

Módulo 3: Gobernanzas climáticas

El cambio climático es un problema global pero tiene consecuencias locales. Por lo tanto existe toda una estructura de gobernanza a nivel nacional como internacional para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático.

Objetivos de aprendizaje:

- Entender el escenario internacional de cambio climático: Convención Marco y Acuerdo de París
- Socializar los instrumentos de políticas públicas con enfoque en adaptación: NDCs, NAPs, Comunicación de adaptación, Guía para elaboración de planes locales.

1. GOBERNANZA INTERNACIONAL

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se creó con el objetivo de tratar de dar solución a la problemática del cambio climático. Es una estructura de negociación, coordinación e información con el fin de hacer frente a los efectos adversos del cambio climático. Es decir, es un lugar en donde los países se reúnen a discutir estrategias para frenar el cambio climático, principalmente mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Objetivo principal: “El objetivo último de la Convención y de todo instrumento jurídico conexas que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible” (Artículo 2, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático)

Consagra los principios de: Responsabilidades comunes pero diferenciadas. Es decir, reconoce las diferentes capacidades y responsabilidades de los países ante el cambio climático.

Adopción: Ha sido adoptada por 197 países. Una vez que un país adopta la convención, pasa a denominarse Partes de la Convención.

¿Cómo funciona?: Cada año se realiza una cumbre, o reunión, denominada “La Conferencia de las Partes (COP)” en la cual participan representantes de los países que aprobaron la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (se reúnen los 196 países más la Unión Europea que conforman a las Partes).

En las COP se toman decisiones por consenso de las 197 Partes que integran la CMNUCC, para abordar la problemática del cambio climático, y buscar soluciones que nos ayuden a reducir emisiones de GEI y reducir nuestra vulnerabilidad al cambio climático.

EL PARAGUAY RATIFICÓ LA CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO POR MEDIO DE LA LEY 251/93

Acuerdo de París

El Acuerdo de París es un hito en cuanto a las negociaciones climáticas porque luego de varios años de negociaciones, al fin se estableció una meta común concisa: lograr mantener el aumento de temperatura a menos de 2C, además de hacer énfasis en la importancia de la adaptación y el financiamiento climático.

Meta común:

- a- Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;
- b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y,
- c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero. Es decir, el Acuerdo de París es un plan de acción para poner límite al calentamiento global y se ha convertido en un hito en el proceso multilateral del cambio climático porque, por primera vez, se logra un acuerdo que hace que todos los países se unan en una causa común para emprender esfuerzos para combatir el cambio climático y adaptarse a sus efectos.

¿Cómo funciona?

Los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 2 grados Celsius se plasman en un instrumento denominado Contribución Nacionalmente Determinada,

o **NDC** por sus siglas en inglés. En sus contribuciones determinadas a nivel nacional, los países comunican las medidas que tomarán para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero con el fin de alcanzar los objetivos del Acuerdo de París sobre el cambio climático. Así también, los países también comunican las acciones que tomarán para crear resiliencia y adaptarse a los efectos del aumento de las temperaturas en un instrumento denominado Comunicación de Adaptación (ADCOM). En los siguientes apartados aprenderemos más acerca de estos instrumentos.

Principales hitos relacionados a Adaptación

- **Comunicaciones de Adaptación:** En el **Artículo 7** se menciona en el **párrafo 10** que *“Cada Parte debería, cuando proceda, presentar y actualizar periódicamente una comunicación sobre la adaptación, que podrá **incluir sus prioridades, sus necesidades de aplicación y apoyo, sus planes y sus medidas**, sin que ello suponga una carga adicional para las Partes que son países en desarrollo”.*

EL PARAGUAY RATIFICÓ EL ACUERDO DE PARÍS POR MEDIO DE LA LEY 5681/2016

2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

El Gobierno paraguayo viene trabajando en instrumentos y herramientas tales como políticas, planes nacionales de acción y proyectos, para promover la adopción de una visión de desarrollo sostenible a largo plazo.

Desde el 2011, el Paraguay cuenta con una Política Nacional de Cambio Climático. Además posee otras herramientas claves para impulsar la temática de Cambio Climático, como por ejemplo: una Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático (desde 2015) un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (con el que cuenta desde el 2016), que recientemente ha sido actualizado. También se cuenta con la Comunicación Nacional de Adaptación, la cual fue publicada en 2021 junto con la Actualización de la NDC y que sirvió de insumo para la actualización del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático

Política Nacional de Cambio Climático

La **Política Nacional de Cambio Climático** tiene como meta instalar el tema del Cambio Climático a nivel nacional e impulsar la implementación de medidas articuladas y coherentes con las prioridades del desarrollo nacional y la consolidación de un estado social de derecho. Todo esto en el marco de la sostenibilidad ambiental y de los compromisos asumidos ante la CMNUCC.

Con la aprobación de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) en 2011, se establecieron lineamientos para afrontar las consecuencias producidas por el cambio climático y su implementación efectiva dependerá de los planes estratégicos y operativos que se desarrollen, a través de sus áreas estratégica, la de Mitigación (2014) y la presente correspondiente a Adaptación.

Áreas estratégicas

El Área de Mitigación: habiendo presentado en 2014 con la elaboración de la Estrategia de Mitigación, Plan Nacional de Cambio Climático (Fase I).

El Área de Adaptación: en el 2015 se presentó con la Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático

Pilares estratégicos:

Fortalecimiento de las capacidades institucionales
Financiamiento,
Educación, Comunicación, Participación y Ciudadana,
Gestión del Conocimiento y Tecnología.

Ejes transversales: perspectiva de género, enfoque de derecho, y diversidad cultural

Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático

El artículo 4.1 (b) de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CM- NUCC) establece la siguiente obligación de las partes firmantes: *“Formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales que contengan(...) medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático”*. Paraguay no está ajeno a este compromiso y para cumplir con el mismo, entre otros instrumentos de políticas públicas, elaboró su Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático, como fase II del Plan Nacional de Cambio Climático.

La ENACC se desarrolló en el marco del desarrollo de la Política Nacional de Cambio Climático, y a objeto de completar la segunda fase del Plan Nacional de Cambio Climático. Se ha estructurado teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030 (PND), la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), y la Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos (PNGRR).

Tiene como objetivo principal: Instalar el tema de Cambio Climático en el país, impulsando acciones articuladas entre los sectores conducentes a reducir la vulnerabilidad, aumentar la resiliencia, reducir y gestionar riesgos, mitigar los impactos y lograr la adaptación ante la variabilidad, impacto climático y eventos extremos, así como el aprovechamiento de las oportunidades que genere, a los efectos de lograr el bienestar de la población, en el marco de los compromisos derivados de las convenciones internacionales y las políticas nacionales.

Contribución Nacionalmente Determinada

Las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés) son el núcleo del Acuerdo de París y de la consecución de esos objetivos a largo plazo. Las contribuciones determinadas a nivel nacional encarnan los esfuerzos de cada país para reducir las emisiones nacionales y adaptarse a los efectos del cambio climático. El Acuerdo de París (Artículo 4, párrafo 2) requiere que cada Parte prepare, comunique y mantenga las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que se proponga lograr. Las Partes adoptarán medidas nacionales de mitigación con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones.

Las NDC se presentan cada cinco años a la secretaría de la CMNUCC. Con el fin de aumentar la ambición a lo largo del tiempo, el Acuerdo de París establece que las NDC sucesivas representarán una progresión en comparación con la NDC anterior y reflejarán su mayor ambición posible.

Hitos

El Paraguay presentó en octubre del 2015 su primera contribución nacionalmente determinada, bajo el nombre de Intención de Contribución Nacionalmente Determinada (INDC). La INDC pasó a llamarse posteriormente como la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) una vez que el país ratificó el Acuerdo de París por Ley 5681/16¹.

En el 2021, el país actualizó su NDC dando cumplimiento a la actualización quinquenal establecida en el artículo 4.9 del Acuerdo de París. En la misma, Paraguay se comprometió a reducir 20% de sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), (10% de manera condicionada y 10% no condicionada), en base al comportamiento de las emisiones proyectadas en el escenario BAU (Business as usual) al 2030 y además **se declaró a la Adaptación como prioridad nacional**.

Primera Comunicación de Adaptación

Una Comunicación de Adaptación es un informe elaborado por países que sintetiza y comparte sus prioridades, esfuerzos, necesidades y lecciones sobre la adaptación al cambio climático. La Comunicación de Adaptación se estableció de conformidad con el artículo 7, párrafos 10, 11 y 12 del Acuerdo de París.

El párrafo 10 dice: “Cada Parte debería, según corresponda, presentar y actualizar periódicamente una comunicación sobre la adaptación, que puede incluir sus

¹ <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Paraguay%20First/Documento%20INDC%20Paraguay%2001-10-15.pdf>

prioridades, necesidades de implementación y apoyo, planes y acciones, sin crear ninguna carga adicional para las Partes que son países en desarrollo”.

Hitos:

Paraguay **presentó su Primera Comunicación de Adaptación en la Actualización de su NDC**, en julio del 2021. En los párrafos siguientes se presentará con mayor detalle los pormenores de este instrumento.

Paraguay presentó su Primera Comunicación de Adaptación en la Actualización de su NDC, en julio del 2021. Este documento fue el resultado tanto de la revisión técnica de información oficial disponible, así como de un proceso participativo de consulta en el que se involucró a instituciones rectoras de los diferentes sectores, representantes de municipios y comunidades, así como el sector público y la sociedad civil, entre otros. Como respuesta a este proceso se obtuvieron los siguientes resultados: identificación de sectores prioritarios, objetivos de adaptación, ejes transversales, líneas de acción, y brechas y necesidades.

Componentes

Sectores prioritarios para la Adaptación al Cambio: Comunidades y Ciudades Resilientes, Salud y epidemiología, Ecosistemas y Biodiversidad, Energía, Producción Agropecuaria, Forestal y Seguridad Alimentaria, Recursos Hídricos, y Transporte

Objetivos de adaptación al cambio climático: un total **de 25 objetivos** que atienden a las distintas vulnerabilidades y oportunidades territoriales, socioeconómicas y ambientales ante el cambio climático han sido definidos para los 7 sectores prioritarios. **Cada objetivo cuenta con líneas de acción y brechas y necesidades identificadas. Las líneas de acción** se definen como acciones e iniciativas identificadas a nivel nacional planificadas para su implementación o en marcha, con capacidad de aumentar la resiliencia y/o disminuir la vulnerabilidad de los sectores prioritarios. Mientras que las **brechas y necesidades** se vinculan a acciones necesarias para apuntalar las líneas de acción y dar cumplimiento a los objetivos al 2030.

Ejes transversales: existen ciertas necesidades identificadas que son fundamentales para la adaptación al CC y por lo tanto deben ser transversales en todos los sectores: Gestión de riesgos, Aspectos normativos, Vulnerabilidad de género, Pueblos indígenas, Acción de empoderamiento climático, y Tecnología e investigación

Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático

El **Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático** es un instrumento articulador de la política pública paraguaya en el ámbito de la adaptación al cambio climático, cuyo propósito es incorporar acciones de adaptación y gestión y reducción de riesgos para alcanzar un desarrollo integral y sostenible a través de planes sectoriales y locales de adaptación.

El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2022-2030 (PNACC 2022-2030) busca promover la acción coordinada de los distintos actores para hacer frente a los efectos del cambio climático en el país.

Proceso de Diseño y Actualización del PNACC

Paraguay elaboró y presentó su primer Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en el 2017, para el mismo se estableció una vigencia de 5 años. Para el mismo se utilizaron como insumo la ENACC así como la revisión de documentación pertinente y un proceso participativo de consulta. Como resultado, se identificaron sectores prioritarios y se estableció una estructura operativa con el fin de constituirse en un instrumento articulador de la política pública paraguaya en el ámbito de la adaptación.

A inicios del 2021 se inició la tarea de actualización del PNACC 2017-2022 en vista a que su periodo de vigencia estaba próximo a vencer. Dos procesos participativos han servido de base para la actualización del PNACC, la evaluación del PNACC 2017-2021 y la actualización de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC).

Componentes del PNACC actualizado

- Periodo de vigencia extendido.

El presente PNACC tiene una vigencia que va del 2022 al 2030. Se ha optado por una planificación que supere la brecha de los 5 años y se ha extendido su vigencia hasta el 2030. Además, se introdujo una evaluación de medio término coincidente con la actualización de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) en el año 2026, como herramienta que ayude a realizar los ajustes necesarios al PNACC. Se propone de esta manera un plan con dos fases diferenciadas, una primera del 2022 al 2026 y una segunda fase del 2027-2030.

- Vinculación con la Comunicación de Adaptación con el PNACC:

- **Sectores prioritarios:** se actualizan los sectores prioritarios en base a los que surgieron en el marco de la Primera Comunicación Nacional de Adaptación, se reagrupan y en lugar de 9 existen 7 (tabla 2).

- **Objetivos de Adaptación reportados en la Comunicación de Adaptación:** vincula la CA los 25 objetivos de la CA a este instrumento, con sus correspondientes líneas de acción, brechas y necesidades e instituciones responsables

- **Ejes transversales de la Comunicación de Adaptación:** los ejes transversales del PNACC quedan actualizados en base a los ejes de la CA. EL PNACC 2022-2030 tiene, entonces, 6 ejes transversales: gestión de riesgos, aspectos normativos, vulnerabilidad de género, pueblos indígenas, acción de empoderamiento climático, tecnología e investigación.

Estructura operativa del PNACC

En el PNACC 2022-2030 propone focalizar los esfuerzos sobre herramientas de planificación existentes para las instituciones públicas tanto a nivel central como subnacional. Esto se debe a que como resultado del proceso de evaluación del PNACC 2017-2021 se evidencio que existen dificultades en la implementación de nuevas herramientas de planificación.



Como resultado, Entonces, la nueva estructura operativa se propone incorporar el enfoque de adaptación al cambio climático mediante:

A nivel Naciona/central:

Mediante el Plan Estratégico Institucional (PEI): es la herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las instituciones públicas en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro. El PEI se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias para avanzar hacia una

gestión comprometida con los resultados, del PEI se derivan a su vez los **Planes Operativos Anuales** (POA).

A nivel Subnacional, mediante:

- El **Plan de Desarrollo Sustentable Municipal (PDS)**: el cual está contemplado en el Artículo 225 de la Ley 3966/2010 que lo define como “un instrumento técnico y de gestión municipal en el que se define los objetivos, líneas estratégicas, programas y proyectos en los ámbitos social, económico, ambiental, institucional y de infraestructura orientado a lograr la equidad social, el crecimiento económico y la sustentabilidad ecológica en el municipio”.

- El **Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT)**: es igualmente contemplado en la Ley 3966/10 y tiene como finalidad orientar el uso y ocupación del territorio en el área urbana y rural del municipio para conciliarlos con su soporte natural. El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial es un instrumento técnico y de gestión municipal donde se definen los objetivos y estrategias territoriales en concordancia con el Plan de Desarrollo Sustentable.

Hoja de ruta de Adaptación al 2030

El documento de hoja de ruta es un documento vivo que busca vincular y operacionalizar tanto la Primera Comunicación de Adaptación, así como el Plan Nacional de Adaptación 2022-2030, tiene como objetivo “Identificar las acciones, actores clave, necesidades de implementación, y plazos necesarios para avanzar en el logro de los objetivos de adaptación de la Primera Comunicación de Adaptación, reportada en la Actualización de la NDC, y en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático actualizado”. En ese contexto, la hoja de ruta Identifica acciones estratégicas (presentes o futuras), establece un cronograma de referencia para cada acción, e identifica las principales necesidades de implementación para cada sector priorizado.

Visión y principios rectores

La visión de la hoja de ruta es la de impulsar iniciativas propuestas por actores clave a corto, mediano y largo plazo, para cada uno de los 7 sectores de adaptación, de manera a que las acciones reportadas en la hoja de ruta nazcan desde “abajo para arriba”. En este sentido, el enfoque de la Hoja de Ruta de Adaptación al 2030 no está necesariamente en crear nuevas intervenciones, si no en visibilizar, potenciar y organizar las existentes. Para ello, se han identificado y caracterizado iniciativas existentes y/o futuras, así como los vacíos y necesidades de implementación de las mismas, de manera a identificar los pasos que permitan avanzar en el logro de los objetivos reportados en la Primera Comunicación de Adaptación.

Estructura y componentes de la Hoja de ruta

La Hoja de Ruta de Adaptación al 2030 se subdivide en 7 hojas sectoriales en concordancia con los sectores prioritarios de la Comunicación de Adaptación y el PNACC 2022-2030, y está orientada a impulsar la acción climática para avanzar en la operativización e implementación de ambos documentos. En ese contexto, cada uno de los 7 sectores prioritarios cuenta con una hoja de ruta con los siguientes componentes: acciones estratégicas, actores clave, y plazos de implementación identificados para progresar en la consecución de los objetivos de adaptación reportados en la Primera Comunicación de Adaptación y el Plan Nacional de Adaptación actualizado (PNACC 2022-2030).



GUÍA PARA ELABORAR PLANES SECTORIALES DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

Descripción

Esta Guía para elaborar planes sectoriales de adaptación al cambio climático, se constituyó con el objetivo de ser un instrumento orientador y facilitador de la planificación de los gobiernos sectoriales con el enfoque de la adaptación. La guía se diseñó con el objetivo de facilitar a los sectores la creación de sus Planes Sectoriales de Adaptación al Cambio Climático.

Objetivo

Impulsar la apropiación por parte de los sectores de los procesos de planificación de la Adaptación al Cambio Climático. Los procesos de adaptación deben ser desarrollados con un enfoque de abajo para arriba, ya que la respuestas de adaptación deben ser locales y basadas en el contexto y circunstancias del sector

Componentes

La Guía está organizada en siete capítulos:

- 1) Marco conceptual básico, que incluye entre otras cosas los principales impactos potenciales a nivel mundial y nacional
- 2) Principales conceptos de la evaluación y análisis del cambio climático
- 3) Información base sobre impactos, vulnerabilidad y exposición observados a nivel mundial y a nivel país
- 4) Ejemplos de medidas de adaptación al cambio climático
- 5) Pasos orientativos para la construcción de un Plan Sectorial de Adaptación al Cambio Climático
- 6) Sugerencia de contenido para el documento final del Plan Sectorial de Adaptación al Cambio Climático
- 7) Glosario con los conceptos utilizados en la guía

GUÍA PARA ELABORAR PLANES LOCALES DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

Descripción

La guía para elaborar planes locales de adaptación al cambio climático es un instrumento articulador de la planificación para gobiernos locales, con el enfoque en adaptación. Esta guía se diseñó para actuar como un instrumento facilitador que proporciona un paso a paso para promover la reflexión participativa de los actores locales.

Objetivo

Esta Guía de Adaptación al Cambio Climático para Gobiernos Locales tiene como objetivo facilitar a los Gobiernos Locales un material práctico y sencillo que los oriente en la formulación de Planes Locales de Adaptación al Cambio Climático. Las mismas deben ser entendidas como un proceso sujeto a retroalimentación y actualización de acuerdo con las circunstancias del territorio. Es importante mencionar que la aplicación de esta guía metodológica debe utilizarse desde un enfoque flexible, de tal forma que pueda ser adaptado según los distintos contextos, realidades geográficas y capacidades institucionales.

La aplicación de la guía debe llevarse a cabo en el marco de un proceso participativo, con el liderazgo del gobierno local.

Componentes

- 1) Descripción del proceso de creación de capacidades a nivel nacional que lleva adelante el país para cumplir con sus compromisos ante la comunidad internacional en temas referentes al cambio climático.
- 2) Presentación de los objetivos y alcance de la Guía, cómo utilizarla y a quienes va dirigida.
- 3) Descripción del describe el comportamiento del clima, sus impactos, sus consecuencias a nivel mundial y a nivel país,
- 4) Paso a paso para el proceso de análisis y construcción de un Plan local de Adaptación
- 5) Sugerencia de Índice y desarrollo mínimo para el documento denominado Plan Local de Adaptación al Cambio Climático, quedando a consideración de los gobiernos locales definir la profundidad de la información contenida.
- 6) Glosario con los conceptos y terminologías utilizados en la guía