

## LA AGENDA CLIMÁTICA GLOBAL EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS. ACTORES NO ESTATALES Y GOBIERNOS SUBNACIONALES EN ACCIÓN

**Javier Dávalos González**

12 de mayo de 2020

### **Introducción**

En 2020 la lucha contra el cambio climático es uno de los temas centrales de la agenda global. El Acuerdo de París, firmado en 2015, establece la obligatoriedad de presentar contribuciones nacionalmente determinadas (NDC, por sus siglas en inglés), que aborden los esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático para llegar a la meta global de no sobrepasar los dos grados centígrados de calentamiento de la atmósfera respecto a niveles preindustriales. En la misma línea, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 13 hace un llamado a todos los países a “adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”.

Así, el cumplimiento de los objetivos relacionados con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y la descarbonización de la economía son imperativos para los países en todo el mundo, y América Latina no es la excepción.

Efectivamente, los países de la región son sumamente vulnerables a

los efectos del cambio climático. América Latina cuenta con ecosistemas frágiles que a la vez son de vital importancia para la resiliencia del planeta, como la Amazonia o los páramos andinos, que hospedan una enorme cantidad de biodiversidad y que son fundamentales para regular los ciclos del agua. Además, el estallido social producido a finales de 2019, marcado por la desaceleración de la economía y los retrocesos sociales, mostró la necesidad de una transición justa, que permita alcanzar la anhelada meta de un desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza.

Si bien los países de la región no constan entre los principales emisores de GEI, empresas latinoamericanas del sector extractivo como Petróleos Mexicanos (Pemex), Petróleos de Venezuela (PDVSA) y Petróleo Brasileño S.A (Petrobras), aparecen entre las 25 más grandes emisoras de CO<sub>2</sub> a nivel global (Griffin, 2017). Así, el principal reto para disminuir emisiones y fomentar la resiliencia es la salida del modelo de desarrollo

extractivista, basado en la explotación de recursos naturales (principalmente petróleo y minerales) para su posterior exportación, causando altísimos niveles de deforestación.

En este contexto, cabe señalar que, si bien la estructura de la agenda climática global se ha construido en función de los Estados nación, la agencia de otros actores es cada vez más relevante en su localización y puesta en marcha. La mutua constitución e interacción entre agentes locales y estructura global permite afirmar que la acción climática no estatal tiene un gran potencial para complementar los esfuerzos nacionales de los países latinoamericanos. En este trabajo se analiza el papel que tienen actualmente estos actores en la localización de la agenda climática en América Latina.

Así, el análisis aborda brevemente la agenda de los ODS y el Acuerdo de París como marco estructural para la acción climática —con las NDC como instrumentos de acción de cada país— en función de sus circunstancias y capacidades respectivas. A continuación, se analiza de qué manera se inserta la agencia de los actores no estatales y gobiernos subnacionales en este marco, destacando algunos avances y desafíos importantes en la región.

### **La agenda climática global**

El Acuerdo de París y la Agenda 2030 son los principales documentos

internacionales que delimitan la agenda climática global y establecen las responsabilidades en la construcción de políticas, normas e instituciones locales que permitan llevar adelante más y mejores acciones para la lucha contra el cambio climático y la búsqueda del desarrollo sostenible.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kioto son instrumentos que también han establecido obligaciones climáticas para los Estados, pero en la actualidad la localización de la agenda global en esta materia pasa en gran medida por la elaboración e implementación de las contribuciones nacionalmente establecidas en el Acuerdo de París.

Esto ha implicado un importante avance en el establecimiento de metas globales mensurables para la reducción de emisiones de GEI, enmarcadas en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Las NDC, como se indicó, son los documentos donde los Estados planifican acciones para reducir sus emisiones de GEI que causan el cambio climático, o para adaptarse a los impactos producidos por ese fenómeno, y también definen cómo financiarlas.

Por otro lado, si bien la Agenda 2030 reconoce “que la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro inter-

nacional intergubernamental para negociar la respuesta mundial al cambio climático”, tiene entre sus 17 ODS un objetivo específico, el 13, denominado “acción climática”, que a su vez contiene una serie de metas que permiten medir el avance de los países en áreas como: la existencia de legislación y planificación adecuadas para hacer frente al cambio climático, el establecimiento de planes de resiliencia y programas educativos, e incluso la realización de procesos de cooperación internacional ligados al cambio climático.

Ahora bien, según el Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático (IPCC), en su *Informe sobre la brecha de emisiones* presentado en 2018, los compromisos actuales establecidos en las NDC de los países serían insuficientes para frenar el cambio climático y se requiere urgentemente de una mayor ambición en términos de reducción de emisiones. En este contexto, los actores no estatales y los gobiernos subnacionales juegan un rol central, ya que llevan adelante medidas catalogadas como de “acción climática”, tanto dentro como fuera de estos marcos normativos e institucionales, que pueden tener un impacto positivo en el aumento de la ambición climática.

### ¿Es la agenda climática una agenda solamente para los Estados?

La localización de la agenda global en las ciudades latinoamericanas

puede ser analizada bajo las dimensiones de *estructura* y *agencia*, que han sido ampliamente estudiadas en el campo de las relaciones internacionales<sup>1</sup>. Así, los instrumentos internacionales sobre el clima, en tanto normas internacionales, conformarían la estructura global, diseñada en función de los Estados nación, en la cual, sin embargo, la agencia de los actores no estatales y los gobiernos subnacionales es cada vez más importante.

Esta afirmación parte del hecho de que las NDC son documentos que deben elaborar y comunicar los Estados parte del Acuerdo de París. Su proceso de elaboración puede estar abierto a la participación de otros actores, pero es el Estado quien tiene la responsabilidad sobre las NDC. De igual manera, los indicadores del ODS 13 se miden desde una perspectiva nacional e incluso global. Solamente uno de ellos hace referencia a los gobiernos locales<sup>2</sup>.

En ese sentido, un dato interesante es la inclusión en la Agenda 2030 del ODS 11, que busca lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilien-

<sup>1</sup> Ver el amplio trabajo de autores/as como A. Wendt; P. J. Katzenstein; T. Risse; A. Brysk; M. Finnemore; T. Börzel; M. Finnemore; K. Sikkink, o T. Börzel, entre otros.

<sup>2</sup> El indicador 13.1.3. busca medir la proporción de gobiernos locales que adoptan y aplican estrategias locales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con las estrategias nacionales de reducción del riesgo.

tes y sostenibles. En particular la meta 11.b plantea:

De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030<sup>3</sup>, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

En el marco de la urgencia climática actual, el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Antonio Guterres, señaló en el reporte final de la Cumbre de Acción Climática que tenemos que “descarbonizar grandes franjas de la economía; abordar las necesidades urgentes de adaptación y construir una infraestructura resistente al clima; cambiar los flujos financieros de marrón a verde<sup>4</sup>; gravar la contaminación y asegurarnos de que las necesidades de las personas se satisfagan en la transición” (Naciones Unidas, 2019a). En este contexto, y para lograr avances en estas ambiciosas metas durante 2020, Guterres ha di-

cho que cada ciudad, región, banco, fondo de pensiones e industria debe reimaginar completamente la forma en que operan.

Así, las acciones para desarrollar sistemas de transporte y energía más sostenibles, reducir inversiones en los sectores de altas emisiones o construir infraestructura y ciudades más resilientes, no serían posibles con la sola acción de los Estados, y requieren de importantes niveles de colaboración con otros actores. De esta manera, medidas relativas a la disminución de emisiones por control de la contaminación derivada del transporte o la gestión de residuos en las ciudades, por un lado; o aquellas relacionadas con la operación de empresas privadas o centros de estudios, por citar algunos ejemplos, muestran el importante impacto positivo que este tipo de actores puede tener.

En otros trabajos se ha analizado la importancia de los gobiernos locales para la localización de agendas globales desde el enfoque de la agencia. Sobre esto, se ha afirmado que:

En el contexto de una importante reconfiguración de las relaciones entre los actores de la cooperación internacional, los Estados nacionales dejan de ser los únicos protagonistas de la implementación de las agendas globales, ya que los gobiernos locales y la sociedad civil se convierten en sujetos con enorme trascendencia en este sentido (Dávalos y Romo, 2018).

---

<sup>3</sup> El Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 es un documento internacional adoptado en 2015 por los países miembros de Naciones Unidas, que establece estándares comunes y objetivos alcanzables para reducir el riesgo de desastres a nivel mundial.

<sup>4</sup> La expresión “de marrón a verde” implica el paso de una economía alta en emisiones de CO<sub>2</sub> a una basada en energías renovables y otros sectores consistentes con las metas del Acuerdo de París.

Efectivamente, la agencia de los actores no estatales y los gobiernos subnacionales corresponde a sus capacidades ejecutoras o regulatorias, dependiendo de cada caso, en el marco de las estructuras nacional y global de la gobernanza climática.

Esto se ha evidenciado en múltiples pronunciamientos de entidades internacionales. En una declaración conjunta sobre “Derechos Humanos y Cambio Climático”, cinco órganos de los tratados de derechos humanos de Naciones Unidas se pronunciaron, entre otros temas, sobre agencia y acción climática, al señalar que:

Las mujeres, los niños y otras personas, como los discapacitados, no deben ser considerados solo como víctimas o en términos de vulnerabilidad. Deben ser reconocidos como agentes del cambio y asociados esenciales en los esfuerzos locales, nacionales e internacionales para hacer frente al cambio climático (Naciones Unidas, 2019b).

Así, estos órganos han subrayado que los Estados deben garantizar el derecho humano a participar en la formulación de políticas sobre el clima y, dada la escala y complejidad del desafío climático, deben asegurar un enfoque inclusivo de múltiples interesados, que aproveche las ideas, la energía y el ingenio de todos los participantes.

Para finalizar esta sección, cabe remarcar el también creciente papel de los actores no estatales en los escenarios de las negociaciones climáticas de la CMNUCC. Al respecto, al fina-

lizar la COP 25 el director ejecutivo de la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES) y vicepresidente de la Red Española del Pacto Mundial, Víctor Viñuales, señaló que “se ha demostrado que las COP ya no son cosa de los gobiernos, sino que son un momento de encuentro de una comunidad multiactor, y un espacio de polinización entre la gente que quiere frenar el cambio climático y que se está poniendo de acuerdo para ello”. Profundizando en su argumento, Viñuales afirmó que “si dejamos solos a los gobiernos centrales, esto tiene mal pronóstico, ellos lo entienden y nos están pidiendo ayuda, porque existe un problema con la gobernanza mundial de los bienes que son comunes a toda la Humanidad, ya que todo está enfocado a la defensa de los intereses nacionales”. Además, pidió “cambiar la mirada sobre el destino al que nos dirigimos, que es un destino mejor que el que estamos viviendo ahora”<sup>5</sup>.

Así, el Anexo II de la “Decisión 1.CP/25 Chile-Madrid Tiempo de Actuar”, resultado oficial de la COP 25, recoge los compromisos de 15 regiones, 398 ciudades, 786 empresas y 16 inversores que se han decidido a formar parte de la coalición cero emisiones para 2050. Entre ellas se encuentran 214 ciudades latinoamericanas, en donde destacan 202

<sup>5</sup> Ver *Qué fue bien y qué fue mal en la COP25*. Disponible en: <https://porelclima.es/equipo/3350-que-fue-bien-y-que-fue-mal-en-la-cop25>.

ciudades pertenecientes a la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático (RAMCC), así como 10 empresas provenientes de América Latina.

### **El panorama en América Latina y el Caribe**

En el informe del Banco Interamericano de Desarrollo y Deep Decarbonization Pathways for Latin America and the Caribbean (BID y DDPLAC), *Cómo llegar a cero emisiones netas: lecciones de América Latina y el Caribe* de 2019, se establece que “lograr cero emisiones netas no solo es necesario para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, sino que también es técnicamente posible y puede generar múltiples beneficios económicos en la región”. Este documento retoma la idea de que la localización de la agenda climática pasa por la acción de múltiples actores, al señalar que América Latina y el Caribe “está produciendo evidencia convincente sobre cómo trabajar con las partes interesadas del gobierno, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado para diseñar estrategias a largo plazo que integren objetivos económicos, sociales y de descarbonización” (BID y DDPLAC, 2019: 10).

Por su parte, la secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Alicia Bárcena, en un evento

de alto nivel con empresarios mexicanos afirmó que:

Promover el desarrollo sostenible y la igualdad no es tarea de un solo actor, el Estado o el sector privado, es una tarea de toda la sociedad, y el sector empresarial juega un papel fundamental... [Y que] en el contexto actual, la región necesita que la igualdad y la sostenibilidad ambiental sean los pilares fundamentales para el nuevo modelo de desarrollo. Por eso, es necesario impulsar la creación de una conciencia corporativa con visión colectiva, para que todos participen plenamente en la construcción de la igualdad y de una senda de desarrollo sostenible (CEPAL, 2020).

Estas declaraciones van en línea con la necesidad de cambiar el rumbo de la economía latinoamericana hacia una transición energética sostenible, para poder cumplir con la Agenda 2030 y sus 17 ODS. Así, la CEPAL ha propuesto un nuevo pacto social entre el Estado, el mercado y la sociedad, para construir un desarrollo sostenible, más justo e igualitario, que incluya políticas fiscales y productivas para el desarrollo sostenible.

### **Las NDC de América Latina**

Como se ha señalado, la principal herramienta de planificación de la acción climática de los Estados son las contribuciones nacionalmente determinadas. El informe *Una mirada a las NDC de América Latina*, del Observatorio Latinoamericano de Acción Climática (OLAC), ha realizado un estudio sobre los niveles de participación, el estado de la ambición y los principales avances y desafíos de las NDC de la región.

Así, OLAC ha identificado un alto número de procesos participativos para la elaboración de estos instrumentos. En total, 11 de 12 países analizados contemplaron procesos participativos más o menos amplios para construir sus NDC. Por ejemplo, en Perú se llevó a cabo el proceso participativo “Dialoguemos sobre las NDC”, que incluso se amplió a la discusión relativa al reglamento de la Ley de Cambio Climático. También en Ecuador se dio un amplio proceso de formulación y validación participativa de la NDC, con más de 100 talleres y 1.000 personas involucradas. En ambos casos estos procesos fueron apoyados por el NDC Partnership para América Latina y el Caribe (OLAC, 2020).

Ahora bien, el hecho de contar con procesos de participación abiertos a más actores no ha significado una mejor calidad en las NDC. Por ejemplo, un informe del Climate Action Tracker (CAT) señala que los países más contaminantes de la región, como México y Brasil, han planteado metas de mitigación insuficientes. Más aún, otros países de la región como Argentina y Chile han recibido la calificación de altamente insuficiente. De hecho, el único país latinoamericano que ha recibido una buena calificación en este índice es Costa Rica, cuya NDC sería la única de la región calificada como compatible con la meta de dos grados del Acuerdo de París (CAT, 2019).

Otro ejemplo interesante es el de Ecuador, donde su NDC, a pesar de haber incluido a una gran cantidad de actores, no hace ninguna referencia a metas de reducción de la explotación de hidrocarburos o de las minas a cielo abierto, que son demandas de la sociedad civil ecuatoriana. De hecho, la única mención a estas industrias aparece en una meta condicionada que establece la “Inclusión de la variable climática en políticas públicas e instrumentos de gestión de riesgos y de la planificación sectorial” en hidrocarburos, minería, electricidad y energía renovable (Ministerio de Ambiente, 2019: 35). En plena crisis climática, resulta poco alentador que esta no sea una política de Estado independiente de factores externos.

El citado informe de OLAC refleja que existen avances en la región, como mejoras en los marcos normativos, construcción de planes sectoriales (Argentina, Chile) o de implementación de la NDC y, en algunos casos, incluso planes de descarbonización (Costa Rica). Al mismo tiempo, el informe rescata algunos de los principales desafíos, como el todavía alto —y en algunos casos renovado— impulso a las políticas extractivas (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México), los problemas en relación al respeto a los derechos humanos en la búsqueda de la transición energética justa, las trabas financieras para la implementación de las NDC, o las metas no cuantifica-

bles que entorpecen proceso de seguimiento.

Por otro lado, el citado informe *Cómo llegar a cero emisiones netas*, señala que las NDC de la región tampoco estarían alineadas con el objetivo de emisiones cero para el 2050, ya que, por ejemplo, dan demasiado espacio al gas natural como alternativa. El informe establece que en América Latina la transición a emisiones netas cero es técnicamente posible, pero ello pasaría por producir “electricidad sin emisiones de carbono; aumentar la provisión de transporte público y no motorizado; manejo y regeneración de sumideros de carbono natural; y mejorando la eficiencia en el uso de los recursos, reduciendo el desperdicio y minimizando la intensidad de carbono en la construcción y las dietas” (BID y DDPLAC, 2019: 10).

Finalmente, el informe enfatiza que las estrategias de descarbonización a 2050 pueden ser un motor para las economías si se implementan con cuidado de centrarse en la transición justa. Alcanzar estas metas requeriría de la acción concertada de múltiples actores y, en ningún caso, únicamente de los países de la región.

#### **Aportes de los actores no estatales y gobiernos subnacionales en América Latina**

Los Estados son responsables del diseño de estrategias a largo plazo que incluyan NDC más ambiciosas,

anticipar costos y gestionar compensaciones y asegurar una transición justa para llegar a cero emisiones. En el mismo sentido, deben identificar las reformas políticas inmediatas y las prioridades de inversión necesarias para alcanzar esta transformación (BID y DDPLAC, 2019)

Sin embargo, todo este esfuerzo solo será fructífero con la implicación de la sociedad en su conjunto. En ese sentido, el papel de las ciudades se vuelve fundamental. En América Latina, las ciudades sufren problemas que al mismo tiempo son oportunidades para proveer soluciones a la crisis climática, y que afectan a la movilidad y el transporte, los sistemas de saneamiento, los sistemas de gestión de riesgos, el manejo de los residuos sólidos, la conservación del patrimonio histórico y natural, o la planificación del uso del suelo, entre otros.

El Anexo II, anteriormente citado, de la decisión final de la COP 25, indica que las ciudades son fundamentales para ofrecer un futuro seguro para el clima, y señala el importante papel que jugarán tres redes de ciudades con alto protagonismo de Latinoamérica: C40, la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático (RAMCC) y el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI, por sus siglas en inglés). Así, ciudades agrupadas en redes como C40 (donde están presentes urbes de México, Colombia,

Ecuador, Perú, Chile, Argentina y Brasil), han elaborado el plan *Deadline 2020*, una hoja de ruta para alcanzar las metas del Acuerdo de París.

También se reconoce especialmente el trabajo de la RAMCC, conformada por 212 ciudades y comunas argentinas, donde viven más de 10 millones de personas, con el objetivo de “ejecutar proyectos o programas municipales, regionales o nacionales, relacionados con la mitigación y/o adaptación al cambio climático, a partir de la movilización de recursos locales, nacionales e internacionales”<sup>6</sup>.

Otro espacio importante es ICLEI, red mundial de gobiernos locales y regionales que, siempre según el Anexo II: “trabaja en un proceso para fortalecer los criterios y la alineación de los objetivos de neutralidad climática, desarrollando una orientación adicional para maximizar los impactos de la reducción de emisiones de sus gobiernos locales y regionales en todo el mundo” (UNFCCC, 2019).

#### Principales acciones de la RAMCC

- Se capacitan y colaboran en la elaboración de proyectos, programas y ordenanzas municipales (Plan Local de Acción Climática, Programas de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos).
- Organizan espacios presenciales (encuentros, jornadas, seminarios) en los municipios integrantes de la RAMCC, para exponer sus propuestas y difundir los resultados alcanzados.
- Comparten fuentes de recursos y oportunidades de financiamiento.
- Se organizan comunicacionalmente para difundir sus buenas prácticas.
- Se articulan con los gobiernos provinciales y nacional, para facilitar el diálogo y la toma de decisiones consensuadas en las temáticas de su interés.
- Organizan actividades colectivas con las que buscan mostrar el impacto de su funcionamiento articulado.
- Se articulan con otras redes municipales de otros países para intercambiar experiencias.

Fuente: <https://ramcc.net/ramcc.php>, 2020.

Sus principales actividades tienen que ver con la elaboración de planes locales de acción climática; la capacitación y colaboración en la elaboración de proyectos, programas y ordenanzas municipales; y la información sobre oportunidades de financiamiento, entre otras.

En cuanto al sector privado, en el marco del evento “Haciendo de las metas globales negocios locales”, organizado por el Pacto Mundial de Naciones Unidas, la Secretaría General de CEPAL ha invitado a las empresas a llegar a acuerdos sobre las necesidades más importantes que tiene cada región y a identificar los ámbitos en los que el sector privado

<sup>6</sup> Ver: <https://www.ramcc.net/ramcc.php>.

puede contribuir decisivamente. En este sentido, se ha señalado la inversión en energía renovable y en electromovilidad como dos campos de acción donde las empresas pueden hacer la diferencia.

donde la colaboración entre la iniciativa ciudadana, la empresa privada, la banca pública y los gobiernos descentralizados ha acometido las primeras experiencias exitosas de taxis y autobuses eléctricos en ciudades de Ecuador (Scardamaglia *et al.*, 2019).

#### Taxis y autobuses eléctricos en Ecuador

Loja es la primera ciudad de Ecuador en contar con una cooperativa compuesta por una flota de 35 taxis eléctricos de la empresa BYD. Un grupo de 50 personas contaron con el apoyo de la autoridad municipal para la obtención de créditos preferenciales de la Corporación Financiera Nacional para la compra de los vehículos eléctricos. De igual forma, la cooperativa de transporte Saucinc opera en la ciudad de Guayaquil la primera línea del país que cuenta con 12 buses eléctricos, gracias a la misma estructura de financiamiento.

Fuente: OLAC, 2019.

En este sentido, el estudio sobre el rol de los gobiernos subnacionales y actores no estatales en la implementación de las NDC en Argentina, Ecuador y Paraguay, aporta algunas referencias interesantes sobre cómo los actores no estatales contribuyen a la agenda climática.

De igual forma se ha considerado en el caso de Paraguay, donde las alianzas público-privadas para proyectos de pequeña escala de inversión pueden ser un mecanismo para canalizar el financiamiento de fondos públicos, privados o de cooperación internacional, y alcanzar los compromisos asumidos dentro del marco de las NDC de ese país.

#### Acceso a financiamiento mediante alianzas público-privada para iniciativas NDC en Paraguay

El financiamiento de iniciativas locales que reduzcan emisiones de GEI y mejoren las capacidades de adaptación se promueven en Paraguay a través de un portafolio de proyectos de la Secretaría Técnica de Planificación Nacional, que acompaña a los gobiernos locales en la planificación de acciones que permitan integrar los objetivos de los planes climáticos nacionales con las prioridades locales.

Fuente: OLAC, 2019.

Por ejemplo, se evidencia el potencial de las alianzas público-privadas para la implementación de transporte con base en energía eléctrica,

#### Conclusiones

Las acciones que están llevando adelante los gobiernos subnacionales y los actores no estatales son de vital

importancia en la lucha contra el cambio climático en una región como América Latina. Si bien los instrumentos, indicadores y metas de la agenda global se plantean en relación a la acción estatal, es indudable que el peso de estos actores es fundamental para la mitigación y adaptación al cambio climático en la región.

Como se ha visto, estas acciones pueden ser un impulsor del cambio de modelo de desarrollo tan necesitado, y pueden tener un impacto trascendente en la reducción de emisiones y, sobre todo, en la preservación de ecosistemas clave. Cabe señalar que, si se realizan en colaboración con los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales que impulsan el Acuerdo de París, esta colaboración podrá ser adecuadamente medida y contabilizada, incluso dentro de las contribuciones nacionalmente determinadas. Por el contrario, si se realizan sin esta coordinación, se dificultará su adecuada medición y contabilidad.

La agencia de los gobiernos subnacionales y los actores no estatales se plasma en la movilización de sus capacidades ejecutoras y/o regulatorias en relación a la acción climática local. Estas permean la estructura de la agenda global del clima al utilizar las condiciones favorables establecidas con mayor fuerza en el sistema internacional, y retan a las estructuras tradicionalmente desarrolladas para los Estados nación.

Por ello, más allá de los posibles problemas relacionados ante todo con la gobernanza y la doble contabilidad, la acción climática no estatal tiene el potencial de complementar los esfuerzos nacionales en campos de acción como la movilidad, la gestión de residuos, o la planificación territorial. En ese sentido, la coordinación tanto vertical como horizontal para lograr contabilizar de forma adecuada la reducción de emisiones, así como para mejorar las capacidades de adaptación y resiliencia, es clave para que la acción de actores locales pueda impulsar respuestas cada vez más fuertes a la crisis climática desde América Latina.

*Javier Dávalos González es abogado y ha colaborado en el Programa de Cambio Climático de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA). Tiene formación en relaciones internacionales, derechos humanos, cooperación internacional y ciencias de la población y el desarrollo. Ha sido docente universitario y facilitador de procesos participativos y comunidades de aprendizaje.*

### Referencias bibliográficas

- BID y DDPLAC (2019): *Cómo llegar a cero emisiones netas: lecciones de América Latina y el Caribe*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (2020): “América Latina precisa pasar de un capitalismo de accionistas a uno de grupos de interés que sea más justo e inclusivo”, Santiago. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/noticias/america-latina-precisa-pasar-un-capitalismo-accionistas-grupos-interes-que-sea-mas-justo>.
- DÁVALOS, J., y ROMO, A. (2017): “Ciudades sostenibles, inclusivas y resilientes: gobiernos locales y participación ciudadana en la implementación de las agendas globales para el desarrollo”, *INNOVA Research Journal*, 2(10), pp. 116-131. Disponible en: <https://doi.org/10.33890/innova.v2.n10.2017.441>.
- GRIFFIN, P., y HEEDE, C. R. (2017): “The carbon majors database”, *CDP carbon majors report 2017*, CDP Worldwide.
- LEONE F. (2020): *Secretary-General Signals Priorities for Climate Action Ahead of COP 26*, IISD. Disponible en: <https://sdg.iisd.org/news/secretary-general-signals-priorities-for-climate-action-ahead-of-cop-26/>.
- MASSON-DELMOTTE, V. (ed.) (2018): *Global Warming of 1.5° C: An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Ginebra, World Meteorological Organization.
- MINISTERIO DE AMBIENTE DEL ECUADOR (2018): Primera contribución determinada a nivel nacional para el Acuerdo de París bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Disponible en: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Ecuador%20First/Primera%20NDC%20Ecuador.pdf>.
- OLAC (2019): *Una mirada a las NDC de América Latina desde el Observatorio Latinoa-*

*americano para la Acción Climática*, Buenos Aires.

NACIONES UNIDAS (2019a): *Report of the Secretary-General on the 2019 Climate Action Summit the way forward in 2020*, Nueva York. Disponible en: [https://www.un.org/es/climatechange/assets/pdf/cas\\_report\\_11\\_dec.pdf](https://www.un.org/es/climatechange/assets/pdf/cas_report_11_dec.pdf).

-- (2019b): *Five UN human rights treaty bodies issue a joint statement on human rights and climate change. Joint Statement on “Human Rights and Climate Change”*, Nueva York. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E>.

PROGRAMA EUROCLIMA (2019): “Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019”, Comisión Europea. Disponible en: [https://euroclimaplus.org/images/Destacados/Estudio-Tematico\\_13-Avances-NDC\\_NOV-2019-web-vf2.pdf](https://euroclimaplus.org/images/Destacados/Estudio-Tematico_13-Avances-NDC_NOV-2019-web-vf2.pdf).

SCARDAMAGLIA, V., DÁVALOS, J., ESTIGARRIBIA, S. y SAGÜI, N.

J. (2019): *Estudio sobre el rol de los gobiernos subnacionales y actores no estatales en la implementación de las NDC en Argentina, Ecuador y Paraguay*, Buenos Aires, Observatorio Latinoamericano para la Acción Climática.

UNFCCC (2019): “Decisión 1.CP/25 Chile-Madrid Tiempo de Actuar”. Disponible en: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019\\_\\_L10E\\_adv.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019__L10E_adv.pdf).

**Fundación Carolina, mayo 2020**

Fundación Carolina  
C/ Serrano Galvache, 26.  
Torre Sur, 3ª planta  
28071 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
@Red\_Carolina

ISSN: 2695-4362  
[https://doi.org/10.33960/AC\\_28.2020](https://doi.org/10.33960/AC_28.2020)

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)