



Plan Nacional de Adaptación en ciudades e infraestructuras - NAP CIUDADES

Documento síntesis

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable asumida por los países miembro de las Naciones Unidas¹, ha definido 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) para lograr poner fin a la pobreza y el hambre, y velar por que todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un ambiente saludable.

A su vez, la Nueva Agenda Urbana² definida en Habitat III en 2016, parte de la base que el 54% de la población vive en áreas urbanas, y que el 75% de las ciudades son más desiguales. Con este marco, sugiere cómo deberían evolucionar las ciudades para que sean entornos amigables para los seres humanos, seguros, sostenibles, resilientes a las amenazas naturales, inclusivos, compactos y saludables.

Por otra parte, según CEPAL³, “en América Latina y el Caribe con un 79,5% de su población radicada en áreas urbanas, el principal desafío ya no es resolver los problemas de la transición del campo a la ciudad, sino mejorar la calidad de vida, cerrar las brechas de desigualdad y lograr la sostenibilidad en las urbes”.

El ODS 11, plantea “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Para ello, se reconoce que la gestión y el desarrollo sostenibles del medio urbano son fundamentales para la calidad de vida de los pueblos. Para ello, los esfuerzos se dirigen a apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional. De esta forma, se procura asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, la mejora de los barrios marginales, el acceso a transporte, el desarrollo de urbanizaciones inclusivas y sostenibles, entre otras medidas. Con esta agenda, se espera aumentar sustancialmente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y ponen en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, la gestión integral del riesgo de desastres, el uso eficiente de los recursos y la adaptación y mitigación del cambio climático, y la resiliencia ante los desastres.

A nivel nacional, Uruguay desarrolla instrumentos y medidas concretas para avanzar hacia el cumplimiento de los ODS y sus metas. El Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático elaborado en 2010, establece que la adaptación al cambio climático es una prioridad estratégica para el país. Es por ello que Uruguay ha venido tomando medidas en los distintos sectores con respecto a la adaptación al cambio climático y la variabilidad y a la gestión de riesgos climáticos mediante la instauración de políticas públicas, tanto a nivel de gobierno nacional como departamental.

En 2017 se aprobó la Política Nacional de Cambio Climático. En el párrafo 11 de dicha Política se acuerda promover el desarrollo de ciudades, comunidades, asentamientos humanos e infraestructuras sostenibles y resilientes con tres grandes líneas de acción que incluyen: a) la incorporación adecuada de la mitigación y la adaptación al cambio y variabilidad climática en la planificación urbana, en los instrumentos de ordenamiento territorial y el paisaje; b) la integración adecuada de la mitigación y la adaptación y los servicios ecosistémicos en el diseño, construcción, gestión y mantenimiento de viviendas, infraestructura, equipamiento y provisión de servicios públicos; c) el fortalecimiento de las

¹ Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas.

² Nueva Agenda Urbana. Habitat III.2016

³ CEPAL. Implementando la Nueva Agenda Urbana en las ciudades de América Latina y el Caribe.

capacidades a nivel nacional, departamental y municipal a través de la capacitación de recursos humanos y la financiación de acciones relativas a la mitigación y adaptación.

El proyecto NAP CIUDADES se centrará en la **Integración del enfoque de adaptación en ciudades, infraestructura y el ordenamiento territorial en Uruguay**. Abordará las principales carencias para integrar la adaptación al cambio climático en las ciudades y la planificación y presupuestos de los gobiernos locales, tal como se planteó en el proceso de consulta con las partes interesadas realizadas durante el diseño del proyecto.

I. OBJETIVOS

Los objetivos del proceso hacia un Plan Nacional de Adaptación en ciudades y gobiernos locales (NAP-Ciudades) son:

- a. reducir la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático mediante la creación de capacidades de adaptación y resiliencia en ciudades, infraestructuras y entornos urbanos;
- b. facilitar la integración de las medidas de adaptación al cambio climático de manera uniforme en las políticas, programas y actividades correspondientes, tanto nuevas como existentes, en estrategias y procesos de planificación del desarrollo concretos y dirigidos a las ciudades y la planificación local.

II. ESTRATEGIA

Se priorizan las ciudades y gobiernos locales en consonancia con las prioridades establecidas en la Política Nacional de Cambio Climático, especialmente porque las medidas de adaptación en ciudades exigen colaboración para la resolución de problemas y coordinación entre muchos sectores y entre los gobiernos central y locales (ordenamiento territorial, vivienda, transporte, salud pública, turismo, abastecimiento de agua y saneamiento, residuos sólidos, seguridad alimentaria, energía, gestión del riesgo de desastres, etc.). Estas actividades requieren la participación de múltiples organismos gubernamentales, alianzas entre gobiernos y comunidades locales, así como organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, instituciones de investigación y sector privado.

El proyecto NAP Ciudades abordará las principales carencias para la integración de las medidas de adaptación en la planificación y en los presupuestos de las ciudades y gobiernos locales, tal como surgió del proceso de consulta y en consonancia con las políticas e instrumentos sectoriales:

- Falta de conciencia y consideración del cambio climático futuro en la planificación local y urbana.
- Falta de acceso a datos nacionales e internacionales sobre cambio climático, riesgos y vulnerabilidad socioeconómica y falta de integración de los mismos.
- En la mayoría de los casos, las evaluaciones de riesgos actuales relacionados con el clima no consideran las proyecciones sobre el cambio climático futuro.
- Escasos vínculos y sinergias entre las medidas de adaptación, las inversiones públicas y privadas y el ordenamiento territorial a largo plazo y el presupuesto público.

El proyecto NAP Ciudades procura facilitar la integración de medidas de adaptación en las estrategias, políticas y programas existentes, centrándose en la planificación territorial y urbana a través de:

- (1) La creación y el fortalecimiento de capacidades para la incorporación de las medidas de adaptación al cambio climático en los procesos de planificación y presupuesto y en los sistemas de los gobiernos central y locales.
- (2) Mejorar los análisis de vulnerabilidad y riesgo con la utilización de proyecciones sobre el cambio climático futuro para producir evaluaciones de riesgo prácticas y consecuentes con la política para las ciudades y los gobiernos locales.
- (3) El diseño y la integración de métodos, herramientas y sistemas de información para informar con eficacia la toma de decisiones sobre los riesgos que conlleva el cambio climático para el desarrollo.
- (4) La formulación de estrategias de financiación y mecanismos para ampliar la escala de la adaptación en las ciudades y los gobiernos locales.

Mientras que la reducción de la vulnerabilidad se logrará mediante la ejecución de programas y proyectos de adaptación que, en última instancia, surgirán del NAP-Ciudades, el plan busca fortalecer la

coordinación y capacidades institucionales y crear las bases para la integración de los escenarios del cambio climático y los riesgos climáticos en la planificación y la toma de decisiones en el gobierno central y los gobiernos locales. Servirá asimismo para identificar nuevas vías para reducir las vulnerabilidades que provoca el clima mediante la aplicación de las estrategias que establecerá el NAP-Ciudades. Entre ellas, se destaca el trabajo con asociaciones profesionales y las cámaras afines, a los efectos de identificar las oportunidades para transformar la forma en que las empresas privadas abordan la resiliencia de sus inversiones en infraestructura. El NAP Ciudades elaborará pautas específicas sobre cómo incluir los aspectos relativos a la adaptación en los códigos de construcción y diseño de infraestructuras.

El NAP-Ciudades se centrará en ciudades de más de 10.000 habitantes (40 ciudades, incluida Montevideo); sin embargo, también se considerarán aquellas ciudades con una población menor pero de alta vulnerabilidad climática.

Se brindarán pautas para la incorporación de las medidas de adaptación en los procesos de ordenamiento territorial e inversión en infraestructura para las zonas urbanas en general según lo que establece la Política Nacional de Cambio Climático, y la política sobre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. El enfoque de un plan nacional de adaptación para las ciudades se justifica porque Uruguay está poniendo en marcha un proceso paulatino de descentralización y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno nacional, departamental y municipal.

En el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático Uruguay priorizó la adaptación. Sin embargo, existen en muchos sectores de la política nacional de cambio climático importantes sinergias y conexiones entre las medidas de adaptación y mitigación que han resultado útiles en el diseño y ejecución de las políticas, como agricultura, silvicultura, energía.

Con respecto a las zonas urbanas, entre otras cuestiones más específicas, hay tres estrategias urbanas principales relacionadas con las medidas de adaptación y mitigación. El NAP-Ciudades elaborará estas estrategias incluyendo, en la medida de lo posible, los beneficios secundarios de la mitigación:

- Enverdecimiento de zonas urbanas: lograr una mejor captación y gestión de las aguas urbanas y la estabilización de la temperatura en las zonas urbanas (en lugar del efecto “isla de calor”); el enverdecimiento permite también la captura de carbono.
- Densificación de zonas seguras: los patrones de densificación en el ámbito del ordenamiento territorial permiten un menor consumo energético y menos emisiones de CO₂ en el transporte y sistemas de refrigeración o calefacción; si esta distribución urbana también se realiza en zonas seguras con menos riesgos climáticos se logrará que más habitantes se asienten en zonas seguras y al mismo tiempo se podrá reducir el riesgo general de la ciudad.
- Estrategias de diseño del espacio construido: en el diseño de muchas construcciones se contempla el uso de materiales aislantes de mejor calidad que ayudan a reducir el consumo energético de los sistemas de calefacción y refrigeración, lo cual también da lugar a interiores más frescos durante las olas de calor. Por otra parte, los elementos de diseño “ecológicos” utilizan la luz solar de manera más eficiente para calefaccionar en invierno y la circulación de aire para refrigerar en verano.

III. RESULTADOS ESPERADOS

Finalidad del proyecto: Ayudar al Gobierno de Uruguay a llevar adelante el Plan Nacional de Adaptación en ciudades y gobiernos locales (NAP-Ciudades).	
Productos del proyecto	Actividades
1. Mandato nacional, estrategia y mecanismos de orientación desarrollados, y necesidades evaluadas	1.1 Lanzar el proceso del NAP-Ciudades y definir los arreglos institucionales para la coordinación
	1.2 Realizar un inventario y balance de la planificación urbana de la adaptación y evaluar las carencias que existen en la información que se encuentra disponible sobre los efectos del cambio climático a nivel de ciudad

	1.3 Identificar las carencias y debilidades en materia de capacidades para llevar adelante el proceso del NAP-Ciudades
	1.4 Evaluar íntegramente y de forma periódica las necesidades de desarrollo desde una perspectiva de cambio climático
2. Existen elementos preparatorios para elaborar una base de conocimientos y formular un NAP	2.1 Realizar evaluaciones multi-amenaza del riesgo para dar respuesta a las grandes amenazas climáticas que enfrentan las ciudades
	2.2 Evaluar las nuevas e importantes vulnerabilidades provocadas por el clima en zonas urbanas
	2.3 Identificar y evaluar las opciones de adaptación para las principales amenazas que afectan a las ciudades uruguayas
	2.4 Formular y divulgar el NAP-Ciudades
	2.5 Integrar la adaptación al cambio climático en el desarrollo nacional y local y la planificación y presupuestos sectoriales
3. Se facilita la aplicación del NAP	3.1 Dar prioridad a la adaptación al cambio climático en la planificación y los presupuestos nacionales y locales
	3.2 Elaborar una estrategia de aplicación para el NAP-Ciudades
	3.3 Mejorar la capacidad para planificar, presupuestar y aplicar la adaptación
4. Mecanismos para la presentación de informes, el monitoreo y la evaluación del NAP-Ciudades y avance de la adaptación	4.1 Mejorar la capacidad para monitorear el proceso del NAP-Ciudades y los avances de la adaptación
	4.2 Revisar el proceso del NAP-Ciudades para evaluar avances, efectividad y carencias
	4.3 Realizar actividades de divulgación sobre el proceso del NAP-Ciudades e informar acerca de sus avances y efectividad
5. Estrategia de financiación para el NAP-Ciudades y la adaptación al cambio climático	5.1 Llevar a cabo estudios para orientar a las futuras inversiones en adaptación en todos los sectores, en ciudades y a nivel local
	5.2 Identificar, analizar y recomendar opciones de políticas para incrementar la financiación para la adaptación, incluso mediante asociaciones público privadas
	5.3 Diseñar una estrategia de financiación para el NAP-Ciudades