



Asegurar la participación pública en la gobernabilidad climática

La participación pública es un elemento esencial de la gobernabilidad efectiva, y ayuda a generar confianza, aportar experiencia, fortalecer la legitimidad y acortar las brechas en materia de rendición de cuentas. La participación pública efectiva en cuestiones de cambio climático o de cualquier otro tipo presenta tres aspectos conexos: acceso a la información, que permite a la ciudadanía formarse una opinión informada; participación directa, que le otorga la posibilidad de incidir en las políticas; y control, que le permite evaluar las políticas implementadas.

Al igual que con la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), los tres factores pueden desempeñar un rol clave en la reducción de los riesgos de corrupción y las irregularidades en la administración de los recursos. Estas garantías son indispensables en materia de cambio climático, ya que se espera que para combatir este problema pronto se asignen inversiones públicas de hasta US\$ 250.000 millones —el doble de la asistencia proporcionada anualmente—. Estos fondos se enviarán a través de canales todavía experimentales a países que, en muchos casos, tienen un desempeño deficiente en la lucha contra la corrupción.

Índice

1. Identificar los obstáculos y oportunidades para la participación
2. Recomendaciones

Participación de las OSC en la CMNUCC

La participación ciudadana formal en la gobernabilidad climática se ejerce a través de la Conferencia de las Partes (Conferences of the Parties, COP), que representa a todos los Estados parte de la CMNUCC, así como en las reuniones de las Partes del Protocolo de Kyoto (CMP) y los órganos subsidiarios de la Convención.

Al igual que otras convenciones, existe una clara división de tareas entre la COP y los órganos subsidiarios de la CMNUCC. Mientras la COP se percibe como un ámbito para la adopción de políticas, los órganos subsidiarios ofrecen el espacio para la formulación de las políticas (y el análisis de cuestiones técnicas).

No obstante, actualmente la participación ciudadana en los órganos subsidiarios es informal, y esto restringe la capacidad de la sociedad civil de determinar y supervisar las decisiones sobre políticas climáticas.

1. Identificar los obstáculos y oportunidades para la participación

El sistema actual de gobernabilidad climática —que comprende diversos marcos internacionales de políticas y financiamiento climático— no cuenta con la participación de los sectores más afectados por el cambio climático ni prevé tampoco la rendición de cuentas frente a estos. Ello se debe en parte al alto grado de fragmentación en la gobernabilidad. En términos de políticas internacionales, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) es la principal plataforma para la participación ciudadana (ver recuadro lateral). Con respecto al financiamiento climático, existen diversos fondos, algunos de los cuales se encuadran en la CMNUCC, que cuentan con sus propias estructuras de gobernabilidad y vías para la participación pública.

La superación de las brechas en la participación ciudadana en cuestiones de gobernabilidad climática requiere un mayor acceso a la información, participación directa y control por parte del público. Esto ayudará a que esta participación sea efectiva y se convierta en el aspecto distintivo del sistema en general.

Acceso a la información

Una participación relevante y efectiva del público en las políticas climáticas requiere primero información accesible. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) necesitan información transparente y oportuna para tener un rol de intermediarias relevante, que representen el interés público en los procesos internacionales de toma de decisiones.

En cuanto a la COP de la CMNUCC, en general las delegaciones no pueden acceder a las declaraciones oficiales durante las reuniones plenarias debido a demoras en la entrega de documentación oficial y a los problemas de acceso del sitio web oficial. Si bien muchos Estados, aunque no todos, ofrecen información sobre participación pública a través de sus comunicaciones nacionales en virtud de la CMNUCC, no constituye un requisito para la presentación de informes. Todos estos factores generan obstáculos para la participación en las políticas de los Estados sobre cambio climático y su seguimiento. El acceso a esta información puede ayudar a impedir que intereses creados o especiales ejerzan presión mediante lobby u otras actividades, y a procurar que las declaraciones de los países formuladas a nivel internacional sean coherentes con las prácticas en el ámbito interno.

Con respecto al financiamiento climático, algunos de los fondos prevén disposiciones sobre divulgación de información. En el ámbito de la Junta Ejecutiva del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y el Fondo de Adaptación, dos mecanismos de financiamiento creados en virtud de la CMNUCC, las propuestas de proyectos deben incluir información sobre consultas efectuadas a actores relevantes en el país y sobre su participación. No obstante, no hay criterios para dicha participación y no existe ningún proceso destinado a verificar la información recibida. También hay poca información sobre los procesos de adopción de decisiones de las juntas del

MDL o el Fondo de Adaptación, así como tampoco sobre las razones por las cuales se aprueban o rechazan determinados proyectos.

Participación directa en las decisiones

La participación de las comunidades afectadas en los procesos de toma de decisiones —por ejemplo, a través de la CMNUCC o de procesos de financiamiento climático— es indispensable para asegurar la efectividad y sostenibilidad de las medidas gubernamentales de mitigación del cambio climático y adaptación a sus efectos.

No obstante, ni los órganos subsidiarios de la COP ni de la CMNUCC cuentan con una disposición formal sobre participación directa de las OSC. La práctica habitual es permitir declaraciones generales de representantes de la sociedad civil al inicio de las reuniones, pero no se les permite tomar la palabra durante los debates. Las reuniones informales convocadas por gobiernos no suelen permitir la presencia de la sociedad civil. Las reglas para la participación de OSC en las reuniones de “grupos de contacto” (en las cuales algunos aspectos específicos de las negociaciones son delegados por el presidente a personas de contacto) suelen cambiar y, cuando son “abiertas”, solo se permite la presencia de las OSC como observadoras. Esta situación restringe la posibilidad de la sociedad civil de influir en los resultados o de exigir que un determinado gobierno rinda cuentas por sus medidas.

La participación formal de la sociedad civil también es necesaria en las decisiones sobre financiamiento climático, en razón del enorme volumen de fondos y la multiplicidad de mecanismos de financiamiento. Asegurar desde un primer momento la participación del público en la asignación del financiamiento puede ayudar a establecer importantes garantías contra intereses especiales que captan los fondos y puede optimizar los esfuerzos por combatir el cambio climático.

En cuanto a los aspectos positivos, hay nuevos acontecimientos en materia de financiamiento climático que demuestran la existencia de oportunidades concretas para ampliar la participación de la sociedad civil. Por ejemplo, el nuevo Fondo Ecológico para el Clima, o Fondo Verde (Green Climate Fund), podría ofrecer una base sólida para la participación del público en la asignación del financiamiento. El fondo, creado en 2010, es el mecanismo financiero de la CMNUCC que, a partir de 2012, destinará hasta US\$ 100.000 millones al año a respaldar iniciativas de países en desarrollo para mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos. No obstante, el margen para que el público intervenga en las decisiones del fondo aún no está determinado, ya que el fondo todavía está siendo organizado (cabe mencionar que se está consultando a la sociedad civil en esta etapa).

A nivel nacional, la participación ciudadana en la toma de decisiones debe formalizarse e integrar las iniciativas nacionales de planificación y la determinación de prioridades de proyectos de mitigación y adaptación. La intervención de la sociedad civil puede ayudar a asegurar el sentido de pertenencia local y la sostenibilidad a largo plazo de los proyectos. En el contexto de la adaptación, la participación pública y los mecanismos de

Parámetros de referencia para la participación pública en la gobernabilidad climática

A partir de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, se reconoce que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados” (principio 10). Este principio fue posteriormente trasladado a otras convenciones sobre medioambiente.

Un acuerdo en particular que ha establecido un parámetro de referencia clave para la participación pública en políticas ambientales es el Convenio de Aarhus (también denominado Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medioambiente de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa).

Si bien solo puede ser ratificado por países europeos y de Asia Central, este convenio aprobado en 1998 establece los estándares más exhaustivos de participación pública en política ambiental. Los Estados parte deben adoptar todas las medidas legislativas, reglamentarias y de otro tipo que sean necesarias para asegurar la plena participación del público.

Otros procesos de la ONU también brindan ejemplos que pueden ser usados para establecer un parámetro de buenas prácticas de participación pública. Por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU estableció disposiciones claras sobre acceso ciudadano a la información, así como sobre participación en la toma de decisiones y en el control.

consulta deben ser contemplados por todos los programas de acción que están siendo formulados actualmente por países menos desarrollados para las actividades nacionales de adaptación al cambio climático (llamados Programas Nacionales de Acción para la Adaptación” (PNAA o NAPA, por sus siglas en inglés)).

No obstante, existe temor en torno al modo en que se han llevado a cabo estas y otras consultas con la sociedad civil. En el Programa de Reducción de Emisiones procedentes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (ONU REDD), lanzado en septiembre de 2008 y que está siendo aplicado en 29 países socios, se han advertido problemas relativos a la falta de inclusión de los pueblos indígenas, que no han sido capacitados ni sensibilizados acerca de sus derechos sobre la tierra ni sobre el derecho a participar en todos los procesos de toma de decisiones.

Controlar la implementación

Si bien la participación ciudadana tiene como condición previa el acceso a la información y la intervención en la formulación de políticas, también debe incluir el control público del modo en que se implementan las decisiones y los proyectos sobre cambio climático. Esto respalda la necesidad de que exista un margen suficiente para que la sociedad civil realice aportes al diseño de los marcos de monitoreo de la gobernabilidad climática, tanto a nivel nacional como global.

El marco actual de gobernabilidad climática ofrece un gran potencial para una participación más directa de los ciudadanos en actividades de monitoreo, notificación y verificación (MNV) vinculadas con la mitigación climática y los esfuerzos de adaptación. A nivel global, aún no se ha acordado cuáles son los elementos de MNV adecuados. Como resultado de esto, la sociedad civil tendrá la oportunidad de desempeñar un importante rol de supervisión si los Estados generan los canales adecuados.

Otro ámbito que requiere control ciudadano es el monitoreo de la infraestructura y la contratación pública vinculada con proyectos de adaptación, que a menudo tienen componentes de construcción. Algunas herramientas como el Sistema de Prevención de Corrupción en Proyectos (Project Anti-Corruption System, PACS), que ya ha sido utilizado con éxito en el sector público y privado para detectar sobornos y fraude en proyectos de construcción, podrían aplicarse a proyectos de adaptación. El PACS estableció una serie de estándares y modelos de contratos para prevenir la corrupción que pueden ser usados durante la vigencia del proyecto, e incluyen monitoreo independiente, procedimientos de diligencia debida (*due diligence*), transparencia, presentación de informes y control de cumplimiento.

2. Recomendaciones

La participación pública en el cambio climático permitirá a las personas desempeñar un rol relevante en la gobernabilidad climática e incidir en la formulación e implementación de las políticas sobre mitigación y adaptación. Para ello, TI recomienda adoptar las siguientes medidas:

Gobierno

- 🌐 Asegurar que los nuevos instrumentos internacionales se refieran expresamente a la “transparencia”, el “acceso a la información” y la plena “participación pública”.
- 🌐 Brindar información clara y accesible sobre políticas climáticas y el mandato de los organismos nacionales relevantes encargados de tomar decisiones, así como pautas y reglas claras para la participación pública en tales organismos.
- 🌐 Elaborar estándares internacionales, incluidos criterios de monitoreo, notificación y verificación de medidas de mitigación, adaptación y financiamiento climático, y el rol de la sociedad civil en estos procesos.
- 🌐 Incluir, en las comunicaciones nacionales a la CMNUCC, detalles sobre acceso a la información, disposiciones sobre participación pública en políticas y medidas nacionales, y ejemplos.
- 🌐 Establecer contactos activos con las comunidades afectadas y audiencias públicas sobre políticas y procesos consultivos de toma de decisiones para asegurar que se incluyan los aportes de los ciudadanos.

Secretaría de la CMNUCC

- 🌐 Publicar en el sitio web todos los borradores de resoluciones y decisiones, registros de votación y documentos de conclusiones tan pronto como sea posible.
- 🌐 Desarrollar recursos en línea más accesibles para fortalecer el acceso a la información, incluido un portal de extranet y bases de datos con opción de consulta.
- 🌐 Formalizar las buenas prácticas establecidas en COP anteriores, durante las cuales los presidentes ofrecieron reuniones informativas a la sociedad civil y los medios de comunicación.
- 🌐 Continuar dialogando con la sociedad civil para mejorar la participación pública en los procesos de gobernabilidad climática.

Sociedad civil

- 🌐 Impulsar la adopción de disposiciones que contemplen formalmente la representación efectiva de los actores interesados en todas las instituciones nacionales responsables de la política climática.
- 🌐 Continuar fomentando un rol trascendente de la sociedad civil en el desarrollo de estándares internacionales de monitoreo, notificación y verificación de las acciones nacionales de mitigación y adaptación.

Asegurar la participación pública en la gobernabilidad climática

Esta Posición sobre políticas fue elaborada por Gareth Sweeney y Craig Fagan del Departamento de Investigación y Conocimiento de la Secretaría de TI.

Las conclusiones y recomendaciones se basan en el *Informe Global de la Corrupción: Cambio climático*, publicado por TI. A menos que se indique lo contrario, todos los datos y cifras están tomados del Informe.

El IGC sobre cambio climático reúne a más de 50 destacados especialistas y profesionales para analizar los principales riesgos de corrupción relacionados con cuestiones climáticas. Para obtener más información, visite:
www.transparency.org/publications/qcr.

- Actuar a nivel internacional para conseguir que se modifiquen los métodos de trabajo de los organismos de financiamiento y que estos acepten la participación de actores interesados nacionales.
- Hacer un seguimiento de las actividades de lobby impulsadas por sectores con intereses creados, para impedir que incidan indebidamente en la política climática.
- Intercambiar información sobre buenas prácticas, más allá de las políticas climáticas y ambientales, que puedan fortalecer la participación pública en la gobernabilidad climática.

**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

Teléfono

+49-30-343820 -0

Fax

+49-30-347039 -12

Secretaría Internacional

Alt-Moabit 96

10559 Berlín

Alemania

IMPRESO EN PAPEL RECICLADO

© 2011 Transparency International. Todos los derechos reservados.

Transparency International (TI) es la organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo. A través de más de 90 capítulos en todo el mundo y una secretaría internacional en Berlín, Alemania, TI crea conciencia acerca de los efectos nocivos de la corrupción, y trabaja junto a distintos socios en el gobierno, las empresas y la sociedad civil para desarrollar e implementar medidas efectivas para combatirla. Para obtener más información, ingrese en: www.transparency.org

ISSN 1998-6432