



EDITORIAL

Editorial

ANA ZAZO MORATALLA 1

El cambio climático y la planificación urbano-territorial chilena

En el ámbito internacional, el primer documento que reconoce por primera vez la existencia del cambio climático (CC) fue la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992. Su objetivo era el de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) a un nivel que impidiera interferencias antrópicas peligrosas en el sistema climático, lo que implicaba evitar que la producción de alimentos no se viera amenazada y que el desarrollo económico pudiera ser sostenible. El Protocolo de Kyoto (1997) puso en funcionamiento la CMNUCC comprometiendo a los países industrializados a limitar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en conformidad a metas individuales comprometidas. Los objetivos impuestos suponían una reducción media de las emisiones del 5 % en comparación con los niveles de 1990 en el quinquenio 2008-2012. Actualmente, la comunidad internacional se rige bajo el Acuerdo de París (2015) que es jurídicamente vinculante y su objetivo es limitar el calentamiento mundial a 1,5°C en comparación con los niveles preindustriales. En el año 2020, todos los países comprometidos presentaron sus planes de acción climática conocidos como Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN), entre los que se encuentra Chile.

En el marco chileno y con anterioridad a la presentación de la CDN, desde el ámbito del medio ambiente, y promovido desde el Ministerio de Medio Ambiente y más concretamente desde su División de Cambio Climático, ya se habían desplegado varios instrumentos estratégicos y normativos enmarcados en los acuerdos internacionales de CC. Ya en la década de 2000, Chile puso en marcha su primera Estrategia Nacional de CC (2006-2010) y su respectivo Plan de Acción Nacional de CC (2008-2012) que se centraban en abordar la mitigación de los GEI. En 2015, en paralelo a la ratificación del Acuerdo de París, Chile aprueba el Plan Nacional de Adaptación al CC que es la actualización de los planes de la década anterior. Este plan ya incorpora criterios de adaptación junto a los de mitigación y se concretan en el Plan de Acción Nacional de CC (2017-2022). Del Plan Nacional derivan diversos planes sectoriales, entre los que se encuentra uno de especial interés para el urbanismo: el Plan de Adaptación al Cambio Climático para Ciudades desarrolladas entre en Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio de Medio Ambiente (2018). Este documento identifica las ciudades como parte del problema de las emisiones GEI a nivel global, pero también como parte de la solución, debiendo compatibilizar el fortalecimiento de las capacidades de adaptación con el de mitigación.

La gobernanza institucional vinculada al Cambio Climático se encuentra muy estructurada en el ámbito nacional. Existe un Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático (ETICC), constituido por los puntos focales de CC de diversos ministerios, y responde ante el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático. Finalmente, en el año 2022 se aprobó la Ley Marco de Cambio Climático, cuyo objetivo fue la de regularizar y ordenar las acciones e instrumentos normativos vinculados con el Cambio Climático. Esta ley reconoció y perfiló la estructura general normativa y de gobernanza preestablecida durante los 7 años anteriores.

Los documentos vinculados con el Cambio Climático derivados de este ámbito medio ambiental proponen la bajada de sus lineamientos y propuestas a la escala regional a través de Planes de Acción Regionales de Cambio Climático (PARCC) que deben adecuarse a las realidades regionales, así como la incorporación transversal de sus principios tanto en las Estrategias de Desarrollo Regional (ERD) como en los Planes Regionales de Ordenación del Territorio (PROT), instrumentos de desarrollo y planificación regional, respectivamente. A esta escala, también

1 Editora Revista Urbano
 Doctora Arquitecta en Sostenibilidad Urbana
 Académica del Departamento de Planificación y Diseño Urbano, Facultad de Arquitectura, Construcción y Diseño
 Universidad del Bío Bío
<http://orcid.org/0000-0003-1912-9448>
azazo@ubiobio.cl

DOI: <https://doi.org/10.22320/07183607.2024.27.49.00>

Figura 1, 2 Rampa Cuauhtémoc. Fotógrafa @maidaleon_photos

se propone la creación de Consejo Regional de Cambio Climático (CORECC) como espacio de gobernanza para la acción climática. Hoy en día, todas las regiones tienen los CORECC activos, cuatro regiones chilenas cuentan con Plan Regional de Cambio Climático y otras ocho los tienen en elaboración.

A escala comunal, se propone la bajada de las directrices del Plan Regional de Cambio Climático de forma transversal en los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), dejando fuera los instrumentos de planificación locales como el Plan Regulador Comunal (PRC). Además, en concreto, propone el desarrollo de Planes de Acción Comunal de Cambio Climático (PACCC) que aborden las problemáticas locales y afronten los retos regionales y nacionales. El proceso vertical de bajada de estos instrumentos hasta la escala local ha sido lento, debido al tiempo de desarrollo que requieren los planes. Sin embargo, existen determinadas comunas que en el periodo 2015-2020 ya habían desarrollado este tipo de planes con el apoyo de la Red Adapt Chile y la Red Chilena de Municipios por el Cambio Climático, que canalizaron la participación en varios proyectos de la Unión Europea. A día de hoy, más de 100 municipios chilenos se han unido al Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía y buscan medidas urgentes para contrarrestar los efectos del Cambio Climático. La Asociación Chilena de municipalidades es la encargada de desarrollar la Estrategia Nacional de Acción Climática Local de Chile, que incluye medidas para apoyar a las ciudades miembros del Pacto para la realización de acciones climáticas concretas que apunten al cumplimiento del Acuerdo de París.

En el ámbito del urbanismo, la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 2016 (PNDU) aún vigente, a pesar de apuntar a cumplir el ODS 11 de ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, no incorpora criterios específicos de mitigación o adaptación al CC. El primer instrumento nacional de urbanismo que los incorpora es el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNU) de 2019, que plantea la necesidad del desarrollo de capacidades de resiliencia y adaptación de los asentamientos humanos y la infraestructura estratégica ante el riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, así como la incorporación de las funciones de los sistemas naturales como herramienta de mitigación ante amenazas y adaptación al CC y reducción del RDN. El PNU orienta las políticas e instrumentos nacionales entre los que destacan aquellos con impacto directo en las ciudades como la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (PANCC), así como el Plan de adaptación al CC para ciudades. Esto implica que en futuras versiones de PNDU deberán ser incorporados criterios de mitigación y adaptación al CC. En términos de su bajada a la escala regional, sus lineamientos deben incorporarse en las Estrategias de Desarrollo Regional (ERD), en los Planes Regionales de Ordenación del Territorio (PROT) y en los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos (PRI-PRM). En la escala local deben ser incorporados en los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) y los Planes Reguladores Comunales (PRC).

Con el objetivo de impulsar la carbono-neutralidad de las ciudades, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (actualmente CND Territorial) publicó en 2021 un documento titulado *Propuestas para avanzar a ciudades carbono neutrales y resilientes al cambio climático* que posiciona las ciudades como actor clave en la acción climática para alcanzar una convergencia y coordinación entre las diversas políticas públicas y sistemas de gobernanza. Sus dos metas apuntan a: (1) ciudades resilientes y adaptables al año 2050, y (2) ciudades carbono neutrales al año 2050, es decir, adaptación y mitigación. Para orientar la acción climática de las ciudades, este documento pone en el centro a la ciudadanía seguido por la gobernanza y la planificación. Posteriormente, en anillos concéntricos exteriores se identifican los campos desde los cuales enfrentar estas dos metas: resiliencia, infraestructura y ecosistema, adaptación, energía, movilidad sustentable, mitigación o gestión de riesgo de desastres. Las acciones para enfrentar los efectos adversos en las ciudades son muy heterogéneas y requieren de la coordinación de instrumentos e instituciones muy diversos.

Por ello, los gobiernos locales deben hacer uso y coordinar todos los instrumentos de escala local para poder alcanzar la mayor efectividad en la acción por el clima. Desde el ámbito del desarrollo y los planes sectoriales de CC, estos tienen la capacidad abordar muchas temáticas como la movilidad sostenible, la gestión residuos, o resiliencia alimentaria que hoy los instrumentos de planificación, por lo limitado de sus facultades, no pueden abordar. Estas líneas y acciones consiguen una efectividad medible a corto plazo y pueden alinearse con proyectos a otras escalas (regional, nacional o incluso internacional) para conseguir financiación. Por otra parte, a pesar de las limitaciones de las competencias de los PRC, estos han ido incorporando facultades en los últimos años a través de incentivos para incorporar materias vinculadas con la sustentabilidad, medio ambiente y cambio climático. Desde la perspectiva climática, el PRC regula ámbitos estructurales como las edificaciones, las áreas de riesgo, las medidas de mitigación, la infraestructura verde o las islas de calor, cuya efectividad es sólo medible en el medio y largo plazo. En ese sentido, resulta relevante identificar ambos tipos de instrumentos como complementarios en la acción por el clima local, tanto en términos de los niveles de actuación que pueden afrontar, como en términos de los plazos en los que se perciben sus resultados.

Finalmente, es importante resaltar que, además de aportar orientaciones sobre el tipo de lineamientos y acciones que las ciudades deben abordar para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, el estado desde sus múltiples escalas y áreas de actuación debe asegurar el fortalecimiento de capacidades de los municipios en términos de mitigación y adaptación al cambio climático, así como apoyar o canalizar la financiación para poner en práctica políticas y acciones derivadas de la planificación sectorial, de desarrollo o urbana.

