

## ¿Qué roles cumplen los gobiernos subnacionales en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas?

### Entre la retórica y la práctica en los países REDD+

Juan Pablo Sarmiento Barletti, Anne M. Larson y Natalia Cisneros

#### Mensajes clave

- Tanto en la investigación y la práctica se pone mucho énfasis en el rol transformador que los gobiernos subnacionales (GSN) pueden desempeñar en las acciones contra el cambio climático.
- Las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por sus siglas en inglés) no son planes exactos para la implementación de acciones contra el cambio climático, pero ofrecen una idea de las prioridades potenciales. Actualmente, el rol de los GSN es limitado en la mayoría de los casos: de 60 "países REDD+", 14 mencionan de manera explícita un rol para los GSN en la mitigación, y solo a 4 de ellos les asignan un rol en la toma de decisiones.
- Esta falta de asignación de roles más precisos a los GSN puede indicar poca visión de futuro, ya que, aunque el cambio climático es un problema global, las soluciones como REDD+ deben implementarse de manera local y jurisdiccional y, por lo tanto, requieren aportes locales.
- Entre los factores que afectarán el cumplimiento de los roles asignados a los GSN en las NDC están los siguientes: la voluntad política para la descentralización, los fondos requeridos por las Partes para el logro de sus objetivos, las capacidades de los GSN, y la necesidad de armonizar las prioridades de desarrollo subnacionales con las nacionales.

#### Introducción

Después de casi una década de negociaciones, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) adoptó en 2015 el Acuerdo de París. Los países firmantes acordaron trabajar en conjunto para limitar el calentamiento global a menos de 2 grados centígrados por encima de los niveles preindustriales. Como parte de este acuerdo, los países presentaron sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por sus siglas en inglés), que ahora se espera consigan cumplirlas. Las NDC fijan las ambiciones de cada país firmante para contribuir con dicho objetivo global; y serán monitoreadas y revisadas cada 5 años. Para abril de 2018, 197 Partes de la CMNUCC habían presentado sus NDC (Pham *et al.* 2018).

Existe un optimismo considerable en la investigación y la práctica sobre el rol transformador que los gobiernos

subnacionales (GSN) pueden desempeñar en las acciones contra el cambio climático. Actualmente, los GSN se encuentran presentes en iniciativas nacionales e internacionales más amplias para el desarrollo bajo en emisiones, como REDD+ (Nepstad *et al.* 2013; Boyd *et al.* 2018; Stickler *et al.* 2018a). El marco de REDD+ de la CMNUCC incluye la implementación de proyectos a nivel subnacional como parte de una transición hacia la implementación a nivel nacional, y algunos de dichos proyectos se han implementado como programas jurisdiccionales. El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial sigue un enfoque similar de programas jurisdiccionales (Fishbein y Lee 2015).

De la misma manera, los recientes procesos de descentralización han transferido a los GSN mayores responsabilidades sobre la gobernanza del uso de la tierra y los bosques (Larson y Ribot 2009). Los enfoques jurisdiccionales se basan en reformas de descentralización

que “apuntan a hacer que el gobierno local sea sensible y responsable ante las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, con el fin de mejorar la equidad, la prestación de servicios y la gestión de los recursos” (Ribot 2015, ii). Estos enfoques funcionan dentro de límites político-administrativos, lo cual facilita su adecuación a las políticas y programas públicos (Stickler *et al.* 2018b). Los “enfoques jurisdiccionales” están mejor definidos que los “enfoques de paisaje”, que no garantizan que los espacios geográficos coincidan con las instancias de gobierno que controlan el acceso a los recursos (véase McCall 2016).

La importancia de los GSN fue reconocida en las negociaciones que llevaron al Acuerdo de París. Su preámbulo reconoce “la importancia del compromiso de todos los niveles de gobierno y de los diversos actores, de conformidad con la legislación nacional de cada Parte, al hacer frente al cambio climático”. Aunque los GSN no son Partes del acuerdo, el artículo 7(2) señala que “la adaptación es un desafío global que incumbe a todos, con dimensiones locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales”. Un ejemplo de su potencial es la respuesta dada por el estado de California, que asumió un rol de liderazgo en el apoyo a la acción global contra el cambio climático luego del anuncio de la administración del presidente estadounidense Trump de que su país se retiraría del Acuerdo de París. De manera similar, el Grupo de Trabajo de Gobernadores sobre Clima y Bosques<sup>1</sup> proporciona una plataforma para que los GSN – principalmente de países tropicales, pero también en colaboración con algunos países del Norte – enfrenten el cambio climático a la par que promueven el desarrollo sostenible y la inversión baja en emisiones (Scanlan *et al.* 2018). El potencial de los GSN para ser agentes de cambio, en ocasiones contrarrestando las políticas de desarrollo nacionales, también se ve reflejado en investigaciones recientes (véanse Brockhaus *et al.* 2017; Luttrell *et al.* 2017; Boyd *et al.* 2018; Stickler *et al.* 2018a).

El énfasis es simple, pero poderoso: el cambio climático es un problema global, pero la mayoría de sus soluciones se implementarán a nivel local. Por lo tanto, el diseño y la implementación de soluciones de adaptación y mitigación requieren de aportes locales. En esencia, las NDC proporcionan las bases para el nuevo enfoque ascendente (*bottom-up*) establecido por el Acuerdo de París. Pero, ¿hasta qué punto se reconoce esto en las NDC propuestas por los gobiernos nacionales? Este Infobrief explora dicha interrogante al examinar las NDC de los “países REDD+” para evaluar de qué manera los GSN participan en el logro de sus metas. La selección de países responde específicamente a nuestro interés en REDD+, porque este programa ilustra el importante rol que cumplen los GSN en la implementación de soluciones climáticas globales y

porque estos países del Sur tienen más probabilidades de considerar los bosques como parte de sus estrategias de mitigación y adaptación. En nuestra conclusión, destacamos los mejores casos de NDC en términos de los roles que asignan a los GSN y sostenemos que la escasa asignación de roles concretos a los GSN puede indicar una falta de visión de futuro, ya que, sin acciones locales, no es posible alcanzar los objetivos globales.

## Método

Revisamos las NDC<sup>2</sup> de los países que, a julio de 2018, habían ratificado el Acuerdo de París<sup>3</sup>. Para cada NDC, realizamos una búsqueda de un conjunto de términos subnacionales<sup>4</sup>, así como de la división administrativa subnacional específica utilizada en cada país<sup>5</sup>. A continuación, analizamos el contexto en el que se incluyó cada uno de esos términos en el texto para identificar referencias a una jurisdicción subnacional. Estos fueron compilados en una base de datos y clasificados en tres categorías: por su relación con la mitigación; por su relación con la adaptación; y/o por cualquier reconocimiento de un rol anterior (incluido el proceso de planificación para las NDC). Clasificamos los hallazgos en cada una de estas categorías como “sin mención a GSN”, “mención vaga”<sup>6</sup>, “solo mención” o “mención con un rol definido” para el logro de las NDC.

Este Infobrief presenta un subconjunto de nuestra base de datos. Se centra en una combinación de países con programas nacionales de REDD+ o que actualmente albergan proyectos REDD+ (véase Duchelle *et al.* 2018) y aquellos que han sido identificados como de alto potencial para REDD+ (véase Olesen *et al.* 2018). Nuestro subconjunto incluye 60 países, que se enumeran a continuación por región geográfica:

2 Del registro (provisional) de NDC de la CMNUCC, <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/Pages/All.aspx>

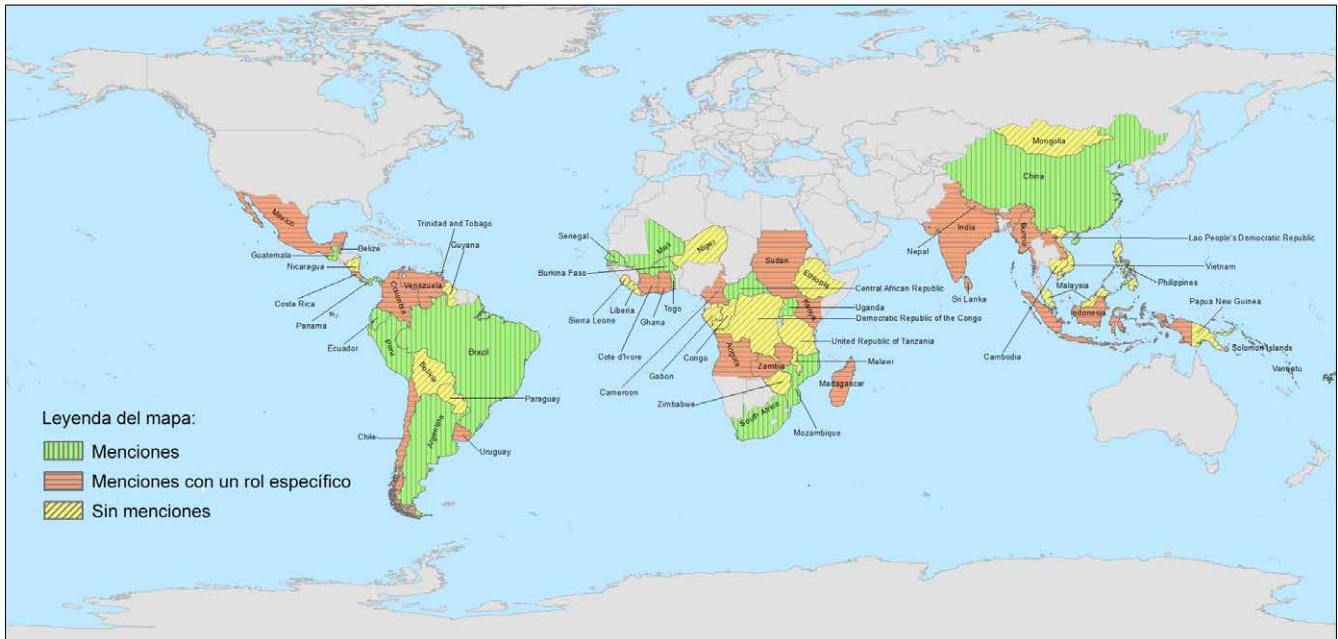
3 Después del Acuerdo de París, todas las Contribuciones Previstas Nacionalmente Determinadas (INDC por sus siglas en inglés) se han convertido en Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC), pero como algunas son llamadas INDC en los textos revisados, hemos utilizado ambos términos según corresponda.

4 “Departamento”, “provincia”, “estado” (para sistemas federales), “municipal”, “regional”, “local”, “nivel”, “subnacional” y sus variaciones.

5 Los términos para las divisiones administrativas subnacionales de cada país se identificaron utilizando el *CIA World Factbook* <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

6 Por ejemplo, la referencia de las NDC de Camboya a los GSN no es clara en la siguiente declaración: “Reducir los riesgos sectoriales, regionales, de vulnerabilidad de género y de salud frente a los impactos del cambio climático”. Se debe tomar en cuenta que Camboya está dividida administrativamente en provincias. Las NDC de Liberia también incluyen algunas menciones que fueron consideradas poco claras en términos de los GSN y sus funciones: “[El cambio climático] afectará enormemente al país debido a su alta vulnerabilidad, consecuencia de su [...] baja capacidad de adaptación a nivel comunitario y nacional”. Por último, Vietnam, que está subdividido en gobiernos provinciales, destaca la elaboración de “Planes de Desarrollo Socioeconómico basados en escenarios de cambio climático, centrados en sectores y regiones clave”.

1 <http://www.gcfff.org>



### Mención de gobiernos subnacionales (GSN) en las NDCs de 60 países REDD+.

- **África (26):** Angola, Burkina Faso, Camerún, República Centroafricana, Congo, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Etiopía, Gabón, Ghana, Kenia, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Níger, Senegal, Sierra Leona, Sudán, Tanzania, Togo, Sudáfrica, Uganda, Zambia y Zimbabue;
- **Asia (12):** Camboya, China, India, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Malasia, Mongolia, Myanmar, Nepal, Filipinas, Sri Lanka y Vietnam;
- **América Latina y el Caribe (18):** Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela;
- **Oceanía (4):** Fiyi, Papúa Nueva Guinea, Islas Salomón y Vanuatu.

Nuestro análisis en las siguientes líneas elimina las categorías “sin mención” y “mención vaga”, e incluye solo los otros dos grupos más significativos y aquellos con menciones a los GSN en relación con futuros planes de mitigación y adaptación. Algunos otros países proporcionan referencias importantes a los GSN, como es el caso del Perú con respecto al proceso de diseño de las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC por sus siglas en inglés), pero no se incluyen aquí porque la mención no está relacionada con la mitigación o la adaptación.

Adicionalmente, destacamos y exploramos las NDC que hacen “mención con un rol definido” a los GSN. Después de revisar estos roles específicos asignados a los GSN, los agrupamos en tres tipos: implementación de acciones y

políticas para alcanzar los objetivos de las NDC; intercambio de conocimientos / creación de capacidades; y, el más significativo, toma de decisiones. Hasta cierto punto, estas categorías se superponen y son subjetivas, pero resultan útiles en términos analíticos para identificar distinciones. El primer tipo identifica roles dirigidos a la implementación de actividades y políticas para lograr los objetivos de las NDC que deben llevarse a cabo a nivel jurisdiccional subnacional, pero que fueron diseñadas a nivel nacional. El segundo tipo se refiere a actividades de desarrollo de capacidades e intercambio de conocimientos con miras a la implementación y/o integración de esfuerzos nacionales a nivel subnacional. Estas suelen estar relacionadas con el desarrollo de capacidades técnicas en los GSN. El tercer tipo identifica roles específicos en la toma de decisiones para los gobiernos subnacionales, como a través de la articulación y sinergia de planes nacionales y subnacionales.

### Resultados

Nuestros resultados revelan que 39 de los 60 países REDD+ mencionan a los gobiernos subnacionales en sus NDC: de ellos, 18 “solo mencionan” a los GSN (Tabla 1), mientras que 21 países identifican un rol específico para los GSN (Tabla 2). De los 18 países clasificados como “solo mención”, 9 países incluyeron menciones solo sobre adaptación (Burkina Faso, República Centroafricana, Ecuador, Guatemala, Mozambique, Perú, Islas Salomón, Sudáfrica, Vanuatu); 3 países solo sobre mitigación (China, Panamá, Senegal); y 6 países sobre ambas (Argentina, Brasil, Fiyi, Mali, Togo, Uganda). De los 21 países que mencionan un rol definido para los GSN, 7 países identifican un rol solo en adaptación (Angola, Chile,

**Tabla 1. Países que mencionan y/o especifican roles para los GSN**

País	Solo mención	Mención de un rol específico
<b>África</b>		
Angola		A
Burkina Faso	A	
Camerún		M
República Centroafricana	A	
Costa de Marfil		M
Ghana		A
Kenia		A + M
Madagascar		A + M
Mali	A + M	
Mozambique	A	
Senegal	M	
Sudáfrica	A	
Sudán		A + M
Togo	A + M	
Uganda	A + M	
Zambia		A + M
<b>Asia</b>		
China	M	
India		A + M
Indonesia		A + M
RDP Lao		M
Myanmar		M
Nepal		A
Sri Lanka		A + M
<b>América Latina y el Caribe</b>		
Argentina	A + M	
Belice		A + M
Brasil	A + M	
Chile		A
Colombia		A + M
Costa Rica		A
Ecuador	A	
Guatemala	A	
México		A
Panamá	M	
Perú	A	
Uruguay		A + M
Venezuela		A
<b>Oceanía</b>		
Fiji	A + M	
Islas Salomón	A	
Vanuatu	A	

(A = adaptación, M = mitigación)

Costa Rica, Ghana, México, Nepal, Venezuela); 4 países solo en mitigación (Camerún, Costa de Marfil, República Democrática Popular Lao, Myanmar); y 10 países, en ambas (Belice, Colombia, India, Indonesia, Kenia, Madagascar, Sri Lanka, Sudán, Uruguay, Zambia). Observamos que, de los 60 países de nuestro subconjunto, ninguno en Oceanía estableció roles específicos para sus GSN, en tanto que el 50 % de los países asiáticos, el 39 % de los países de América Latina y el Caribe, y el 31 % de los países africanos sí lo hacen. Mientras que en África y Asia los roles de los GSN consideran tanto la adaptación como la mitigación de una manera bastante pareja, América Latina y el Caribe se inclinan más por la adaptación.

A continuación, describimos los tres tipos de roles explicados anteriormente, con ejemplos de cada uno de los países que incluyeron menciones específicas (véase también la Tabla 2). Dos países aparecen tanto en la categoría de implementación, como en la de desarrollo de capacidades, pero, en general, hemos tratado de ubicar a cada país en función del énfasis principal de su texto (aquellos que definen un rol más significativo de toma de decisiones, en particular, tienden a mencionar también al menos uno de los otros dos roles). Hemos procurado incluir citas que hagan referencia a roles relacionados con los paisajes rurales, pero algunos son más urbanos o relacionados con la energía. En algunos casos, las NDC pueden incluir varias menciones, y en otros, solo una. No tomamos en cuenta esas distinciones aquí, ya que ponen énfasis en la cantidad más que en la calidad.

## Implementación de acciones y políticas para el logro de los objetivos de las NDC

Los roles de implementación son los más comunes y se encuentran en 12 NDC. Se identifican con mayor frecuencia para la adaptación que para la mitigación; 5 países identifican roles solo en adaptación; 2 países, solo en mitigación; y 5 países, en ambas (véase la Tabla 1). Las declaraciones sobre los roles de implementación van desde procesos vagos y generales, hasta procesos sumamente específicos, y desde procesos más integrados, hasta procesos de carácter más descendente (*top-down*). Por ejemplo, las NDC de Indonesia establecen que “Un enfoque de gestión de ecosistemas y a escala de paisaje que ponga énfasis en el rol de las **jurisdicciones subnacionales** es considerado esencial para garantizar mayores y más duraderos beneficios de estas iniciativas [para la reducción de emisiones en el sector del uso de la tierra]” en sus acciones de mitigación. Las NDC de Venezuela impulsan “el desarrollo de planes de adaptación **municipales y locales** para escenarios de gestión de riesgos que involucren de manera directa una corresponsabilidad entre el Estado y el Poder Popular [...] para reducir la vulnerabilidad de la población y de sus actividades socioproductivas”.

Nepal busca “fortalecer la implementación del Marco de Gobernanza Local Amigable con el Medio Ambiente (EFLG por sus siglas en inglés) en los **Comités de Desarrollo de las Aldeas** y en los municipios, a fin de complementar la adaptación al cambio climático, promover tecnologías de energía renovable, así como la conservación del agua y el desarrollo de la vegetación”. México menciona que “A nivel subnacional, los **estados y municipios** también se han embarcado en iniciativas de adaptación, según consta en sus propios Planes contra el Cambio Climático”.

Las NDC de Zambia se destacan como una de las pocas que mencionan el financiamiento, y forma parte de un grupo que pone énfasis en la integración entre diferentes niveles. Dice: “La planificación de los programas de adaptación y mitigación en el marco de la INDC de Zambia se integrará en los procesos de planificación existentes y se apoyará con asignaciones presupuestarias nacionales a los sectores, ministerios y **autoridades subnacionales** para la implementación de iniciativas con respaldo tanto nacional como internacional. Además, el **proceso de descentralización** que se está desarrollando actualmente en el país mejorará la participación multiactor en la implementación de la INDC”.

Chile busca implementar “acciones específicas [...] en virtud del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y los planes sectoriales, con una perspectiva **descentralizada** y buscando integrar esfuerzos entre los diferentes niveles de toma de decisiones (nacional, **regional y municipal**)”. De manera similar, con el fin de movilizar fuentes económicas para el financiamiento de actividades de mitigación y adaptación, Camerún ha establecido un enfoque que acompaña a “los **gobiernos estatales y locales** en la elaboración de planes de desarrollo de transporte público intra- e interurbano con bajas emisiones de carbono”. Esto “asegurará la coherencia entre los planes de desarrollo agrícola y las estrategias para limitar la deforestación o degradación (proceso de REDD+) gracias al Plan Nacional de Desarrollo y el desarrollo sostenible del territorio [...] en consulta con todos los sectores y territorios”.

Una implementación de carácter más “descendente” (*top-down*) se refiere a la puesta en marcha de planes nacionales o decisiones tomadas por instituciones nacionales. Kenia, por ejemplo, propone que “El Consejo Nacional sobre Cambio Climático proporcionará un mecanismo general de coordinación nacional sobre el cambio climático y, entre otras funciones, garantizará la integración de las funciones de los **gobiernos** nacionales y **los condados** relacionadas con el cambio climático”. Esto, afirman sus NDC, permitirá que “se implementen acciones de mitigación y adaptación en los diversos sectores, tanto a nivel del gobierno nacional como de los condados”. Las NDC de Myanmar asignan a los GSN un rol de implementación para disminuir la tasa de deforestación, a fin de continuar logrando una contribución significativa a la mitigación por parte del sector de gestión

**Tabla 2. Tipos de roles asignados a los gobiernos subnacionales**

Implementación	Desarrollo de capacidades / intercambio de conocimientos	Toma de decisiones
Camerún (M)	Belice (A + M)	Angola (A)
Chile (A)	Chile (A)	Colombia(A + M)
Ghana (A)	India (A + M)	Costa Rica (A)
Indonesia (A + M)	RDP Lao (M)	Costa de Marfil (M)
Kenia (A + M)	México (A)	RDP Lao (M)
Madagascar (A + M)		Sudán (A + M)
México (A)		Uruguay (A + M)
Myanmar (M)		
Nepal (A)		
Sri Lanka (A + M)		
Venezuela (A)		
Zambia (A + M)		

(A = adaptación; M = mitigación)

forestal: “Como parte de la implementación del Plan Maestro [Forestal Nacional], cada **distrito** elaborará un plan de gestión de 10 años con el fin de cumplir con los objetivos generales para el año 2030”. En Madagascar, como un medio para la implementación de sus NDC, la Oficina Nacional de Coordinación del Cambio Climático tendrá “la función de coordinar, facilitar, supervisar y monitorear la implementación efectiva de todas las medidas/acciones previstas [en estas NDC, en estrecha colaboración] con los ministerios de cada sector, la Comisión Nacional de Cambio Climático y las **oficinas ambientales regionales** y sectoriales”.

Por último, las NDC de Ghana y Sri Lanka mencionan iniciativas muy específicas para la implementación. En Sri Lanka, las actividades de adaptación incluyen “La mejora de los sistemas de gestión de desechos sólidos por parte de las **autoridades locales**, incluido el reciclaje de artículos no degradables”. Las acciones de políticas de adaptación en Ghana, dirigidas al desarrollo de resiliencia agrícola en paisajes vulnerables al clima, llevarán a que “43 **distritos administrativos** adopten sistemas modificados de agricultura de conservación comunitaria”.

## Desarrollo de capacidades / intercambio de conocimientos

Cinco NDC tienen funciones centradas en el intercambio de conocimientos y el desarrollo de capacidades, lo que indica una ausencia de capacidades a nivel subnacional y, en ocasiones, a nivel nacional. Dos de ellas se refieren solo a la adaptación; una, solo a la mitigación; y dos, a ambas. Las

NDC de la República Democrática Popular Lao ejemplifican esta notoria falta de capacidades presente en toda nuestra muestra: “uno de los principales requisitos, por encima de todo, es promover el desarrollo de capacidades técnicas [...] en todos los niveles de participación, desde los responsables de la toma de decisiones del Gobierno central hasta los **niveles locales** y el personal técnico”, para las actividades de mitigación y adaptación. Reconociendo una necesidad similar, las NDC de Belice buscan “Incrementar y fortalecer las capacidades de [...] las **autoridades municipales** para asegurar mejoras en las áreas costeras y urbanas”. Afirma que “Muchos planes y estrategias sectoriales gubernamentales han manifestado la necesidad de investigación y monitoreo relacionados con la adaptación y mitigación del cambio climático, pero carecen de los recursos humanos y financieros para llevar a cabo plenamente esta tarea. Para poder avanzar, se requerirá incluir enfoques innovadores en asociaciones entre universidades, organismos locales e instituciones de investigación extranjeras”.

La estrategia de vincular a los GSN con instituciones de investigación también está presente en las NDC de Chile, que piden la “preparación de instrumentos para promover la investigación y el desarrollo de capacidades a nivel nacional y subnacional, fortaleciendo la capacidad de respuesta de las comunidades y los **gobiernos locales**, a fin de fortalecer la capacidad nacional de adaptación mediante el desarrollo institucional y el desarrollo de capacidades de los grupos y sectores del país más vulnerables a los impactos del Cambio Climático”. Las NDC de la India reconocen la importancia de colaborar con los investigadores locales para apoyar las estrategias de adaptación: “Todos los **gobiernos estatales** [habrán] establecido vínculos con instituciones de investigación locales para garantizar una actualización continua de sus [Planes de Acción Estatal para el Cambio Climático]”. Las NDC de México mencionan el intercambio de conocimientos a diferentes niveles en el desarrollo de capacidades, la transferencia de tecnología y el financiamiento para la adaptación. En ese contexto, señala que “es imperativo consolidar plataformas para el intercambio de conocimientos e información relacionados con la adaptación en los **tres niveles de gobierno**”.

## Toma de decisiones

El rol de toma de decisiones para los gobiernos subnacionales se encuentran solo en siete NDC y se dividen más o menos en partes iguales entre mitigación y adaptación: tres países se refieren solo a la adaptación; dos países solo a la mitigación; y dos países a ambas. En cierta medida, todas estas NDC hacen referencia a trabajar con los GSN en la formulación de políticas, en los procesos de planificación, o por medio de talleres, con el fin de cumplir con los objetivos climáticos. También suelen incluir la implementación y, en ocasiones, el desarrollo de capacidades como parte de lo que parecen ser procesos más colaborativos para la toma de decisiones.

Las NDC de Colombia, “Con el fin de contribuir al logro de las metas y objetivos globales de mitigación y adaptación”, planean una articulación “del gobierno nacional con los **gobiernos regionales** para la formulación e implementación [...] de planes integrales para el cambio climático”. De manera similar, las NDC de Costa de Marfil establecen una “Adecuación de los Planes Nacionales de Inversión Agrícola (NAIP por sus siglas en inglés) a estrategias para limitar la deforestación (proceso REDD+) mediante un plan maestro para la planificación del uso de la tierra en [...] consulta con cada sector agrícola y los **territorios** en sus actividades de mitigación”. Angola menciona “fortalecer las capacidades de las entidades nacionales y **subnacionales** para monitorear el cambio climático, generar información hidrometeorológica confiable (incluidos pronósticos) y para poder combinar esta información con otros datos ambientales y socioeconómicos a fin de mejorar la toma de decisiones basadas en evidencia para respuestas de alerta temprana y adaptación, así como planificar” para aumentar su capacidad de adaptación.

En las NDC de la República Democrática Popular Lao, “El Ministerio de Agricultura y Silvicultura, en colaboración con [...] las **autoridades provinciales**, determinará y desarrollará políticas relacionadas con el uso más eficaz de tierras para la plantación de cultivos para [la obtención de] combustible y usos industriales, realizará [procesos de] planificación participativa del uso de la tierra y ordenamiento territorial a nivel local, y se encargará del monitoreo y de hacer cumplir la implementación de la política” en su aplicación de la estrategia de energía renovable como parte de sus acciones de mitigación. Mientras tanto, Sudán, como parte de un enfoque para realizar evaluaciones de vulnerabilidad y adaptación, planea organizar “talleres a nivel regional y estatal para 1) validar las evaluaciones sobre vulnerabilidad y adaptación, 2) identificar áreas de sinergia con [los encargados de] la planificación del desarrollo a nivel nacional y estatal, y 3) desarrollar estrategias de implementación y discutir sobre formas de avanzar”. Las NDC de Uruguay comentan sobre iniciativas que ya están en marcha a nivel jurisdiccional, diciendo que “Se han hecho esfuerzos hacia un enfoque más integral en la planificación del desarrollo sostenible de la tierra, a fin de lograr una mayor coherencia y eficiencia en la implementación de medidas prácticas a nivel local, incluidas medidas de adaptación y reducción del riesgo climático. [...] Se han creado unidades, grupos de trabajo y/u oficinas sobre cambio climático en varios **gobiernos departamentales**, que han contribuido con los esfuerzos de [planificación] local” para la adaptación en las ciudades, en infraestructura y en el ordenamiento territorial. Por último, en Costa Rica, el “enfoque territorial [de adaptación] en la gestión del crecimiento urbano” busca proporcionar instrumentos participativos para la toma de decisiones informadas a nivel local y municipal”.

## Conclusión

Este documento describe de qué manera algunas Partes de la CMNUCC están considerando involucrar a los gobiernos subnacionales para el logro de sus NDC, según lo indicado en sus textos. Nuestra investigación sugiere que, en general, las NDC no reconocen de manera explícita el potencial del involucramiento de los GSN en las soluciones al cambio climático. Sin embargo, es importante señalar que las NDC no tenían como propósito trazar el plan de implementación de un país, sino más bien fijar sus ambiciones. Sigue valiendo la pena considerar lo que incluyen y lo que no.

Más allá de las NDC, examinar las discusiones de los distintos países sobre la relación entre sus planes nacionales y subnacionales puede revelar diferentes enfoques existentes en torno a los GSN; además, podría revelar los desafíos y oportunidades para el logro de las metas nacionales establecidas por las agendas de desarrollo de los propios GSN. También somos conscientes de que definir un rol específico para los GSN en unas NDC no garantiza su cumplimiento. Aun así, nos preocupa que la omisión de tales roles pueda implicar la marginación de los GSN de las metas y políticas de las NDC.

REDD+, considerado como una solución global de implementación local, es una muestra de un enfoque más general sobre acciones contra el cambio climático que son diseñadas y planificadas a nivel mundial o nacional para ser implementadas en espacios geográficos subnacionales. Aunque casi dos tercios de los países REDD+ revisados incluyen alguna mención a GSN en materia de mitigación o adaptación, solo una tercera parte definen un rol específico para ellos en al menos uno de estos ámbitos. De hecho, REDD+ en sí está incluido en 56 de las 197 NDC presentadas hasta abril de 2018 (Pham *et al.* 2018), y en 37 de los 60 países de nuestro subconjunto<sup>7</sup>. Además, como han señalado Pham *et al.* (2018), las discusiones sobre REDD+ usualmente se dan en términos de financiamiento y sistemas de monitoreo, y prestan mucha menos atención a temas de gobernanza o salvaguardas, mientras que, en general, las NDC son aún tímidas al abordar los factores causantes de la deforestación y la degradación (véase también Petersen y Braña Varela 2015).

Los tres tipos de roles que hemos identificado en los países incluidos en este Infobrief mencionan a los GSN como receptores de políticas y/o información (de implementación o desarrollo de capacidades), o como participantes activos en la definición de dichas políticas (toma de decisiones). Encontramos que los roles de implementación son los más comunes y que, en general, se presta más atención a los GSN en la adaptación que en la mitigación. Se requiere más investigación para identificar de qué manera estos roles se relacionan con el nivel de descentralización de cada país y cómo se ven afectados por conflictos más amplios

entre diversos niveles o tendencias centralizadoras de los gobiernos nacionales (Ribot *et al.* 2006), o si las menciones a los GSN se traducen en realidades sobre el terreno. Otros obstáculos para una activa participación de los GSN incluyen retos a nivel subnacional relacionados con su capacidad general, fondos limitados y la necesidad de alinear las prioridades de desarrollo subnacionales con las nacionales (véase también Stickler *et al.* 2018b).

La comunidad mundial sigue elogiando el Acuerdo de París como un acuerdo de carácter ascendente (*bottom-up*), pero ¿qué significa esto en realidad? Aunque los países han establecido sus propias NDC, en la práctica, como revelan nuestros resultados, esto no necesariamente significa definir procesos y prioridades que consideren socios “más locales”. Sin embargo, algunos de los casos antes resumidos proporcionan ejemplos de cómo podría darse esto. Las NDC de Chile se refieren a la promoción de la investigación, el desarrollo de capacidades y el intercambio de conocimientos a nivel subnacional; las de Madagascar hacen referencia a la coordinación y el monitoreo de los avances trabajando en estrecha colaboración con varios sectores y niveles de gobierno. En general, las NDC clasificadas en el apartado “toma de decisiones” se refieren a la planificación conjunta con los GSN (o al menos hacerles consultas) y, en ocasiones, a la toma de decisiones a nivel subnacional *per se*, como las unidades sobre cambio climático de Uruguay, que tienen como objetivo diseñar estrategias de adaptación subnacionales, y el enfoque territorial y la toma de decisiones informada y participativa a nivel local en el caso de Costa Rica. Dada la importancia de la participación de los GSN en el logro de resultados de mitigación y adaptación al cambio climático implementados a nivel local, y la urgencia de los esfuerzos para mantener el calentamiento global por debajo de 1,5 grados centígrados para un mayor control de los riesgos climáticos (IPCC 2018), los GSN deberían tener un rol mucho más importante en las NDC y en los planes nacionales de implementación. Aún estamos a tiempo de asegurarnos de que así sea.

## Agradecimientos

Esta investigación forma parte del Estudio Global Comparativo sobre REDD+ de CIFOR ([www.cifor.org/gcs](http://www.cifor.org/gcs)). Los autores agradecen a Alejandra Huamán, Hernán Manrique, Diego Palacios y Lucía Pezo por su asistencia en la investigación, y a Luke Pritchard, Colleen Scanlan-Lyons y Claudia Stickler por sus valiosas revisiones de pares. Entre los socios financiadores que han apoyado esta investigación se encuentran la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo [Subvención n.º QZA-16/0110 n.º 1500551], la Iniciativa Internacional de Protección del Clima del Ministerio Federal Alemán de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear [Subvención n.º KI II 7 - 42206-6/75] y el Programa de Investigación del CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería, con el apoyo financiero de los donantes del Fondo CGIAR.

<sup>7</sup> Observamos que esto podría estar relacionado con la falta de objetivos de mitigación específicos para el sector forestal, que se señaló en análisis anteriores sobre las INDC (véase Petersen y Braña Varela 2015).

## Referencias

- Boyd W, Stickler C, Duchelle AE, Seymour F, Nepstad D, Bahar NHA y Rodriguez-Ward D. 2018. *Jurisdictional Approaches to REDD+ and Low Emissions Development: Progress and Prospects*. Documento de trabajo. Washington D. C.: World Resources Institute.
- Brockhaus M, Korhonen-Kurki K, Sehring J, Di Gregorio M, Assembe-Mvondo S, Babon A, Bekele M, Gebara MF, Khatri DB, Kambire H, et al. 2017. REDD+, transformational change and the promise of performance-based payments: A qualitative comparative analysis. *Climate Policy* 17(6):708-30.
- Duchelle AE, Seymour F, Brockhaus M, Angelsen A, Larson AM, Moeliono M, Wong GY, Pham TT y Martius C. 2018. *REDD+: Lessons from National and Sub-national Implementation*. Documento de trabajo. Washington D. C.: World Resources Institute.
- Fishbein G y Lee D. 2015. *Early Lessons from Jurisdictional REDD+ and Low Emissions Development*. The Nature Conservancy, FCPF, World Bank Group.
- [IPCC] Intergovernmental Panel for Climate Change. 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: IPCC.
- Larson AM y Ribot JC. 2009. Lessons from forestry decentralisation. En Angelsen A, ed. *Realising REDD+: National Strategy and Policy Options*. Bogor, Indonesia: CIFOR. 175-90.
- Luttrell C, Sills E, Aryani R, Ekaputri AD y Evinke MF. 2017. Beyond opportunity costs: Who bears the implementation costs of reducing emissions from deforestation and degradation? *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 23(2): 291-310.
- McCall M. 2016. Beyond landscape in REDD+: The imperative for territory. *World Development* 85(3): 58-72.
- Nepstad D, Irawan S, Bezerra T, Boyd W, Stickler C, Shimada J, Carvalho Jr O, MacIntyre K, Dohong A, Alencar A, et al. 2013. More food, more forest, few emissions, better livelihoods: Linking REDD+, sustainable supply chains and domestic policy in Brazil, Indonesia and Colombia. *Carbon Management* 4(6): 639-58.
- Olesen A, Böttcher H, Siemons A, Herrmann L, Martius C, Román-Cuesta R, Atmadja S, Hansen D, Andersen S, Georgiev I, et al. 2018. *Study on EU Financing of REDD+ Related Activities, and Results-Based Payments pre and post 2020. Sources, Cost-Effectiveness and Fair Allocation of Incentives*. Bruselas: European Commission.
- Petersen K y Braña Varela J. 2015. *INDC Analysis: An Overview of the Forest Sector*. WWF.
- Pham TT, Moeliono M, Angelsen A, Brockhaus M, Gallo P, Hoang TL, Dao TLC, Ochoa C y Bocanegra K. 2018. Integrating REDD+ in NDCs and national climate policies. En Angelsen A, Martius C, Duchelle AE, Larson AM, De Sy V y Pham TT, eds. *Transforming REDD+: Lessons and New Directions*. Bogor, Indonesia: CIFOR. 69-80.
- Ribot J. 2015. *RFGI Framework I. Leveraging local Democracy through Forestry*. RFGI Working Paper n.º 34. Dakar: CODESRIA.
- Ribot J, Agrawal A y Larson AM. 2006. Recentralizing while decentralizing: How national governments reappropriate forest resources. *World Development* 34(11): 1864-86.
- Scanlan C, DiGiano M, Gray J, Kinney J, Medeiros M, Oliveira de Lima Costa M and Arará F. 2018. Negotiating climate justice at the sub-national scale: Challenges and collaborations between indigenous peoples and sub-national governments. En Holifield R, Chakarabarty J y Walker G, eds. *Routledge Handbook of Climate Justice*. Londres: Routledge.
- Stickler C, Duchelle AE, Ardila JP, Nepstad D, David O, Chan C, Rojas JG, Vargas R, Bezerra T, Pritchard L et al. 2018a. *The State of Jurisdictional Sustainability: Synthesis for Practitioners and Policymakers*. California: Earth Innovation Institute.
- Stickler C, Duchelle AE, Nepstad D y Ardila JP. 2018b. Sub-national jurisdictional approaches: Policy innovation and partnerships for change. En Angelsen A, Martius C, Duchelle AE, Larson AM, De Sy V y Pham TT, eds. *Transforming REDD+: Lessons and New Directions*. Bogor, Indonesia: CIFOR. 145-59.



PROGRAMA DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE  
Bosques, Árboles y  
Agroforestería

Esta investigación fue realizada por CIFOR como parte del Programa de Investigación de CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA). El FTA es el programa de investigación para el desarrollo más grande del mundo, dedicado a mejorar el papel de bosques, árboles y la agroforestería para el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria, y frente al cambio climático. CIFOR dirige el programa FTA en asociación con Bioversity International, CATIE, CIRAD, ICRAF, INBAR y TBI.

La investigación del Programa FTA cuenta con el apoyo del Fondo Fiduciario del CGIAR: [cgiar.org/funders](http://cgiar.org/funders)



Federal Ministry for the  
Environment, Nature Conservation  
and Nuclear Safety

[cifor.org](http://cifor.org)

[forestsnews.cifor.org](http://forestsnews.cifor.org)



### Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

CIFOR promueve el bienestar humano, la integridad del medio ambiente y la equidad mediante investigación de avanzada, desarrollando las capacidades de sus socios y dialogando activamente con todos los actores involucrados, para informar sobre las políticas y las prácticas que afectan a los bosques y a las personas. CIFOR es un centro de investigación CGIAR y lidera su Programa de Investigación sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA por sus siglas en inglés). Nuestra sede central se encuentra en Bogor, Indonesia, y contamos con oficinas en Nairobi, Kenia; Yaundé, Camerún; Lima, Perú, y Bonn, Alemania.

