



DOCUMENTO DE TRABAJO



La sociedad civil como catalizadora de agendas climáticas



La sociedad civil como catalizadora de agendas climáticas

Autores: Enrique Maurtua Konstantinidis y Daniel Ryan - Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

Maria Teresa Vargas - Fundación Natura en Bolivia

Fernanda Bortolotto - Instituto de Investigación Ambiental de la Amazonía (IPAM) en Brasil ,

Manfred Kooper Castro - Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED) de Costa Rica,

Yan Speranza - Fundación Moisés Bertoni en Paraguay,

Laura Marrero - Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (CEUTA) en Uruguay.

Edición: María José Pacha y Nora Gómez – CDKN

Revisión gramatical y de estilo: Daniela Castillo.



Índice

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Resumen | 5 |
| 2 | La agenda internacional: oportunidades para impulsar las políticas nacionales de clima | 5 |
| 3 | ¿Cuáles son las características comunes de las políticas de cambio climático en latinoamérica? | 6 |
| 4 | ¿Qué factores son decisivos para la construcción de políticas nacionales de clima? | 8 |
| | 4.1 La estructura de oportunidades políticas | 8 |
| | 4.2 Capacidades y recursos de las redes de la sociedad civil | 8 |
| | 4.3 Vinculación de la problemática climática con temas de la agenda local/nacional | 9 |
| 5 | ¿Cómo incidir en las agendas y políticas climáticas? Cinco casos para reflexionar y debatir | 9 |
| | Brasil: Cuando los jóvenes impulsan el cambio | 10 |
| | Bolivia: Buscando aliados y nuevos públicos para instalar la agenda climática | 11 |
| | Costa Rica: Creando confianza entre el sector público y privado | 12 |
| | Uruguay: Vinculando la agenda climática con las demandas y aportes sectoriales | 13 |
| | Paraguay: Trabajando con aliados gubernamentales | 14 |
| 6 | Comparando las experiencias | 15 |
| 7 | Conclusiones | 17 |
| | Notas y Bibliografía | 18 |

Sobre la Alianza Clima y Desarrollo

La Alianza Clima y Desarrollo (Climate and Development Knowledge Network, CDKN por sus siglas en inglés) asiste a los países en vías de desarrollo en el diseño e implementación de un desarrollo compatible con el clima. CDKN fue concebida como una red de aprendizaje apoyada en un programa de gestión de conocimiento y redes en América Latina y el Caribe, fomentando la reflexión participativa de los proyectos que esta apoyando. CDKN identifica y comparte los logros, retos y aporta en la definición de lecciones aprendidas. Los documentos que se presentan son el resultado de un esfuerzo en conjunto por definir qué funciona y qué no en estos procesos.

En este documento de trabajo se busca mostrar la experiencia en la implementación del proyecto Diálogos climáticos en Latinoamérica: experiencias en cinco países de la Región, que fue realizado en 2015 bajo la tutela de la Plataforma Climática Latinoamericana (PCL). El proyecto fue coordinado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) e implementado por: la Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED) de Costa Rica, el Instituto de Investigación Ambiental de la Amazonía (IPAM), Engajamundo en Brasil, la Fundación Moisés Bertoni en Paraguay, la Fundación Natura en Bolivia y el Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (CEUTA) en Uruguay. Esta publicación es el resultado de un esfuerzo previo de sistematizar la experiencia en la implementación del proyecto y es una primera aproximación al tema que pretende servir de introducción. Esperamos que nuestros lectores se unan a los debates sobre su contenido.

¿Qué es el desarrollo compatible con el clima?

El desarrollo compatible con el clima se define como un enfoque 'que prioriza el desarrollo' que minimiza el daño causado por los impactos del clima, mientras maximiza las diversas oportunidades de desarrollo humano presentadas por un futuro bajo en emisiones y más resiliente. En otras palabras, el desarrollo, la adaptación y la mitigación climática deben ir de la mano y ninguna puede desvirtuar a la otra.

Acerca de los autores

Esta publicación es el resultado de un esfuerzo en conjunto de varias personas y organizaciones que han aportado su experiencia y visión. Michelle Leppert (CDKN) y Daniela Contreras (Fundación Futuro Latinoamericano y Secretaria de la PCL) fueron las encargadas de gestionar el proyecto e interactuar con los miembros de la PCL. Enrique Maurtua Konstantinidis y Daniel Ryan de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), estuvieron involucrados en la coordinación del proyecto. Los puntos focales en la implementación en los cinco países fueron: Manfred Kooper Castro, por la Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED) de Costa Rica, Fernanda Bortolotto por el Instituto de Investigación Ambiental de la Amazonía (IPAM) en Brasil, Yan Speranza por la Fundación Moisés Bertoni en Paraguay, María Teresa Vargas por la Fundación Natura en Bolivia y Laura Marrero por el Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (CEUTA) en Uruguay. Nora Gómez y María José Pacha del equipo de gestión de conocimiento y redes de CDKN para la región, estuvieron a cargo de la sistematización y edición de esta publicación.

Revisores

Este documento no habría sido posible sin las valiosas opiniones de los colegas de CDKN y otros socios que están trabajando juntos para lograr desarrollo compatible con el clima en la región. Agradecemos por sus revisiones a Paula Elinger, Coordinadora Programática en Fundación Avina y a la Dra. Eliana Spadoni, Profesora de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) de Buenos Aires (Argentina) y miembro del Grupo de Ambiente y Política de la misma Universidad.

Sobre la Plataforma Climática Latinoamericana

La Plataforma Climática Latinoamericana (PCL) está conformada por organizaciones de la sociedad civil, del campo ambiental, social, empresarial y académico de 10 países de la región, con el propósito de generar respuestas desde y para América Latina frente al problema global del cambio climático. Este espacio de convergencia y articulación de actores fue creado en 2009 para contribuir a la atención al cambio climático y sus efectos, como un criterio prioritario para la toma de decisiones políticas, ambientales, sociales y económicas, a múltiples niveles, tanto en el sector público como en el privado.

Sus acciones están dirigidas a la concientización de la opinión pública, especialmente de quienes toman decisiones políticas, ambientales, sociales y económicas a múltiples niveles; así como a la generación y difusión de conocimiento para el diseño de políticas públicas de cambio climático. El desarrollo de una línea de base y la implementación de estrategias bien informadas, posiciona a la PCL como espacio privilegiado para abrir diálogos multisectoriales y debates entre participantes de la sociedad civil, del sector público y privado acerca de las políticas con respecto a clima y el desarrollo en el continente.

Desde esta perspectiva, ha colaborado en el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas sobre cambio climático en América Latina, a nivel nacional o sub-nacional.

1. Resumen

Durante el transcurso de 2015, en el contexto de elaboración de las Contribuciones Previstas y Determinadas a nivel Nacional¹ previas a la COP21, la Plataforma Climática Latinoamericana (PCL) promovió procesos de diálogo nacionales en cinco países de la región (Costa Rica, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay) con el objetivo de fortalecer la construcción de plataformas de diálogo entre sociedad civil y gobierno en relación al cambio climático.

En cada país el proceso fue liderado por un grupo promotor y una organización local integrada por representantes sociales, empresariales, gubernamentales o intergubernamentales que debían involucrarse y participar activamente en la agenda política nacional para incidir en el proceso de las Contribuciones Nacionales. De diversos modos en función de cada contexto nacional, la sociedad civil y los tomadores de decisión (incluyendo las delegaciones nacionales sobre el cambio climático) trabajaron juntos para definir prioridades, necesidades y acciones de los programas nacionales de cambio climático y desarrollo. ¿Sólo la voluntad política permitiría la incidencia? ¿Dónde buscar los mejores aliados? ¿Cómo es posible fortalecer las redes climáticas? Estas son algunas de las preguntas que se intentan responder en este documento de trabajo. Esta experiencia impulsó avances en las agendas climáticas nacionales e incrementó la capacidad institucional de estos países para influir en un nuevo acuerdo mundial sobre el cambio climático en la COP21.

2. La agenda internacional: oportunidades para impulsar las políticas nacionales de clima

El desarrollo de la vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (COP20 en Lima en 2014) impulsó a los gobiernos nacionales a desarrollar sus Contribuciones Previstas y Determinadas a nivel Nacional (de aquí en adelante mencionadas como contribuciones nacionales o INDCs por sus siglas en inglés) y promovió la participación de la sociedad civil en su formulación. Concretamente, el Ministro de Medio Ambiente de Perú y Presidente de la COP, Manuel Pulgar Vidal, solicitó a la Plataforma Climática Latinoamericana (PCL) desempeñar un papel clave en la movilización de voz de la sociedad civil de América Latina en las agendas nacionales y el proceso de las negociaciones internacionales.

El Llamado de Lima para la Acción Climática (Decisión -/CP.20)¹ reiteró la invitación a todas las Partes a desarrollar y comunicar las INDCs como sus 'contribuciones' para lograr el objetivo final del Artículo 2 de la CMNUCC: *"lograr... la estabilización de concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida la interferencia antropogénica peligrosa con el sistema climático."*

Además, la Conferencia de las Partes (COP) de Lima acordó que las disposiciones especiales se aplicarían a los Países Menos Desarrollados y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, es decir, que sus INDCs *"podrán comunicar información sobre estrategias, planes y acciones para el desarrollo de la baja emisión de gases de efecto invernadero que reflejan sus circunstancias especiales"*. Esto significa que, mientras se espera que las INDCs de los países desarrollados incluyan compromisos de reducción de emisiones absolutas o en todos los sectores de la economía, los Países Menos Desarrollados pueden recurrir a estrategias, planes o proyectos específicos para formular sus contribuciones, y especificar el componente de la contribución que podría estar condicionada a la recepción de financiación internacional u otro apoyo.

Durante el año 2015, el proceso de elaboración de las contribuciones previas a la COP21, generó una oportunidad para que los países definieran sus prioridades de acción sobre adaptación y mitigación de manera integral y revisaran sus necesidades y oportunidades en temas de mitigación y adaptación. La construcción de las contribuciones nacionales deberían vincular las posiciones de los gobiernos con las propuestas de la sociedad civil, impulsar a los actores y a los sectores relevantes de cada país a que dialoguen sobre el estado de las políticas de clima, revisar las necesidades por sector y compartir una visión de futuro. La participación, el acceso a la información, la consulta y la rendición de cuentas se configuraban como requisitos fundamentales para lograr procesos de largo alcance y con visión de Estado. De esta forma, la construcción de las contribuciones nacionales representa una innovación en gobernanza global y abre una oportunidad para integrar la sociedad civil en la interface entre política nacional y global.

“A partir de esta puerta que nos abrió la Plataforma Climática Latinoamericana a nivel regional, cada país pudo generar nuevos espacios”.

Yan Esperanza, Fundación Moisés Bertoni (Paraguay).

En este contexto, la PCL promovió procesos de diálogo nacionales en cinco países de la región - Brasil, Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Uruguay - con el propósito de impulsar y acompañar los avances en las agendas climáticas nacionales e incrementar la capacidad institucional de la sociedad civil de los países de la región para influir en las políticas y posiciones nacionales frente al nuevo acuerdo mundial sobre el cambio climático que se discutirá en París en 2015. El proceso fue liderado a nivel regional por la Fundación Futuro Latinoamericano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y financiado por la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN). De diversos modos y en función de cada contexto, por ejemplo, trabajando en conjunto y capacitando a la sociedad civil (Bolivia y Uruguay), fomentando acciones con los jóvenes (Brasil), creando alianzas con los gobiernos (Paraguay) y fomentando el involucramiento del sector privado (Costa Rica), la iniciativa contribuyó a generar procesos y mecanismos participativos en los que la sociedad civil y las instituciones gubernamentales intercambiaron información, analizaron las políticas de cambio climático e identificaron las áreas prioritarias de acción. Esta experiencia contribuyó a impulsar avances en las agendas climáticas nacionales y a incrementar la capacidad institucional de estos países para influir en un nuevo acuerdo mundial sobre el cambio climático en la COP21.

3. ¿Cuáles son las características comunes de las políticas de cambio climático en Latinoamérica?

La PCL en su misión de generar y difundir el conocimiento, apoyó en 2012 un análisis de la situación de las políticas sobre cambio climático y desarrollo en América Latina enfocándose en los sectores agrícola y forestal de 10 países de la región² (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay). Este estudio comparativo permitió identificar “ciertos patrones y características comunes de las agendas y políticas climáticas” (Ryan, 2012, pág. 25) como se describe a continuación:

- **Los problemas del cambio climático ocupan una posición marginal en la agenda interna de los países de la región.** Por lo general, “las élites políticas no tienen posiciones programáticas claramente definidas con respecto a los temas de la agenda climática. En este contexto, el posicionamiento de los actores políticos, tanto de las coaliciones de gobierno como de la oposición, tiende a ser reactivo respecto a la evolución de la situación en la región (por ejemplo, la ocurrencia de eventos climáticos extremos) o están fuertemente condicionados por intereses sectoriales.”
- **Existe “debilidad en la coordinación de las políticas climáticas con otras políticas sectoriales y con políticas macroeconómicas”** que, no solo operan de modo desintegrado sino que, muchas veces, están direccionadas hacia objetivos opuestos. “Esto afecta y debilita el impacto de las políticas sobre la mitigación del cambio climático y la adaptación.”)
- **Hay “un déficit importante en la aplicación de las medidas de gobierno” dirigidas a enfrentar el cambio climático.** Si bien la mayoría de los países de la región han formulado políticas y desarrollado instituciones específicas, en muchos casos, hay graves problemas de implementación.

- **Existe un “reconocimiento generalizado de la importancia de la participación ciudadana en las instituciones climáticas de la región”** aunque el grado de incidencia real de estos mecanismos participativos varía de un caso a otro.
- **La existencia de estructuras institucionales estatales centradas en cuestiones climáticas, el desarrollo de capacidades técnicas y el acceso a recursos internacionales es esencial** para que los proyectos y líneas de trabajo se sostengan a través del tiempo y más allá de la atención de una administración determinada.

En definitiva, para impulsar el fortalecimiento de una Agenda Climática Regional en Latinoamérica es preciso atender y tratar de revertir estos patrones a nivel nacional.

Diálogos entre sociedad civil y gobiernos para establecer agendas climáticas en América Latina: el proceso

El proyecto *Diálogos climáticos en Latinoamérica: experiencias en 5 países de la Región*, financiado por CDKN e implementado bajo el paraguas de la Plataforma Climática Latinoamericana, tuvo como objetivo fortalecer los diálogos entre la sociedad civil y los estados nacionales sobre la Agenda Climática en América Latina para poder influir sobre un nuevo acuerdo mundial sobre el cambio climático.

Se propuso la utilización de metodologías que aseguren la participación y el diálogo entre sociedad civil y gobierno a través de la construcción de plataformas y coaliciones amplias con capacidad de incidencia política. Para ello,

- Se identificaron oportunidades de sinergia y cooperación con funcionarios y organismos estatales.
- Se construyeron estructuras de soporte para la participación social en temas de cambio climático en los países de la región.
- Se integró la problemática climática a otros temas de preocupación o interés nacional o sectorial.

El punto de partida de este proyecto fue un Laboratorio Regional de Acción (Action Lab) que se realizó en Febrero de 2015 en Quito (Ecuador) con el propósito de abrir un espacio de reflexión, intercambio y generación de ideas innovadoras con actores clave de 9 países de la región. La conformación de grupos multi-sectoriales provenientes de diversos campos (técnicos, científicos, representantes de sectores vulnerables, entre otros) permitió lograr resultados con una visión más integral y amplia en el contexto de cada país. Las ideas e intercambios desarrollados en el Laboratorio Regional de Acción sentaron las bases para diseñar procesos de participación en 5 países (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Paraguay y Uruguay), para el fortalecimiento de sus respectivas agendas climáticas nacionales. También el Laboratorio permitió acordar la modalidad de trabajo y la hoja de ruta hasta la COP21 en París.

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (de Argentina) fue la que coordinó las acciones regionales. En cada uno de los cinco países de la Región seleccionados se formó un grupo promotor y una organización local tomó el liderazgo para implementar los diálogos. Según cada caso, tuvo a su cargo la responsabilidad de generar acciones destinadas a impulsar la creación y/o fortalecimiento de una agenda política nacional de cambio climático.

De diversas maneras, según el contexto nacional, se llevó a cabo en cada país:

- **un mapeo de actores** involucrados en el proceso (organizaciones de la sociedad civil, tomadores de decisión y delegaciones nacionales de cambio climático);
- **reuniones** para intercambiar información sobre la agenda del clima actual y las expectativas futuras;
- **procesos de capacitación** para incrementar las capacidades de las organizaciones locales, facilitar los diálogos políticos / técnicos y mejorar la relación entre quienes participaban en el diseño de contribuciones nacionales (INDCs).
- **planificación de acciones** para enfrentar los retos que impone el cambio climático desde el enfoque del desarrollo.

4. ¿Qué factores son decisivos para la construcción de políticas nacionales de clima?

En *Aportes y reflexiones para fortalecer diálogos entre la sociedad civil y el Estado Sobre la Agenda Climática en América Latina*, Daniel Ryan y Enrique Maurtua Konstantinidis (2014),³ realizan un análisis de las relaciones Estado-Sociedad Civil en relación a la política climática basada fundamentalmente en las experiencias de diálogo, desarrolladas por miembros de la PCL en Costa Rica, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. En dicha obra se identifican tres factores clave para examinar la capacidad que tienen las redes de la sociedad civil para interactuar con el Estado e incidir en la agenda climática nacional de diversos países de la región latinoamericana:

- la estructura de oportunidades políticas.
- la fortaleza de las redes de la sociedad civil que trabajan en temas de cambio climático.
- el nivel de vinculación de los temas climáticos con otros temas de la agenda política local y nacional.

4.1 La estructura de oportunidades políticas

Ryan y Maurtua Konstantinidis (2014) consideran que “las características del sistema y el contexto político e institucional de un país afectan (restringiendo o potenciando) las posibilidades de los actores sociales de interactuar con el Estado en relación a la agenda climática”. Estos autores destacan dos aspectos dentro de esta categoría: “el grado de apertura del gobierno para interactuar con los actores no gubernamentales y la presencia de “aliados” en la estructura del Estado” (pág.4).

Por un lado “el grado de apertura se manifiesta en la existencia (o falta) de espacios y mecanismos de participación y consulta en relación a la agenda climática, y en la relevancia política que se le otorga desde el Estado a estos espacios de interacción” (Ryan y Maurtua Konstantinidis, 2014; pág.4). Por el otro “la presencia de “aliados” en la organización estatal hace “referencia a funcionarios gubernamentales, políticos o técnicos, que comparten la preocupación por la problemática climática y el interés en avanzar el tema en la agenda política”. Esto, no necesariamente implica “que haya acuerdos o consensos entre las redes climáticas y estos funcionarios sobre políticas específicas del gobierno, pero sí un interés compartido en cuanto a objetivos y fortalecimiento de la agenda de mitigación y adaptación al cambio climático, a nivel nacional y local. Desde la perspectiva de las redes climáticas, la importancia de la presencia de “aliados” en la estructura del Estado puede manifestarse de diferentes maneras: facilitando el acceso e intercambio de información, generando espacios informales pero sustantivos de interacción, etc.” (Ryan y Maurtua Konstantinidis, 2014; pág.5).

4.2 Capacidades y recursos de las redes de la sociedad civil

Este factor alude a las “estructuras organizativas, formales e informales, a partir de las cuales los actores sociales participan y tratan de incidir en la agenda política nacional relacionada con problemas climáticos”. En este punto confluyen, “la capacidad de producir y analizar información técnica para monitorear políticas climáticas relevantes y las limitaciones que tienen los actores sociales a nivel nacional para seguir las negociaciones internacionales y generar puentes y conexiones entre la agenda internacional y nacional” (Ryan y Maurtua Konstantinidis, 2014; pág.7).

Ryan y Murtua Konstantinidis, subrayan la “relevancia de construir y fortalecer las estructuras de apoyo para la participación social en cambio climático a nivel nacional”, lo que implica “desarrollar capacidades y recursos organizacionales que faciliten el involucramiento de las redes ciudadanas nacionales en el debate sobre la agenda y políticas públicas de relevancia climática” (pág.8).

4.3 Vinculación de la problemática climática con temas de la agenda local/nacional

La vinculación de la problemática climática con temas de interés local y/o sectorial; así como la generación de co-beneficios son claves para construir plataformas y redes más amplias que permitan avanzar en políticas públicas de clima.

La relevancia del encuadre local de la política climática para generar apoyo social y político, también se ha considerado como un factor clave en la implementación de agendas climática a nivel de ciudades⁴. Además, como indican los autores, “el grado en que la política climática está vinculada a preocupaciones nacionales/ locales incide en gran medida en cómo los actores locales (empresarios, sindicatos, consumidores, etc.) perciben los costos y beneficios de esa medida. Este es un tema crítico, especialmente para las políticas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que se caracterizan por generar beneficios globales y de largo plazo. Este tipo de políticas públicas, que benefician en forma difusa a grandes sectores de la sociedad, tienden a enfrentar serios problemas de acción colectiva, lo que muchas veces dificulta la generación y sostenimiento del apoyo político y social necesario para implementar dichas medidas de gobierno”. Estas características de la política climática, sugieren que para avanzar en acciones y estrategias de reducción de GEI, es clave partir de problemas de relevancia nacional o sectorial (congestión del tránsito en ciudades, crisis energética, mejora de competitividad, etc.) con el fin de construir coaliciones sociales y políticas de apoyo más amplias y fuertes” (Ryan y Maurtua Konstantinidis, 2014; pág.9).

5. ¿Cómo incidir en las agendas y políticas climáticas? Cinco casos para reflexionar y debatir

Los procesos nacionales desarrollados en el marco del proyecto Diálogos climáticos en Latinoamérica: experiencias en 5 países de la Región, ofrecen un campo propicio para analizar diversos modos de incidencia de la sociedad civil en las agendas de clima. La PCL asumió este desafío. Los resultados logrados en cada uno de los 5 países (Brasil, Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Uruguay), permiten abrir hoy un abanico de posibilidades de incidencia y de interacción entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado en temas de cambio climático y desarrollo en América Latina.

Con el propósito de alimentar el debate que propone este documento de trabajo, a continuación se brinda información más específica de las experiencias desarrolladas en cada país destacando sus fortalezas y desafíos.

“Fue complejo trabajar con los mismos objetivos en diferentes países”, expresan Ryan y Maurtua Konstantinidis, “ya que se impulsó a cada punto focal a generar su propio proyecto a partir de un documento guía con actividades e hitos sugeridos. El diseño del proceso fue diferente en cada caso en función de las características propias de cada contexto”.



Brasil: Cuando los jóvenes impulsan el cambio

El Instituto Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM - fue el punto focal del proyecto regional que en Brasil se llamó Apoyando a la sociedad civil para fortalecer las agendas climáticas nacionales y la capacidad institucional para influenciar el nuevo acuerdo climático. Esta experiencia plantea un ejemplo interesante de posibles acciones que pueden desplegarse desde la sociedad civil para identificar actores gubernamentales y transformarlos en potenciales aliados en la promoción de la agenda climática.

Organizaciones de la sociedad civil como Engajamundo, la Sociedad de Investigación en Vida Salvaje – SPVS - y el Observatorio del Clima, establecieron líneas de comunicación y avanzaron en acciones específicas de incidencia relacionadas con la agenda climática. Espacios institucionalizados de interacción entre el Estado y estos actores, permitieron relacionar temas y procesos de la agenda climática, tales como la elaboración del Plan Nacional de Adaptación (PNA), la Contribución Nacional (INDC) y de otros planes sectoriales establecidos por la Ley Federal de Cambio Climático. (Bortolotto et al, 2015)⁵

Logros del proceso de incidencia

- Involucramiento de los jóvenes.
- Uso de diversas estrategias.
- Reconocimiento de la pluralidad de intereses de los actores involucrados en la discusión de la agenda climática.

El advocacy tour: una propuesta innovadora

El proyecto focalizó, en los grupos juveniles, el desarrollo de acciones de incidencia. Luego de participar en talleres de formación desarrollados en cinco ciudades brasileras (Porto Alegre, Belo Horizonte, Fortaleza, São Luíz y São Paulo), los jóvenes elaboraron una propuesta alternativa de INDC y organizaron un **Advocacy tour** coordinado por **Engajamundo**.

La gira propuso un itinerario de reuniones (*lobby points*) en la Legislatura y en ocho ministerios. Particularmente novedoso fue el acercamiento realizado con los Ministerios de Educación y de Cultura que no suelen estar involucrados en el debate y en la formulación de la agenda climática brasileña, aunque sus acciones pueden tener un impacto muy significativo en la opinión pública con la incorporación de la problemática climática. El diálogo que establecieron los jóvenes con los parlamentarios y los funcionarios gubernamentales estuvo orientado a mostrar cómo las acciones a nivel nacional influyen en la agenda internacional y cómo Brasil puede lograr una economía baja en carbono.

La campaña del “Advocacy Tour” fue considerada al premio Nelson Mandela por ser la única organización de jóvenes del mundo en lanzar una INDC para la COP21 en París.

El Observatorio de Clima: un modelo de estructura de apoyo para la participación social en cambio climático

Otro rasgo interesante de la experiencia brasilera, se relaciona con una premisa ya destacada en este documento de trabajo: la capacidad de producir y analizar información técnica como factor clave para fortalecer la participación de los actores sociales en el debate de la política pública sobre cambio climático.

El Observatorio del Clima, red de organizaciones de la sociedad civil y académicas que hacen seguimiento de la agenda climática, generó un sistema independiente de estimación anual de emisiones de gases de efecto invernadero (SEEG) que le permite producir información relevante y actualizada. En esta oportunidad, el Observatorio planteó la posibilidad de que Brasil asumiera un nivel de ambición mayor al propuesto por el gobierno, de forma tal que contribuya a alcanzar el objetivo global de no superar los 2°C. Esta información y análisis fue un insumo para que el colectivo de jóvenes de la Red Engajamundo, elabore y presente una propuesta propia de reducción de emisiones. (Bortolotto et al, 2015)⁶.



Bolivia: Buscando aliados y nuevos públicos para instalar la agenda climática

Un ejemplo interesante de estrategia de incidencia, en escenarios caracterizados por baja apertura del gobierno y limitadas posibilidades de interacción, es el proyecto Movilización Consciente para un Clima Seguro propuesto por la Fundación Natura en Bolivia.

En un contexto donde la agenda climática internacional se percibe como un obstáculo a las políticas de desarrollo del gobierno, el proyecto apuntó a que el país asuma compromisos más ambiciosos de reducción de emisiones en el nuevo acuerdo global, avanzando en dos direcciones: a) la sensibilización de nuevos públicos (fundamentalmente jóvenes) para generar una mayor demanda social por políticas públicas sobre cambio climático; b) la búsqueda de un aliado dentro del Estado nacional para avanzar en la implementación de políticas y medidas de relevancia climática.

El proyecto hizo foco en los jóvenes y en la participación de actores sub-nacionales, ofreciendo instancias de formación para que puedan conocer y empoderarse de la propuesta boliviana en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático.

La Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APMT) que genera espacios y alianzas institucionales y sociales, permitió acceder a los gobiernos sub-nacionales, en particular los municipales, como potenciales aliados estratégicos para desarrollar proyectos y acciones específicas en relación a la problemática climática, especialmente en temas de adaptación (Toro Martínez, 2015)⁷.

Tres “Cafés por el Clima” en La Paz, Santa Cruz y Cochabamba orientados a impulsar la participación de la juventud boliviana en la agenda climática nacional, dieron a conocer la posición boliviana en las negociaciones internacionales ante el cambio climático.

De este modo, algunos sectores lograron organizarse y elaborar un documento alternativo que insta al Gobierno a tomar medidas más ambiciosas de reducción de emisiones, sobre todo en el ámbito de cambio de uso de suelo, sector que genera el 80% de las emisiones del país.

Logros del proceso de incidencia

- Involucrar nuevos públicos para generar una mayor demanda social por políticas públicas sobre cambio climático.
- Búsqueda de un aliado dentro del Estado.



Costa Rica: Creando confianza entre el sector público y privado

Costa Rica adquirió el compromiso mundial de convertirse en un país Carbono Neutral para el 2021 y desarrolló la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) con el objetivo de reducir sus impactos sociales, ambientales y económicos. Promoviendo el desarrollo sostenible mediante el crecimiento económico, el progreso social y la protección ambiental; a través de iniciativas de mitigación y acciones de adaptación. A pesar de estos avances, la interacción del Estado con redes de sociedad civil y el diálogo intersectorial sobre el cambio climático son escasos, y la desconfianza entre el sector público y el sector privado impidieron crear estrategias conjuntas. (Retana y Kopper, 2015). A su vez, la formulación de las Contribuciones Nacionales para la COP 21, creó un ámbito propicio para revertir esta situación y avanzar en el logro de acuerdos intersectoriales.

El proceso de diálogo, liderado por Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED), contó con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Energía y con la participación de importantes actores del sector azucarero como productores agrícolas e industriales de los ingenios.

“Yo no he encontrado a un empresario que le guste contaminar... sí he encontrado empresarios que no tienen conocimiento de que su negocio está contribuyendo o impactando en el cambio climático y que no saben cómo revertirlo. Una vez que comprenden la situación, todos están dispuestos a cambiarlo”, expresa Manfred Kopper Castro. Por ello, la formación a los representantes del sector privado en temas de cambio climático fue un aspecto central en el inicio del proceso.

La nivelación de conocimientos y el fortalecimiento de las habilidades para la negociación en todos los participantes de las mesas de negociación sectorial permitió, posteriormente, la identificación de co-beneficios y la validación de medidas que implicarán reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero. Se validaron cuatro líneas de acción específicas: a) co-generación de energía para ser incorporada a la matriz energética nacional, a partir del uso del exceso de bagazo no utilizado por los ingenios azucareros; b) medición de huella de carbono; c) medidas de eficiencia energética; d) producción de etanol para el mercado nacional lo cual permitiría la reducción de las importaciones de hidrocarburos. Asimismo, se acordaron otras medidas paralelas como la creación de una Acción de Mitigación Apropriada a cada país (NAMA por sus siglas en inglés) para el sector y la incorporación en programas nacionales de gestión ambiental como el Programa Bandera Azul Ecológica (AED, 2015).

Logros del proceso de incidencia

- Más confianza entre los sectores público y privado.
- Más conocimiento de las lógicas de cada sector y del engranaje de sus acciones.
- Diálogo innovador que combinó criterio técnico y enfoque multisectorial.
- Negoció acuerdos de reducción de emisiones en sectores claves.



Uruguay: Vinculando la agenda climática con las demandas y aportes sectoriales

En el caso uruguayo, la formulación de las INDCs se desarrolló dentro de la estructura de gobierno y con un periodo de consulta a la sociedad civil sumamente corto (Marrero y Honty, 2015)¹⁰ que no facilitó una participación efectiva de sociedad civil en su desarrollo. En este contexto, el proceso de diálogo, coordinado por el Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (CEUTA), estuvo direccionado a posicionar a la sociedad civil como interlocutor de la política pública en cambio climático. El espacio juntó a organizaciones y diversos colectivos del entramado urbano y rural, no necesariamente con perfil ambiental, en una plataforma con potencial para participar en la construcción de una agenda climática nacional y desarrollar una agenda de seguimiento de la posición país en el contexto internacional.

Desde este modo, la multisectorialidad fue asumida como una estrategia de incidencia para promover políticas públicas climáticas más transparentes e inclusivas para todos los ciudadanos. La integración de la agenda climática a otros temas de preocupación o interés nacional o sectorial, permitió identificar oportunidades de sinergia y cooperación entre grupos de muy diversa procedencia desde organizaciones de mujeres, sectores rurales, productores ganaderos y colectivos que impulsan la agenda urbana de movilidad sustentable.

La creación de una amplia plataforma de diálogo integró intereses muy diversos, desde productores ganaderos, que advierten cómo la revalorización del pastizal natural como sumidero de carbono puede operar como un valor agregado a su producto, fortaleciendo la competitividad del sector en el mercado internacional de la carne; hasta el colectivo que impulsa la agenda de movilidad urbana sustentable, en particular el uso de la bicicleta. En este caso, la reducción de emisiones de GEI no es el propósito de su trabajo institucional, pero sí lo es la promoción de políticas públicas que impliquen una reducción del parque automotor en los centros urbanos, generando ciudades más amigables para la movilidad sustentable (Marrero y Honty, 2015).

Estos ejemplos demuestran cómo la vinculación de la problemática climática con las agendas sectoriales puede facilitar la incorporación e involucramiento de nuevos actores y sectores en plataformas y redes que promueven políticas climáticas.

Logros del proceso de incidencia

- Vinculación de los procesos y negociaciones internacionales sobre cambio climático con las agendas locales.
- Construcción de plataformas multisectoriales con mayor capacidad de incidencia en la opinión pública y en la agenda política.



Paraguay: Trabajando con aliados gubernamentales

El proyecto ***Hacia el consenso de agendas climáticas prioritarias en Paraguay***, desarrollado por la Fundación Moisés Bertoni, es un claro ejemplo de la relevancia que pueden asumir los aliados gubernamentales a la hora de generar consensos en las agendas climáticas prioritarias de un país, fortaleciendo a las distintas plataformas nacionales existentes.

En este caso, fue clave el trabajo conjunto con la Oficina Nacional de Cambio Climático, punto focal del Estado paraguayo en la preparación de la Contribución Nacional (INDC) y de la Estrategia Nacional de Adaptación al cambio climático. El activo involucramiento de la Oficina abrió un espacio de interacción y concertación público-privado de la agenda climática nacional, facilitando el acceso y la interacción de los actores sociales y empresariales con otras agencias y reparticiones de gobierno (Martínez Trabuco, 2015)¹¹

Para nutrir la posición nacional se tomó en cuenta la importancia de incorporar en el debate público y en la toma de decisiones la mayor cantidad de posturas, informaciones y elementos que pudieran enriquecer las contribuciones nacionales para la reducción de emisiones.

Consultas regionales y talleres nacionales intersectoriales sobre la agenda de cambio climático, conformaron un proceso participativo orientado a una mayor apropiación de las políticas ambientales por parte de diversos actores que identificaron acciones y líneas de trabajo y elaboraron un documento final que sirvió como apoyo interinstitucional al gobierno, en la construcción de las INDCs presentadas por el Paraguay ante la Convención Marco de las Naciones Unidas.

Logros del proceso de incidencia

- Construcción de confianza entre los distintos actores.
- Acuerdos mínimos basados en datos concretos.

Presentes en la COP 21 de París

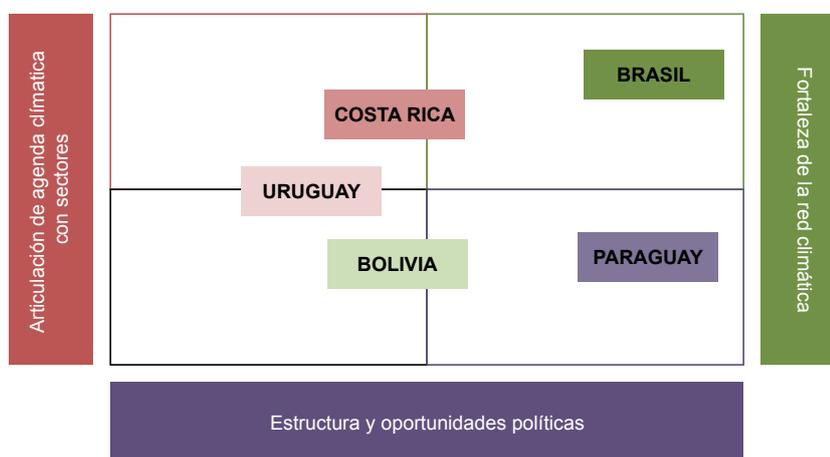
El 4 de diciembre de 2015, en el marco de la COP21 en París, dentro de un evento paralelo convocado por la Plataforma Climática Latinoamericana (PCL) y organizado por FARN (Argentina), Fundación Futuro Latinoamericano (Ecuador), CEUTA (Uruguay) y Fundación Natura (Bolivia), con el apoyo de la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN), se presentaron los resultados de este proyecto.

Daniel Ryan, Director de Investigación de FARN, brindó información sobre los procesos de diálogo en cada uno de los países. Enrique Maurtua Konstantinidis, Coordinador del Proyecto, afirmó que *“con este proyecto buscamos fortalecer las capacidades de la sociedad civil para crear plataformas de diálogo con los gobiernos de cada uno de los países. Para ello se realizaron capacitaciones y coordinaciones con el objetivo de incidir en el diseño de políticas públicas vinculadas con el Cambio Climático. Con el proyecto quedó de manifiesto cómo se puede trabajar en conjunto para que las políticas públicas climáticas de un país sean lo más transparentes e inclusivas posibles para con los ciudadanos”*.

6. Comparando las experiencias

En la siguiente figura (1) hemos resumido las experiencias de cada país en torno a los tres factores decisivos que se desarrollaron en la sección anterior: (a) la estructura de oportunidades políticas, (b) la fortaleza de las redes de la sociedad civil que trabajan en temas de cambio climático y (c) el nivel de vinculación de aspectos climáticos con otros temas de la agenda política local y nacional. Es importante recalcar que estos factores están presentes en cada caso en diferente graduación y están interrelacionados, no existen situaciones donde uno ejemplifica solo uno de ellos. Sin embargo hemos querido graficar cual país representa el mejor ejemplo de cada factor.

Figura 1. Posicionamiento esquemático de cada país en base a los tres factores claves para incidir en la agenda climática



La experiencia de **Paraguay** fue la que más incidió en la agenda climática gracias a su estrecho trabajo con el gobierno. La Fundación Moisés Bertoni aprovechó las oportunidades políticas que habilitaron un estrecho contacto. Aquí, es importante resaltar el rol de la Comisión Nacional de Cambio Climático como espacio de interacción y concertación público-privado de la agenda climática nacional, sin perjuicio de las dificultades que enfrenta su funcionamiento.

La experiencia de **Brasil** también aprovechó las oportunidades políticas donde el Estado generó espacios institucionalizados de interacción con actores de la sociedad civil, del sector privado y otros, en relación a diversos temas y procesos de la agenda climática tales como la elaboración del Plan Nacional de Adaptación (PNA), la Contribución Nacional (INDC) y de otros planes sectoriales establecidos por la ley federal de cambio climático. En este sentido, la experiencia de Brasil en manos de los diversos actores de la sociedad

civil, es un ejemplo del fortalecimiento de la red climática en la que el Observatorio del Clima, una red de organizaciones de la sociedad civil y el sector académico que hace seguimiento de la agenda climática, generó un Sistema Independiente de Estimación Anual de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (SEEG), el cual permite producir información relevante y actualizada. El Observatorio planteó que era posible para Brasil asumir un nivel de ambición mayor al propuesto por el gobierno, de tal forma que contribuya a alcanzar el objetivo global de no superar los 2°C. Esta información y análisis fue un insumo para que el colectivo de jóvenes de la red Engajamundo, elabore y presente al Gobierno una propuesta propia de reducción de emisiones.

En contraste con los ejemplos anteriores, el **contexto boliviano** en el cual la agenda climática se percibe como obstáculo a las políticas de desarrollo del gobierno, los potenciales aliados estratégicos fueron los gobiernos sub-nacionales y municipales, los cuales adquirieron relevancia para desarrollar proyectos y acciones específicas en relación a la problemática climática, especialmente en temas de adaptación.

Cuando se habla de articulación sectorial, las experiencias de Costa Rica y Uruguay aportaron desde lugares diferentes. En **Costa Rica** se facilitó el involucramiento de los sectores industriales (ingenios) y agrícolas (productores) que conforman la cadena productiva del sector azucarero. Por otro lado, en **Uruguay** participaron actores y organizaciones que no tenían necesariamente la problemática del cambio climático como eje central de su actividad. La Asociación de Mujeres Rurales y los colectivos que impulsan la agenda urbana de movilidad sustentable se involucraron en este proceso por la posibilidad de lograr objetivos vinculados a sus sectores o tema de interés.

Así, las experiencias en cada país aportaron, desde sus posibilidades y contexto, a estos diálogos para incidir en la agenda climática. Claramente no existen recetas para que la sociedad civil pueda incidir en forma efectiva en los procesos de la definición de las políticas públicas climáticas.

7. Conclusiones

Las agendas internacionales, como el Acuerdo de París y los objetivos de Desarrollo Sostenible, están impulsando agendas climáticas y de desarrollo en los países comprometidos. Como se evidencia, esto es una oportunidad para que la sociedad civil pueda acompañar a los Estados en el desarrollo de políticas públicas que sean el resultado de un proceso participativo e inclusivo de los diferentes sectores que se ven afectados.

Del análisis de estas iniciativas surge un marco conceptual y la definición de tres factores claves que influyen en cómo la sociedad civil puede involucrarse en la definición de la agenda climática de la región: (a) la estructura de oportunidades políticas, (b) la fortaleza de las redes de la sociedad civil que trabajan en temas de cambio climático y (c) el nivel de vinculación de aspectos climáticos con otros temas de la agenda política local y nacional.

Haber impulsado diálogos climáticos en cinco países de la región fue muy enriquecedor para comprender las complejidades a nivel político, social, cultural y ambiental que cada contexto presenta y sus interrelaciones. Además haber trabajado a escala regional aportó invaluable oportunidades de aprendizaje entre los países, donde los diferentes casos mostraron alternativas interesantes para abordar estos diálogos.

Les invitamos a debatir sobre el tema a través de las siguientes preguntas que todavía nos quedan pendientes de contestar:

¿Contar con políticas nacionales más fuertes fortalece la posición de los países en el ámbito internacional para influir en el acuerdo climático global?

¿Qué elementos son necesarios para reforzar la comprensión de los tomadores de decisión sobre el Desarrollo Compatible con el Clima con un enfoque integrado que impulse la acción?

Esperamos que este documento genere herramientas para lograr una mayor incidencia de la sociedad civil en la agenda climática de América Latina.

Mensajes Claves

Más allá de las orientaciones ideológicas o programáticas de los gobiernos, la existencia de funcionarios y organismos gubernamentales comprometidos con la problemática climática, genera oportunidades para que las redes y plataformas de la sociedad civil puedan interactuar con el Estado.

La capacidad de producir, analizar y difundir información técnica, es clave para que las redes y plataformas de la sociedad civil puedan participar activamente de los procesos de formulación y monitoreo de políticas públicas relevantes para la agenda climática nacional.

El diálogo entre las plataformas de la sociedad civil y el Estado contribuye a vincular los procesos y negociaciones internacionales sobre cambio climático con la agenda de políticas locales.

La articulación de la problemática climática con otros temas de preocupación o interés nacional o sectorial, es clave para construir redes y plataformas más amplias, con mayor capacidad de incidencia en la opinión pública y en la agenda política.

Es preciso trabajar en conjunto para que las políticas públicas climáticas de un país sean lo más transparentes e inclusivas posibles para con los ciudadanos.

En: Aportes y reflexiones para fortalecer diálogos entre la sociedad civil y el Estado Sobre la Agenda Climática en América Latina (2014) Daniel Ryan y Enrique Maurtua Konstantinidis. FARN. PCL.

Notas y Bibliografía

1. De aquí en adelante se utilizará INDCs (por sus siglas en inglés por Intended National Determined Contributions) o contribuciones nacionales
2. Informe sobre el estado y la calidad de las políticas públicas sobre el Cambio Climático y Desarrollo en América Latina: sector agrícola y forestal. (2012) Daniel Ryan. Plataforma Climática Latinoamericana. <http://intercambioclimatico.com/es/publicaciones/17-informe-sobre-el-estado-y-calidad-de-las-politicas-publicas-sobre-cambio-climatico-y-desarrollo-en-america-latina-sector-agropecuario-y-forestal-2012.html>
3. Aportes y reflexiones para fortalecer diálogos entre la sociedad civil y el Estado Sobre la Agenda Climática en América Latina (2014) Daniel Ryan y Enrique Maurtua Konstantinidis. FARN. Plataforma Climática Latinoamericana.
4. Ryan, D y Ramírez Cuesta, A. (2016). La política del cambio climático a nivel ciudad: Aprendizajes del estudio comparativo de Buenos Aires, São Paulo y Ciudad de México. Guía de CDKN
5. Bortolotto, Medeiros & Hiron. 2015. Supporting civil society to strengthen national climate change agendas and institutional capacity in Latin America to influence the new global climate agreement- BRASIL. PCL- IPAM
6. Idem
7. Toro Martínez, Marco (2015) Documento Agenda Nacional Climática, Bolivia. PCL -Fundación Natura.
8. Retana Corrales, D. y Kopper Castro, M. (2015). INDCs: Facilitación del diálogo público privado para el establecimiento de acuerdos sectoriales. Costa Rica. PCL – AED.
9. Manfred Kopper Castro. Entrevista telefónica (7/7/ 2016)
10. Marrero, L. y Honty, G. (2015) Documento de Agenda Nacional Climática. Uruguay.
11. PCL - CEUTA
12. Martínez Trabuco, J. (2015) Agendas Climáticas Prioritarias en Paraguay. PCL - Fundación
13. Moisés Bertoni.

Sobre CDKN

La Alianza Clima y Desarrollo (CDKN) brinda apoyo a los tomadores de decisión de los países en vías de desarrollo, en el diseño y entrega de un desarrollo compatible con el clima. Lo hacemos a través de una combinación entre investigación, servicios de asesoría y gestión del conocimiento, en apoyo a procesos políticos propios y gestionados a nivel de país. CDKN está gestionada por una alianza de seis organizaciones que reúne una amplia gama de experiencia y conocimientos.

Sobre FFLA

La Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) cumple el rol de Facilitadora Regional para América Latina y El Caribe de la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN) y como tal, coordina e implementa las actividades de CDKN en la región.



Financiado por:



Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands

www.cdkn.org

e: lac@cdkn.org

t: (593-2) 223-6351 / 322-7481

Este documento es el resultado de un proyecto encargado a través de la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN). CDKN es un programa financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos en beneficio de los países en desarrollo. Las opiniones expresadas y la información incluida en el mismo no reflejan necesariamente los puntos de vista o no son las aprobadas por el DFID, la DGIS o las entidades encargadas de la gestión de la Alianza Clima y Desarrollo, quienes no podrán hacerse responsables de dichas opiniones o información o por la confianza depositada en ellas.

Esta publicación ha sido elaborada sólo como guía general en materias de interés y no constituye asesoramiento profesional. Usted no debe actuar en base a la información contenida en esta publicación sin obtener un asesoramiento profesional específico. No se ofrece ninguna representación ni garantía (ni explícita ni implícitamente) en cuanto a la exactitud o integridad de la información contenida en esta publicación, y, en la medida permitida por la ley, las entidades que gestionan la aplicación de la Alianza Clima y Desarrollo no aceptan ni asumen responsabilidad, obligación o deber de diligencia alguno por las consecuencias de que usted o cualquier otra persona actúe o se abstenga de actuar, basándose en la información contenida en esta publicación o por cualquier decisión basada en la misma.