?

La AAL es un instrumento de planeación que, con visión regional, sustenta el ordenamiento y el desarrollo local en la articulación de las agendas verde y marrón de conformidad con las competencias que las leyes asignan a los entes y las autoridades ambientales locales.

De manera más específica, la agenda ambiental constituye la recomendación técnica y de la sociedad civil en el componente ambiental para el plan operativo ambiental de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de desarrollo municipal o distrital, debiendo ser coherente para su implementación con los planes de ejecución y de inversiones del territorio respectivo.

Partiendo del concepto de ambiente que incluye las interacciones sistémicas entre la sociedad y la naturaleza, la agenda ambiental propuesta es aplicable en distintos niveles del territorio. Hasta el momento la metodología se aplicado preferentemente en el ámbito municipal, distrital o urbano, con algunas experiencias a nivel regional y metropolitano.

¿Qué pretende?

El objetivo general de una Agenda Ambiental Local consiste en mejorar la calidad de vida de la población de un territorio a través de estrategias que mejoran al tiempo la calidad ambiental. En particular, la Agenda Ambiental Local pretende concretar la articulación de las agendas verde y marrón.

En ese marco, los objetivos específicos de una Agenda Ambiental Local hacen referencia a optimizar las acciones de los distintos actores en las escalas y funciones decisivas en la juntura entre agendas verde y marrón. En concreto, los objetivos específicos de una AAL contemplan:

- Apoyar los procesos de planeación territorial. La agenda ambiental constituye el componente ambiental de los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo municipal, así como los de las iniciativas de planificación de áreas metropolitanas y ciudades-región.
 - Fortalecer la administración territorial, ya sea metropolitana, municipal o intra-municipal. Conociendo las amenazas y oportunidades, debilidades y fortalezas ambientales del territorio, la administración territorial podrá realizar mejor su tarea de planeación, ejecución y control de las acciones ambientales en su jurisdicción, mejorando de este modo su nivel de gobernanza en el territorio.
 - Orientar los procesos culturales y sociales hacia la sostenibilidad, con prioridad en la regulación de la actividad humana, no sólo con un criterio de control, sino principalmente con el propósito de construir valores individuales, sociales y colectivos que permitan lograr un territorio más dinámico, incluyente y sostenible ambientalmente.
 - Servir como documento de consulta y capacitación ambiental. la agenda ambiental no es sólo un documento técnico de referencia para la planificación, sino que constituye un espacio de diálogo y concertación entre el nivel técnico y la sociedad civil, que, en su naturaleza de sector privado, académico y cívico, está llamada no sólo a opinar, sino a informarse, debatir y tomar decisiones en el marco de responsabilidades compartidas con las instituciones competentes.
- ¿Qué principios las alimentan?

La construcción de la Agenda Ambiental Local propuesta se rige por los siguientes principios:

- GRADACIÓN NORMATIVA..
- ARMONÍA REGIONAL.
- COHERENCIA EN LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN.
- TRABAJO INTERDISCIPLINARIO E INTERSECTORIAL..
- ENFOQUE ESTRATÉGICO.
- PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN CIUDADANA.
- GESTIÓN COMPARTIDA.
- PREVENCIÓN.
- PRECAUCIÓN..

10.

Este numeral se basa en:
GARCIA, J., OSORIO, L. y
CONTRERAS, R.: *Articulando
las agendas verde y marrón
en un contexto de cambio
climático. Guía para la
formulación de Agendas
Ambientales Locales en
Colombia, ONU-HABITAT,
Bogotá, 2010, pp.35-61.*

- CONTEXTUALIZACIÓN..
- PROCESO CONTINUO Y DE RETROALIMENTACIÓN PERMANENTE.
- PEDAGÓGICO.

¿Cuáles son sus componentes?

En primer lugar, la Agenda Ambiental requiere un proceso de preparación. Antes de arrancar los procesos propios de la agenda, es en efecto necesario informar a los actores institucionales, sociales y económicos sobre el contenido y la metodología, haciendo explícito el papel de cada uno de ellos, buscando motivarles y comprometerles. Al mismo tiempo, es preciso identificar la información disponible y organizar la logística.

Adelantado el proceso anterior, se puede comenzar la agenda ambiental. Ésta consta de tres componentes:

El primero, denominado Contexto local, comprende la descripción general e integral del territorio. El ejercicio se divide en dos fases. En la primera se detallan las particularidades geográficas, la historia y la división político-administrativa del territorio. En la segunda se especifican las dinámicas climáticas, demográficas, de configuración y ordenamiento físico, económicas, socio- culturales, e institucionales del territorio.

I. CONTEXTO territorial

a. Descripción del territorio

Este capítulo abarca dos momentos. En el primero se describe físicamente el territorio, presentando una breve reseña histórica, las características geográficas más relevantes y la forma como está organizado administrativamente. Es útil estructurarlo en tres numerales, de la siguiente forma:

1.1 Reseña histórica. Debe resaltar los procesos de ocupación y desarrollo del territorio en el tiempo, indicando su relación con los fenómenos ambientales, sociales y económicos.

1.2 Aspectos geográficos. Se ocupa del clima (temperatura, pluviosidad y afectación de eventos meteorológicos extremos), los límites administrativos externos, y el ordenamiento físico y los hitos geográficos internos del territorio, identificando la estructura ecológica principal con su hidrografía y sus áreas protegidas.

1.3 División política y administrativa. Hace referencia a las partes en que se divide el territorio para administrarlo, organizándose en provincias a nivel regional; corregimientos, veredas o inspecciones de policía en áreas rurales; y comunas, barrios, Unidades de Planeación Zonal (UPZ) o localidades, en zonas urbanas.

Para facilitar la comprensión del territorio, se recomienda presentar un mapa descriptivo que visualice su localización, límites, división política interna, vías principales, áreas protegidas, zonas verdes, ríos, quebradas, lagos, humedales y sitios de interés. Si se trata de un municipio, es recomendable presentar un mapa general del territorio y uno más detallado del área urbana.

b. Dinámicas locales

La descripción anterior debe ser completada con un análisis de las dinámicas climáticas, demográficas, de configuración y ordenamiento físico, económicas, socio-culturales, e institucionales del territorio, dado que la realidad local es cambiante en el tiempo y en el espacio, construyéndose a través de la confluencia de diversas situaciones y procesos.

En ese proceso, respaldado por el principio metodológico de participación, el estudio de la dinámica socio cultural incluye la construcción de un Mapa de los Actores regionales que participan en la gestión ambiental regional y local, definiendo los espacios de coordinación y participación propios del lugar. Con éste se pretende que la comunidad entienda el marco ge-

neral de instituciones regionales y locales vinculadas al tema ambiental, y conozca los espacios donde puede acercarse a buscar información, participar en actividades programadas o informar sobre situaciones específicas que afectando el ambiente requieran atención local. Además de abrazar el programa del desarrollo humano, considerando al ser humano como agente de su propio desarrollo, ello promueve la continuidad y efectividad de las acciones.

Con el fin de fortalecer la gestión ambiental de la administración territorial, la agenda ambiental local incluye también un instrumento, el Índice de Gestión Ambiental Local (IGAL), que facilita la identificación de sus fortalezas y debilidades. Aplicado a los funcionarios en diferentes dependencias, sus resultados ayudan a formular propuestas de mejoramiento de la gestión ambiental local. En particular, el IGAL considera, en orden de importancia, la coordinación interna y externa; la planeación y ejecución; el liderazgo y la participación, la gestión de recursos; el desempeño institucional, el desarrollo humano y la adecuación funcional; y el control ambiental policivo. E

II. ESTADO DEL AMBIENTE EN EL TERRITORIO

El segundo capítulo de la AAL se concentra en el Estado del ambiente en el espacio de estudio. El proceso desemboca en la elaboración de un Perfil Ambiental Local que puntualiza el estado de los recursos, y, al acentuar los factores de presión económica y social sobre éstos, subraya las oportunidades de gestión ambiental. Los recursos que deben estudiarse comprenden, en particular, las áreas protegidas y de manejo especial, los recursos hídricos, las áreas rurales, el espacio público, el patrimonio cultural, y la calidad del aire y el nivel de ruido urbanos, consagrando una atención especial a los riesgos naturales y antrópicos que generan.

De manera más concreta, los perfiles deben visualizar el modo en que las actividades económicas, sociales y culturales diarias del ser humano generan presión sobre el ambiente natural y construido, hasta alterar su estado, indicando lo complejo de la problemática ambiental y demostrando que los impactos producidos se devuelven a la sociedad, causándole efectos sobre su salud y calidad de vida. Adicionalmente, debe acentuar el modo en que, en su calidad de respuesta, una gestión interagencial eficiente y oportuna puede generar efectos positivos sobre el entorno, mientras un territorio con poca participación comunitaria y baja gestión desde la administración influye negativamente sobre los subsistemas naturales y construidos que hacen parte del ambiente. Con el fin de facilitar el análisis, a partir de esta información se elaboran gráficos para la zona urbana y rural.

III. PLAN AMBIENTAL LOCAL

El tercer capítulo de una AAL consiste en la definición de un Plan Ambiental Local (PAL) que, en el marco del perfil ambiental, oriente y coordine las acciones de ampliación del desarrollo humano a través de la mejora del componente ambiental. A partir del dibujo de un escenario tendencial y otro ideal, el ejercicio se inaugura con la construcción de un escenario posible para la realidad ambiental, social y económica local, que debe servir de base para la fundación consensuada de los temas, proyectos y estrategias ambientales locales que conforman el PAL.

Visión ambiental prospectiva

Para definir la visión ambiental prospectiva o de futuro, la Agenda Ambiental Local invita a elaborar tres escenarios, uno tendencial, uno ideal y otro posible, para un lapso de diez años. Para su debida definición, cada uno de ellos debe considerar la más probable evolución del clima, la demografía, el ordenamiento territorial, la actividad económica, las condiciones sociales, la cultura ciudadana y la participación, y la gestión ambiental institucional tratados en los capítulos anteriores.

Escenario TENDENCIAL. Es aquel en el que la situación actual continúa en el tiempo, siguiendo la inercia que lleva de los años anteriores. Este escenario es propuesto por el equipo técnico y requiere conocer la visión retrospectiva e histórica de al menos los últimos diez años.

Escenario IDEAL. Llamado también deseable, es aquel que se presentaría de ejecutarse debidamente todos los elementos de cambio necesarios. Como expresión de la situación más optimista, no suele ser realizable en el corto plazo. Se construye generalmente en un taller con representantes de diferentes sectores de la comunidad, definiéndose concertadamente la visión ambiental ideal para cada uno de los cuatro subsistemas (físico, económico, socio-cultural, e

institucional y de gestión) analizados.

Escenario POSIBLE. Es aquél que es viable, ya que considera las condiciones reales del territorio en el marco nacional, regional y municipal. Para el logro de este escenario deben cumplirse algunos supuestos o condiciones al interior y al exterior de la administración local, teniendo siempre presentes las capacidades institucionales, económicas, políticas y sociales. Este escenario identifica metas y objetivos posibles de alcanzar en el tiempo considerado con el conjunto de recursos existente.

Objetivos de la gestión ambiental local

Una vez definido el escenario posible, la Agenda Ambiental Territorial se orienta a formular de manera detallada el Plan Ambiental Territorial que permita lograrlo. A partir del escenario posible, el Plan Ambiental Local debe definir en primer lugar cuáles son sus objetivos generales y específicos.

Con frecuencia, los objetivos generales suelen apuntar a consolidar un mejor ambiente, aprovechando las potencialidades ambientales y eliminando, donde se pueda, o mejorando, donde no sea así, los problemas ambientales que se detectaron en el Perfil Ambiental Local. Para ello, los objetivos específicos del PAL deberán referirse a la erradicación o minimización de los factores de presión sobre el ambiente, abarcando desde los comportamientos individuales a los colectivos, incluidas las funciones de planeación, ejecución y control ambiental de las instituciones.

Temas estratégicos

Para su organización, un Plan Ambiental Territorial debe estar estructurado en unos cuantos temas (entre seis y ocho) que sean considerados estratégicos para el ambiente del territorio.

Tras analizar el listado de problemas y potencialidades ambientales locales y sus causas, el equipo técnico analiza el modo en que las primeras pueden “agruparse” por temas que tengan alguna relación o afinidad, otorgándole luego un nombre representativo. Hay que tener presente que las áreas temáticas deben ser lo suficientemente amplias y generales para cubrir un amplio campo de posibilidades, como la educación ambiental, la cultura ciudadana o el fortalecimiento institucional.

Proyectos locales

Cada uno de los subtemas estratégicos deberá generar acciones para cumplir con los objetivos de cada tema estratégico a manera de proyectos específicos, perfiles de proyecto o iniciativas locales, propuestos por la comunidad y el equipo técnico.

Cada una de los proyectos locales será analizado en su prioridad, plazo y necesidad de ejecución, así:

Prioridad: ALTA, MEDIA, BAJA.

Plazo: Los resultados o efectos del proyecto se verán a Corto (1 gobierno), Mediano (2 gobiernos), o Largo plazo (más de 2 gobiernos).

Ejecución: Inmediata, Ocasional, Permanente. Un proyecto podrá ser al mismo tiempo de ejecución inmediata y permanente.

Estrategias de aplicación

De manera general, las estrategias para la aplicación de la Agendas Ambiental Local incluye el cómo y el con qué se ejecutará el Plan Ambiental Local (PAL) con el apoyo institucional de la administración local. Las estrategias son diferentes y particulares para cada región, municipio o localidad porque responden a condiciones políticas, de recursos y de oportunidades locales.

Estrategia de seguimiento, monitoreo y evaluación

Los procesos de seguimiento de los proyectos locales revisten especial atención, pues muestran el grado de interés de la comunidad y las instituciones por hacer realidad el cambio necesario de su situación ambiental en pro del bienestar general. En este sentido, es necesario que la comunidad organizada evalúe permanentemente el cumplimiento de sus propuestas y motive a las instituciones para posibilitar su realización.

¿Cuál es su metodología?

La agenda ambiental resulta del diálogo de las visiones técnica e institucional, y comunitaria. La primera está basada en la información secundaria disponible, que incluye cartografía, estadísticas, estudios técnicos temáticos, y variables cuantitativas y cualitativas existentes en las diferentes instituciones del municipio. Una vez recopilada para el área rural y la urbana bajo los mismos parámetros y variables, la información se organiza en cuatro subsistemas (físico, socio-cultural, económico, e institucional y de gestión) con el fin de facilitar el análisis. Éste debe abarcar la situación actual, con su relación de causas y efectos, identificando lo positivo y lo negativo, ubicando los problemas ambientales y otorgándoles prioridad de actuación. La segunda, la visión comunitaria, se construye, por su parte, a partir de los saberes individuales y colectivos que conforman la cultura local, inscritos en el conocimiento generado por la experiencia cotidiana y las relaciones sociales de poder. La metodología ofrece un espacio programático de encuentro para la concertación de estos dos grupos de visiones.

La agenda ambiental se realiza en dos fases. En la inicial, consagrada a la construcción concertada del estado del ambiente local, el diagnóstico histórico y prospectivo elaborado por el equipo técnico es expuesto en un lenguaje gráfico y sencillo a las comunidades urbana y rural, con el propósito de que éstas confirmen, corrijan, amplíen o complementen el conocimiento técnico, utilizando a esos efectos la cartografía social. En particular, la versión comunitaria del diagnóstico debe contemplar la distribución de la percepción del estado ambiental actual del territorio, ubicando tanto los lugares críticos como los que se encuentran en mejor estado, así como sus prioridades de actuación. Ejercicios analíticos y participativos, talleres, e instrumentos como la “evaluación de la gestión ambiental local”, los “semáforos ambientales y los recorridos por el territorio son de gran utilidad.

La segunda fase está dedicada a la construcción concertada del “Plan Ambiental Local”. Como hemos señalado, éste consiste en un ejercicio de prospectiva de corto (acciones inmediatas), mediano (durante el período de un alcalde) y de largo plazo (vigencia de los planes de ordenación del territorio), en el cual el equipo técnico desarrolla un escenario tendencial (continuación o inercia de las dinámicas locales sin hacer nada) que, a partir de la propuesta social del escenario deseado (el sueño ideal de futuro), se convierte en un escenario posible (adaptado a las condiciones políticas, sociales, económicas, ambientales o climáticas reales). Sobre éste, el equipo técnico y la comunidad proponen acciones concretas para el ámbito local, organizándolas en un esquema de temas estratégicos (los temas generales más importantes), programas, proyectos y estrategias para aplicar el Plan Ambiental Local.

La metodología de la agenda ambiental facilita una participación efectiva de los diversos grupos de interés, poniendo sobre la mesa sus percepciones y decisiones en la búsqueda por concretar compromisos compartidos, en el entendido de que la participación responsable de todos los actores es la clave de la continuidad y efectividad del proceso. No sólo la vinculación activa y convencida de todos es condición para la implementación de acciones efectivas a lo largo del tiempo, sino que ésta es indispensable para el seguimiento, evaluación y actualización de éstas.



Diagrama 2. Metodología de las Agendas Ambientales Locales
Fuente: ONU-HABITAT Colombia

2.2.3 Aplicación

Presentación

La implementación en América Latina y el Caribe de los programas Ciudades Sostenibles (SCP, en sus siglas inglesas) y Localizando la Agenda 21 (AL21, según las siglas de Agenda Local 21), fusionados en 2001 (SCP/AL21), ha dado lugar a la aplicación de procesos de AAL en distintas ciudades de la región.

Hasta el momento, 21 ciudades de 5 países de América Latina y el Caribe han formulado e implementado Agendas Ambientales Locales. En particular, la metodología de las AAL se ha aplicado en Cuba (Bayamo, Holguín, Santa Clara y Cienfuegos); Brasil (Beberibe, Marabá, Piranhas y Ponta Pora), Perú (Arequipa, Chiclayo, y Lima y Callao), Ecuador (Lojas y Esmeraldas) y Colombia (Bogotá, Barranquilla y 5 municipios de su conurbación -Soledad, Malambo, Galapa, Sabanalarga y Sabanagrande)¹¹.

El intervalo histórico de implementación del programa SCP/ AL21, y la metodología de AAL, varía según los países. En Cuba el desarrollo de los programas se inicia en 2001 en la ciudad de Bayamo y se extiende posteriormente a las ciudades de Holguín, Santa Clara y Cienfuegos, donde la metodología de la Agenda Local 21 se complementa con la aproximación Global Environmental Outlook (GEO) del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En Ecuador, el programa Localizando la Agenda 21 se adelantó en el periodo 2006/2008 en las ciudades de Esmeraldas y Loja. En Colombia, Bogotá implementó la metodología AAL en 1994 y 2007-2009, y los citados municipios de la conurbación de Barranquilla en 2010-2011. En Perú y Brasil, la aplicación de las AAL transcurre también a lo largo de la primera década de este siglo.

En su página web (www.onuhabitat.org), la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC) de ONU-HABITAT ofrece las sistematizaciones de los resultados específicos de las Agendas Ambientales Locales de cada una de estas ciudades. Además, en la misma página se encuentran documentos de sistematización que sintetizan los ejercicios realizados organizados por países. En particular, bajo el título general del programa (SCP/AL21), la página ofrece informes nacionales para Perú, publicado en 2009, y Ecuador y Cuba, impresos ambos en 2011¹². Estos informes hacen parte de la serie Estrategia de apoyo a la Gestión Urbano Ambiental de ONU-HABITAT¹³.

Convergencias

Objetivos

El objetivo común de todos los programas fue el de perfeccionar los enfoques estratégicos, intersectoriales, participativos y sostenibles en el planeamiento y la gestión urbana mediante el fortalecimiento de las capacidades y el liderazgo de instituciones y autoridades locales.

Alianzas

En todos los países la aplicación de AAL fue el resultado del trabajo conjunto de un grupo de socios.

En todos los casos, ONU-HABITAT trabajó con el gobierno, responsable principal de implementar las AAL, y la sociedad civil de las ciudades donde se ejecutaron las AAL.

En muchos casos, se trabajó también con el gobierno nacional. En Perú la implementación de AAL fue llevada a cabo con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de la Dirección Nacional de Urbanismo; el Consejo Nacional del Ambiente; y el Instituto Nacional de Defensa Civil. En Brasil, la aplicación de la AAL se desplegó con el apoyo de los Ministerios de Ciudades y Medio Ambiente. En Ecuador, el proceso fue coordinado con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME). En Cuba, el Instituto Nacional de Planificación Física tuvo un papel decisivo.

11.

El área metropolitana de Barranquilla está compuesta por 5 municipios: Puerto Colombia, Barranquilla, Soledad, Galapa y Malambo. Los municipios de Sabanalarga y Sabanagrande colindan, al Sur, con el municipio de Galapa.

12.

El informe sobre la aplicación de AAL en Perú fue elaborado por las personas que dirigieron los procesos en las ciudades de Arequipa (Sandra Encalada), Chiclayo (Miguel Peralta) y Lima y Callao (Anna Zucchetti) entre 2003 y 2008, según las ciudades, y fue publicado en 2009 con el apoyo y bajo la coordinación de Rayne Ferretti y Manuel Manrique, de ROLAC. Vid.: ENCALADA, S., ZUCCHETTI, A., y PERALTA, M.: SCP/AL21 en Perú, Rio de Janeiro, 2009. El informe sobre la aplicación de AAL en Ecuador fue redactado por Laura Cedrés Pérez y editado por Mónica Rhon Dávila, bajo la dirección de Mónica Quintana Molina, encargada de la coordinación nacional de programas de ONU-HABITAT en el país, y el seguimiento de ROLAC. El informe fue publicado en Abril de 2011. CEDRES, L.: SCP/AL21. Agenda Local 21 en Ecuador, ONU-HABITAT, Quito, 2011. El informe sobre la aplicación de AAL en Cuba fue elaborado por la Oficina Nacional en ese país, cuya coordinación nacional de programas está a cargo de Marilyn Fernández Pérez, con la colaboración de Mónica Quintana Molina, y seguimiento de ROLAC, en Abril de 2011. FERNANDEZ, M.: SCP/AL21. Agenda Local 21 en Cuba, ONU-HABITAT, Quito, 2011.

13.

Esta serie se completa con otros documentos. Entre ellos se destaca la actualización de la metodología para incorporar estrategias de mitigación del y adaptación al cambio climático. Realizado en Colombia, ese documento recoge también la experiencia de Bogotá. Vid.: GARCIA, J., OSORIO, L. y CONTRERAS, R.: Articulando las agendas verde y marrón en un contexto de cambio climático. Guía para la formulación de Agendas Ambientales Locales en Colombia, ONU-HABITAT, Bogotá, 2010.

14.

En Brasil, el Ministerio de Ciudades y el Ministerio de Medio Ambiente, que buscaban mejorar las metodologías e instrumentos en el país para la formulación de planes de desarrollo urbano locales que desarrollarían el componente ambiental, determinaron que la aplicación de los instrumentos de evaluación GEO Ciudades del PNUMA y los instrumentos del Programa Agenda Local 21 de ONU-HABITAT podían ser útiles para la incorporación de aspectos de sostenibilidad ambiental y reducción del riesgo de desastres en los Planes Directores Participativos. El objetivo principal de la estrategia en Brasil era, en ese sentido, reforzar las capacidades nacionales y locales para la mejor planificación y gestión urbana ambiental a través de la integración de las metodologías desarrolladas por el informe GEO Ciudades, el programa Agenda Local 21, el Plano Director Participativo, del Ministerio de las Ciudades y la Evaluación de Vulnerabilidad Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, y formular una estrategia para usar esta integración de las diferentes metodologías a nivel nacional. En Perú, el proceso buscaba el fortalecimiento de los procesos de gestión ambiental urbana a nivel nacional, reforzando las capacidades locales para la evaluación y la planificación urbano-ambiental integrada, aportando a la construcción de los sistemas locales de gestión ambiental como un elemento fundamental del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, contribuyendo a mejorar los procesos de elaboración / revisión e implementación de los planes directores municipales y demás instrumentos de planificación urbana, y estructurando mecanismos nacionales de apoyo técnico a los procesos locales en este campo.

15.

En casi todos los casos no se partió de cero, sino que se intentó integrar el trabajo de planificación previo. Para la construcción en 2007 del Perfil Urbano Ambiental del Cantón Esmeraldas (2007) se sintetizaron aspectos claves del diagnóstico urbano ambiental, GEO Esmeraldas, realizado en el 2004-2005, que ponía en evidencia las presiones y los impactos sobre el medio ambiente y la calidad de vida de la población; el Plan de Desarrollo Local Participativo 2002-2012 (PDLP), donde se identificó la visión de futuro de la ciudad; y las prioridades urbano ambientales identificadas por los actores locales en el primer taller de construcción de la AL21.

En este sentido, la aplicación de las AAL se integró siempre en el marco de programas y políticas que los gobiernos locales y nacionales adelantaban. De manera específica, la aplicación de las AAL buscaba paliar vacíos institucionales para brindar apoyo a los gobiernos locales¹⁴. Además la implementación de las AAL fue un trabajo interagencial, dada la alianza con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para complementar las metodologías GEO y AAL. En algunos países, como Perú, se trabajó también de la mano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Finalmente, el desarrollo de las AAL contó con la colaboración de socios técnicos locales. En Brasil, Parceria 21, un consorcio entre IBAM, ISER e REDEH, jugó un rol esencial. En Perú, la Universidad Señor de Sipán contribuyó a la ejecución de las AAL en Chiclayo, y GEA Desarrollo, en Arequipa, y Lima y Callao. En Colombia, el Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia apoyó el proceso en Bogotá, y la Corporación Volver a la Gente hizo lo propio en la conurbación de Barranquilla. En Ecuador, la Fundación Mujer y Familia Andina (FUNDAMYF) colaboró en el proceso AAL de Esmeraldas.

Metodología

En las ciudades, se repitió el ciclo de la metodología de las Agendas Ambientales Locales descrito más arriba¹⁵. El proceso de AAL comenzó con unos ejercicios analíticos y cognitivos, a través de talleres, diplomados en gestión urbana-ambiental y cursos regionales para abordar la problemática urbana con nuevas (y actuales) formas de pensar y actuar. A partir de esa primera tarea, se construyó y socializó información relevante. Para la disseminación se usaron diferentes soportes en escuelas, bibliotecas, universidades y centros de información, y se apostó por la interacción directa con la comunidad. Posteriormente, se elaboró un diagnóstico GEO-Consulta urbana, que legitimó el valor de la participación y la importancia de la construcción colectiva de conocimientos. En esa línea, los documentos de análisis de la situación actual desde un punto de vista espacial y ambiental fueron elaborados en cada ciudad sobre la base del consenso y con un lenguaje ágil y didáctico, y se convirtieron tras su elaboración en materiales de consulta obligada para técnicos, políticos, gobernantes, medios de comunicación, estudiantes y otros interesados, constituyendo al respecto un documento que informa para alimentar el debate y la formulación de propuestas. Después del diagnóstico del perfil urbano ambiental se alcanzó un Pacto Urbano, esto es, un Compromiso Colectivo de Acción. A partir de éste, se identificaron temas prioritarios que, mediante grupos temáticos, fueron coordinados para la elaboración de estrategias y Planes de Acción, que constituyen los instrumentos de gestión. Sobre esa base, se definieron y ejecutaron, con la movilización de recursos, proyectos demostrativos, es decir, soluciones sencillas, organizativas y poco costosas que son a veces la solución a complejos problemas y expresión más visible y reconocida por la población del impacto del AL21. Los proyectos demostrativos tenían la capacidad de ser replicados y/o ampliados en escala, y se concentraron en áreas que se consideraban prioritarias. Finalmente, se llevó a cabo la institucionalización del proceso, mediante un análisis de los instrumentos, procedimientos y elementos que resultaron más exitosos en la práctica de cara a la incorporación de lecciones aprendidas en el trabajo cotidiano.

Acentos

Pese a divergencias significativas en la configuración física, natural y construida, y las dinámicas sociales, culturales y económicas, los problemas y las soluciones priorizadas mantuvieron un esquema relativamente común en las ciudades de América Latina y el Caribe en las que se llevaron a cabo las AAL.

En términos generales, se destacaron problemas vinculados con la contaminación del suelo, el agua y el aire, relacionados con el vertimiento incontrolado de residuos sólidos, líquidos y gaseosos; la pérdida de biodiversidad, asociada con la expansión y dispersión urbana; y las deficiencias en la estructura (como la escasez o el deterioro de los espacios y equipamientos públicos) y la movilidad urbanas. En muchos casos, la debilidad institucional fue identificada una carencia transversal, manifiesta en procesos e instrumentos de planificación inadecuados y una gestión y control inapropiadas.

Frente a ello, se aprecia cierta convergencia en la apuesta por la extensión de la cobertura y mejora de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo; la recupe-

ración de cuerpos de agua, especialmente ríos; la contención de la expansión urbana; la calidad y el aumento de la infraestructura verde; la adecuación de espacios públicos; la construcción de equipamientos; y la gestión de la movilidad, reorganizando el transporte motorizado e impulsando medios no motorizados de transporte, como la bicicleta. Además, mas allá de estos componentes, en varias ciudades, como Esmeraldas, la construcción de la AAL ha venido de la mano del desarrollo de un proceso paralelo de fortalecimiento explícito y directo del gobierno municipal, con el fin de modernizar la planificación y gestión territorial y ambiental y la comunicación con el ciudadano. Se detecta en ese sentido un esfuerzo ubicuo por ligar los nuevos enfoques y medidas con la revisión y optimización de los instrumentos de planificación y control, como los planes de uso del suelo, los códigos de construcción o las regulaciones sobre producción industrial.

Logros / Impactos

Tras más de una década de aplicación, las AAL han demostrado ser efectivas para lograr avances en el análisis y las propuestas del planeamiento y la gestión urbana, el medio ambiente y el desarrollo local.

Gracias a la integración de conocimiento teórico, metodológico y práctico, la aplicación de AAL ha generado avances en términos de enfoque, capacidades, productos y reconocimiento en las ciudades de América Latina en las que se ha implementado.

Con respecto al enfoque y capacidades, las AAL han favorecido una renovación en las formas de pensar, analizar, proyectar e implementar el desarrollo de las ciudades, a partir de una visión integral. Por otro lado, las AAL han ofrecido a los sistemas de planificación nacionales una herramienta local que aporta un nuevo conjunto de métodos y técnicas (consulta urbana, grupos temáticos, pacto urbano) para la construcción colectiva de información, la concertación para la toma de decisiones y la implementación de acciones de forma compartida, a partir de responsabilidades y compromisos compartidos. En los países en los que el impulso de la descentralización es reciente y la gestión ambiental débil, y donde, por tanto, existe un vacío notable en la introducción del componente ambiental en la planificación local, esta herramienta ha constituido una referencia en el diseño e implementación de herramientas y metodologías participativas en la planificación y la gestión territorial. Además, los procesos han permitido incluir a más actores (instituciones, técnicos, decisores, comunidades y organizaciones), reforzar su capacidad (familiaridad con espacios de negociación dinámicos, flexibles y propositivos), y estructurar y consolidar equipos de trabajo estables, con alianzas y liderazgos formales y espacios y canales de coordinación y planificación. Los procesos han ofrecido también ventajas en términos de construcción de conocimiento y definición de acciones, dado su enfoque integral y estratégico (en temas, áreas y tipos de estrategias -proyectos demostrativos)

En términos de producto, las AAL se han traducido en herramientas de evaluación (GEO) y planificación (AAL) específicas, que han incidido, a su vez, en otros instrumentos de planificación, como los planes de ordenamiento territorial o los códigos de construcción. En ocasiones, el proceso de AAL ha venido también de la mano de la creación, activación o actualización de información de base relevante, como información catastral o mapas de amenaza y vulnerabilidad, en ocasiones gracias a la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas, como los sistemas de información geográfica. Otras veces, las AAL se han acompañado de una re-estructuración institucional y reformulación de los procedimientos administrativos y el modelo de gestión pública, con mayor y mejor atención al ciudadano. El trabajo en los nexos entre planificación, ejecución e inversión ha sido también muy importante. Además, se han implementando copiosos proyectos demostrativos, que, sencillos y económicos, movilizados de inversiones financieras y cambios organizativos y culturales, han resuelto parcialmente de manera inmediata los problemas detectados a favor de mejoras palpables en las condiciones de vida de la población. Solo en Cuba, se han implementado 25 proyectos en las cuatro ciudades en las que se trabajó.

Finalmente, en términos de reconocimiento, las AAL han contribuido a posicionar el reto y el potencial urbano, y, al mismo tiempo, dar a conocer y generar confianza sobre la actuación de los diversos actores institucionales (locales, nacionales o de cooperación internacional) que han participado en los procesos. Los espacios de intercambio han sido, finalmente, foros estu-
pendos para seguir aprendiendo y mejorando.

Nuevas pautas y desafíos

Los procesos de AAL han planteado, sin embargo, algunos desafíos.

En primer lugar, en la mayoría de los países, las AAL son de carácter voluntario y consultivo. Para ser efectivas, las Agendas Ambientales Locales deben ser obligatorias y vinculantes, adelantando de lo contrario esfuerzos mayúsculos para influir en los distintos ámbitos de regulación y actuación con el fin de lograr cierta coherencia normativa. En segundo lugar, las AAL demandan una sostenibilidad de la voluntad para el mantenimiento de los grupos, la actualización de los contenidos y la aplicación y ejecución, con base en la movilización de recursos, decidida de las estrategias. En tercer lugar, la Agenda Ambiental Local ha sido generalmente de escala municipal, debiendo articularse con los órdenes regional, nacional e internacional. En este mismo sentido, es de suma importancia buscar forjar mejores articulaciones entre las áreas urbanas y rurales. En cuarto lugar, la participación de la sociedad civil ha estado copada por grupos no gubernamentales organizados. Es vital que, además de las ONG, participen los gremios de empresas privadas formales e informales, así como los individuos no organizados. Finalmente, la capacidad institucional no ha sido en algunos casos lo suficientemente sólida para animar correctamente el proceso de diagnóstico y diseño, llevar a cabo sus acciones y coordinar la de los otros actores. Para ello, el gobierno local debe fortalecer su capacidad técnica, administrativa y financiera.

En términos de contenido, se requiere hacer ajustes que faciliten realizar los análisis y las propuestas desde la perspectiva del cambio climático, ofreciendo algunas pautas generales y algunas buenas prácticas. Además, es conveniente visibilizar el carácter intersectorial de la sostenibilidad, superando la visión meramente ambiental. Se deben abordar las intersecciones entre la sostenibilidad ambiental y la económica, social y político-institucional. La Guía formulada para Colombia en 2010 es un buen ejemplo. Esto deberá traducirse en la formulación de estrategias que contemplen de manera directa la mitigación del y la adaptación al cambio climático, como ya se está haciendo en Cuba¹⁶.

Diferencias

Pese a estas convergencias, el proceso de implementación de las AAL es y ha sido un ejercicio fundamentalmente particular, donde las características propias del contexto geográfico, histórico-social, la identidad cultural y el tipo de ciudadanos que viven en cada ciudad juegan y han jugado un rol decisivo.

En este sentido, se pueden identificar divergencias sustantivas entre las experiencias de aplicación de las AAL en América Latina y el Caribe en varios aspectos:

- Condición institucional:

Bogotá y Lima son capitales nacionales, mientras un buen número son capitales de Departamento, y otras (Sabanalarga, Galapa...) municipios. En algunos casos (Lima, Barranquilla), se trabajaron explícitamente varios municipios de un área metropolitana.

- Escala de la ciudad:

Bogotá (con casi 7 millones habitantes en 2005) y Lima y Callao (con casi de 8.5 millones de residentes en 2007) son megaciudades, mientras Barranquilla (con 1.150.000 habitantes en 2005) y Arequipa (casi 700.000 habitantes en 1997) son grandes ciudades; Chiclayo (260.000 hab. en 2007), Esmeraldas (176.000 hab., 112.000 urbanos en 2001), Loja (175.000 hab., 118.000 urbanos en 2001), Holguín (335.000 hab. en 2007), Bayamo (casi 225.000 hab. en 2002), Santa Clara (210.000 hab. en 2002), Cienfuegos (170.000 hab. en 2009) o Maraba (235.000 en 2010) son ciudades de tamaño intermedio, y Sabanalarga (95.000), Ponta Pora (70.000 hab. en 2001) y Galapa (30.000 hab. en 2005) son, por ejemplo, de una escala menor.

- Ubicación geográfica y patrones climáticos:

Varias ciudades están ubicadas junto al mar (Lima, Barranquilla, Esmeraldas, Cienfuegos...), mientras otras están en el interior (Bayamo, Holguín, Santa Clara, Arequipa, Chiclayo, Barranquilla y los municipios citados de su área metro

16.

En Cuba, las ciudades de Bayamo, Holguín, Santa Clara y Cienfuegos han definido para los próximos años estrategias específicas de mitigación del y adaptación al cambio climático a partir del proceso y la metodología de las AAL. Entre las acciones se incluyen, entre otras, la recuperación y reforestación de arbolado en vías urbanas, ríos y arroyos, con preferencia por frutales; el apoyo a la agricultura urbana y suburbana; el despliegue de medidas alternativas para el abastecimiento de agua, como el almacenamiento de agua de lluvia; la producción local de materiales con consideración mitigación y adaptación CC; y el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas con vinculación a la adaptación del cambio climático, con acento en la recuperación de la memoria y el saber popular, el perfeccionamiento de la gestión de información, el componente habitacional y la corresponsabilidad

politana -Puerto Colombia, que es el municipio del A. M. de Barranquilla que da al mar, no fue objeto del AAL-, Maraba, Beberibe, Piranhas) y algunas sobre cordilleras o sierras (Bogotá, Loja, Arequipa, Ponta Pora).

Algunas ciudades son de clima andino, como Bogotá y otras de clima tropical, como Barranquilla, mientras otras, como Arequipa, ubicada en la cabecera del desierto de Atacama, el más árido del mundo, y una zona crítica en el mapa de desertificación mundial, son particularmente áridas.

Problemas y estrategias

Aunque, como señalamos arriba, se aprecian continuidades significativas en los temas y acciones priorizados, se aprecian, sin duda, acentos particulares. Así, Holguín se distingue por su interés en el abastecimiento de agua y la calidad del aire, mientras Cienfuegos se ocupa de las áreas marinas y costeras. Esmeraldas fomenta, por otro lado, la agricultura urbana, mientras Loja desarrolla una actualización catastral o implementa una estrategia para reciclar aceites usados de vehículos. En Arequipa preocupa, por su parte, la depredación de las áreas rurales circundantes, mientras en Lima y Callao se priorizan las áreas verdes urbanas.

En muchos casos, aunque hay convergencia en el tema, las estrategias difieren. La movilidad urbana constituye, por ejemplo, una preocupación para muchas ciudades, pero unas (Baya-mo) impulsan ciclo-vías, otras (Santa Clara) reorganizan las paradas, y aún otras (Arequipa) apuestan por programas de peatonalización, la restricción de circulación para vehículos con más de 15 años y la restricción de unidades de transporte público que no operen con gas. Por otro lado, algunas ciudades (Esmeraldas) concentran las intervenciones de mejoramiento del espacio público en algunos barrios, y otras (Santa Clara) despliegan procesos más distribuidos en el territorio. En materia de información, por dar un último ejemplo, algunas (Loja) apuestan por el catastro, otras (Arequipa) por el sistema de información para la gestión territorial, otros (Chiclayo) por el Sistema de Gestión de Información Ambiental, y otros (Lima y Callao), por último, por un inventario de las áreas verdes urbanas.

En síntesis, el proceso de implementación de las AAL ha sido exitoso en América Latina y el Caribe, que cuenta, gracias, en parte, al programa SCP/AL21, con un capital notable en la planificación local participativa con criterios de sostenibilidad. Esta situación invita a multiplicar los esfuerzos en nuevas ciudades. La variedad de los territorios y circunstancias en los que se ha aplicado convierte, con todo, a las experiencias en un activo fundamental. Abordar el cambio climático en las ciudades donde se aplicó la AAL y otras nuevas ciudades, a partir de la selección, sistematización e intercambio de las buenas prácticas de la AAL constituyen tal vez hoy los mayores desafíos de la metodología AAL del programa SCP/AL21 en América Latina y el Caribe.

B Ciudades, cambio climático e Iniciativa Ciudades y Cambio Climático

3. Las ciudades y el cambio climático

3.1 El cambio climático

El clima de un lugar está condicionado por factores naturales locales, como la latitud, la altitud, la distancia al mar y el tipo de corrientes marinas, y globales, como la órbita terrestre y la composición de la atmósfera. Entre otros gases, la atmósfera de la Tierra está integrada por oxígeno, ozono, dióxido de carbono y metano. Estos gases filtran las radiaciones nocivas del sol y absorben la energía proveniente del suelo por efecto de la radiación solar, generando de forma natural un efecto invernadero. Sin éste, la temperatura de la Tierra sería excesivamente baja.

Desde que se celebrara la primera cumbre mundial sobre el clima en 1979, se ha venido acumulando evidencia científica sobre el aumento de la concentración en la atmósfera de gases de efecto invernadero (GEI).

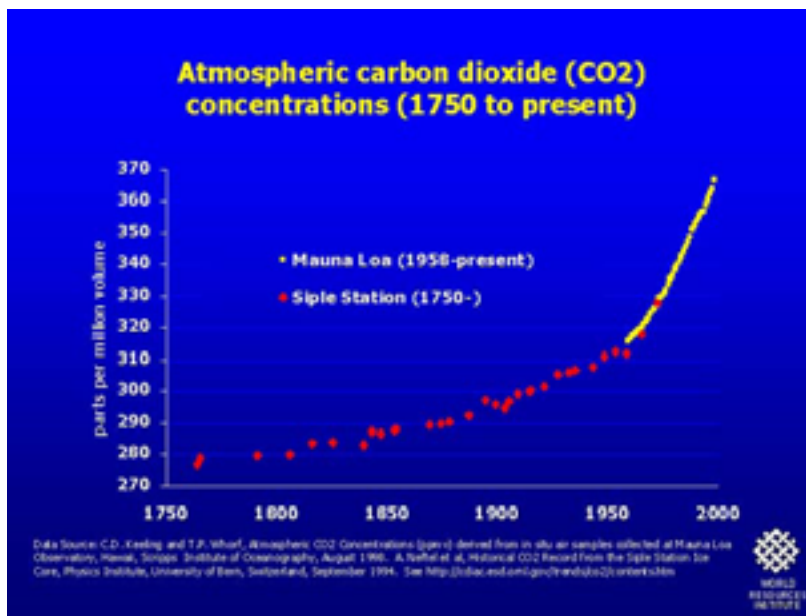


Gráfico 1. Concentración de dióxido de carbono (CO₂) en la atmósfera, 1750-2000.

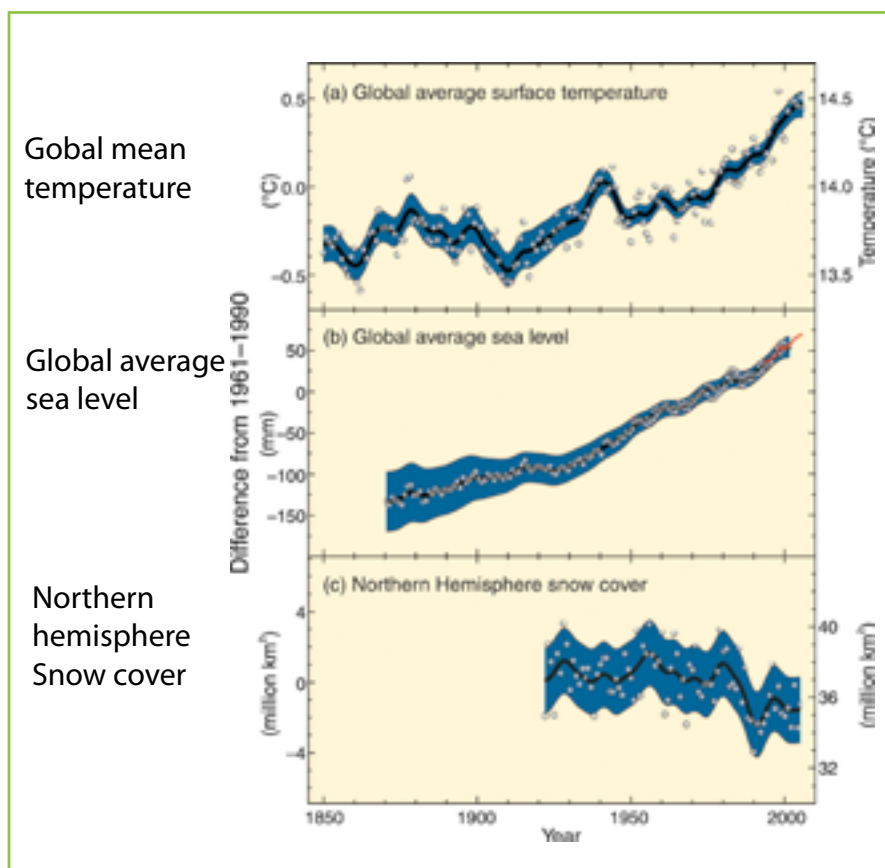


Gráfico 2. Aumento de la temperatura mundial

En 1992, las Naciones Unidas adoptaron la Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMNUCC) con el fin de estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida transformaciones profundas en el sistema climático y permitir al planeta adaptarse al cambio del clima que es ya inevitable. La CMNUCC define el cambio climático como “el cambio de clima atribuible directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”¹⁷.

Es importante distinguir la variabilidad climática del cambio climático. La primera alude a una fluctuación climática o componente de la misma que corresponde a las variaciones naturales comunes de un año al siguiente o cambios de una década a la siguiente, debida a procesos internos naturales dentro del sistema climático (variabilidad interna), o a variaciones en los forzamientos externos antropogénicos (variabilidad externa). El cambio climático remite, en cambio, como acentúa la definición de la CMNUCC, a cualquier cambio en el clima a largo plazo (de carácter, por tanto, estructural) como resultado de la actividad humana.



Diagrama 3. Variabilidad climática y cambio climático. Fuente: Gustavo Wilches-Chaux

3.2 Las ciudades y el cambio climático

El cambio climático es una manifestación compleja y particular de la estructura y la evolución de las relaciones entre las ciudades y su entorno ambiental local, regional y global. Expresa, por un lado, el forzamiento antrópico del sistema climático, con un crecimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y una degradación y destrucción de sumideros que impide que el ecosistema global absorba y reconvierta todas las emisiones, provocando que los GEI se acumulen en la atmósfera hasta alcanzar concentraciones sin precedentes en la historia. El cambio climático ilustra, por otro lado, las consecuencias de estas acciones, en términos de la modificación sistémica que las presiones de los sistemas humanos pueden generar en distintos ecosistemas y los impactos que esta alteración conlleva, a su vez, en interacción con amenazas no climáticas y climáticas previas, en los sistemas humanos.

Contribuciones al cambio climático¹⁸

Los efectos de las ciudades sobre los recursos naturales son difíciles de precisar por la complejidad de fijar los bordes espaciales, sociales y temporales. Esto se expresa de manera elocuente a la hora establecer la contribución de las ciudades al cambio climático¹⁹. Como señala el Informe Global sobre Asentamientos Humanos 2011 de ONU-HABITAT, las mediciones sobre

17.

En algunos documentos se hace referencia al disturbio climático y no al cambio climático, acentuando que, a diferencia de otros cambios climáticos ocurridos en la historia, éste es resultado de las acciones humanas, externas al sistema climático. Aunque la primera denominación es científicamente más precisa, está menos extendida en la sociedad. En aras de la efectividad de la convocatoria a la acción, este texto blandirá el término de cambio climático.

18.

Para más información, vid.: GARCIA, J.: “Estado del medio ambiente, el riesgo y el cambio climático en las ciudades de América Latina y el Caribe”, en GERREZ, A. y ACOSTA, C. M. (editoras): Informe sobre el Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe, ONU-HABITAT, Rio de Janeiro, 2012.

19.

Lo mismo ocurre a la hora de cuantificar la contribución de las ciudades al agotamiento de la capa de ozono y la huella ecológica.

la aportación de las ciudades al cambio climático se enfrentan a la ausencia de una definición globalmente aceptada de ciudad o área urbana, la carencia de una metodología internacional consensuada para registrar las emisiones de la escala sub-nacional, lo que sí ocurre a nivel nacional, para cambio climático, gracias a la propuesta por el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, en sus siglas inglesas), y la falta de claridad sobre la atribución de responsabilidades al productor o consumidor del bien cuyo proceso genera emisiones ²⁰.

Por estos motivos, los inventarios de GEI disponibles en América Latina y el Caribe son en general de escala nacional. Aunque hay algunos esfuerzos a nivel urbano, su carácter incipiente impide contar con el volumen, precisión ni homogeneidad suficientes para ser la base de un cálculo robusto sobre la magnitud y las características de las emisiones de las ciudades de la región.

Un ejercicio útil para determinar la contribución de las ciudades de América Latina y el Caribe al cambio climático radica, en estas circunstancias, en identificar los sectores productivos más representativos de las ciudades y descomponer sectorialmente la aportación de la región y los países que la conforman a estos procesos. WW

Las ciudades concentran buena parte de las actividades de servicios e industriales y, por la cantidad de población que aglutinan, generan una alta proporción de residuos sólidos. De manera más marginal, despliegan actividades agropecuarias y cambian los usos del suelo, transformando ecosistemas naturales en zonas urbanizadas. Desde una aproximación de producción, las emisiones de GEI de las áreas urbanas de América Latina y el Caribe podrían, por tanto, relacionarse con las provenientes del desarrollo de actividades industriales, el consumo de energía, y la generación de residuos, todas ellas significativamente representativas de las áreas urbanas. Los pocos inventarios de GEI realizados en las urbes de la región, como Sao Paulo, Buenos Aires y la zonas Metropolitana del Valle de México, avalan este acercamiento ²¹.

Nota: En concordancia con ello, en su análisis de las fuentes de emisión de GEI en las ciudades, ONU-HABITAT destaca la industria, el consumo de energía y la generación de desechos, distinguiendo, al interior del sector energético, el consumo realizado por los edificios residenciales, las edificaciones comerciales y los sistemas de transporte.

De acuerdo con las Primeras Comunicaciones de los países que conforman la región a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), sectorialmente, la agricultura y la ganadería, con un 32% de las emisiones; el uso de la tierra, el cambio en el uso de la tierra y la silvicultura (USCUTS), con un 31%; y el sector energético, con el 31%, son las mayores fuentes de GEI en América Latina y el Caribe. Los residuos, con el 2,9% y la industria, con el 2,3%, contribuyen de manera menos significativa. Bajo este enfoque, las emisiones de GEI de las áreas urbanas de América Latina y el Caribe serían cercanas al 36% de las emisiones de GEI totales de la región.

Dentro de la región, la participación absoluta de las ciudades en la emisión de GEI es heterogénea. Cuanto mayores son las emisiones provenientes de las actividades rurales en un país (caso de Brasil, Bolivia, Perú o Guatemala), menos aportan sus ciudades a las emisiones totales nacionales de GEI y viceversa. En el segundo caso se encuentran, por ejemplo, Argentina, Chile y México.

En términos per cápita, las ciudades latinoamericanas y caribeñas presentan usualmente índices de emisiones de GEI inferiores a las del país donde se localizan. En el plano internacional, muchas ciudades de América Latina y el Caribe presentan un volumen de emisiones de GEI por habitante reducido frente a otras ciudades del planeta.

Sin embargo, si se excluye el uso del suelo, la evolución de las emisiones de GEI de la región no deja lugar al optimismo, puesto que la tendencia entre 1990 y 2000 ha sido al aumento, fundamentalmente por un incremento de las emisiones del sector energético.

La perspectiva de la producción es, sin embargo, discutible. Las ciudades se alimentan de las verduras que crecen y las reses que pastan en las llanuras o las laderas, a veces deforestadas, y derivan parte de sus ingresos de empresas mineras o energéticas que horadan la tierra. En una lógica de sistema parece que la pérdida y sobreexplotación de recursos naturales y la afectación de ecosistemas en las zonas rurales no son del todo extrañas a la población urbana, incluso cuando no aluden a su circunscripción regional.

20.

ONU-HABITAT: Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos 2011. *Las ciudades y el cambio climático. Resumen ejecutivo*, ONU-HABITAT, Nairobi, 2011, p. 28

21.

Vid.: DUBEUX, C. y LA ROVERE, E.: *The contribution of urban areas to climate change. The case study of Sao Paulo, Brazil*, ONU-HABITAT, Nairobi, 2011; Agencia de Protección Ambiental: *Plan de Acción contra el cambio climático. Buenos Aires 2030*, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 2010; y Secretaría de Medio Ambiente: *Inventario de gases de efecto invernadero Zona Metropolitana del Valle de México, Ciudad de México, México*, 2008.

Afectación potencial del cambio climático en las ciudades ²²

Aunque las ciudades de América Latina y el Caribe han contribuido históricamente de manera marginal al cambio climático, sufren desproporcionadamente sus efectos. Al mantenimiento de las amenazas geofísicas, como terremotos, tsunamis o volcanes, se agrega, en el corto, medio y largo plazo el impacto del cambio climático, que agudizará la alteración de las variables climáticas, acentuando con ello las amenazas hidrometeorológicas.

De acuerdo con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), las temperaturas aumentaron en 1°C durante el siglo XX en América del Sur y el Caribe, el nivel del mar ha subido entre 2 y 3 milímetros por año desde la década de 1980 y los fenómenos climáticos extremos, sobre todo las tormentas tropicales y los huracanes, son más recurrentes e intensos que en el pasado. El régimen de precipitaciones también se ha alterado en la región, con un aumento de las lluvias en algunas zonas y una reducción en otras.

El Cuarto Informe de Evaluación del IPCC, elaborado en 2007, proyectaba un incremento de la temperatura promedio de la Tierra que, si bien es imperceptible para sus habitantes, puede alterar el clima en todo el mundo y mudar el comportamiento de los ecosistemas. Si el escenario se mantiene, en América Latina y el Caribe las temperaturas podrían aumentar respecto al periodo 1961-1990 entre 0,4 y 1,8°C para el 2020 y entre 1° y 4° (2° y 6°C, según otros escenarios) para el 2050. También existen indicaciones de una modificación del régimen de precipitaciones, una agudización, en recurrencia, extensión e intensidad, de huracanes, sequías y lluvias, y una subida del nivel del mar de 18 a 59 cm a lo largo de este siglo, debido a la expansión termal, el derretimiento de los glaciares y los cambios en la capacidad de almacenamiento territorial, aunque estos valores podrían ser significativamente mayores.

Época del año		2020	2050	2080
Cambios de temperatura				
Mesoamérica	Estación seca	+0,4 a +1,1	+1,1 a +3,0	+1,0 a +5,0
	Estación húmeda	+0,5 a +1,7	+1,0 a +4,0	+1,3 a +6,6
Amazonia	Estación seca	+0,7 a +1,8	+1,0 a +4,0	+1,8 a +7,5
	Estación húmeda	+0,5 a +1,5	+1,0 a +4,0	+1,6 a +6,0
Sudamérica	Invierno (JJA)	+0,6 a +1,1	+1,0 a +2,9	+1,8 a +4,5
	Verano (DEF)	+0,8 a +1,2	+1,0 a +3,0	+1,8 a +4,5
Cambios del nivel de precipitaciones (porcentajes)				
Mesoamérica	Estación seca	-7 a +7	-12 a +5	-20 a +8
	Estación húmeda	-10 a +4	-15 a +3	-30 a +5
Amazonia	Estación seca	-10 a +4	-20 a +10	-40 a +10
	Estación húmeda	-3 a +6	-5 a +10	-10 a +10
Sudamérica	Invierno (JJA)	-5 a +3	-12 a +10	-12 a +12
	Verano (DEF)	-3 a +5	-5 a +10	-10 a +10

Tabla 4. Mesoamérica, Amazonia y Sudamérica: Proyecciones de temperatura y precipitaciones, 2020, 2050, 2080

Fuente: IPCC (2007b). 1DEF: Diciembre, enero febrero; JJA: Junio, julio, agosto.

	2010-2039	2040-2069	2070-2099
Cambios de temperatura (°C)			
Caribe	+0,48 a +1,06	+0,79 a +2,45	+0,94 a +4,18
Cambios del nivel de precipitaciones (porcentajes)			
Caribe	-14,2 a +13,7	36,3 a +34,2	+49,3 a +28,9

Tabla 4. Caribe: Proyecciones de temperatura y precipitaciones, 2010-2039, 2040-2069, 2070-2099

Fuente: IPCC (2007b).

22.

Para más información, vid.: GARCIA, J.: "Estado del medio ambiente, el riesgo y el cambio climático en las ciudades de América Latina y el Caribe", en GEREZ, A. y ACOSTA, C. M. (editoras): Informe sobre el Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe, ONU-HABITAT, Rio de Janeiro, 2012.

Los impactos potenciales del cambio climático en las ciudades de América Latina y el Caribe amenazan con ser profundos²³. Los mayores riesgos se refieren a la seguridad de la infraestructura, la continuidad en la provisión de servicios públicos, con especial atención en el acceso al agua potable, y la calidad de la salud.

La infraestructura residencial, pública y productiva y la provisión de servicios públicos, como agua, energía, comunicación o transporte, enfrentarán el impacto de eventos extremos (lluvias torrenciales y huracanes) y el aumento del nivel del mar, y se verán afectados por el deterioro de ecosistemas continentales, costeros (manglares) y marinos (colares), que sirven de protección.

La disponibilidad de agua se verá expuesta en las ciudades al incremento de la temperatura, que aumentará la evapo-transpiración, los cambios en los patrones en las precipitaciones, y a la desaparición de glaciares y la afectación de páramos, en la zona de los Andes, y la salinización de los acuíferos, en las zonas costeras.

En cuanto a la salud, el cambio climático afecta a través del estrés térmico y de la mortalidad y morbilidad provocadas por eventos extremos. La conjunción de aumento de temperatura e isla de calor urbana agudizará las enfermedades respiratorias y las insolaciones, y aumentará las enfermedades transmitidas por vectores mediante el agua, como la diarrea, y los insectos, como la malaria, en ciudades del Pacífico, y el dengue, en urbes del Caribe y los Andes.

Todos estos factores pueden afectar la continuidad y eficiencia de las actividades industriales y de servicios que se desarrollan en las ciudades, por la destrucción de infraestructura productiva, la interrupción del suministro de insumos, como el agua, la energía o las comunicaciones, la baja por enfermedad de los empleados, o las dificultades para distribuir los productos. El sector agropecuario es también altamente vulnerable, con efectos sobre la seguridad alimentaria en ciudades. Además de reducir la generación de riqueza, el impacto del cambio climático obligará a destinar recursos para la reconstrucción.

La desigual distribución de las amenazas, la sensibilidad y, sobre todo, las capacidades institucionales de prevención y reacción frente al riesgo incentivarán la migración de zonas con riesgos notables a áreas más seguras, provocando movimientos intraurbanos, interurbanos, y sobre todo rural-urbanos significativos, en tanto las ciudades, especialmente las más grandes, como, por ejemplo, Bogotá, tienen una política más amplia y efectiva en gestión del riesgo, reducción de la vulnerabilidad física de las viviendas, salud y educación, entre otras.

Las presiones generadas por el cambio climático se suman a las que las ciudades enfrentan sin él, generando estrés adicional sobre problemas ya existentes que desbordan con asiduidad la vertiente climática y medio ambiental. Entre las áreas urbanas, los asentamientos precarios ubicados en zonas de alto riesgo (borde costero, zonas continentales de inundación –humedales, rondas de ríos-, ladera de alta pendiente) y con estructuras frágiles, alimentados por el desplazamiento forzado, serán muchas veces los que más sufrirán.

Si la vulnerabilidad se mantiene en las ciudades de América Latina y el Caribe, la tendencia de las amenazas a manifestarse de manera más frecuentes y severas solo podrá traducirse en desastres más comunes y agudos. Afortunadamente, esto no es inevitable.

3.3 La gestión del cambio climático en áreas urbanas

Mitigación y adaptación del cambio climático

El cambio climático convierte en imperiosas las estrategias de mitigación de y adaptación a él. Por mitigar se entiende reducir el forzamiento antrópico del sistema climático. Por adaptarse se comprende el ajuste de los sistemas naturales, humanos o de ambos que, en respuesta a los estímulos climáticos y sus efectos actuales o esperados, podrían moderar los daños ocasionados e incluso explotar oportunidades de beneficio. Mientras la mitigación busca evitar una situación inmanejable, reduciendo la amenaza, la adaptación se orienta a manejar lo inevitable, actuando sobre la vulnerabilidad.

23.

Para información sobre el impacto en algunas ciudades específicas, vid.: IBARRÁN, M. E.: Climate's long-term impacts on Mexico's City urban infrastructure, ONU-HABITAT, Nairobi, 2011; y LAMPIS, A. y FRASER, A.: The impact of climate change on urban settlements in Colombia, ONU-HABITAT, Nairobi, 2011

De manera más específica, la mitigación del cambio climático remite a reducir la presión sobre los ecosistemas, a través de la disminución del volumen de las emisiones de GEI y el incremento de los sumideros²⁴. Lo primero se puede lograr mediante la contracción de la magnitud del consumo (a través de la moderación del número de personas o la regulación del consumo per cápita) y la reducción de la intensidad en emisiones de GEI de los bienes y servicios consumidos (a través del control de la intensidad energética –eficiencia energética- y la intensidad en carbón de la energía consumida –energías renovables). La tabla 1 resume algunas estrategias de mitigación que se pueden desarrollar en el territorio.

Moderación del crecimiento demográfico	Reduce necesidades objetivas de bienes y servicios
Densidad, escala, orientación y aislamiento de equipamientos	
Densidad de asentamientos y equipamientos (mezcla de usos residenciales, productivos, de servicios y de recreo)	Reduce necesidades objetivas de calentamiento y desplazamiento de bienes y personas
Escala pequeña de redes de agua y energía, y moderada, sobre todo en altura, de edificios	Reduce necesidades objetivas de desplazamiento de bienes y personas.
Orientación de asentamientos y equipamientos	Reduce necesidades objetivas de iluminación, calentamiento y refrigeración
Aislamiento de los edificios	Reduce necesidades objetivas de calentamiento y refrigeración
Moderación del consumo de bienes y servicios	
Graduación de equipamientos	Reduce necesidades subjetivas de iluminación, calentamiento y refrigeración
Desconexión de equipos cuando no se usan	Reduce necesidades subjetivas de iluminación, calentamiento y refrigeración
Gestión de la vida útil de los productos	Reduce necesidades subjetivas de bienes y servicios nuevos
Reciclaje de los productos	Reduce necesidades subjetivas de bienes y servicios nuevos
Recuperación de residuos	Reduce necesidades subjetivas de bienes y servicios nuevos
Sistemas no motorizados y masivos de movilidad	Reduce necesidades subjetivas de bienes y servicios nuevos
Fuentes de energía limpias	Reduce consumo de fuentes energéticas contaminantes
Eficiencia energética	Reduce consumo de fuentes energéticas contaminantes
Aumento de la biocapacidad	
Protección de áreas de interés ecológico	Eleva la capacidad de absorción
Incremento de la infraestructura verde en los asentamientos	Eleva la capacidad de absorción
Capacidad institucional y social	
Disponibilidad de recursos financieros, tecnológicos y humanos	Contribuye al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas
Existencia de disposiciones legales, sociales y organizacionales	Contribuye a todos los instrumentos

Tabla 1. Estrategias de mitigación del cambio climático. Estrategias de mitigación del cambio climático. La mitigación de la presión ambiental puede provenir de la moderación del crecimiento demográfico; la ampliación de la densidad, la mejora de la orientación y el aislamiento de los equipamientos; la moderación del consumo de bienes y servicios, bienes y servicios nuevos, y fuentes de energía contaminantes; el aumento de la biocapacidad; y el incremento de la capacidad institucional.

Por su parte, la adaptación al cambio climático alude a disminuir la vulnerabilidad frente a las amenazas vinculadas con el cambio climático²⁵. Para ello, es perentorio reducir los factores subyacentes de riesgo, vinculados con la ubicación y las características constructivas de la infraestructura, y que pueden requerir la reubicación o el endurecimiento de la infraestructura existente, y la preparación frente a eventuales desastres, a través de sistemas de vigilancia y alerta temprana, planes de evacuación y respuesta, y fondos y protocolos para la reconstrucción y la rehabilitación. La tabla 2 sintetiza algunas de las acciones que se pueden desarrollar en el territorio.

24. De manera más específica, el IPCC define la mitigación como una intervención humana para reducir el forzamiento antropógeno del sistema climático a través de estrategias encaminadas a reducir las fuentes y emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y a potenciar los sumideros.

25. Según el IPCC, la adaptación hace concretamente referencia a los ajustes de los sistemas naturales, humanos o de ambos que, en respuesta a los estímulos climáticos y sus efectos actuales o esperados, podrían moderar los daños ocasionados e incluso explotar oportunidades de beneficio.

Capacidad institucional
Existencia de disposiciones legales, sociales y organizacionales
Disponibilidad de recursos financieros, tecnológicos y humanos
Infraestructura
Endurecimiento de infraestructura frágil y traslado de la ubicada en lugares vulnerables
Desarrollo de nueva infraestructura y tecnología en lugares no vulnerables
Creación y consolidación de mercados dinámicos de seguros y fuentes de energía renovables
Respuesta a emergencia
Implementación de sistemas de vigilancia y alerta temprana
Definición de planes de evacuación y respuesta

Tabla 2. Estrategias de adaptación al cambio climático. Estrategias de adaptación frente al cambio climático. La reducción de la vulnerabilidad exige el endurecimiento y traslado de la infraestructura existente en lugares vulnerables y la ubicación adecuada de la nueva, la creación de mercados dinámicos de seguros y fuentes de energía renovables, y la definición de sistemas de vigilancia y alerta temprana, y planes de evacuación y respuesta. El fortalecimiento institucional es fundamental para todo lo anterior.

La importancia de las ciudades en la mitigación y la adaptación al cambio climático

Las estrategias de mitigación y adaptación descritas mantienen una relación estrecha con la planeación urbana. La mitigación exige una configuración espacial densa, compacta, con mezcla de usos y pluricéntrica, promovida por la contención de la expansión urbana y el estímulo de la renovación urbana y la redensificación, que respete la estructura ecológica principal y aumente la infraestructura verde. La adaptación solicita no situar asentamientos humanos en zonas de alto riesgo y desarrollar obras de mitigación donde el riesgo es mitigable. La estructura y diseño de las viviendas debe ser ecológicamente eficiente y limpia, al tiempo que reduce la vulnerabilidad frente a amenazas de origen natural, con un enfoque multi-amenaza, considerando también las amenazas geofísicas.

Para que la planeación urbana pueda ocuparse de manera diligente de la mitigación y la adaptación del cambio climático se requiere una base regulatoria e institucional sólida y articulada, que elabore estudios que identifiquen, evalúen y monitoreen la base natural y los riesgos del territorio e incorpore la sostenibilidad ambiental y la reducción del riesgo de desastre en los planes de ordenamiento territorial, los códigos de construcción, los planes de gobierno y las estrategias sectoriales, y que genere las capacidades políticas, administrativas y técnicas necesarias y los recursos financieros suficientes. Además, la mitigación y la adaptación del cambio climático en las ciudades exigen promover la educación y participación de la sociedad civil y la generación de conocimiento e innovación.

La importancia de América Latina y el Caribe y sus ciudades

La mitigación y la adaptación son necesarias y urgentes en la región. De acuerdo con los cálculos del IPCC, si no reducimos las emisiones de GEI juiciosamente con celeridad, el promedio de la temperatura mundial podría aumentar muy por encima de los 2°C considerados como el umbral de un cambio climático peligroso en el que la adaptación no permitiría evitar pérdidas profundas de desarrollo humano.

Para tener un 50% de posibilidades de lograrlo, el mundo como un todo requiere reducir las emisiones de GEI a la mitad antes de 2050 en relación con los niveles de 1990 y continuar con los recortes hasta fines del siglo XXI. Para ello los países en desarrollo deberán reducir un 28% sus emisiones per cápita de GEI para el 2050, con una participación sustantiva de las ciudades de la región.

De forma paralela, la adaptación es también perentoria. Aunque redujéramos de inmediato a cero las emisiones globales de gases de efecto invernadero, los efectos del cambio climático se manifestarán inevitablemente en las próximas décadas. La irreversibilidad de las emisiones del pasado y del presente y los retrasos en el sistema climático de la Tierra, asociados con efectos tardíos de acciones, hacen de la adaptación un ejercicio imperioso en todos los territorios. Si no adoptamos de inmediato estrategias decididas, las pérdidas incluso frente a cambios pequeños podrían ser gigantes. Reducir la vulnerabilidad es indispensable.

Las ciudades de América Latina y el Caribe ofrecen además múltiples y profundas oportunidades. En primer lugar, ofrecen ventajas en términos estadísticos, por el solo hecho de concentrar la población, las infraestructuras y las actividades económicas.

Además, en términos institucionales, muchas de las competencias con influencia sobre la cantidad y tipo de suelo consumido y la forma en que se ocupa, como las relativas al ordenamiento territorial o la provisión de servicios, son atribución de los gobiernos locales en muchos países. El ámbito local es también la escala de gobierno más cercana a la gente, donde se puede tejer mayor número, más robustas y fértiles alianzas entre actores, donde se conocen mejor las necesidades y prioridades y se pueden monitorear mejor temas emergentes, y donde las iniciativas innovadoras pueden jugar un rol demostrativo y movilizador en otros niveles de gobierno, el sector privado o la sociedad civil.

Las ciudades de la región ofrecen ventajas también en términos de eficiencia. Más del 50% de las opciones de mitigación por debajo de 100 USD por tonelada de CO₂ equivalente se ubican en países en desarrollo ²⁶. Dentro de éstos, las ciudades de América Latina y el Caribe ofrecen oportunidades mayúsculas, en virtud de su vinculación con la activación de economías de escala, proximidad y aglomeración, que permiten a las ciudades cumplir con las densidades requeridas para soluciones como el transporte público masivo y estimulan la innovación. Lejos de ser intrínseca a la urbanización, la insostenibilidad es el resultado de una mala gestión. Bien gestionada, la urbanización constituye, en realidad, la mayor oportunidad para buscar las condiciones encaminadas a crear un desarrollo humano sostenible.

Además de constituir una oportunidad para el mundo, el desarrollo de estrategias de desarrollo sostenible y resiliencia frente a amenazas es también intrínsecamente ventajoso y estratégico para las ciudades de América Latina y el Caribe. La mayoría de las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático serían convenientes incluso sin éste. A ello hay que agregar un interés estratégico, vistas las ventajas competitivas que las áreas urbanas pueden obtener anticipándose a la casi segura restricción de carbono del futuro. Si no tomamos medidas ahora, los impactos serán más profundos y las estrategias, muchas de ellas consistentes en volver hacer o hacer bien lo que ya hicimos, muchísimo más costosas. El costo anual mundial promedio de reducir las emisiones en un 50% para el 2050 no llegaría al 0'12% del PIB mundial, lo que representa menos de dos terceras partes del gasto militar mundial. Frente a ello, no sólo los costos económicos de fracasar serán mucho mayores, sino que los costos de desarrollo serán irreparables.

Acciones de mitigación y adaptación emprendidas en las ciudades de AAL²⁷

La conciencia de los gobiernos nacionales y urbanos de América Latina y el Caribe sobre ello es incipiente. Por el momento, los estudios más rigurosos y las acciones más ambiciosas se han tomado a nivel nacional, desarrollando comunicaciones nacionales y formulando planes nacionales contra el cambio climático. Según se ha ido avanzando en este camino, los países de la región están asumiendo la necesidad de focalizar las acciones en los sectores y los territorios, otorgando un rol protagónico a las ciudades.

Más allá de la atención creciente, pero aún escasa, que los países de América Latina y el Caribe consagran a sus ciudades en términos de análisis y acción frente al cambio climático, muchas ciudades de la región están comprendiendo la centralidad de este tema, suscribiendo distintos compromisos. Sin embargo, son todavía pocas las ciudades que los concretan, realizando esfuerzos específicos. Con algunas divergencias en función de su perfil, los planes de cambio climático aprobados y sugeridos en las ciudades de la región coinciden en el grueso de sus estrategias. Aunque son una buena noticia por el nivel de su compromiso y la pertinencia y especificidad de sus acciones, se echa de menos la construcción de un modelo de ciudad que influya en la configuración espacial y ligue mejor las perspectivas de mitigación y adaptación.

Las acciones a favor de la mitigación y la adaptación del cambio climático no se restringen a las ciudades que cuentan con planes específicos aprobados. Carentes de planes explícitos contra el cambio climático, muchas ciudades de la región desarrollan estrategias hacia la sostenibilidad ambiental y la gestión del riesgo que favorecen la mitigación y la adaptación al cambio

26. Para más información, sobre cambio climático en América Latina y el Caribe, vid.: De la TORRE, A., FAJNZYLBER, P. y NASH, J.: *Desarrollo con menos carbono. Respuestas latinoamericanas al desafío del cambio climático*, Banco Mundial, Washington, 2009; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *Desarrollo y cambio climático. Una reseña*, CEPAL Santiago de Chile, 2010.

27. Para más información, vid.: GARCIA, J.: *Estado del medio ambiente, el riesgo y el cambio climático en las ciudades de América Latina y el Caribe*, en GEREZ, A. y ACOSTA, C. M. (editoras): *Informe sobre el Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe*, ONU-HABITAT, Rio de Janeiro, 2012.

climático. La eficiencia energética, el uso de fuentes de energía renovables, la reorganización del sistema de movilidad, y la mitigación y prevención del riesgo son preocupaciones muy presentes en un número notable y creciente de las ciudades de la región por su contribución a la sostenibilidad y la resiliencia, sin que se haga referencia explícita al cambio climático.

En este marco, es urgente extender el compromiso de las ciudades de América Latina y el Caribe por la sostenibilidad ambiental y la resiliencia urbana y, sobre todo, concretar las buenas intenciones en estrategias que incidan en el modelo de desarrollo de la ciudad, transitando de ejercicios particulares a la adopción amplia, integral y de largo aliento de modelos sostenibles que consideren todas las amenazas presentes y futuras²⁸. El cambio climático alienta la activación de este proceso, constituyendo al tiempo una necesidad y una oportunidad. Los planes que se formulen a partir de las intervenciones existentes deben concebirse como estrategias integrales con múltiples beneficios que catalizan el potencial económico, social, político y ambiental del desarrollo urbano a favor de la reducción de la pobreza²⁹.

4. ONU-HABITAT frente al cambio climático y la Iniciativa Ciudades y Cambio Climático

4.1 ONU-HABITAT frente al cambio climático

Como agencia del Sistema de las Naciones Unidas especializada en el desarrollo urbano, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) se ocupa del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias urbanas de mitigación y adaptación del cambio climático. La Agenda Hábitat, que es el marco para todas las actividades de la agencia, aborda, de hecho, entre otros aspectos, temas relacionados con la reducción del forzamiento antrópico del sistema climático y el aumento de la resiliencia de las ciudades a los impactos del cambio climático.

A partir de su mandato, ONU-HABITAT diseñó su Plan Estratégico e Institucional de Medio Término (MTSIP, por sus siglas en inglés) para el periodo comprendido entre 2008 y 2013, con el fin de institucionalizar apoyo práctico y concreto a los gobiernos locales, redes de ciudad y asociaciones. El MTSIP busca contribuir a través del fortalecimiento de la gestión urbana al objetivo general de lograr ciudades y pueblos descentralizados, reactivos, vivibles, productivos e incluyentes.

La sesión número 22 del Consejo de Gobierno de ONU-HABITAT, celebrado en 2009, adoptó, en ese marco, una resolución sobre Ciudades y Cambio Climático. La resolución refleja el creciente reconocimiento de la relación entre la urbanización y el cambio climático, así como la importancia de que las acciones de mitigación y adaptación adoptadas en el nivel local se integren en las políticas nacionales. Además, establece las bases para el trabajo futuro de ONU-HABITAT en este campo y llama a los gobiernos, entre otros, a extender el horizonte geográfico del trabajo actual en ciudades y cambio climático y expandir el rango de los ejercicios de desarrollo de capacidades, con el objetivo de apoyar las autoridades locales en el abordaje del cambio climático.

A partir de esta resolución, ONU-HABITAT elaboró su Estrategia para el Cambio Climático 2010-2013 a través de una lectura estratégica del MTSIP 2008-2013. Bajo la perspectiva de prevenir la aceleración de la degradación ambiental y reducir el forzamiento del sistema climático, y atender las implicaciones del cambio climático en los niveles local, regional y global, se determinó que todas las áreas focales del MTSIP poseen elementos relativos al cambio climático. En ese sentido, el MTSIP adopta el cambio climático como un elemento transversal en las iniciativas y programas nacionales en las áreas de planificación urbana, tecnología ambiental, gestión financiera y desarrollo económico local. En este marco, se considera que la estrategia de cambio climático de ONU-HABITAT contribuirá al logro del objetivo general de desarrollo sostenible del MTSIP a través de la identificación de los riesgos y las oportunidades asociadas con los impactos previstos del cambio climático y la formulación y aplicación de políticas que aborden directamente los desafíos adicionales que emergen.

28.

La articulación de las acciones internacionales, nacionales y locales, tanto regionales como municipales es fundamental. La eficacia y eficiencia de las acciones requiere concertación y coordinación entre esas escalas. Ante compromisos globales y a menudo nacionales tan débiles, la energía de los gobiernos locales es fundamental y su pertinencia política y efectividad práctica un imperativo. Aunque la responsabilidad de los representantes nacionales en la firma de un acuerdo ambicioso vinculante que permita evitar el cambio climático peligroso y facilite la reducción de la vulnerabilidad es inexcusable, los gobiernos locales deben encarnar su rol protagónico. Deben presionar a los gobiernos nacionales con diálogos privados y manifestaciones públicas, pero, sobre todo, con el despliegue de acciones amplias, profundas y concretas en sus territorios. Además de estimular la consecución de un contenido adecuado del acuerdo, los gobiernos locales deben poner de relieve la necesidad de reforzar las iniciativas locales en su operación, fortaleciendo las interacciones nacionales y locales.

29.

Para más información, se recomienda: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): Competitive cities and climate change, OCDE, París, 2010; y Banco Mundial: Informe sobre el desarrollo mundial 2010. Desarrollo y cambio climático. Un nuevo clima para el desarrollo, Banco Mundial, Washington, 2010.

Pese a que el clima debe ser considerado e incorporado en toda la planeación, gestión y gobernabilidad de las ciudades, a los efectos de garantizar la realización oportuna de los grandes objetivos del MTSIP, es conveniente priorizar acciones, especialmente en corto y medio plazo.

Strategic priorities	
A. Policy dialogue and advocacy	Encouraging parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change at the sessions of its forthcoming Conference of the Parties to take into account the crucial role of cities and climate change strategies
	Including the issue of cities and climate change as an integral part of a national climate change strategies, including migration and adaptation, with particular emphasis on the impact of climate change on the urban poor
	Enhancing policy dialogue between national and local governments in order to create synergies between national and local climate change policies
	Promoting active collaboration of local governments and their associations in global, regional and national networks to pursue goals of sustainable urbanization, using the challenges of climate change as entry points
B. Capacity development and Institutional Strengthening	Strengthening capacities in promoting pro-poor clean and affordable technological options, promoting innovative approaches to urban planning and management, and conducting vulnerability assessments and risk mapping at the local level
	Expanding the range of capacity-development approaches in order to support local authorities in addressing climate change
	Supporting local governments applying change management by promoting tools and knowledge management strategies to adopt innovations and undertake reforms to optimize their responses to climate change
	Providing support in adapting to climate change in governance, planning and management through a participatory decision-making approach
C. Promoting innovative Implementation Partnerships	Strengthening existing cooperation with the United Nations Framework on Climate Change on issues of cities and climate change
	Strengthening partnerships with the United Nations Environment Programme (UNEP), the United Nations Development Programme (UNDP), Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), the World Bank, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the World Meteorological Organisation (WMO)
	Strengthening partnerships with the United Cities and Local Governments (UCLG), Metropolis, C40 and the Local Governments for Sustainability (ICLEI)
	Facilitating cities access to financial resources for urban mitigation and adaptation
	Exploring new partnership with the private sector and with networks of community based organization
D. Awareness Education and Networking	Fostering the implementation of awareness and education strategies targeting the general public, formal education and continued learning institutions
	Increasing awareness of the role of cities in addressing climate change, with particular emphasis on the impact of climate change on the urban poor and in achieving the Millennium Development Goals and sustainable development
	Encouraging Habitat Professionals to integrate climate concerns in urban planning, environmental technology, financial management and local economic development
	Collecting and sharing case studies on good practice, amongst others, on promoting energy efficient buildings and settlement structures and on mechanisms to assist cities in preventing land-use conflicts arising from relocation of human settlements
E. Corporate mainstreaming and pursuing Climate Neutrality	Integrating climate change as a cross-cutting issue into UN-HABITAT's initiatives and Habitat Country Programme Documents (HCPDs)
	Striving to become a climate neutral organisation as part of a comprehensive environmental management approach

Tabla 1. Prioridades Estratégicas de ONU-HABITAT para Ciudades y Cambio Climático 2010-2013. Fuente: ONU-HABITAT: Climate Change Strategy 2010-2013, ONU-HABITAT, 2010, p. 10.

Tabla 2. Síntesis del trabajo de ONU-HABITAT relacionado con ciudades y cambio climático. Fuente: ONU-HABITAT: Climate Change Strategy 2010-2013, ONU-HABITAT, 2010.

Focus area	Work Programme Activities	Expected results
1. Advocacy, monitoring and partnership	<p>-Cities and climate change: Global Report on human Settlements 2011. The objective is to improve evidence-based knowledge, among Governments and Habitat Agenda Partners, on current conditions and trends with respect to the links between cities and climate change, and how cities can migrate and adapt to climate change impacts. The report will identify and highlight effective city level policy responses to climate change that need to be promoted.</p> <p>-Global Campaign for Sustainable Urbanisation: is a systemic approach towards partnership, advocacy and networking. Actions under the Campaign include unique and periodic events (such as World Habitat Day and the World Urban Forum); the publication of magazines and the development of television content and educational tools.</p> <p>-Youth and gender: By recognizing that the youth and women are especially vulnerable to climate impacts but are also a powerful resource that can be encouraged and mobilized to undertake mitigation and adaptation activities for urban community wellbeing, slum eradication and improved city management. This can be facilitated by designing targeted youth programmes, equipping young people with the tools to address climate change, building on existing educational initiatives to include a climate change component and by strengthening linkages with grassroots and other organizations where women and young people from a significant and active part.</p>	<p>-The documentation and dissemination of trends and good practices will provide impetus to accelerate local level action to combat climate change.</p> <p>-New data on greenhouse gas emissions and vulnerability will provide a basis for more informed national and local policy making with regard to climate change responses.</p> <p>-Special attention to concerns of gender and youth will increase ownership and impact of the climate strategy.</p> <p>-Involvement of a wide range of Habitat Agenda Partners will allow cities to expand and deepen the achievements in addressing climate change.</p>
2. Participatory urban planning, management and governance.	<p>-Sustainable Urban Development Network (SUD-Net) SUD-Net is a global network of partners designed to further the understanding and application of the principles of sustainable urbanization, at global, regional, national and city levels.</p> <p>-Cities and Climate Change Initiative (CCCI): The objective is to enhance climate change mitigation and preparedness of developing country cities, through advocacy, tool development, capacity building and pilot initiatives. CCCI is also playing a coordinating role to ensure a coherent approach to "Cities and Climate Change" across the agency's programmes. The expected accomplishments of this initiative encompass a wide range of thematic entry points.</p> <p>-Urban governance: The strengthening of governance structures and the adaptive capabilities of governments and communities as well as their preparedness, to ensure effective response to climate change. Ensuring accessible and understood, robust information, tools and guides are available to decision-makers.</p> <p>-Urban Planning: UN-HABITAT aims to integrate climate change mitigation and adaptation concerns in its urban planning work. Many green innovations can be integrated into statutory urban planning and building standards and regulations.</p>	<p>-New policies will allow the strengthening of governance structures and the institutional capabilities of national and local administrations to incorporate climate considerations within laws applicable to urban planning and management.</p> <p>-Institution that actively promote sustainable urbanization will ensure that a climate dimension is incorporated within local, national and regional programme planning.</p> <p>-Inclusive urban planning, management and governance undertaken in targeted countries will include climate change considerations in addition to economy, ecology and equity dimensions in sustainable urbanization.</p> <p>-Risk and vulnerability reduction programming in the management and governance systems will address the added risk associated with the adverse impacts of a changing climate.</p>
3. Pro-poor land and housing	<p>-Land issues: The global Land Tool Network assist with planning and building regulatory framework of land use and a wide range of areas where land legislation and policies impact on climate change.</p> <p>-Shelter and building materials: Development new and appropriate technologies for building materials, efficient energy production and use and renewable energy resources.</p> <p>-Disaster Risk Reduction: Projects will seek to proactively integrate climate change adaptation and migration elements in settlement planning and shelter reconstruction.</p>	<p>-Land and housing policies will include consideration of the potential impacts of climate and sea-level rise, including land degradation and desertification in connection with droughts, floods, erosion, sea-level rise and inundation, on land use and availability.</p> <p>-Slum improvement programmes will consider the impacts of climate change on vulnerable sectors such as water and energy needs and availability, sanitation and health as part of future planning and development.</p>
4. Environmentally sound basic infrastructure and services	<p>-Transport: Ways will be identified that will promote urban populations by appropriately meeting transport needs in an economically efficient and environmentally and socially sustainable manner.</p> <p>-Water and Sanitation: UN-HABITAT factors climate change impacts within its work programme, on potable water accessibility and affordability for thirsty cities, it actively promotes an integrated approach to sanitation and water, including water conservation, water harvesting, reuse and recycling, and improved water utility management. The treatment and environment environmentally-safe disposal of municipal solid waste and greenhouse gas emissions. Climate vulnerability and adaptation assessments of water utilities and the communities they serve in order to assess infrastructure improvements are required.</p> <p>-Energy: Encouraging investment that will assist cities to benefit from more diversified and sustainable energy policies and practices involving the use of renewable energies and by introducing energy-saving measures in building and for businesses. UN-HABITAT is, for instance, recognizing good practice in cities in the developing world that are implementing programmes to promote the use of solar energy for water heating.</p>	<p>-Policies aimed at increasing access to environmentally sound basic urban infrastructure and services will avoid potential problems associated with adverse impacts of climate change and sea-level rise, including those affecting storm-water drainage, water and sanitation, waste management, roads and transportation, through better awareness, appropriate institutional support and targeted adaptation and mitigation strategies.</p>
5. Strengthened human settlements finance systems	<p>-Finance: Mobilizing local capital for slum upgrading and related infrastructure, ensuring that climate change concerns are fully incorporated into planning to ensure the preparation for and migration of, adverse impacts.</p>	<p>-New and additional sources of finance will become available to support climate change strategies and actions relating to the need for affordable housing and infrastructure.</p>
6. Excellence in management	<p>-Carbon Neutrality: Reducing and offsetting greenhouse gas emissions to ensure that the organization becomes climate neutral. Undertaking capacity building management improvements by promoting networking and information exchange that can minimize future carbon emissions within urban communities.</p>	<p>-Climate neutral processes will be adopted and promoted as a contribution to international mitigation policies</p>

De cara a hacer seguimiento, dos indicadores de desempeño del MTSIP 2008-2013 contribuyen directamente a la adaptación del cambio climático (Del AF 4: un número acordado de ciudades adoptan políticas de reducción de desastres y planificación y gestión ambiental; Del AF 4: un número acordado de ciudades tienen estrategias para minimizar y manejar los efectos del cambio climático), mientras otros lo hacen de manera indirecta.

A través de esta estrategia, ONU-HABITAT busca aprovechar su mandato, estructura, programa de trabajo y experiencia para apoyar los esfuerzos locales, regionales y globales para abordar el cambio climático y el rol de las ciudades. En ese sentido, ONU-HABITAT pretende aplicar su saber-hacer para asistir técnicamente a los gobiernos en la definición de políticas, además de brindar presencia en redes, en el entendido de que el apoyo de ONU-HABITAT a los gobiernos locales y su dirección en la construcción y fortalecimiento de las capacidades institucionales asegurará capacidades de respuesta efectivas en el nivel municipal. Adicionalmente, la aproximación multisectorial a los sistemas urbanos aplicada por ONU-HABITAT se ajusta especialmente bien a los objetivos de mitigación (soluciones de planificación urbana bajas en carbono para vivienda, transporte y equipamientos y servicios públicos) y adaptación (infraestructura y servicios urbanos clima-probados y resiliencia de asentamientos humanos fortalecida).

En cualquier caso, en línea con el Panel Ejecutivo para la Coordinación del compromiso de que Naciones Unidas actúe como uno, se están desarrollando aproximaciones concretas de sinergias y alianzas estratégicas entre ONU-HABITAT y otras agencias asociadas (PNUMA, PNUD, IPCC, BM, GEF, UNFCCC, WMO, UNFPA o UNICEF). En concordancia con ello, muchos de los programas y actividades de ONU-HABITAT están diseñados para ser implementados en estrecha colaboración. Además de con Naciones Unidas, para ONU-HABITAT es importante consolidar las alianzas existentes y forjar nuevas con gobiernos, organizaciones no gubernamentales, establecimientos educativos, instituciones científicas y financieras que disponen de notables recursos colectivos, infraestructura, experiencia y músculo financiero.

4.2 La Iniciativa Ciudades y Cambio Climático

4.2.1 Adopción

Desde entonces ONU-HABITAT ha implementado dos estrategias en relación con la mitigación del y la adaptación al cambio climático. La primera, la Campaña Urbana Mundial por la Urbanización Sostenible, estaba diseñada para elevar la atención vertida sobre los desafíos paralelos de la urbanización y el desarrollo sostenible. Dedicado el Informe Global sobre Asentamientos Humanos 2009 a su planificación, entre febrero de 2010 y febrero de 2011, la Campaña estuvo consagrada a la relación entre la urbanización sostenible y el cambio climático.

La segunda iniciativa, Ciudades y Cambio Climático (ICCC), hace parte de la Red para el Desarrollo Urbano Sostenible (Sud-net en sus siglas inglesas), cuya misión, como indicamos arriba, remite a mejorar las capacidades de los gobiernos nacionales y el poder de los decisores en las autoridades locales y otros actores urbanos en el desarrollo de ciudades vivibles, productivas e inclusivas.

En el marco del Sud-net, de la que constituye el programa bandera, la Iniciativa Ciudades y Cambio Climático, lanzada en 2008 como parte de la visión del Plan Estratégico de Medio Plazo de ONU-HABITAT, apunta a ampliar la capacidad de mitigación y adaptación del cambio climático en las ciudades en desarrollo.

En particular, la ICCC busca identificar desafíos y oportunidades, promover diálogos de política, desarrollar herramientas para la sensibilización, la educación y la construcción de capacidades locales, movilizar y promover redes, estimular el aprendizaje, el intercambio de conocimiento y las buenas prácticas, y apoyar ciudades diseñando iniciativas piloto pro-pobres e innovadoras. Estos objetivos hunden sus raíces en la creencia de que el éxito de la mitigación y la adaptación depende críticamente de la disponibilidad de los recursos necesarios, no solo financieros y naturales, sino también de conocimiento, de capacidad técnica, recursos institucionales y herramientas focalizadas, sobre todo en los gobiernos locales y, dentro de éstos, en las ciudades.

4.2.2 Metodología

Construyendo sobre la larga experiencia de ONU-HABITAT en desarrollo urbano sostenible, específicamente a través del Programa Ciudades Sostenibles y el Programa Localizando la Agenda 21, la ICCC está orientada a apoyar a ciudades y pueblos afectados por el cambio climático ofreciendo aproximaciones y soluciones innovadoras para la planificación nacional y local del desarrollo, buscando alertar a las ciudades sobre las acciones que pueden adelantar y robustecer las capacidades de las ciudades y sus socios para responder al cambio climático. Para tal fin, contempla el desarrollo, adaptación y circulación de metodologías que provean a los gestores urbanos lineamientos sobre cómo abordar de la mejor manera el cambio climático.

Sus resultados esperados incluyen

- Construir y apoyar redes de asociaciones de gobiernos nacionales y locales, entidades no gubernamentales, universidades, el sector privado y organizaciones de Naciones Unidas abordando el cambio climático
- Apoyo de procesos educativos y de construcción de capacidades
- Localización e implementación de estrategias nacionales de adaptación y mitigación
- Fortalecimiento de capacidades de autoridades locales para integrar preocupaciones frente al cambio climático in la planificación urbana y local y la presupuestación de respuestas de política costo-efectivas
- Fortalecimiento de las capacidades de los institutos de capacitación de los gobiernos locales para ofrecer capacitación a los gobiernos locales
- Evaluar y diseñar modelos posiblemente replicables para el escalamiento normativo y operativo
- Muestra de buenas prácticas y herramientas replicables a través de canales de comunicación dirigidos

Entre las actividades de su primera fase, financiada por el Gobierno de Noruega y la Cuenta de Desarrollo de Naciones Unidas, se destacan la promoción de diálogo de políticas, el desarrollo de herramientas, la implementación de actividades piloto, y la gestión y disseminación de conocimiento, a través, entre otros, las universidades socias y la alianza de ONU-HABITAT con la red de Institutos de Capacitación de Gobiernos Locales.

Aunque se promocionan también las buenas prácticas de otras ciudades del mundo, los proyectos piloto tuvieron lugar en las ciudades de Esmeraldas, Ecuador; Sorsogon, Filipinas; Maputo, Mozambique; y Kampala, Uganda. En estas ciudades el trabajo comenzó realizando un análisis de vulnerabilidad frente al cambio climático, que incluyó un análisis del marco institucional existente para enfrentar el cambio climático y un análisis de los actores involucrados en ese momento en el abordaje del cambio climático.

En Kampala, Uganda, se identificaron los cambios evidenciados y previstos en la temperatura y la precipitación. A partir de ello, se proyectó que el mayor impacto estará asociado a las inundaciones. Dado que los sectores urbanos se ven afectados de manera diferencial, se realizaron análisis sectoriales de vulnerabilidad (energía –madera, petróleo; transporte, vivienda-, agua potable; residuos sólidos, ecosistemas) con el fin de disponer de conclusiones más finas para definir estrategias de mitigación y adaptación. A partir de ello, se diseñaron campañas de sensibilización que serán seguidas de la construcción de herramientas que permitan a los actores desarrollar planes que aborden el cambio climático, con énfasis en zonas urbanas, desarrollando proyectos demostrativos (reverdecimiento urbano, uso de energía alternativa, infraestructura clima-probada y eficiencia energética en los sistemas de transporte urbano). Además se creó una plataforma (Arena de Conocimiento Local Urbano) para el intercambio de información entre los gobiernos locales y el gobierno nacional.

En Maputo, Mozambique, se determinó que las zonas y ecosistemas costeros, los asentamientos humanos y la infraestructura; la salud, la seguridad alimentaria y la gestión de residuos; los sistemas de transporte; los humedales y agricultura urbana eran los sectores más vulnerables

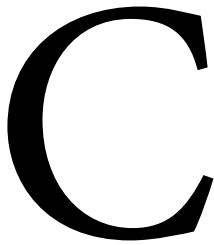
frente al aumento del nivel del mar, la mayor recurrencia e intensidad de ciclones, el incremento de la temperatura y los cambios en el patrón de precipitaciones con riesgo de inundaciones y sequías más frecuentes y severas. Sobre esa base, se definieron estrategias de adaptación. Entre éstas, sobresalen la puesta en marcha de mecanismos de participación y concienciación; la firma de un acuerdo institucional adecuado entre la ciudad y el gobierno central; la creación de una unidad local de Cambio Climático y/o Reducción de Riesgo de Desastres Naturales; la preparación de una evaluación de mayor profundidad; el desarrollo de metodologías y herramientas para el análisis de los efectos de cara a facilitar la planificación financiera y la toma de decisiones de Plan de Mitigación y Adaptación, que identifique prioridades en el corto, medio y largo plazo; la creación de sinergias y mecanismos de coordinación con nuevas iniciativas o proyectos en marcha, para encontrar fuentes de financiamiento potenciales; y la realización de taller un destinado a crear un mecanismo de comunicación para garantizar la inclusividad del proceso. La conservación de manglares se definió como el eje del proyecto piloto.

En Sorsogon, Filipinas, el proyecto piloto se inauguró con un ejercicio de concienciación sobre importancia de los gobiernos locales, los análisis de vulnerabilidad y la definición de estrategias. El análisis de vulnerabilidad identificó la inundación como el riesgo mayor, por aumento del nivel del mar y lluvias torrenciales (como ciclones). Frente a ello, se derivaron estrategias específicas de adaptación. Del proceso se extrajeron varias lecciones aprendidas. En primer lugar, destacó la necesidad de promover conciencia en el público general a través de actividades de medios y comunitarias para lograr convergencia en los esfuerzos. En segundo lugar, se vislumbró la necesidad de fortalecer la capacidad del gobierno para fortalecer su resiliencia a los impactos del cambio climático. En ese sentido, se reconoció que debe desarrollarse un marco para ayudar y guiar a la ciudad en la integración del cambio climático en los planes de ordenamiento del territorio y de desarrollo, para lo que es urgente establecer un diálogo fluido con los programas nacionales, especialmente en lo relativo a los códigos de edificación y los parámetros de los planes de ordenamiento. En tercer lugar, se comprendió la necesidad de aprender de las buenas prácticas de otras ciudades, compartiendo su propia experiencia en el compromiso de diversos actores. Finalmente, se entendió la importancia nuclear del sector privado.

Por último, Esmeraldas, en Ecuador, fue el escenario de la implementación del último proyecto piloto. En esta ciudad, en 2007, cerca del 60% de la población vivía en áreas con riesgo de medio a alto por inundación o deslaves. Se estima que el 66% tiene una exposición de media a alta frente a riesgos vinculados con el clima. Los probables impactos del cambio climático varían dependiendo el camino de transición climática (mientras el incremento en la temperatura es convergente, hay divergencias notables en la proyección del comportamiento del régimen de precipitaciones). La adaptación requiere un conjunto complejo de acciones, combinando controles en el uso del suelo, modificaciones en la infraestructura, cambios en los patrones del uso de energía, diversificación económica, construcción de capacidades y una mejor gobernanza.

Los informes de las ciudades piloto muestran una creciente concienciación y comprensión del cambio climático. Las autoridades locales han asumido la necesidad de aproximaciones participativas, desarrollando talleres donde se invitaron a diferentes actores para participar en la formulación de acciones y estrategias. En todas las ciudades se requiere reforzar los sistemas de gobernanza, robusteciendo las relaciones entre el gobierno local, el gobierno nacional, los grupos comunitarios y el sector privado. Además, necesitan más información y acompañamiento para la identificación de estrategias apropiadas.

Desde el inicio de la ICCC, otras cinco (5) ciudades se han incorporado a la iniciativa: Bobo-Dioulasso, en Burkina Faso; Kigali, en Rwanda; Mombassa, en Kenya; Saint Louis, en Senegal; y Walvis Bay, en Namibia. Todas están en distintas fases de la preparación de análisis de vulnerabilidad. Se están adelantando también gestiones para que nueve (9) ciudades asiáticas se sumen a la iniciativa. Además, se prevé extender la iniciativa a Pequeños Estados en Desarrollo Insulares en el Pacífico y el Caribe. Con el fin de ampliar y diversificar la base de donantes para expandir el rango de las entradas de Sud-Net para abordar las áreas prioritarias para ciudades, se está discutiendo con Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania, España y Suecia.



Contribución de las Agendas Ambientales Locales a la Iniciativa Ciudades y Cambio Climático en América Latina y el Caribe

5. Gestión ambiental, gestión del riesgo y mitigación y adaptación del cambio climático

La gestión del cambio climático, esto es, la mitigación de sus causas y la adaptación a sus consecuencias, radica en desarrollar medidas de sostenibilidad, es decir, de gestión ambiental y de gestión del riesgo, consecuentes con las nuevas condiciones climáticas presentes y futuras. En ese sentido, la mitigación y la adaptación al cambio climático detentan continuidades y rupturas con las prácticas tradicionales de sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo.

Por un lado, la mitigación y la adaptación al cambio climático y la sostenibilidad ambiental y la gestión del riesgo coinciden en el objetivo. Todas buscan ampliar las libertades fundamentales de las generaciones presentes mientras se realizan esfuerzos razonables para evitar el riesgo de comprometer gravemente la capacidad de las generaciones futuras de extender sus propias libertades.

La mitigación y la adaptación al cambio climático y la gestión ambiental y la gestión del riesgo también comparten el grueso de las estrategias. Todas tratan de conocer la base natural y los riesgos y buscan que sus modelos de ocupación del suelo y sus patrones de producción y consumo se guíen bajo los criterios de conservación y uso sostenible y seguro, abrazando estrategias preventivas y desplegando acciones restaurativas o mitigadoras cuando y donde se requiera. Varias estrategias tienen además beneficios complementarios. Las zonas verdes, por ejemplo, absorben CO₂ de la atmósfera, pero también mejoran la calidad local del aire, protegen frente a vientos, retienen agua y moderan la isla de calor urbana. Todas persiguen, en suma, asumir el carácter sistémico, de doble vía, de las relaciones entre ser humano y medio ambiente natural, internalizando en las actividades humanas el costo y peligro real de las presiones que se ejercen sobre y las vulnerabilidades que se construyen frente a los ecosistemas. En ese sentido, la gestión del cambio climático se sirve del enfoque y contenidos de las prácticas tradicionales de sostenibilidad, tanto de gestión ambiental como de gestión del riesgo, y es continuista.

Por otro lado, se identifican divergencias significativas. En particular, la mitigación y la adaptación del cambio climático alteran las variables, el horizonte y los escenarios en el que se despliegan las acciones de gestión ambiental y gestión del riesgo.

En primer lugar, el cambio climático introduce nuevos énfasis en la sostenibilidad, al poner el acento sobre una variable específica (los GEI) en los ejercicios que se adelantan. Así, por ejemplo, desde la perspectiva de la mitigación, la conservación de los bosques es positiva por su captura de carbono, más allá de sus otros beneficios ambientales. El cambio climático altera también la matriz de riesgos, agregando, acentuando y debilitando, según el caso, distintas amenazas y vulnerabilidades. Por una parte, las amenazas hidrometeorológicas aumentan su importancia frente a las geofísicas. Por otra, además de los eventos hidrometeorológicos no rutinarios, preocupación central, junto con eventos geofísicos no rutinarios, de la gestión del riesgo tradicional, el cambio climático pone sobre la mesa amenazas vinculadas con la norma climatológica, como temperaturas elevadas, que en las ciudades interactúan con la isla de calor, o el aumento progresivo del nivel mar.

En segundo lugar, el cambio climático obliga a desconfiar de las series históricas para introducir las proyecciones de medio y largo plazo y la incertidumbre sobre el futuro en las estrategias de adaptación al cambio climático. Así, por ejemplo, la consideración de las crecidas de un río tendrá que mirar las estimaciones hacia el futuro, sabiendo que éste podrá traer consigo cambios sustantivos y la incertidumbre será enorme, y no solo a los registros relativamente confiables del pasado.

Los dos elementos anteriores hacen que los escenarios de la gestión del riesgo cambien, debiendo ajustarse las estrategias a las múltiples amenazas presentes y futuras. Es probable, en ese sentido, que las prácticas tradicionales no se ajusten en muchos lugares a las nuevas condiciones climáticas, siendo útiles las que se adelantaban en otras regiones climáticas.

Finalmente, como esfuerzo renovado, la mitigación y la adaptación al cambio climático resaltan esfuerzos insuficientes y prácticas deficientes, invitando a revisar críticamente cuánto se hace y qué funciona y qué fracasa en las prácticas tradicionales de gestión ambiental y gestión del riego. El cambio climático exige, en esa línea, repensar y renovar las estrategias que se adelantan en cada territorio concreto.

En última instancia, más que como ruptura, las estrategias de mitigación y adaptación del cambio climático deben asumirse como un estímulo de las estrategias de gestión ambiental y gestión del riesgo que, en su articulación con las dimensiones económica, social y política, favorecen la integralidad del desarrollo sostenible. En este sentido, hay que convertir la gestión del cambio climático en una oportunidad para fortalecer las acciones encaminadas a la sostenibilidad ya emprendidas y activar nuevas acciones, estimulando esfuerzos para articular las políticas, planes y programas sectoriales con las acciones ambientales, considerando el cambio climático para buscar sinergias y evitar malas adaptaciones.

6. Contribución de las Agendas Ambientales Locales a la Iniciativa Ciudades y Cambio Climático en América Latina y el Caribe

La experiencia de las Agendas Ambientales Locales ha ofrecido grandes resultados en América Latina y el Caribe en las ciudades en las que se ha implementado. Su utilidad para abordar el cambio climático invita a aprovechar el capital de las AAL para impulsar la ICCC en esas y otras ciudades de la región.

6.1 Contribución particular en una ciudad

Contribución en términos de proceso

Es evidente que para mitigar el cambio climático y adaptarnos a él necesitamos nuevas manzanas, barrios, ciudades, áreas metropolitanas y regiones. Debería ser igual de claro que para ello necesitamos planificar, y que eso exige disponer y usar instrumentos de planificación, que facilitan pensar, diseñar, administrar e implementar coordinadamente cambios favorables. Más importante aún que las herramientas son los sistemas de instrumentos, en tanto permiten coordinar la planeación que se realiza a través de instrumentos de carácter sectorial o territorial que fraccionan las complejas relaciones de las áreas metropolitanas.

Además de generalizados, como señala el Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos 2009 de ONU-HABITAT ³⁰, para ser útiles, los sistemas e instrumentos de planificación deben ser en cualquier caso profundamente alterados en su forma y contenido. Es en efecto fundamental transitar de la gobernabilidad, que se refiere al gobierno, a la gobernanza, que integra al conjunto de actores sociales. Se trata de abarcar en una mirada integral el paisaje bio-físico y socio-cultural tejiéndolo con el uso sostenible, intentando superar la lógica dual de zonas de conservación y zonas uso, de leyes y de prácticas, y de instituciones e individuos.

Inscrita en ese horizonte, una fiebre de cambio ha recorrido la planificación urbana y regional en los últimos años. Frente a aproximaciones que la concebían como diseño físico hecho efectivo a través del control de los usos del suelo, las perspectivas recientes han ampliado los contenidos y acentuado las formas de gestión. En muchas partes la planificación urbana y regional se piensa actualmente como un esfuerzo colectivo de imaginar o re-imaginar de modo auto-consciente un pueblo, una ciudad, una región o un territorio más extenso, y de traducir el resultado en medidas de conservación, prioridades de inversión en infraestructura, y pautas de

30.
ONU-HABITAT: Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos 2009. *Planning sustainable cities*, ONU-HABITAT, Nairobi, 2009.z

mejoramiento y creación de asentamientos. En esa línea, se subraya el carácter político de la planificación, como modo de gobierno moldeado por una deliberación de valores que debe ser amplia, plural y explícita. El ejercicio técnico gravita en un marco ético y político en el que la participación activa de todos los actores es decisiva. Además, en parte debido a la complejidad creciente de los elementos y procesos de planificación, ésta es ahora vista más como estratégica que como comprensiva. Esto implica selección, y un énfasis en lo que determina realmente el desarrollo de un área a lo largo del tiempo³¹.

La metodología de la Agenda Ambiental Local, descrita de manera sucinta en el numeral 2.2.2 y evaluada en el 2.2.3, satisface buena parte de los requerimientos de un buen instrumento de planeación, lo que la hace útil, con algunos ajustes, para diseñar colectivamente estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático. Por un lado, la AAL se ocupa no solo de realizar un diagnóstico y elaborar un plan de acción, sino sobre todo de articular estos dos ejercicios. Por otro, su carácter pedagógico y participativo estimula el compromiso de los distintos actores, y así la representatividad y riqueza del diálogo y el volumen y continuidad de las acciones. Además, su método participativo y su acento estratégico favorecen la concertación, coordinación, seguimiento y evaluación de proyectos demostrativos y cambios estructurales.

Como herramienta de planificación de estrategias urbanas de mitigación del y adaptación al cambio climático, la AAL plantea, con todo, varios desafíos. Sobre todos ellos, estudiados en el numeral 2.2.3 destaca sobremanera una actualización que ofrezca de manera explícita pautas generales y buenas prácticas para la mitigación y la adaptación al cambio climático, Pese a este énfasis, el enfoque debería seguir siendo intersectorial, relacionando la mitigación del y la adaptación al cambio climático de forma integral con los principios del desarrollo sostenible, pero superando la aproximación meramente ambiental. La Guía formulada para Colombia en 2010 es un buen ejemplo.

La reciente publicación por parte de ONU-HABITAT de una guía para la formulación de planes y estrategias urbanas de mitigación y adaptación al cambio climático ha facilitado esta tarea³². Sin duda, las ciudades que deseen formular planes de este tipo deberían consultar esta metodología, especialmente si nunca trabajaron a partir de la metodología de las AAL. Si lo hicieron, deberían igualmente trabajar a partir de la metodología más reciente y específica de ONU-HABITAT.

Sería, sin embargo, un error olvidar la experiencia metodológica y práctica adquirida a través de las AAL en términos de proceso y perspectivas. Aún más relevante son las experiencias en la formulación de estrategias, y todavía más, en su implementación y evaluación. Quienes analizaron su territorio en términos de AAL parten con ventaja para hacer diagnósticos de cambio climático, tanto inventarios de gases de efecto invernadero como estudios de amenaza y vulnerabilidad frente a los nuevos escenarios climáticos, del mismo modo que disfrutaron de mejor situación para pensar y ejecutar estrategias de mitigación y adaptación quienes diseñaron, y sobre todo, implementaron y evaluaron estrategias de sostenibilidad de la mano de las Agendas Ambientales Locales. La experiencia de Esmeraldas es reveladora en ese sentido.

31.

La ampliación geográfica, la integración normativa e institucional, y la mejora de la eficiencia, equilibrando el acento en el proceso y los productos, son hoy los desafíos más significativos de esta transformación.

32.

La guía busca constituirse en una herramienta que ayude a los planeadores urbanos y otros profesionales a entender, evaluar y actuar mejor frente al cambio climático en el ámbito local. Aunque el cambio climático es un desafío global, esta guía está especialmente orientada a las comunidades de los países de ingresos bajos y medios donde los desafíos son únicos y la importancia de la planeación relativa al cambio climático particularmente notable. ONU-HABITAT: Planning for Climate Change. A strategic, values-based approach for urban planners. ONU-HABITAT, Nairobi, 2011.

Contribución en términos de producto

Como vimos más arriba, a nivel de producto, las AAL se han traducido en instrumentos de evaluación (GEO) y planificación (AAL) específicas, que han influenciado, a su vez, otras herramientas de planificación, como los planes de ordenamiento territorial o los códigos de construcción.

A veces, el proceso de AAL ha venido también acompañado de la creación, activación o actualización de información de base relevante. Otras ocasiones, las AAL se han ligado a una reestructuración institucional y reformulación de los procedimientos administrativos. El trabajo en los nexos entre planificación, ejecución e inversión ha sido también muy significativo.

Además, se han implementando copiosos proyectos demostrativos, que han resuelto parcialmente problemas palpables en las condiciones de vida de la población.

El ejemplo de Esmeraldas ³³

Esmeraldas, en Ecuador, es la única ciudad de América Latina y el Caribe donde se han aplicado la AAL y la ICCC. Su articulación es esclarecedora sobre el valor agregado que puede ofrecer la experiencia de las AAL para la ICCC.

En Esmeraldas, la ICCC se enmarcó en el Plan de Desarrollo Local Participativo (2002-2012) y en los procesos de fortalecimiento institucional, de planificación y gestión ambiental participativa desarrollados durante la implementación del Programa Agenda Local 21 en la ciudad (2006-2008). En ese sentido, el ICCC buscaba seguir fortaleciendo la planificación urbana desde una perspectiva de gestión de riesgos a partir del trabajo de las mesas temáticas participativas, en una constante retroalimentación del Plan de Acción acordado en la Consulta Ciudadana, complementando las acciones que el gobierno estaba desarrollando y orientando las estrategias hacia una misma dirección.

En ese marco, el informe de 2009, que analiza la situación de la ciudad frente al cambio climático, destaca el valor agregado de las AAL. Dado el carácter lento de las transformaciones y la magnitud del cambio requerido, es importante haber arrancado pronto. En ese sentido, aunque el proceso deliberativo y las acciones del proceso de AAL no hacían referencia explícita al cambio climático, han ido introduciendo conceptos y han alimentado estrategias que han reducido la vulnerabilidad frente al cambio climático. En efecto, pese a que la mayoría de las estrategias se han concentrado en saneamiento, infraestructura y el aumento de la capacidad humana y técnica del Departamento de Planeación local de cara a reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos pasados, sus resultados contribuyen de manera decisiva a reducir la vulnerabilidad frente a riesgos futuros. Sin duda la ejecución del programa ICCC ha exigido actualizar el discurso y la práctica del desarrollo, para contemplar la especificidad del cambio climático, pero su implementación ha sido mucho más fácil, rápida y eficaz por haber partido de los resultados de la implementación de un proceso como las AAL³⁴.

Todo parece indicar que el caso de Esmeraldas, única ciudad de la región en desarrollar procesos AAL y ICCC, estaría lejos de ser excepcional. La utilidad demostrada por el proceso AAL en Esmeraldas invita a capitalizar los esfuerzos realizados en las otras 20 ciudades de la región donde se desarrollaron proceso AAL de cara a impulsar dinámicas ICCC. Una opción interesante sería activar procesos ICCC en esas ciudades a partir de la experiencia AAL. De manera paralela y complementaria, se podría aprovechar el capital que significa 22 experiencias de AAL para que estas ciudades ayuden, a través de un sistema de cooperación Sur-Sur, a que otras ciudades de América Latina y el Caribe inicien procesos ICCC. Al mismo tiempo, para ONU-HABITAT, con una larga experiencia en AAL, y corta en el apoyo directo a ICCC en América Latina y el Caribe, una estrategia de este tipo contribuiría a capitalizar sus esfuerzos y posicionarse con más vigor.

6.2 Contribución regional: Cooperación Sur-Sur

6.2.1 El Intercambio de Mejores Prácticas

Buenas prácticas y mejores prácticas

En la mayor parte de la bibliografía, los términos buenas y mejores prácticas son utilizados de manera indistinta, en tanto su naturaleza, beneficios y desafíos son significativamente análogos. La distinción es útil solo a los efectos de establecer premios y segmentar posteriormente la búsqueda de prácticas en la base de datos de éstos. Este es el caso del Premio Internacional de Dubai sobre Mejores Prácticas, otorgado por la Municipalidad de Dubai y ONU-HABITAT. En particular, diferencian entre las prácticas que reciben el premio, aquellas que son consideradas como mejores prácticas y las que son evaluadas como buenas prácticas, además, por supuesto, de no catalogar a las prácticas que no cumplen los requisitos como buenas ni mejores prácticas.

En el desarrollo del Premio Internacional de Dubai, una red global de instituciones y organizaciones garantiza que las prácticas postuladas cumplan los requisitos establecidos (buenas

33.

ONU-HABITAT: *Adaptation to Climate Change in Ecuador and the city of Esmeraldas. An Assessment of Challenges and Opportunities*, ONU-HABITAT, Nairobi, 2009; y ONU-HABITAT: *Climate change assessment for Esmeraldas, Ecuador. A summary*, ONU-HABITAT, Nairobi, 2011.

34.

*"Politically... abundant research supports the argument that only limited behavioural changes should be expected until the impacts of CC are clearly visible (Oppenheimer and Todorov 2006)... In recent years, the Municipality of Esmeraldas, with the support of civil, governmental and non-governmental organizations, has been working to reduce the city's exposure and vulnerability to CC... The main source of institutional adoption of CC adaptation and mitigation objectives in Esmeraldas has been UN-Habitat's Local Agenda 21 (LA21) Program... Indeed, it is important to note that most of what has been accomplished in sanitation, infrastructure, and urban planning capacity has not been motivated by concerns over CC, but through strategies seeking better planning processes and poverty reduction. Still, risk reduction and adaptation to past natural threats has contributed significantly to reducing CC vulnerabilities in Esmeraldas... However... additional support directed specifically at highlighting the differences and variability of potential climate transitions." ONU-HABITAT: *Adaptation to Climate Change in Ecuador and the city of Esmeraldas. An Assessment of Challenges and Opportunities*, ONU-HABITAT, Nairobi, 2009.*

prácticas); el Comité Técnico Asesor selecciona entre los varios cientos de prácticas postuladas aproximadamente 100 prácticas (mejores prácticas), enviando una lista con no más 40 al Jurado Internacional encargado de la elección final de las 10 prácticas y dos transferencias premiadas. En la medida en que nos ocupa el fortalecimiento de la cooperación sur-sur en el intercambio de prácticas exitosas en general, y no la creación y desarrollo de un premio, en este documento usaremos el término buenas prácticas, asumiendo que cuando los documentos externos se refieran a mejores prácticas están aludiendo a lo mismo.

Definición, procesos, contribuciones y dificultades de las buenas prácticas

Definición

Creado por Naciones Unidas y la Comunidad Internacional, el concepto de buenas o mejores prácticas hace referencia a un conjunto de iniciativas exitosas en la búsqueda de mejorar la calidad de vida y la sostenibilidad de las ciudades y las comunidades.

Procesos

Para ser útiles, las mejores prácticas deben ser seleccionadas, sistematizadas e intercambiadas. Más que un recuerdo complaciente, las mejores prácticas constituyen una mirada estratégica (crítica y propositiva) hacia el presente y el futuro.

En este sentido, las mejores prácticas no son guías para implementar proyectos exitosos, sino un método para analizar la dirección de un proyecto en formulación o en marcha, malgrado o hasta ese momento parcialmente exitoso.

Contribuciones

Las mejores prácticas contribuyen a i.) aumentar el grado de conciencia de los responsables de la formulación e implementación de políticas y la comunidad sobre la necesidad de esforzarse en diseñar e implementar políticas eficaces; ii.) innovar y mejorar las políticas públicas, basándose en lo que efectivamente funciona; iii.) facilitar a los políticos y los funcionarios el desarrollo sus programas de trabajo; y iv.) optimizar la cooperación técnica entre comunidades.

Dificultades

Los desafíos se concentran en los tres procesos relacionados con las buenas prácticas. Las ventajas de éstas pueden contraerse por una deficiente selección, sistematización e intercambio de éstas.

Con respecto a lo primero, la difusión de la importancia de sistematizar e intercambiar prácticas y la oferta de plataformas y metodologías para hacerlo son fundamentales. Si estos dos aspectos no se adelantan de manera adecuada prácticas exitosas pueden quedarse fuera del círculo de sistematización e intercambio. La seriedad de los criterios y la integridad en su aplicación es además indispensable. Las prácticas deben ser seleccionadas a través de la aplicación transparente de unos criterios oportunos y explicitados previamente, y no ad hoc, en función de inclinaciones personales ni sesgos políticos. En la conciencia sobre la relevancia, la oferta de plataformas y metodologías, y la definición y aplicación de criterios de selección queda por recorrer un largo camino.

En cuanto a la sistematización, es importante que, ciñéndose a una estructura relativamente homogénea, el análisis sea profundo. La disparidad en la sistematización, con metodologías altamente divergentes que dificultan el análisis, y la poca evaluación de ésta, que hace que en muchas ocasiones la sistematización no permita extraer lecciones fecundas, comprometen con demasiada frecuencia estas ventajas.

La calidad del intercambio calibra, por último, los beneficios de las buenas prácticas. Éste debe concebirse e implementarse como un proceso estructurado y sistematizado de aprendizaje que implica una transferencia recíproca de conocimiento, experiencias y habilidades entre instituciones, organizaciones, comunidades y personas que enfrentan desafíos similares. El primer requisito del intercambio es sin duda la facilidad para ligar y la calidad de las conexiones entre

oferta y demanda de saberes. Es vital que los actores sociales sepan dónde buscar a otros con conocimientos en los temas que les ocupan, pudiendo dirigirse a aquel que más proximidad anuncia con respecto a su inquietud. Como sostiene EL AGORA, hay que tener muy presentes al respecto las limitaciones que la diferencia de naturalezas institucionales supone para el intercambio de experiencias.

El segundo requisito alude al sentido recíproco o unidireccional del intercambio. Para que éste sea fértil es preciso que la organización receptora muestre interés y tenga la capacidad necesaria para adaptarla a su territorio, al tiempo que la organización emisora esté dispuesta no sólo a compartir las lecciones aprendidas, sino también a reflexionar sobre la propia experiencia, mirar hacia el futuro y aprender de la organización receptora. Como señala El AGORA, el reto del intercambio radica en “mejorar la práctica original y hacerla adaptable”, evitando mitificarla, disecarla y convertirla en un fin en sí mismo.

En la actualidad, los intercambios se producen con asiduidad entre actores con desafíos y preocupaciones demasiado divergentes, dada la diversidad de la demanda y la deficiente divulgación de la oferta. Además, las relaciones tienden a ser más jerárquicas que simétricas. No son raras las veces en las que, en esa línea, los receptores definen sus problemas a la luz de las soluciones que ofrece el emisor, ni las instituciones tienden a convertirse en franquicias de transferencia de buenas prácticas.

6.2.2 Experiencias de Intercambio de Mejores Prácticas

La metodología de ONU-HABITAT sobre buenas prácticas

La experiencia internacional de ONU-HABITAT es sumamente útil para dar contenido en América Latina y el Caribe a una estrategia o línea de acciones de cooperación Sur-Sur en ciudades y cambio climático que capitalice la experiencia regional en Agendas Ambientales Locales. A continuación, realizaremos un repaso estratégico de la historia de las metodologías utilizadas por ONU-HABITAT con respecto a las buenas prácticas, con la idea de extraer lecciones aprendidas³⁵.

El Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local

En 1996 la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) adoptó la Agenda Hábitat. En virtud de ésta, todas las esferas del gobierno y organizaciones de la sociedad civil se comprometieron a lograr los objetivos de “Vivienda adecuada para todos” y “Desarrollo sostenible en un mundo que se urbaniza”.

Se identificó que la documentación de mejores prácticas era una de las dos herramientas principales para monitorear la implementación de la agenda. Esto dio lugar a que el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), actualmente Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), estableciera en 1997 el Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local (PMPL).

Los objetivos del PMPL radican en:

- Promover la toma de conciencia sobre posibles soluciones, experiencias comprobadas y estrategias innovadoras en la aplicación de políticas y procesos de toma de decisión a todos los niveles.
- Desarrollar y difundir instrumentos y procesos efectivos para el lanzamiento de planes de acción locales y nacionales para estimular la implementación de la Agenda Hábitat.
- Apoyar el intercambio de conocimiento y experiencias derivadas de mejores prácticas y buenas políticas a través de la disseminación, cooperación y aprendizaje par a par.

A nivel operativo, la estructura comprende un Comité Directivo y distingue tres tipos de socios (miembros de pleno derecho, asociados y afiliados). El PMPL está gobernado y reporta a un Comité Directivo compuesto por sus socios. De acuerdo con sus términos de referencia, el

35.

De cara a acometer nuestra tarea, no nos interesa la conformación institucional de una red de buenas prácticas, sino su operación en términos de selección, sistematización e intercambio.

Comité establece las políticas y procedimientos que guían el trabajo y actividades del PMPL y sus socios³⁶.

Bajo la dirección del Comité Directivo, el programa opera a través de la red descentralizada conformada por sus socios, incluyendo agencias gubernamentales, autoridades locales, organizaciones cívicas, asociaciones profesionales, sector privado e institutos de educación. A través su labor en la identificación, análisis y difusión de las mejores prácticas, las instituciones y organizaciones socias actúan como centros regionales y temáticos que garantizan la cobertura geográfica y sectorial de los asuntos de la Agenda Hábitat y la Agenda Local 21.

En este marco, para ser considerada buena práctica, una iniciativa debe, para el PMPL:

- Tener un impacto tangible en la mejora de la calidad de vida de las personas, particularmente de las que, por motivos económicos, como los pobres, o de otro orden, como las personas con diversidad funcional, están en desventaja.
- Ser el resultado de una asociación entre actores de los sectores público, privado y de la sociedad civil.
- Ser sostenible desde el punto de vista cultural, social, económico y ambiental.

Para el programa, todas las prácticas que cumplan estos requisitos son consideradas como buena práctica. A los efectos de seleccionar las mejores prácticas y las prácticas ganadoras, el Premio Internacional de Dubai agrega otros tres criterios. En particular, el Comité Técnico Asesor valora:

- El lide razgo y empoderamiento comunitario, incluyendo en esta categoría, además de elementos propios, aspectos como la conveniencia para la adaptación, transferencia y réplica, y la concordancia con las condiciones locales y el nivel de desarrollo.
- La promoción de la igualdad de género y la inclusión social.
- La innovación entre el contexto local y la transferencia, remitiendo a la forma en que los demás han aprendido o se han beneficiado de la iniciativa, y los medios usados para compartir o transferir el conocimiento, la especificidad y las lecciones aprendidas.

Cualquier actor social puede, en todo momento, remitir, a través de una página web (www.bestpractices.org), fax o correo postal, el formato de reporte completado en inglés con la información de su práctica a ONU-HABITAT, el Municipio de Dubai o cualquier institución social reconocida para las Mejores Prácticas. A todas las prácticas recibidas se le otorga un número en el catálogo de ONU-HABITAT para fines de documentación (clave, nombre del titular, tema...) y una eventual inclusión en la base de datos de Mejores Prácticas, siendo revisadas por un jurado externo que evalúa con rigor el cumplimiento de los criterios de buena y mejor práctica por parte de los casos nominados, notificando a todos los candidatos el status de su remisión. Una vez seleccionadas, las prácticas son diseminadas a través de la Base de Datos de Mejores Prácticas, localizada en su versión electrónica en www.bestpractices.org y difundida igualmente a través de la distribución de un CD. Esta permite a los usuarios buscar experiencias que han resultado en una mejora del ambiente humano por región, país, ecosistema, área y sub-área de impacto, escala, socios y palabras clave. El reporte de la práctica contiene un sumario, una sección narrativa, categorías y datos de contacto, con el fin de facilitar los intercambios. La base de datos se actualiza varias veces al año y es, en su versión electrónica, de libre y gratuito acceso.

Hasta el momento el PMPL ha documentado más de 3.800 buenas prácticas de 140 países. Todas ellas están disponibles en la Base de Datos de Mejores Prácticas de la página web www.bestpractices.org, cuya página principal se muestra a continuación.

Este modelo acentúa la importancia de las mejores prácticas, la necesidad de establecer criterios de selección y una red descentralizada de socios (y jurado externo que revise idoneidad de la postulación), y la utilización de la página web para intercambio mundial.

36. El PMPL diferencia tres tipos: miembros de pleno derecho, asociados y afiliados. Los primeros se dedican a tiempo completo a identificar, analizar y aplicar las lecciones aprendidas de las buenas y mejores prácticas en su actividad de capacitación, educativa, de sensibilización, liderazgo y desarrollo de políticas. Los miembros asociados implementan una o dos de estas actividades. Tanto los miembros de pleno derecho como los asociados contribuyen a financiar el mantenimiento de la base de buenas prácticas. Por último, los afiliados ofrecen ayuda puntual en la realización, entre otras, de conferencias, seminarios, talleres y publicaciones específicas.

El Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas

Como se señaló más arriba, el Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local opera a través de una red descentralizada de socios que actúan como centros regionales. Establecido en 1997 con el apoyo del Gobierno de España, el Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas constituye el brazo en la región del PMPL.

El Foro está formado por un secretariado (compuesto por ONU-HABITAT, el Gobierno de España - Ministerio de Vivienda - y un representante de los nodos subregionales), cuatro Nodos Subregionales (América Central y México, países andinos, Brasil y Cono Sur), responsables de la puesta en práctica de la implementación de las actividades subregionales, y cinco Puntos Focales Nacionales. En 2004, el Foro contaba con una red de 140 instituciones del sector público y privado dedicadas al mejoramiento urbano.

A través de proyectos, información compartida y continua, comunicación regular y reuniones anuales, los miembros del Foro trabajan en conjunto para efectuar los objetivos especificados en la estrategia del PMPL. Sin embargo, cada miembro actúa de forma independiente para promover y facilitar el uso de las Mejores Prácticas en su respectiva área a través del patrocinio de actividades que apoyan los objetivos del Foro y la identificación de financiamiento paralelo.

Los objetivos principales del Foro son los siguientes:

- Colaborar en la implementación de la Agenda Hábitat para mejorar el nivel de vida en los asentamientos humanos.
- Promover el uso, evaluación y entendimiento de las Mejores Prácticas.
- Colaborar en la identificación de nuevas Mejores Prácticas y en la transferencia de conocimiento derivado de las existentes.
- Ayudar a identificar recursos para promover programas de Mejores Prácticas y sus actividades en el ámbito local, nacional, y regional.
- Establecer un marco de trabajo para la comunicación y coordinación de programas y actividades en la región.

Las actividades del Foro son:

- Identificar y analizar prácticas en la región.
- Promover la transferencia de Mejores Prácticas.
- Elaborar estudios de caso y materiales de capacitación.
- Organizar talleres y conferencias.
- Promover el uso de la base de datos: www.bestpractices.org.
- Estimular la postulación de proyectos de la región al Premio Internacional de Dubai.
- Establecer premios nacionales y/o regionales de Mejores Prácticas.

Además de verificar la idoneidad de la práctica, el gestor de la plataforma, red o foro tiene otras muchas responsabilidades. Al mantenimiento y promoción de la red y la página y el establecimiento de premios nacionales y regionales es preciso sumarle la sistematización del conjunto de prácticas, la elaboración de casos de estudio y materiales de capacitación, y la realización y coordinación de talleres y conferencias.

La introducción de las políticas y legislación facilitadora en el Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local

En su decimoséptima (1999) y decimoctava (2001) sesiones, la Comisión sobre Asentamientos Humanos decidió que la documentación de mejores prácticas debía ampliarse de manera que también incluyera ejemplos de buenas políticas y leyes³⁷.

Para tal fin, ONU-HABITAT diseñó una estrategia consistente en i.) definir qué constituye una buena política y qué una legislación facilitadora, incluyendo criterios específicos; ii.) desarrollar lineamientos para evaluar políticas y leyes; iii.) elaborar una metodología y un formato de reporte para documentar políticas y leyes; iv.) probar en campo la metodología; v.) realizar una reunión de expertos que incluyera a participantes de la fase piloto, con el objeto de afinar la

37.

ONU-HABITAT: Buenas políticas y legislación facilitadora para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una metodología de revisión y evaluación participativa, ONU-HABITAT, Nairobi, 2005.

metodología y el formato de reporte; vi.) hacer recomendaciones para el futuro, incluyendo la difusión y aplicaciones en la formulación de políticas y el desarrollo de capacidades.

El resultado de este proceso contempla una metodología de obtención de información, sistematización e intercambio. La obtención de información y la sistematización constituyen en esta metodología un mismo ejercicio. Ésta se realiza a través de una plantilla que indica el alcance, la relación de los actores y la esencia de la política o ley. En particular, la plantilla pregunta sobre el título, la ubicación geográfica, la esfera de aplicación, la fecha de adopción, el organismo responsable de la elaboración, adopción, implementación, monitoreo y evaluación, los objetivos, las áreas y subáreas de trabajo, el contexto, el tema de fondo, los procesos de formulación, la implementación, los resultados mesurables, el impacto, el monitoreo, la evaluación, las lecciones aprendidas y los desafíos futuros, las recomendaciones, las buenas prácticas, y los nombres y direcciones de contacto tanto del autor del reporte como de los actores sociales que participaron en él. Se recomienda que el proceso se realice de modo participativo, incluyendo a todos los actores sociales. Se sugiere realizar al respecto una reunión conducida por un facilitador. El reporte consolidado es útil internamente para desarrollar procesos de capacitación, sensibilización, monitoreo y evaluación, y externamente para que otros pueda aprender de esa experiencia.

Cualquier actor social puede, en todo momento, remitir, a través de una página web adscrita a la de buenas prácticas (www.bestpractices.org/policies), donde se accede a una guía metodológica y ejemplos de leyes y políticas revisadas y evaluadas, buenas políticas y legislación facilitadora en materia urbana a ONU-HABITAT. La solicitud es revisada por un comité independiente que decide, de acuerdo con unos criterios previamente establecidos, su inclusión en la base de datos. Para ser incluida, la política y legislación facilitadora debe haber estado en existencia y plenamente vigente al menos durante dos años. Para su selección, se valoran además su diseño (asignación clara de funciones y responsabilidades; uso de información, simplicidad y claridad; realismo; y participación) e impacto (equidad de género; inclusión social; sensibilidad y diversidad cultural; empoderamiento; sostenibilidad; y flexibilidad). La transferencia se realiza colgando la información recogida en el mismo formato, la plantilla, en la página web.

Precisando el intercambio de buenas prácticas

Como indicamos más arriba, el Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas constituye el brazo en la región del PMPL. Desde 2004, el Foro desarrolla una estrategia para mejorar la transferencia de buenas prácticas, identificada como uno de los grandes obstáculos para la efectividad de la lógica de éstas³⁸. Como parte de esta estrategia, el Foro elaboró y presentó una Guía para la Transferencias de Mejores Prácticas para América Latina y el Caribe. En ese marco, definió que las siguientes constituyen las etapas necesarias de una transferencia.

- Identificación de la motivación del demandante para la transferencia
- Identificación y contacto inicial con las Mejores Prácticas con potencial de transferencia en el municipio demandante
- Análisis de la viabilidad de la transferencia
- Negociaciones con el donante
- Ejecución del estudio y o capacitación para la transferencia.
- Selección del tipo de estudio capacitación para la transferencia
- Diseño del plan financiero y de consecución de recursos para llevar a cabo el estudio capacitación
- Conformación del equipo de trabajo demandante de la transferencia
- Diseño del plan de trabajo
- Contextualización de la información
- Implementación de la transferencia
- Consecución de recursos para la implementación
- Implementación
- Monitoreo y evaluación
- Búsqueda de transferencia de las lecciones aprendidas

38.

Foro Iberoamericano y del Caribe de Mejores Prácticas: Aprendiendo de la innovación. Introducción a las lecciones de mejores prácticas y su transferencia, Foro Iberoamericano y del Caribe de Mejores Prácticas, Rio de Janeiro, 2004.

Inscrito en esta estrategia general, EL AGORA, nodo del Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas para el Cono Sur, publicó en 2007 unas reflexiones sobre el intercambio de buenas prácticas, bajo el convencimiento de que éste constituye en sí mismo una práctica que debe ser objeto de análisis multipartito³⁹. Sus conclusiones acentúan la necesidad de fortalecer el carácter recíproco del intercambio, aprendiendo las dos partes en el proceso. Con el fin de agilizar la mejora de los intercambios, EL AGORA creó además un premio para el Reconocimiento e Intercambio de Buenas Prácticas en Participación Ciudadana. Entre sus criterios se encuentran la contextualización, la integralidad, el impacto transformador, el impacto en la participación, la innovación, la apertura, el aprendizaje y la deliberación, y la validez referencial, además del interés por compartir su experiencia con otras organizaciones y la disposición y apertura para poder pensarla en otros contextos.

De las buenas prácticas a las prácticas vivas

A finales de 2009, la Campaña Urbana Mundial para la Urbanización Sostenible apostó por las buenas prácticas como una de sus estrategias de difusión y movilización. Denominada Iniciativa 100 Ciudades, esta estrategia está diseñada para alentar a los ciudadanos, las comunidades, autoridades locales, técnicos y líderes políticos, a contar historias sobre cómo han contribuido a crear ciudades sostenibles por medio de nuevos enfoques y tecnologías.

Manteniendo su programa de buenas prácticas, ONU-HABITAT ha actualizado para ello la dinámica de selección, sistematización e intercambio de éstas. Más allá de su cambio nominal, sustituyendo la alusión a la bondad por una a la vitalidad, se subraya el carácter holístico, narrativo, propositivo y prospectivo, respondiendo a la asunción de que el intercambio de buenas prácticas a través de la página web de buenas prácticas (www.bestpractices.org) enfrentaba algunos de los desafíos destacados de manera general en este documento. El tránsito a las buenas vivas debe entenderse en este sentido como un intento de reforzar el carácter recíproco y estratégico (crítico y propositivo) del intercambio, buscando activar un diálogo vital, referido no sólo a los logros, ni en sentido más amplio sólo a los resultados, incluidos los negativos, sino asociado también a los procesos. Se trata de fundar y poblar un intercambio sobre procesos de aprendizaje que constituya en sí mismo una fuente de aprendizaje para los participantes. Las prácticas vivas no pretenden en este marco remplazar las “buenas prácticas”, sino construir con ellas, proveyendo, con el fin de optimizar el intercambio y el aprendizaje, formas amigables y costo-efectivas para su actualización continua.

En esta línea, las prácticas vivas se definen por i.) abordar retos presentes y futuros; ii.) involucrar a múltiples actores y a la comunidad en un espíritu de intercambio y aprendizaje; iii.) estar orientados a la resolución de problemas; iv.) usar formatos narrativos de divulgación para facilitar la actualización periódica de múltiples actores a través de múltiples medios; v.) emplear herramientas para la evaluación del proceso; vi.) reconocer e incentivar el intercambio y el aprendizaje; y vii.) apostar por narrativas en lenguajes locales y la identificación de líderes-representantes, o campeones, para extraer lecciones aprendidas.

El cuadro siguiente muestra las semejanzas y divergencias entre las buenas prácticas y las prácticas vivas.

Pirámide de aprendizaje de mejores prácticas y prácticas vivas	
Objetivos/actividades	Instrumentos
Sensibilización	Sistemas de premios y reconocimientos, periodismo investigativo, reportes.
Redes e intercambio de información	Bases de datos, publicaciones, artículos, páginas web, boletines, listserv.
Construcción de capacidades y herramientas de aprendizaje	Estudios de caso, buenas prácticas, registros, expedientes, cartillas.
Intercambio de aprendizajes y C2C	Guías, metodologías y herramientas de transferencia, enlaces oferta/demanda según experiencias, conferencia y seminarios, asesorías.
Desarrollo de políticas	Bases de datos institucionales, parámetros normativos, tendencias, Reportes sobre el Estado de las Ciudades.

39.
EL AGORA: Reflexiones en torno al intercambio de buenas prácticas, EL AGORA, Córdoba, 2007.

Al igual que en el programa de mejores prácticas para el caso de éstas, cualquier actor urbano puede postular su ciudad a la Iniciativa 100 Ciudades a través de una página web todavía en creación. Se ruega que en las propuestas —de no más de una página de extensión— se incluya: el municipio o ámbito territorial de la práctica propuesta; los objetivos y el cronograma de actuaciones establecido; los motivos por los cuales se considera que la práctica está relacionada con los objetivos de la Campaña Urbana Mundial de Hábitat y en qué modo puede entenderse vinculada a la sostenibilidad urbana en su triple dimensión social, económica y ambiental; y, finalmente, los datos de contacto y, en su caso, página web de referencia.

Seleccionadas las 100 ciudades, las instituciones socias de la Campaña por la Urbanización Sostenible actuarán como campeones, acompañando las iniciativas y promoviendo la identificación de nuevas historias de prácticas vivas exitosas. La figura del campeón es precisamente una de las novedades más notables de esta iniciativa. Cada una de las ciudades contará con uno (una institución, organización o un individuo) con conocimiento de la ciudad y sus retos, quien estará comprometido en el proceso de seguimiento a las historias postuladas. Es el campeón quien ofrece un análisis externo objetivo y alienta el debate frente a los aspectos exitosos o críticos de la iniciativa (historia relatada), ofreciendo asistencia para fortalecer la propuesta e identificar nuevos contactos. Su mayor aporte será extraer las lecciones aprendidas, para intercambiarlas con sus pares. En el 2011 se realizará una cumbre de intercambio de las lecciones aprendidas sobre y a través de la Iniciativa.

Las ciudades, instituciones socias y campeones son seleccionadas de acuerdo con criterios previamente definidos. Dado el carácter participativo, narrativo y prospectivo de la iniciativa, se privilegia la capacidad de presentar historias verificables, en las que el líder o los líderes de la propuesta hayan convocado a otros actores, la iniciativa haya sido discutida abiertamente y exista la posibilidad de actualizarse

regularmente. En lo que hace referencia al contenido, son consideradas las historias que se basan en los principios de la urbanización sostenible, destacándose entre ellos: 1. acceso equitativo a tierra, servicios y vivienda; 2. inclusión social; enfoque de género y entornos seguros; 3. utilización de criterios ambientales y cambio climático; consideración por el uso de tecnologías apropiadas; 4. promoción de procesos participativos de planeación y decisión; 5. desarrollo de economías que promuevan el trabajo justo; 6. ciudad de derechos; y 7. empoderamiento local y construcción de capacidades para anticipar y gestionar la riesgo, generar resiliencia, adaptación y cambios.

6.2.3 Diagnóstico para el intercambio de mejores prácticas de Agendas Ambientales Locales en el marco de la Iniciativa Ciudades y Cambio Climático en América Latina y el Caribe

Hemos señalado que la selección, sistematización e intercambio son las etapas constitutivas de la gestión de las buenas prácticas. Hemos visto también la manera en que desarrollan estas fases distintas redes institucionales en las que participa ONU-HABITAT. Veamos ahora en qué estado se encuentra la selección, sistematización e intercambio de prácticas de AAL en América Latina y el Caribe.

En la región, la implementación oficial de Agendas Ambientales Locales ha contado en la mayoría de los casos con el apoyo de ONU-HABITAT. En ese sentido, ONU-HABITAT cuenta con un mapeo bastante exhaustivo de la aplicación de Agendas Ambientales Locales en la región. Sin embargo, es posible que se hayan desarrollado procesos AAL con desconocimiento de ONU-HABITAT, y que el mapeo sea, en consecuencia, parcialmente incompleto.

En América Latina y el Caribe, casi todas las experiencias de AAL, al menos las que ONU-HABITAT ha acompañado, han sido sistematizadas con una metodología común, facilitada por la homogeneidad del instrumento base (AAL). La coherencia metodológica ha desterrado divergencias y debilidades sustantivas en la sistematización de las buenas prácticas en AAL de la región. Además de ser relativamente homogéneos, los documentos de sistematización son, en efecto, profundos y recogen aspectos nucleares para el intercambio, como las lecciones aprendidas. Además, estos documentos han sido agrupados por países, gracias al trabajo exhaustivo y riguroso de las oficinas nacionales y la coordinación de la Oficina Regional de ONU-HABITAT en América Latina y el Caribe. La integración por países permite apreciar coincidencias y diferencias en las problemáticas y las estrategias al interior de un mismo país,

y constituye, al compararlas, un contraste interesante para el análisis. Este documento ha buscado avanzar en esa sistematización, estableciendo convergencia y divergencias en la escala regional.

Los procesos de intercambio se han concentrado en la difusión de los documentos país en la web, y la realización de algunas reuniones puntuales. En la actualidad, un proyecto de ONU-HABITAT comparte dos de las apuestas de este documento. Se trata del Proyecto Cooperación Sur-Sur entre Cuba y Colombia. Mejorando la participación y las capacidades ciudadanas en los procesos de adaptación al cambio climático y reducción del riesgo, volcado, en esencia, en la concepción e implementación en Cuba de iniciativas comunitarias vinculadas con la reducción de riesgos, contemplando los asociados al cambio climático. Por un lado, el proyecto pretende lograr su objetivo (la extensión y profundización de las capacidades ciudadanas en los procesos de adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo) a partir del acervo de los procesos vinculados con las Agendas Ambientales Locales, dada su cercanía temática (medio ambiente/gestión del riesgo/adaptación al cambio climático) y procedimental (participación ciudadana). En segundo lugar, el proyecto abraza la cooperación Sur-Sur como su estrategia nuclear, concediéndole incluso el nombre. Como éste indica, se busca lograr el objetivo a través de la cooperación Sur-Sur entre ciudades de Cuba (ocho) y de Colombia (cuatro).

7. Lineamientos para una estrategia de intercambio de Mejores Prácticas de Agendas Ambientales Locales para promover la Iniciativa Ciudades y Cambio Climático en América Latina y el Caribe

En cuanto a la selección, un primer paso consiste en ampliar el mapeo existente, buscando identificar las prácticas de AAL que se hayan quedado por fuera por ser desconocidas para ONU-HABITAT. En ese ejercicio, sería recomendable ampliar la perspectiva para incluir también las experiencias en formulación de planes integrales o maestros de cambio climático, como las de Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires, Quito o Montería, entre otras. Debería construirse, en ese sentido, una base de datos única sobre AAL y ICCC. Aunque posteriormente se podrían seleccionar también estrategias sectoriales o puntuales a partir de algunos criterios esenciales⁴⁰, en un primer momento sería suficiente con planes integrales que respeten el proceso deliberativo de las AAL en cuanto a articulación de diagnóstico y formulación e implementación de acciones.

Acotado el universo de las prácticas a partir de una nueva revisión, es necesario revisar los documentos de sistematización. Aunque en general los documentos de AAL son completos y oportunos para comprender las ventajas y desafíos de las prácticas, en algunos casos será conveniente profundizar en algunos aspectos. Además, de cara a la efectividad de los intercambios, sería interesante identificar un líder o campeón por cada práctica. En aquellas experiencias que no han sido sistematizadas, y que entrarían a hacer parte del conjunto de prácticas relevantes, el desafío es, por supuesto, mayor, dado que habrá que sistematizar la práctica. En el caso de planes vinculados con la ICCC, sería conveniente servirse de modelos de sistematización similares a los aplicados para las AAL, de cara a encontrar coherencia metodológica y reducir los esfuerzos de interpretación y traducción. En ese sentido, deberán abordarse el contexto, las estrategias, sus efectos, las lecciones aprendidas y el perfil prospectivo, desde una perspectiva narrativa, con cierto detalle y profundidad, que sea accesible para todos los públicos potenciales. Un guión con preguntas orientadoras puede contribuir a ello. Para facilitar la continuidad de la lectura de las experiencias de AAL e ICCC, deberían ofrecerse las guías AAL y ICCC y construirse y difundirse en ambas las continuidades y rupturas, complementariedades y conflictos entre las dos.

Por último, habrá que pensar los mecanismos de intercambio. La difusión en la página de ONU-HABITAT de los documentos de sistematización de AAL e ICCC es un buen punto de partida, pero sería conveniente que todos los documentos tuvieran una mayor información sin necesidad de descargar el documento (tipo ficha) y que las búsquedas a través del motor de búsquedas pudiera ser más específicas, con el objetivo de facilitar la conexión entre oferta y demanda de experiencias. Además, de en la biblioteca, sería recomendable traer información a la página de inicio.

40. Estos podrían radicar en: Antigüedad mínima: 1 año; Reconocimiento; Pertinencia: trabajo en temas vinculados con la sostenibilidad urbana, la gestión del riesgo y la mitigación y adaptación del cambio climático, así como en aspectos urbanos; Especificidad (contexto y líneas estratégicas de trabajo); Integralidad; Liderazgo y participación amplia sociedad civil, y conexión con instituciones; Sostenibilidad; Impacto; Prospectiva; Innovación; Eficiencia; Efecto multiplicador y replicabilidad.

Aunque la biblioteca será útil, deben buscarse formas interactivas de relación, ya sea en la página electrónica de ROLAC, en la global de UN-HABITAT o en el Urbangateway. Estas páginas debe animarse con contenidos como foros virtuales, entrevistas digitales y blogs de los líderes y chats entre usuarios, que permitan que los actores se conozcan.

El acceso a información y la interacción virtual no podrán evadir la necesidad de encuentros presenciales (cara a cara) multiactorales (que podrían registrarse en videos y subirse a la web). Además, sería interesante que el proyecto global ICCC pudiese activar un programa de intercambios bilaterales. Estos procesos deben estar animados por la cercanía en los contextos y las preocupaciones, y espoleados por la voluntad y capacidad de aprender de las dos partes. Para ser útiles, requerirán trabajo riguroso en la identificación de los ejes angulares y la estructuración del contenido y las formas del intercambio, dibujando agendas eficaces. Se trata de volcar saberes e ignorancias en un esquema flexible, y al tiempo programático y estratégico.

El esquema anterior puede ser ejecutado por la Oficina Regional de ONU-HABITAT en la región, con la ayuda de las oficina nacionales y, en menor medida, de los nodos regionales de mejores prácticas. Aunque el rol de estos nodos es sustantivo, y su colaboración ha sido útil, ONU-HABITAT debería asumir un rol más protagónico en el intercambio de buenas prácticas, convirtiéndolo en uno de los ejes de todos sus proyectos. Además, sería interesante abrir las redes de colaboración a otros circuitos de información existentes, seleccionados a partir de su densidad (no. de miembros), frecuencia de interacción, especificidad (temas, escalas) y antigüedad.

El intercambio de buenas prácticas conforma una estrategia fértil en distintas escalas. Además de ser fecundo a nivel de América Latina y el Caribe, los países de la región harían bien en impulsarlo en el ámbito nacional. También las propias ciudades tienen un interés intrínseco en este tipo de estrategias. La suma de socios locales, nacionales y regionales, con un apoyo sustantivo de las agencias de cooperación internacional, como ONU-HABITAT, podría dar, con estas pautas, un impulso magnífico a la formulación de implementación en América Latina y el Caribe de estrategias de mitigación del y adaptación al cambio climático a partir de unas experiencias en sostenibilidad ambiental intercambiadas a través de una lógica de cooperación sur-sur.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Protección Ambiental: Plan de Acción contra el cambio climático. Buenos Aires 2030, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 2010.
- El AGORA: Reflexiones en torno al intercambio de buenas prácticas, EL AGORA, Córdoba, 2007.
- Banco Mundial: Informe sobre el desarrollo mundial 2010. Desarrollo y cambio climático. Un nuevo clima para el desarrollo, Banco Mundial, Washington, 2010.
- CEDRES, L.: SCP/AL21. Agenda Local 21 en Ecuador, ONU-HABITAT, Quito, 2011.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Analysis of extreme events in the Caribbean. 1990-2008, CEPAL, Santiago, 2009.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Indicadores ambientales 2009, CEPAL, Santiago, 2009.
- CEPAL: Desastres y desarrollo. El impacto en 2010, CEPAL, Santiago, 2010.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Desarrollo y cambio climático. Una reseña, CEPAL, Santiago de Chile, 2010.
- Department for International Development (DFID) y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT): Sustainable urbanization. Achieving Agenda 21, DFID y ONU-HABITAT, Londres, Nairobi, 2002.
- ENCALADA, S., ZUCCHETTI, A., y PERALTA, M.: SCP/AL21 en Perú, Rio de Janeiro, 2009.
- FERNANDEZ, M.: SCP/AL21. Agenda Local 21 en Cuba, ONU-HABITAT, Quito, 2011.
- Foro Iberoamericano y del Caribe de Mejores Prácticas: Aprendiendo de la innovación. Introducción a las lecciones de mejores prácticas y su transferencia, Foro Iberoamericano y del Caribe de Mejores Prácticas, Rio de Janeiro, 2004.
- GARCIA, J., OSORIO, L. y CONTRERAS, R.: Articulando las agendas verde y marrón en un contexto de cambio climático. Guía para la formulación de Agendas Ambientales Locales en Colombia, ONU-HABITAT, Bogotá, 2010.
- GARCIA, J.: "Estado del medio ambiente, el riesgo y el cambio climático en las ciudades de América Latina y el Caribe", en GEREZ, A. y ACOSTA, C. M. (editoras): Informe sobre el Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe, ONU-HABITAT, Rio de Janeiro, 2012.
- Global Footprint Network: Ecological Footprint Atlas 2010, Oakland, 2010.
- IBARRÁN, M. E.: Climate's long-term impacts on Mexico's City urban infrastructure, ONU-HABITAT, Nairobi, 2011.
- Millennium Ecosystem Assessment: Ecosystems and human well-being, Millennium Ecosystem Assessment, Washington, 2005.
- Naciones Unidas: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, 2010.

- LAMPIS, A.: "Ciudad y riesgo. Un reto de seguridad ecológica urbana", Revista de Ingeniería de la Universidad de Los Andes, No. 31, 2010, pp. 62-71.
- LAMPIS, A. y FRASER, A.: The impact of climate change on urban settlements in Colombia, ONU-HABITAT, Nairobi, 2011
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): Competitive cities and climate change, OCDE, Paris, 2010.
- Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT): Buenas políticas y legislación facilitadora para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una metodología de revisión y evaluación participativa, ONU-HABITAT, Nairobi, 2005.
- ONU-HABITAT: Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos 2009. Planning sustainable cities, ONU-HABITAT, Nairobi, 2009.
- ONU-HABITAT: Adaptation to Climate Change in Ecuador and the city of Esmeraldas. An Assessment of Challenges and Opportunities, ONU-HABITAT, Nairobi, 2009.
- ONU-HABITAT: Climate Change Strategy 2010-2013, ONU-HABITAT, 2010.
- ONU-HABITAT: Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos 2011. Las ciudades y el cambio climático. Resumen ejecutivo, ONU-HABITAT, Nairobi, 2011.
- ONU-HABITAT: Urban patterns for sustainable development. Towards a green economy, ONU-HABITAT, Nairobi, 2011.
- ONU-HABITAT: Climate change assessment for Esmeraldas, Ecuador. A summary, ONU-HABITAT, Nairobi, 2011.
- ONU-HABITAT: Planning for Climate Change. A strategic, values-based approach for urban planners. ONU-HABITAT, Nairobi, 2011.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA): Perspectivas del medio ambiente. América Latina y el Caribe. GEO LAC 3, PNUMA, Panamá, 2010.
- Secretaria de Medio Ambiente: Inventario de gases de efecto invernadero Zona Metropolitana del Valle de México, Ciudad de México, México, 2008.
- De la TORRE, A., FAJNZYLBER, P. y NASH, J.: Desarrollo con menos carbono. Respuestas latinoamericanas al desafío del cambio climático, Banco Mundial, Washington, 2009.
- ZAPATA, R. y MADRIGAL, B.: Economic impact of disasters. Evidence from DALA assessments by ECLAC in Latin America and the Caribbean, CEPAL, Ciudad de México, 2009
- DUBEUX, C. y LA ROVERE, E.: The contribution of urban areas to climate change. The case study of Sao Paulo, Brazil, ONU-HABITAT, Nairobi, 2011

INFOGRAFIA

Programa Mejores Prácticas y Liderazgo Local ONU-HABITAT: <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=34>.

Programa Mejores Prácticas y Liderazgo Local Oficina Regional de América Latina y el Caribe de ONU-HABITAT: www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=34.

Página principal y Base de Datos del Programa Mejores Prácticas y Liderazgo Local: www.bestpractices.org

Página principal y Base de Datos del Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas: www.mejorespracticas.org

Página principal del Premio Internacional de Dubai sobre Mejores Prácticas para la Mejora de las Condiciones de Vida: <http://www.dubaiaward.ae/web>