

A background graphic consisting of a network of interconnected nodes and lines. The nodes are represented by circles of varying sizes, and the lines are thin, light-colored lines connecting these nodes. The overall pattern is a complex, organic-looking network that fills the entire page.

Sumario ejecutivo

**Las voces del Sur sobre las opciones
de políticas climáticas:** análisis y lecciones
aprendidas del cabildeo de la sociedad civil
en materia de cambio climático

Sumario ejecutivo

El cambio climático es algo que está sucediendo ahora y que ocasiona una serie de impactos, especialmente perjudiciales para las comunidades del mundo más pobres y vulnerables. Los gobiernos, a todos los niveles, son los responsables de ayudar a las comunidades a encontrar una respuesta a estos cambios, pero en realidad solo pasan a la acción cuando son presionados por la sociedad civil. Es por ello que la sociedad civil tiene un papel clave a desempeñar, tanto en términos de concienciación sobre el cambio climático, en el ámbito local y nacional, como en ayudar a los gobiernos, donantes y organizaciones internacionales a planificar un futuro constreñido por el cambio climático.

Cada vez con mayor frecuencia, organizaciones no gubernamentales y otros actores se vienen reuniendo a nivel nacional en algunos de los países más afectados por el cambio climático, para ir formando redes de sociedad civil. Estas redes han trabajado en una variedad de actividades como la concienciación sobre el cambio climático, la adaptación al cambio climático de manera que los más vulnerables salgan beneficiados, la creación de formas de desarrollo con bajas emisiones de carbono, para así contribuir a mitigar el cambio climático y mejorar el sustento local, la realización de investigaciones y la divulgación de sus resultados, la formación sobre el cambio climático, y también han influido en los procesos de planificación gubernamentales en una variedad de niveles, mediante diversas actividades de cabildeo.

Asimismo la sociedad civil se ha reunido a nivel regional en algunos lugares del mundo. Por ejemplo, tanto la Red de Acción Climática (CAN por sus siglas en inglés) de Latinoamérica, la Red de Acción Climática del Sudeste Asiático, o Sustainability Watch Latinoamérica, funcionan en un ámbito regional. Estas redes de sociedad civil han centrado gran parte de su esfuerzo de cabildeo en políticas o acciones gubernamentales específicas, pero también en procesos internacionales, donantes y, en algunos casos, el sector privado. Algunas de estas incidencias han tenido un enorme éxito, mientras que otras se encontraron con retos y obstáculos que no todos preveían como problemáticos. Los autores esperan que, reuniendo algunas de estas historias, este reporte resultará informativo, servirá de inspiración y quizá en algunos casos pondrá sobre aviso al creciente número de dedicados defensores contra el cambio climático de todo el mundo, sobre qué actividades de cabildeo han funcionado, cuáles no y dónde están otros centrando sus esfuerzos.

La definición para este informe de la palabra cabildeo es: "tratar de encontrar, junto con las personas pobres y en su representación, las causas subyacentes de la pobreza,

traer justicia y fomentar el buen desarrollo influyendo en las políticas y prácticas de los poderosos” (Shaw, 2011) y describe actividades de cabildeo que caen en dos categorías principales. La primera es establecer relaciones, también llamada ejercer presión, que trata sobre entablar relaciones con personas de autoridad, y hablar con ellas sobre temas específicos o necesidades de la comunidad. La segunda categoría es movilizar al público, llamada también hacer campaña, que trata sobre concienciar al público general sobre ciertos temas, para que ello dé lugar a una acción, como consecuencia de la creciente demanda pública.

Muchas actividades de cabildeo descritas aquí reconocen el papel fundamental de los medios de comunicación en la incidencia contra el cambio climático. El fuerte compromiso con los medios de comunicación puede facilitar el llegar a la gente corriente que podría no ser consciente de los temas destacados, pero también a las autoridades gubernamentales y a los responsables clave. Ejemplos de compromiso con los medios serían contar historias en un programa radiofónico o televisivo habitual, escribir un artículo o carta para un periódico o revista, o contarle la situación a un periodista. Últimamente las redes sociales como Facebook y Twitter también han desempeñado un papel importante en la concienciación de temas sobre el cambio climático. Para que el compromiso con los medios de comunicación resulte eficaz, es importante tener en cuenta al público objetivo y adaptar la producción de los medios al mismo. La cobertura por parte de los medios de comunicación de temas relacionados con el cambio climático ha ido en aumento estos últimos años en países vulnerables, y existe una creciente concienciación de los medios sobre estos temas, en parte debida a las actividades llevadas a cabo por redes de sociedad civil.

Las redes de sociedad civil han trabajado para influir sobre varios procesos internacionales que tienen implicaciones para el cambio climático. La mayor parte de los esfuerzos en el ámbito internacional, aunque no todos, se han centrado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés). En muchos casos la sociedad civil desempeña un papel fundamental como parte del equipo de negociación gubernamental en reuniones de la UNFCCC, formando a los negociadores o informándolos antes de cada sesión negociadora, y apoyándolos a lo largo del proceso de negociación. De forma similar, las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel importante ofreciendo retroalimentación a la sociedad civil en general una vez finalizadas las reuniones sobre el cambio climático. También se han llevado a cabo numerosos intentos de influir sobre posiciones negociadoras gubernamentales, mediante campañas de concienciación general y otros enfoques más específicos sobre temas como REDD y la financiación internacional de temas relacionados con el cambio climático.

No todo el cabildeo internacional sobre el cambio climático se ha centrado en las negociaciones sobre el mismo. Las redes han centrado también sus esfuerzos en el proceso de Río+20 y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunas redes emplean un enfoque basado en los derechos humanos en las negociaciones internacionales

sobre el cambio climático, fuera del proceso de la UNFCCC. En los últimos años las redes de sociedad civil han ampliado su campo para pasar de trabajar en actividades de cabildeo a nivel nacional e internacional, a arenas políticas de ámbito regional. Entre las regiones objetivo se encuentran Latinoamérica, el Sudeste asiático y África occidental y oriental, donde ya funcionan varios acuerdos de política conjunta que tocan temas como la planificación del desarrollo y el cambio climático, incluyendo el desarrollo con bajas emisiones de carbono, así como la planificación del suministro de servicios energéticos en un ámbito regional y de la gestión regional de las finanzas y el comercio relacionados con el cambio climático. No todos los sectores de política regional reconocidos como importantes por redes de sociedad civil tienen el cambio climático o el desarrollo con bajas emisiones de carbono como foco principal. Por ejemplo, en el Sudeste asiático es la relación entre el comercio y el cambio climático la que ha ido ganando atención.

La mayoría de las actividades de cabildeo de la sociedad civil se centran en actividades gubernamentales en un ámbito nacional. Ello puede deberse a varias razones, pero no significa necesariamente que las redes del sur no consideren a otros grupos de actores objetivos importantes para una labor de cabildeo.

El contexto nacional en el que funcionan las redes de sociedad civil es variado. Países como Bangladesh y Vietnam tienen un cierto número de políticas y programas que tratan directamente con el cambio climático, y están por delante de otros países pobres en términos de planificación para el cambio climático. Sin embargo otros países están menos avanzados a este respecto y no tienen políticas de cambio climático, planes nacionales ni estrategias sobre el tema. De todos modos, en los últimos años se han incrementado con rapidez los niveles de concienciación y priorización del gobierno sobre el cambio climático.

Las redes han adoptado una variedad de enfoques para influir sobre sus gobiernos. Han desempeñado un papel clave en hacer responsable al gobierno de las promesas hechas o los compromisos adquiridos, llamando la atención sobre el incumplimiento de estos compromisos, y abordando los problemas de la puesta en práctica. Entre los ámbitos de especial interés para las actividades de cabildeo se encuentran la gestión de desastres, la financiación y REDD. A pesar de sus muchos éxitos, a la sociedad civil no le ha resultado tan fácil como hubiera deseado influir sobre la determinación de políticas gubernamentales y su puesta en práctica. No obstante, hay material en este informe que deja claro que la sociedad civil, cuando las relaciones con el gobierno son buenas, ha tenido a menudo un impacto considerable sobre la determinación y la planificación de políticas.

Tal vez no sea algo tan corriente como las actividades de cabildeo que responsabilizan a los gobiernos sobre los compromisos adquiridos, pero también hay ejemplos de redes que los alaban, cuando es justo hacerlo, por ejemplo si los gobiernos responden ante la presión pública, emprenden sólidas acciones positivas o cumplen con sus

promesas y compromisos. Hay algunos casos en que las actividades de la sociedad civil han ido más allá de responsabilizar a los gobiernos, y han procurado cambiar, de forma activa, labores específicas, políticas o decisiones gubernamentales que han considerado contrarias al bien del país, del medio ambiente o de aquellos que son más vulnerables al cambio climático.

Las redes de sociedad civil han estado muy activas ejerciendo presión para que haya nuevas leyes, programas, políticas o estrategias, o presionando a los gobiernos para que dediquen más recursos a temas o lugares que creen han sido descuidados. Esto se puede hacer fortaleciendo programas existentes, ampliándolos para que abarquen nuevas áreas, o abogando por la ratificación de acuerdos globales ya existentes. El número de temas en los que estas labores de cabildeo se han centrado es amplio, y varía desde el desarrollo de unidades o políticas específicas para el cambio climático, a políticas relativas al acceso a la energía, el desarrollo con bajas emisiones de carbono, gestión de riesgos de desastre, emigración, REDD y gestión de los humedales. En algunos casos, la sociedad civil ha defendido con éxito unidades o políticas para el cambio climático al más alto nivel gubernamental. En otros, los esfuerzos continúan y en ciertos casos las redes reconocen que no siempre cuentan con las habilidades y recursos necesarios para conseguir los objetivos de cabildeo deseados.

Muchas redes de sociedad civil identificaron la falta de respuestas gubernamentales integradas al cambio climático como una barrera fundamental para garantizar una acción eficaz a nivel nacional. Por ejemplo, a pesar de la obvia relación entre la reducción de riesgos de desastre y la adaptación al cambio climático, las políticas nacionales a menudo resultan insuficientes para adoptar un enfoque integrado de los dos campos. Las redes por tanto han realizado labores de cabildeo para mejorar la integración entre diferentes ministerios, políticas y organismos gubernamentales responsables de temas relacionados con el cambio climático. En muchos casos ello ha implicado actividades de cabildeo para integrar el cambio climático en políticas y procesos ya existentes, pero también para integrar a actores clave, así como a otros procesos y políticas gubernamentales, en las políticas emergentes sobre el cambio climático.

La sociedad civil desempeña un papel especialmente importante para garantizar que las personas pobres y vulnerables, que tan a menudo carecen de voz política, no sean olvidadas en los procesos de determinación de políticas nacionales y planificación. Se ha realizado una gran labor de cabildeo para influir en el grado en que las comunidades pobres y vulnerables participan en los procesos de determinación de políticas relativas al cambio climático, pero también para que puedan beneficiarse de las estrategias y planes gubernamentales, existentes y emergentes, sobre el cambio climático. Un enfoque habitual es intentar influir sobre la política gubernamental apoyando proyectos piloto y empleando lo aprendido de ellos en debates y procesos de determinación de políticas más amplios. Dado que muchas ONGs miembros de

redes tienen vínculos con las comunidades pobres y su labor se centra en el desarrollo, los pequeños proyectos de desarrollo ya existentes o nuevos han sido un punto de partida obvio para quienes desean integrar los temas relativos al cambio climático en sus actividades, y con ello han formado la base para una subsiguiente labor de cabildeo.

No todas las actividades de cabildeo de las redes tienen como objetivo el ámbito de gobierno nacional. Las actividades locales tienen como meta los ámbitos locales tanto de gobierno como de comunidad, con la idea de compartir las lecciones aprendidas y aumentar proporcionalmente iniciativas piloto en una escala más amplia. Las actividades que se centran en los ámbitos locales de gobierno pueden ayudar a concienciar a las autoridades gubernamentales, y para algunos proyectos se probaron actividades de cabildeo de forma local, para ir incrementando el nivel de influencia en el ámbito nacional.

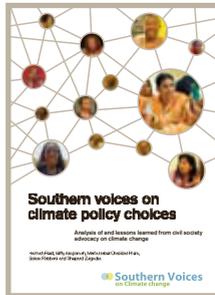
Tanto los donantes como el sector privado tienden a desarrollar su propia agenda, basada en la insuficiente interacción con las comunidades afectadas o escogidas como objetivo. Pero los recursos, tanto humanos como económicos, necesarios para cubrir todas las labores de cabildeo deseables en todos los sectores, son escasos, así que las redes se ven forzadas a limitar sus actividades y han tendido a centrar sus esfuerzos en los gobiernos nacionales y los procesos gubernamentales. Sin embargo, las financiaciones de donantes para actividades relacionadas con el cambio climático han aumentado espectacularmente en los últimos años y, con más fondos, ha crecido la necesidad de influir en cómo se gastan. Por ello muchas redes han estado trabajando para influir en la forma en que agencias de financiación de donantes multilaterales y nacionales han ofrecido apoyo en el país. En algunos casos ello ha significado intentar abogar por más fondos, y en otros tratar de influir en la distribución de los fondos disponibles y en qué temas o sectores deberían ser prioritarios. En muchos casos las organizaciones de la sociedad civil pueden influir sobre las decisiones de los donantes realizando una investigación para detectar áreas críticas que precisan el apoyo de donantes, pero que actualmente no lo tienen.

En algunos casos la sociedad civil ha adoptado un enfoque más crítico hacia las actividades de los donantes en el país y ha intentado llamar la atención sobre las acciones o procesos que no tienen en cuenta a ciertos grupos vulnerables, sobre importantes políticas nacionales y legislación existente, o sobre los planes de llevar al país por cierto camino (como aceptar un préstamo considerable), que la red no estima adecuado para un desarrollo sostenible del país o una respuesta apropiada al cambio climático. Las actividades del Banco Mundial son un buen ejemplo de ello, ya que han sufrido las críticas de redes de sociedad civil en varios países. Los procesos respaldados por fundaciones y donantes para dar un valor a las reducciones de las emisiones de carbono que se venden en el mercado del carbono también han sido objeto de fuertes críticas por parte de la sociedad civil en algunos lugares.

Los niveles de concienciación sobre el cambio climático dentro del sector privado tienden a ser mucho más bajos que los del gobierno, los medios de comunicación y otros

grupos. La reputación que tiene el sector privado sobre el respeto a los principios del desarrollo sostenible no es demasiado buena. De todos modos, el sector privado tiene mucho que contribuir y posee muchas competencias relevantes tanto a la adaptación como a la mitigación del cambio climático. Sus puntos fuertes de innovación tecnológica, diseño de infraestructuras resistentes al clima, información mejorada y sistemas de mercadeo, así como la puesta en práctica de proyectos a gran escala juntamente con el gobierno, poseen mucho potencial para ayudar a las personas a combatir el cambio climático. La necesidad de comprometerse más con el sector privado es algo que reconocen muchos grupos de la sociedad civil. No obstante, influir en el sector privado es difícil porque a fin de cuentas los negocios son básicamente motivados por el beneficio, a diferencia del punto de vista del electorado, el desarrollo sostenible filantrópico o la reducción de la pobreza. Por ello muchas actividades de cabildeo que tienen que ver con el sector privado, implican a la sociedad civil trabajando conjuntamente con empresas (en lugar de hacer campaña en su contra) y así lograr un impacto positivo, por ejemplo ofreciendo incentivos para proyectos de energía sostenible o renovable que puedan beneficiar a una comunidad.

Referencias



Reid, H., Ampomah, G., Olazábal Prera, M.I., Rabbani, G., Zvigadza, S. (2012)

Southern voices on climate policy choices: analysis of and lessons learned from civil society advocacy on climate change. IIED, London.



Shaw, S. (2011)

Why advocate on climate change? Tearfund, London.