

Sin saltarse a nadie

Un rastreo de las NDC hasta la acción climática (local)

Este documento ha sido elaborado por la Federación Alemana para el Medio Ambiente y la Conservación de la Naturaleza (BUND e.V./Amigos de la Tierra Alemania) en cooperación con el Instituto Independiente de Asuntos Medioambientales (UfU) como parte del proyecto "Fortalecer a la sociedad civil en la aplicación de políticas climáticas nacionales", financiado por la Iniciativa Internacional por el Clima (IKI).

Contacto en BUND: klimaschutz@bund.net,

Contacto en UfU: Franziska Sperfeld, franziska.sperfeld@ufu.de

El Ministerio Federal alemán de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear promueve dicha iniciativa en base a una resolución del Parlamento Federal alemán.

Los análisis, opiniones y contenido de este documento representan las opiniones de la autoría y no necesariamente la postura de BUND, UfU, IKI o la República Federal de Alemania.

Supported by:



Federal Ministry
for Economic Affairs
and Climate Action



INTERNATIONAL
CLIMATE
INITIATIVE

on the basis of a decision
by the German Bundestag

Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland



FRIENDS OF THE EARTH GERMANY



UfU

Independent Institute for
Environmental Issues

Índice

Listado de cuadros	4
Listado de imágenes	4
Listado de siglas	5
Resumen ejecutivo	7
1. Introducción	9
2. Metodología	12
2.1 Seguimiento de las NDC a nivel local	12
2.2 Análisis de la participación	13
3. Hallazgos	15
3.1 Argentina	15
3.2 Chile.....	20
3.3 Costa Rica	24
3.4 Kazajistán	28
3.5 República de Moldavia	33
4. Conclusiones	37
4.1 Barreras estructurales para la aplicación de las NDC	37
4.2 Participación y espacio cívico	41
5. Observaciones finales	43
Bibliografía.....	44

Listado de cuadros

Cuadro 1: El sector energético de Argentina.....	17
Cuadro 2: Recomendaciones para garantizar la participación de la sociedad civil en la política climática nacional en Argentina	19
Cuadro 3: Los eslabones perdidos del sector energético de Chile	22
Cuadro 4: Recomendaciones para garantizar la participación de la sociedad civil en la política climática nacional en Chile	24
Cuadro 5: Inciso: Mercados de carbono	25
Cuadro 6: Recomendaciones para garantizar la participación de la sociedad civil en la política climática nacional en Costa Rica.....	28
Cuadro 7: Central solar de Burnoye-1 (Kazajistán)	31
Cuadro 8: Recomendaciones para garantizar la participación de la sociedad civil en la política climática nacional en Kazajistán.....	32
Cuadro 9: Recomendaciones para garantizar la participación de la sociedad civil en la política climática nacional en Moldavia.....	35

Listado de imágenes

Imagen 1: Estructura de la Respuesta Climática en Chile, fuente: Fuentes Pereira (próxima publicación)...	21
Imagen 2: Central solar de Burnoye-1 en la región de Zhambyl (Kazajistán Meridional), fuente: https://rodinaeg.com/projects/burnoye/	30

Listado de siglas

4C – Consejo Científico de Cambio Climático

5C – Consejo Consultivo Ciudadano de Cambio Climático

BERD – Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo

CAE – Consejo Asesor Externo

CELAR – Cooperativa de Provisión de Obras y Servicios Públicos Limitada y Crédito de Armstrong

CIDSE – Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad (Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité)

CODEFF - Comité Nacional Pro Defensa de la Flora y Fauna

COFEMA – Consejo Federal del Medio Ambiente

CORECC – Comités Regionales de Cambio Climático

CMNUCC – Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

CSF – Central Solar Fotovoltaica

DCC – Dirección de Cambio Climático

EAE – Evaluación Ambiental Estratégica

ECLP – Estrategia Climática de Largo Plazo

EDBE – Estrategia de Desarrollo con Bajas Emisiones

EIA – Evaluación de Impacto Ambiental

ELP – Estrategia a Largo Plazo

ETICC – Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático

FER – Fuentes de Energía Renovable

GEI – Gas de efecto invernadero

GNCC – Gabinete Nacional del Cambio Climático

IBA – Informes Bienales de Actualización

INDC – Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (Intended Nationally Determined Contribution)

IPC – Índice de Percepción de la Corrupción

IPCC – Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático

MIDR – Ministerio de Infraestructuras y Desarrollo Regional

NDC – Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (Nationally Determined Contribution)

OSC – Organización de la Sociedad Civil

PAG – Plan de Acción del Gobierno

PANAYCC – Plan de Acción Nacional de Agricultura y Cambio Climático

PANByCC – Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático

PANlyCC – Plan de Acción Nacional de Industria y Cambio Climático

PDBE – Programa de Desarrollo con Bajas Emisiones

PNA – Plan Nacional de Adaptación

PNAYMCC – Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático

PNUMA – Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PRIER – Proyecto de Redes Inteligentes con Energías Renovables

RAMCC – Red Argentina de Municipios Frente al Cambio Climático

RCDE UE – Régimen de comercio de derechos de emisión de la UE

SECAP – Plan de Acción para la Energía Sostenible y el Clima (Sustainable Energy and Climate Action Plan)

SEPLASA – Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial

SLAPP – Litigios Estratégicos contra la Participación Pública (Strategic Lawsuits Against Public Participation)

SNICC – Sistema Nacional de Información sobre el Cambio Climático

SNV – Seguimiento, Notificación y Verificación

UfU – Unabhängiges Institut für Umweltfragen (Instituto Independiente de Asuntos Medioambientales)

UTCUTS – uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura

VE – Vehículo eléctrico

Resumen ejecutivo

El 2023 será el año del primer “Balance Mundial”, un ejercicio que se centra en evaluar los avances generales de las Partes signatarias del Acuerdo de París en la tarea de atajar la crisis climática y mantener el calentamiento global “muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales”.¹

Existe una necesidad urgente de reducir de forma drástica las emisiones, pero la aplicación de medidas adecuadas para ello está muy lejos de lograrlo. Con las políticas actuales² en vigor no cabe más que esperar que la temperatura aumente hasta 2,8 °C para finales de este siglo. Incluso cumpliendo totalmente con los compromisos actuales, se prevé un aumento de temperatura hasta los 2,4-2,6 °C. Para salvar esta enorme distancia es necesaria una transformación justa y rápida de nuestros sistemas que incluya objetivos internacionales y acciones climáticas concretas a todos los niveles. Las consecuencias de la crisis climática siguen agravándose más rápido de lo esperado, afectando de forma desproporcionada a las personas más vulnerables, especialmente en los países del Sur global. Para poder garantizar el bienestar de todas las personas y el planeta es primordial cerrar esa brecha y aplicar las políticas adecuadas. Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), incluidas en el Acuerdo de París, son una herramienta clave para reforzar la protección climática. En consecuencia, el presente informe evalúa cómo se están aplicando las NDC en programas nacionales, provinciales y locales, así como en planes y estrategias que llevan al desarrollo de políticas y proyectos locales. Se han identificado una serie de barreras estructurales que impiden este proceso.

El presente informe evalúa además el efecto de las medidas climáticas aplicadas a nivel local sobre los compromisos nacionales e internacionales y pone bajo la lupa sus consecuencias y repercusiones sociales sobre las comunidades. Se han investigado los requisitos previos para que se dé una participación significativa de la sociedad civil en política climática, analizando factores como la presencia de estructuras legales participativas y prácticas inclusivas concretas para la formulación de políticas. El documento pone de manifiesto la importancia de fomentar dichas condiciones para promover el compromiso y la participación activa en la toma de decisiones en materia climática.

Para examinar dichas cuestiones fundamentales el informe se ha basado en diez estudios realizados entre el otoño de 2022 y la primavera de 2023 por equipos de investigación locales de Argentina, Chile, Costa Rica, Moldavia y Kazajistán.

¹ Acuerdo de París, artículo 2a, https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf (último acceso: 24 de mayo de 2023).

² Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2022). Informe sobre la Brecha de Emisiones 2022: La ventana se está cerrando – La crisis climática requiere de una transformación rápida de las sociedades humanas. Nairobi, <https://www.unep.org/es/resources/informe-sobre-la-brecha-de-emisiones-2022>

Los estudios se realizaron por encargo de la Federación Alemana para el Medio Ambiente y la Conservación de la Naturaleza (BUND e.V./ Amigos de la Tierra Alemania) y el Instituto Independiente de Asuntos Medioambientales (UfU).

Dependiendo de las diferencias regionales, en todos países mencionados se identificaron las siguientes barreras estructurales **a la implementación y notificación de políticas climáticas internacionales a nivel nacional, regional y local:**

- 1) Falta de datos suficientes.
- 2) Debilidad de las instituciones estatales y/o falta de financiación suficiente.
- 3) Prioridades gubernamentales cambiantes.
- 4) Incoherencias verticales y horizontales en las estructuras gubernamentales.
- 5) Falta de conocimiento y concienciación.

Además, se han observado las siguientes **barreras estructurales a la participación significativa de la sociedad civil:**

- 1) Violencia contra activistas.
- 2) Acceso limitado a la información.
- 3) Falta de marcos legales.
- 4) Corrupción y falta de confianza en el gobierno.

Cuando el liderazgo político mundial reconozca la necesidad urgente de abordar la crisis climática, especialmente en países que históricamente han contribuido a ella, podremos empezar a superar las barreras a la aplicación adecuada de las NDC y a la participación de la sociedad civil mencionada más arriba. No obstante, se han de tener en cuenta las diferentes condiciones de cada región y cada comunidad en todo el mundo. Resulta primordial realizar más estudios e incluir las voces de quienes sufren las consecuencias de las políticas climáticas a nivel local para que exista una perspectiva global y se apliquen las medidas climáticas de forma efectiva. Para ello hay que establecer prioridades en todos los países para que las soluciones falsas y peligrosas vinculadas a un sistema corrupto y basado en el lucro no reciban apoyo. Deberíamos centrarnos en forjar un futuro justo que sitúe en el centro el bienestar de todas las personas. Es necesario que las autoridades políticas y decisorias comprendan estas cuestiones y trabajen en aras de la transparencia, la inclusividad y la participación significativa en la política climática. Así podremos emprender acciones efectivas y justas para atajar la crisis climática.

1. Introducción

En 2015 las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) convinieron el Acuerdo de París. Para poder contener los efectos más graves del cambio climático se estableció el objetivo general de limitar el calentamiento global “muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales”.³ Los países en desarrollo y los pequeños estados insulares, los más vulnerables frente los efectos devastadores de la crisis climática y al mismo tiempo los que menos han contribuido a ella, ya venían reclamando este límite desde hacía mucho tiempo. En el Protocolo de Kioto, Acuerdo que precede al de París, ya se hacía una distinción clara entre países desarrollados (Anexo I) y países en vías de desarrollo (Anexo II), y se imponía la obligación a los países del Anexo I de reducir sus emisiones en conformidad con el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”. Esta distinción reconocía el hecho de que los países ricos industrializados habían emitido la mayoría de las emisiones de GEI desde la Revolución Industrial y, por ello, cargaban con una mayor responsabilidad de reducir sus emisiones y limitar el calentamiento global. Sin embargo, el Acuerdo de París dejó de lado esta diferenciación y estipuló que todos los países signatarios debían establecer sus propios objetivos climáticos como parte de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), que debían actualizarse cada cinco años con miras a establecer objetivos cada vez más ambiciosos. Así, el Acuerdo de París atiende a un planteamiento ascendente en vez de imponer objetivos de reducción de emisiones específicos a los países signatarios. Esto deja entrever que algunos principios de equidad fundamentales, como la responsabilidad histórica, han dejado de ser prioritarios, y que el principio consensuado de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas y Respectives Capacidades corre el riesgo de ser socavado.⁴

De acuerdo con este planteamiento, es importante garantizar la transparencia y motivar a los países para que refuercen seriamente sus objetivos y avancen con su aplicación a una velocidad que permita cumplir con el límite de temperatura de 1,5 °C que establece el Acuerdo de París. Los Balances Globales constituyen una herramienta clave para llevar esto a cabo. El primero se ha programado para 2023. Los Balances Globales pretenden evaluar los progresos colectivos de las partes signatarias del Acuerdo de París en el camino hacia la consecución de sus objetivos a largo plazo, además de identificar deficiencias y establecer nuevas vías más adecuadas.

Incluso antes de haberse realizado el primer Balance Global resulta evidente que tanto las ambiciones climáticas generales como la implementación de los compromisos y objetivos

³ Acuerdo de París, artículo 2a, https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf (último acceso: 24 de mayo de 2023).

⁴ El Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas y Respectives Capacidades (CBDR-RC, por sus siglas en inglés), declarado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), reconoce que los países, a los que se refiere como partes, tienen diferentes responsabilidades y capacidades para abordar los efectos adversos del cambio climático. Sin embargo, subraya que todos los países tienen la obligación colectiva de abordar el cambio climático, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (último acceso: 3 de julio de 2023), en inglés.

existentes son insuficientes. El Informe sobre la Brecha de Emisiones del PNUMA de 2022 estima que las políticas actuales sitúan al mundo en la senda de los 2,8 °C de calentamiento global.⁵ Esta previsión no tiene en cuenta que, por lo general, las políticas climáticas no son lo suficientemente ambiciosas y tampoco se aplican de manera adecuada. Por ejemplo, Alemania lleva varios años seguidos sin cumplir sus objetivos climáticos.⁶

El objetivo del presente artículo es compilar las barreras estructurales que obstaculizan la implementación de los compromisos climáticos internacionales en varios países, tanto verticalmente (desde el nivel nacional al local) como horizontalmente (entre diferentes ámbitos políticos). No obstante, este documento no examina las ambiciones climáticas generales ni establece directrices para encauzar las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) hacia una senda justa que limite el aumento de temperatura a 1,5 °C.

Con este fin, equipos de investigación locales han llevado a cabo cinco estudios de caso en Kazajistán, Moldavia, Argentina, Costa Rica y Chile. Dichos estudios se han realizado por encargo de la Federación Alemana para el Medio Ambiente y la Conservación de la Naturaleza (BUND e.V./ Amigos de la Tierra Alemania). Se ha investigado tanto la aplicación de las políticas climáticas internacionales a nivel nacional, regional y local como la rigurosidad en la presentación de informes en el marco de la CMNUCC.

En un sistema democrático la participación de la sociedad civil es fundamental, puesto que preserva valores democráticos, garantiza la responsabilidad, promueve los derechos humanos, facilita la gobernanza eficiente y empodera a la ciudadanía para influir activamente en decisiones que afectan a sus vidas. Un aspecto esencial en la formulación y aplicación de políticas climáticas exitosas es la participación de la sociedad civil. Los actores de la sociedad civil aportan perspectivas muy valiosas sobre las necesidades y opiniones de sus respectivas comunidades, garantizando así que la política climática esté arraigada en las realidades locales. La participación significativa de la sociedad civil en las distintas fases de la elaboración de políticas también puede fomentar la aceptación de las medidas acordadas.⁷ Por eso los equipos de investigación locales de los respectivos países realizaron un segundo bloque de estudios cuyo objetivo era investigar las condiciones para la participación en materia climática, es decir, si existe un marco legal para la participación o prácticas concretas para la formulación participativa de políticas. Este segundo bloque de estudios se realizó por encargo del Instituto Independiente de Asuntos Medioambientales (UfU).

El presente documento pretende aportar una visión comparativa de los diez estudios. En primer lugar, se expone la metodología empleada en ambos bloques de estudios. Después se analizan los

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2022). Informe sobre la Brecha de Emisiones 2022: La ventana se está cerrando – La crisis climática requiere de una transformación rápida de las sociedades humanas. Nairobi, <https://www.unep.org/es/resources/informe-sobre-la-brecha-de-emisiones-2022>

⁶ Agencia Federal de Medio Ambiente de Alemania. Objetivos de reducción de GEI de Alemania, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasminderungsziele-deutschlands#internationale-vereinbarungen-weisen-den-weg> (último acceso: 27.06.2023, 10:27), en alemán.

⁷ BUND (2019). [Civil Society Engagement for Ambitious NDCs](#). (Participación de la Sociedad Civil para unas NDC ambiciosas, en inglés).

principales hallazgos de cada uno de los países y se presentan ejemplos de los respectivos sectores energéticos. El artículo concluye con el análisis de algunas cuestiones fundamentales para identificar las barreras estructurales comunes a la implementación exitosa de las NDC y la presentación de informes sobre acción climática, así como factores que obstaculizan la participación significativa de la sociedad civil.

2. Metodología

Este artículo resume los hallazgos de diez estudios realizados en cinco países: Argentina, Chile, Costa Rica, Kazajistán y la República de Moldavia. Cinco de los estudios se llevaron a cabo por encargo de la Federación Alemana para el Medio Ambiente y la Conservación de la Naturaleza (BUND e.V./ Amigos de la Tierra Alemania) para estudiar la concordancia entre las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) y las medidas climáticas locales justas en dichos países. Los otros cinco estudios se realizaron por encargo del Instituto Independiente de Asuntos Medioambientales (UfU) para identificar el grado de participación de la sociedad civil en la acción climática en los mismos países. Los estudios se elaboraron entre noviembre de 2022 y mayo de 2023. A continuación, se presenta un resumen de la metodología empleada en los dos bloques de estudios.

2.1 Seguimiento de las NDC a nivel local

El primer bloque de estudios se centró en el vínculo entre las NDC y las medidas climáticas locales. El objetivo de estos estudios era **(1)** analizar si los compromisos climáticos internacionales se traducen en planes nacionales en los cinco países escogidos y en estrategias que resulten en medidas climáticas locales (políticas y proyectos concretos). Los estudios también apuntaban a **(2)** entender cómo las políticas y acciones climáticas aplicadas a nivel local se reflejan en los compromisos climáticos nacionales e internacionales. Por último **(3)**, los estudios investigan las repercusiones sociales de la acción climática local, especialmente en el sector energético, basándose en los principios rectores para la justicia climática desarrollados por CIDSE.⁸

Para garantizar la comparabilidad todos los estudios han seguido la misma estructura de investigación. No obstante, hay que recordar que estamos ante contextos nacionales muy diferentes, por lo que se han tenido que realizar pequeños ajustes para compensar las irregularidades en la disponibilidad y la calidad de la información.

La investigación se estructuró de la siguiente manera:

- a)** investigación documental de documentos públicos disponibles relacionados con la planificación (NDC, políticas nacionales, planes, etc.) e informes (comunicados oficiales de la CMNUCC, Informes Bienales de Actualización, etc.);
- b)** obtención de documentos adicionales a través de los mecanismos del “derecho a la información”;
- c)** entrevistas con representantes gubernamentales/del sector público;

⁸ Véanse los principios rectores SER desarrollados por CIDSE: La Urgencia Climática, p. 9, <https://www.cidse.org/2018/09/19/the-climate-urgency-setting-sail-for-a-new-paradigm/> (último acceso: 31 de mayo de 2023), en inglés.

d) estudios de caso detallados sobre dos o más proyectos energéticos (investigación documental, entrevistas, visitas de campo) y discusión sobre cómo se han implementado los principios rectores para la justicia climática desarrollados por CIDSE.

La metodología empleada en este estudio se sirve de tres criterios para evaluar las políticas y las acciones climáticas:

Transparencia: Se hace un seguimiento y un análisis de los compromisos climáticos internacionales para evaluar si concuerdan con las políticas climáticas locales, así como de la aplicación de dichas políticas a nivel vertical (desde lo nacional a lo local) y horizontal (entre los diferentes ámbitos políticos). La intención es comprender los mecanismos y la coherencia de la política climática nacional en los distintos niveles y sectores. Se ofrece una visión general de su aplicación local, presentando los planes existentes o señalando su ausencia. Se utiliza un sistema tipo semáforo para evaluar la coherencia y consistencia de la aplicación de los objetivos de las NDC.

Notificación: Se examinan los informes de notificación sobre la aplicación de políticas climáticas, teniendo en cuenta las líneas de organización verticales y horizontales. Aquí se incluye la evaluación de la frecuencia con la que los países han notificado sus avances en la implementación de las políticas climáticas que han suscrito. También se ha estudiado en qué medida se puede hacer un seguimiento de cómo se reflejan los avances notificados en la aplicación de medidas a nivel local. Se utiliza un sistema tipo semáforo para calificar la consistencia de dichos informes de notificación.

Acción: Se examina la aplicación de las NDC prestando especial atención al sector energético para determinar si se ha llevado a cabo aplicación alguna y si se ha realizado de manera socialmente justa. Para ello se han realizado investigaciones exhaustivas de proyectos seleccionados de energía renovable que representan ejemplos de buenas prácticas de acuerdo con los principios SER de CIDSE. Los hallazgos se han ilustrado mediante un mapa para aportar contexto geográfico. También se han utilizado planillas para presentar los criterios de los principios SER y facilitar la comparación de buenas prácticas entre países.

En resumen, esta metodología pretende evaluar de forma exhaustiva la transparencia, la notificación y la aplicación de políticas climáticas, así como aportar valiosas claves sobre su coherencia, consistencia y concordancia con prácticas sostenibles y socialmente justas.

2.2 Análisis de la participación

El objetivo del segundo bloque de estudios, encargado por el UfU, consiste en investigar las condiciones en torno a la participación en materia climática. Por ejemplo, si existen bases legales que regulan la participación y prácticas concretas participativas para contribuir a la formulación de políticas.

El estudio se basa en:

a) la investigación documental: análisis de informes, artículos científicos, estudios y bibliografía secundaria;

b) y los resultados de los grupos de trabajo focales y de las entrevistas semiestructuradas a especialistas que tuvieron lugar en cada uno de los países durante la primavera de 2023. Las personas participantes y entrevistadas eran representantes de OSC, ministerios, instituciones científicas, fundaciones, así como programas y organizaciones internacionales.

El propósito tanto de la investigación documental como de las entrevistas y los grupos focales fue evaluar el contexto y las posibilidades de participación de las OSC en las políticas climáticas nacionales, identificando los obstáculos actuales a la participación y planteando maneras de superarlos.

Estos estudios se basan en un sistema de evaluación desarrollado previamente. En una investigación anterior de UfU (2020), que analizaba cuestiones similares en Colombia, Georgia y Ucrania, se desarrolló un sistema de evaluación estandarizado.⁹ Este sistema está fundamentado en bibliografía internacional sobre la participación de la sociedad civil y el espacio cívico, así como en los hallazgos y conclusiones de diversos estudios de caso. El sistema de evaluación cuenta con 25 indicadores para evaluar tanto las condiciones generales de participación como las oportunidades y las prácticas concretas en los países analizados. Así, se obtiene una puntuación por cada uno de los indicadores utilizando una variedad de métodos, como respuestas escalonadas, respuestas sí/no y, en el caso de algunos indicadores, índices existentes como el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC).¹⁰

Los estudios conllevaron un análisis exhaustivo de la bibliografía relevante, analizando las vías de las que disponen los individuos para participar en iniciativas relacionadas con el clima, plataformas de participación civil y las políticas aplicadas por los diferentes países para combatir el cambio climático. El sistema de evaluación se utilizó para analizar las condiciones y las oportunidades específicas de participación en cada país, creando la base para la realización de informes nacionales. Estos informes nacionales, que se ciñen a una estructura acordada previamente y se rigen por una serie de cuestiones clave específicas, ofrecen recomendaciones relacionadas con el marco político general y las instituciones encargadas de abordar el cambio climático. Finalmente se identifican los ámbitos que pueden mejorarse para promover una mayor participación de la sociedad civil y aumentar la voluntad de abordar las cuestiones climáticas.

⁹ Espacio cívico para la participación en política climática en Colombia, Georgia y Ucrania (2022), <https://www.ufu.de/en/civic-space-for-participation-in-climate-policies/> (último acceso: 31 de mayo de 2023). En inglés.

¹⁰ Para más información sobre el sistema de puntuación y su desarrollo, véase *ibid.*

3. Hallazgos

3.1 Argentina

Argentina presentó su primera NDC en 2015, que reemplazó en 2021 por una propuesta más adecuada en forma de una Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional actualizada. En noviembre de 2022 el país presentó su esperada Estrategia a Largo Plazo (ELP), mediante la cual limitaba sus emisiones a 349MtCO₂ para 2030 y confirmaba su objetivo de emisiones netas cero para 2050. Sin embargo, el éxito de esta propuesta depende en gran medida de las partidas presupuestarias nacionales destinadas a la acción climática.

El país ha desarrollado un amplio paquete de normas jurídicas y leyes, sin embargo, existen importantes obstáculos para su aplicación concreta. La crisis económica atenaza a Argentina, lo que genera dificultades para cumplir con las concesiones internacionales, especialmente en las provincias y en el contexto más local. El país está atrapado en una compleja matriz energética que exige la expansión y promoción de los combustibles fósiles para hacer frente a las graves desigualdades sociales existentes. La deuda externa mantiene no sólo a la política climática sino a todo el escenario político en una relativa incapacidad de acción¹¹ -por ejemplo, el gas fósil es necesario tanto para el pago de la deuda externa como para la transición energética (Tierra Nativa, 2023).

3.1.1 Seguimiento de las NDC a nivel local

Argentina ha creado el Gabinete Nacional del Cambio Climático (GNCC), un órgano de gobierno nacional para desarrollar y aplicar de forma coordinada y consensuada el Plan nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNAyMCC), así como todas las políticas públicas relacionadas y compromisos internacionales. En este contexto se han desarrollado varios planes nacionales de respuesta al cambio climático. Estos planes se organizan por sectores y en torno a seis objetivos estratégicos: la conservación de la biodiversidad y los bienes comunes, la gestión sostenible de los sistemas alimentarios y los bosques, la movilidad sostenible, territorios sostenibles y resilientes, la transición energética y la transición productiva.

Las políticas argentinas establecen también el desarrollo de Planes de Respuesta (provinciales) Jurisdiccionales: planes de adaptación y mitigación que deben elaborarse para las 23 provincias del país. La constitución del país reconoce el carácter federal de Argentina y otorga a las provincias la titularidad inicial y la gobernanza sobre sus recursos naturales. En consecuencia, Argentina ha creado un organismo permanente, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) para garantizar la coordinación entre las provincias y el gobierno federal en la articulación de políticas climáticas integradas (Tierra Nativa, 2023). No obstante, aunque existe,

¹¹ "HAY QUE PAGAR LA DEUDA, CUESTE LO QUE CUESTE", Anfibia (2023), <https://www.revistaanfibia.com/hay-que-pagar-la-deuda-cueste-lo-que-cueste/> (último acceso: 09 de octubre 2023)

en teoría, una estructura que puede propiciar la gobernanza climática, la aplicación de las medidas climáticas se ha quedado atrás. Existen varios motivos para ello:

A pesar de que el PNAyMCC constituye una herramienta de planificación integral y detallada que establece objetivos concretos, dichos objetivos se corresponden con las políticas económicas y productivas anunciadas en los últimos años. Las prioridades de los gobiernos regionales están fuertemente ligadas a sus respectivas estructuras de producción, lo cual se hace patente tanto en el grado de institucionalización de las cuestiones climáticas como en el interés nacional por desarrollar infraestructuras para combustibles fósiles. En cuanto al cambio climático, solo ocho de las 23 provincias lo han identificado como una responsabilidad ministerial, mientras que en las provincias restantes se ha asignado esta responsabilidad a niveles inferiores de la administración.

Por otra parte, la aplicación de políticas climáticas adecuadas en Argentina depende en gran medida de la financiación climática internacional, a través de la cual se exige a los países ricos del Norte global que asuman parte de su responsabilidad histórica. La falta de pago de las promesas financieras (lejos de ser suficientes), y la presión de la deuda externa impide así una política climática adecuada en Argentina.¹² Por ejemplo, muchas de las medidas establecidas en el PNAyMCC no cuentan con presupuesto para su implementación; y el desarrollo de planes de respuesta regionales se estanca a menudo debido a la falta de financiación. Todo esto afecta, a su vez, a la capacidad de informar sobre los objetivos climáticos nacionales y su aplicación a nivel regional y local.

Como resultado, mientras el sector extractivo (p. ej., la producción de litio) crece a pasos agigantados debido a la inversión privada (sobre todo internacional), la aplicación de regulaciones se ha quedado atrás. Así, la inversión privada influye cada vez más en la política climática como fuerza impulsora y rectora de las medidas de protección del clima, lo que significa dar prioridad a los intereses del sector privado. En una nación donde las decisiones sobre la explotación de recursos recaen en las provincias, las grandes corporaciones transnacionales tienen que negociar con los gobiernos locales para acceder a los recursos naturales. La inmensa influencia del poder económico en la agenda pública no puede pasarse por alto en estas discusiones. La inversión privada no reglamentada conlleva el problema de la exclusión de voces. Esto se refleja en la baja representación de la sociedad civil en el desarrollo de planes nacionales sectoriales que tienen un fuerte vínculo con el sector extractivo. Tal es el caso de los planes vinculados a las actividades Agrícola y Minera donde, la impronta del poder corporativo de ambos sectores, derivó en políticas climáticas moderadas (véase Cuadro 1: El sector energético de Argentina).

El sector energético de Argentina

En cuanto a la aplicación justa de medidas climáticas en consonancia con normativas nacionales, la situación en el sector energético argentino resulta ambigua. En algunos casos la producción energética cuenta con la aceptación y el apoyo de los gobiernos locales y regionales a través de medidas y regulaciones participativas, como es el caso del proyecto PRIER. En otros, la producción energética tiene

¹² G7 owes huge \$13 trillion debt to Global South, <https://www.oxfam.org/en/press-releases/g7-owes-huge-13-trillion-debt-global-south>. (último acceso: 20 de septiembre de 2023). En inglés.

efectos devastadores sobre los ecosistemas y las comunidades locales, no aporta beneficios y elude las regulaciones (porque no las hay).

En la localidad de Armstrong, en la Provincia de Santa Fe, la cooperativa eléctrica Provisión de Obras y Servicios Públicos Limitada y Crédito de Armstrong (CELAR) se ha embarcado en una iniciativa para la producción sostenible de electricidad: el Proyecto PRIER (Proyecto de Redes Inteligentes con Energías Renovables). La ciudad ha construido un parque eólico y ha instalado sistemas de generación de energía en cincuenta viviendas en cooperación con agencias gubernamentales. PRIER es un proyecto piloto de generación de electricidad mediante paneles fotovoltaicos y la generación distribuida de energía renovable, integrando la energía solar y eólica en la red eléctrica. La iniciativa pretende promover la participación ciudadana y la soberanía energética, permitiendo a la comunidad local decidir el tipo de producción energética y su finalidad. El proyecto incluye la instalación de redes inteligentes combinándolas con las convencionales para gestionar el uso de la energía renovable. La participación ciudadana es un factor fundamental, puesto que los paneles se instalan en los tejados de los miembros de la comunidad. La cooperativa pretende compartir sus recursos y experiencia con otras cooperativas para que puedan replicar el proyecto. La iniciativa también promueve el diálogo público sobre la gestión de los servicios, ofrece formación en torno a las energías renovables y colabora con las autoridades locales en la planificación energética urbana.

Un ejemplo de la tendencia contraria es el proyecto de extracción de litio de la compañía minera china Zijin en la región de Catamarca, conocido como el Proyecto 3Q. Este proyecto tiene graves repercusiones medioambientales y sociales. Argentina posee valiosos recursos naturales necesarios para la producción de baterías de litio, pero la fabricación y el uso de vehículos eléctricos (VE) son muy limitados, localizándose principalmente en países desarrollados. El plan nacional por el clima de Argentina incluye la promoción de VE para el transporte público, pero muchas comunidades, como la de Fiambalá, en la que realiza operaciones la empresa china, todavía no tienen acceso a la electricidad. Estas comunidades se sienten ignoradas en una transición energética que sacrifica su tierra, su salud y su bienestar. Se está extendiendo cada vez más la opinión de que "Catamarca se está convirtiendo en otra zona sacrificada en nombre de una transición energética que ha sido planeada y diseñada sólo para los países del Norte" (testimonio local, abril 2023).

El cumplimiento de las leyes medioambientales locales es limitado, ya que su vigilancia es competencia de las autoridades mineras provinciales y no del Ministerio de Medio Ambiente. Por eso, el proceso de monitoreo es problemático en cuanto a la objetividad y la rendición de cuentas. A pesar de que el gobierno provincial es responsable de garantizar una supervisión objetiva mediante mecanismos independientes, se permite a la empresa evaluar sus propias actividades. Este sistema de autoevaluación se basa en información aportada por la propia compañía, lo que pone en duda la transparencia y la precisión del proceso de evaluación. Las comunidades locales y las personas que residen cerca de proyectos de extracción de litio han advertido de la manipulación, la falta de información pública y la limitada participación ciudadana. En 2021 se realizó en Fiambalá la primera audiencia pública del proyecto 3Q de la minera Zijin. Las asambleas locales denunciaron que no recibieron acceso a la información con la suficiente antelación para su revisión y que las audiencias públicas no garantizaban una participación ciudadana efectiva. De acuerdo con B.F., una persona residente que quiso participar, las audiencias se parecían más a una colaboración entre el gobierno, la empresa (entonces llamada Liex) y su personal, que a un foro neutral.

Cuadro 1: El sector energético de Argentina

A nivel municipal, las políticas climáticas no están centralizadas; en cambio, la gobernanza depende de las relaciones entre provincias y municipios. Para asegurar la transparencia y

coherencia en el seguimiento de los compromisos nacionales de reducción de emisiones, las provincias adoptan el PNAyMCC como marco para desarrollar las políticas municipales. Sin embargo, solo 9 de las 23 provincias disponen ahora de un plan de respuesta (11 en curso, 3 sin plan). Aunque existe una coalición de 285 municipios, la llamada Red Argentina de Municipios Frente al Cambio Climático (RAMCC), ésta carece de carácter gubernamental. Sus planes de acción locales, que en principio ya se están aplicando, no están coordinados con los planes nacionales de respuesta al cambio climático.

Esto plantea la cuestión de en qué medida se basa la acción climática en Argentina en las NDC, en particular en el ámbito local. Es decir, qué medidas climáticas se mencionan en los informes de Argentina a la CMNUCC, y cuáles simplemente no se incluyen. El país ha desarrollado el Sistema Nacional de Información Sobre el Cambio Climático, una herramienta clave para promover la transparencia y divulgar información. Además, el PNAyMCC está desarrollando un sistema de monitoreo conjunto de mitigación y adaptación. Argentina hace un seguimiento del progreso en sus NDC a través de inventarios de GEI, comunicados nacionales, e Informes Bienales de Actualización (IBA) (Tierra Nativa, próxima publicación); y exige a cada provincia establecer un sistema para medir sus emisiones de GEI. Sin embargo, actualmente no hay información pública disponible sobre cómo se está progresando.

Al analizar el IBA y la Tercera Comunicación Nacional, se ponen de manifiesto varias conclusiones. En primer lugar, existe una alineación y coherencia con los compromisos internacionales en materia de política de cambio climático. Sin embargo, en cuanto a las medidas y estrategias específicas para la reducción de emisiones, estos informes se quedan cortos, al carecer de una identificación exhaustiva a nivel local. Si bien algunas provincias expresan su compromiso con futuros planes de respuesta para la medición y el monitoreo, faltan detalles respecto de la asignación presupuestaria a nivel jurisdiccional. Aunque se mencionan algunas provincias, no se describen las medidas en curso o previstas. Además, los progresos notificados en la aplicación de estas medidas no se actualizan públicamente (ibid).

3.1.2 Espacio cívico y participación de la sociedad civil

Según varios observadores internacionales la ausencia de guerras o conflictos armados con repercusiones serias sobre la vida cotidiana¹³ y la salvaguarda fundamental de la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación hacen de Argentina un lugar relativamente seguro para el activismo¹⁴ (Instituto Independiente de Asuntos Medioambientales, próxima publicación). Aun así, el espacio cívico sigue estando limitado y existen violaciones ocasionales de los derechos

¹³ Instituto de Investigación de Conflictos Internacionales de Heidelberg (2020). Barómetro de conflictos 2021, <https://hiik.de/conflict-barometer/current-version/?lang=en> (último acceso: 31 de mayo de 2023).

¹⁴ Monitor CIVICUS (11 de enero de 2023). Argentina, <https://monitor.civicus.org/country/argentina/> (último acceso: 20 de febrero 2023).

civiles¹⁵, además de una incidencia relativamente alta de la corrupción (percibida).^{16 17} Existen varias leyes y estrategias nacionales que promueven la educación medioambiental para la ciudadanía y para funcionarios públicos de todos los niveles y de todas las edades.

Recomendaciones para garantizar la participación de la sociedad civil en la política climática nacional en Argentina

- Garantizar una mayor transparencia en espacios institucionales para la ciudadanía y la participación de las OSC en la formulación de políticas climáticas.
- Lograr una mayor transversalidad mediante la participación activa de ministerios y organismos gubernamentales en formatos participativos con las OSC.
- Garantizar una mayor federalización, así como la representación de las provincias, territorios y comunidades más vulnerables.
- Fortalecer y aumentar la educación y la formación medioambiental y climática.
- Reformar los sistemas de audiencias públicas, garantizando que sus resultados se adopten de forma vinculante, y aumentando los recursos (económicos) para su aplicación.

Cuadro 2: Recomendaciones para garantizar la participación de la sociedad civil en la política climática nacional en Argentina

En Argentina la participación en cuestiones medioambientales y climáticas se basa en la Ley General del Ambiente (No. 25675), la Ley de libre acceso a la educación pública ambiental (No. 25831) y la Ley de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático (No. 27520). Además, el país firmó y ratificó el Acuerdo de Escazú¹⁸, el primer tratado regional medioambiental de derechos humanos de América Latina y el Caribe. Se negoció y se aprobó en 2018 en Escazú, Costa Rica. En el proceso participaron miembros de la sociedad civil y especialistas en derechos humanos y medioambientales, quienes desempeñaron un papel fundamental en la adopción del tratado, que se incorporó a la ley nacional en 2019.¹⁹ El Consejo Asesor Externo (CAE) y la Mesa Ampliada son los principales espacios de participación de las OSC relacionados con el clima. Constituyen dos de los cuatro espacios de trabajo institucionalizados. Otras vías de acceso a la participación ciudadana y de las OSC en procesos de planificación climática son los procedimientos de consulta obligatorios que forman parte de las

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Transparencia Internacional (2019). Barómetro Global de la Corrupción, América Latina & El Caribe, 2019. Citizens' views and experiences of corruption (Perspectivas y experiencias de corrupción de la ciudadanía), <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019> (último acceso: 31 de mayo de 2023), en inglés.

¹⁷ Transparencia Internacional (2023). Índice de Percepción de la Corrupción 2022.

¹⁸ Véase <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/onu-argentina-suscribe-acuerdo-regional-sobre-informacion-en-asuntos-ambientales> (último acceso: 31 de mayo de 2023).

¹⁹ Instituto Independiente de Asuntos Medioambientales (UfU e.V.), Enrique Gabriel Maurtua Konstantinidis, Pablo Rodríguez Somoza, Yasmín Tramannoni (2023). Civic Space for Participation in Climate Policies in Argentina (Espacio Cívico para la participación en política climática en Argentina). Berlín.

Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), así como el formulario web del GNCC para recoger la opinión de la ciudadanía.

El CAE es un órgano consultivo y permanente que consta de 20 representantes designados de la sociedad civil, el mundo académico, centros de investigación, grupos indígenas y el sector privado. Su designación se basa en los principios de transparencia, equilibrio de género, multidisciplinariedad, representación regional y experiencia.

La Mesa Ampliada está abierta al público en general. En ella se presentan propuestas políticas y se da la oportunidad a las personas participantes de aportar sus comentarios y proponer cambios en una mesa redonda por temas. Ni los resultados de las conversaciones en el CAE ni los de la Mesa Ampliada son vinculantes. Las personas especialistas han señalado varias deficiencias en ambos espacios, como la confidencialidad de la información del CAE, la lenta respuesta a los comentarios y la frecuente ausencia de representantes de los ministerios relevantes. También existe la impresión de que las organizaciones locales y las minorías activas tienen dificultades a la hora de acceder a estos foros, y de que faltan recursos económicos para crear espacios de participación más amplios e inclusivos.²⁰

3.2 Chile

Chile fue el primer país latinoamericano en presentar su Estrategia Climática de Largo Plazo (ECLP) a la CMNUCC durante la COP26 en Glasgow. Tal y como ha establecido en sus NDC actualizadas, Chile se ha marcado el objetivo sin condiciones de limitar sus emisiones absolutas a 95 MtCO₂e (sin incluir UTCUTS) para 2030. El objetivo condicionado, y más ambicioso, de reducir un 45% las emisiones de GEI para 2030 en base a los niveles de 2016, dependerá de la financiación internacional y el apoyo que se reciba en diferentes áreas, p.ej. asistencia técnica y refuerzo de capacidades. Aunque los objetivos climáticos del país son ambiciosos, su aplicación tiene que ver, más bien, con la voluntad política.

La ECLP de Chile incluye más de 400 medidas concretas que apuntan a reducir emisiones. Un objetivo destacado es el de obtener un 80% de la energía de fuentes renovables para 2030 y un 65% para 2025. Además, la ECLP de Chile establece objetivos por sectores, como una reducción del 70% en las emisiones procedentes de la industria y la minería, y una reducción del 40% en las emisiones procedentes del transporte para 2050. Cabe destacar que la ECLP incluye objetivos de emisiones y presupuestos de CO₂ para cada sector, lo cual representa un hito importante. Actualmente todos estos objetivos son vinculantes y se recogen en la Ley Marco de Cambio Climático de Chile. A esto se añade el objetivo de garantizar que se haya alcanzado el pico de emisiones de GEI para el año 2025.

²⁰ Instituto Independiente de Asuntos Medioambientales (UfU e.V.), Enrique Gabriel Maurtua Konstantinidis, Pablo Rodríguez Somoza, Yasmín Tramannoni (2023). Civic Space for Participation in Climate Policies in Argentina (Espacio Cívico para la participación en política climática en Argentina). Berlín.

3.2.1 Seguimiento de las NDC a nivel local

Chile ha institucionalizado su política sobre clima para mejorar la gobernanza climática en todos los sectores y regiones, apuntando también a aumentar la participación pública. Sin embargo, esta estructura (**imagen 1**) todavía está en proceso de desarrollo e implementación y aún no está claro si se pueden cumplir los objetivos, especialmente porque existe toda una serie de barreras estructurales. Para garantizar la coherencia horizontal de las políticas climáticas nacionales, Chile ha creado el Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático (ETICC), que consta de 16 puntos focales ministeriales que se centran en el diseño, el desarrollo, la aplicación, la actualización y el monitoreo de los instrumentos para el cambio climático en todos los sectores. Además, se ha asignado a los Comités Regionales de Cambio Climático (CORECC) la tarea de coordinar el desarrollo de instrumentos y políticas climáticas a nivel regional y local para garantizar la coherencia vertical de las políticas climáticas nacionales.

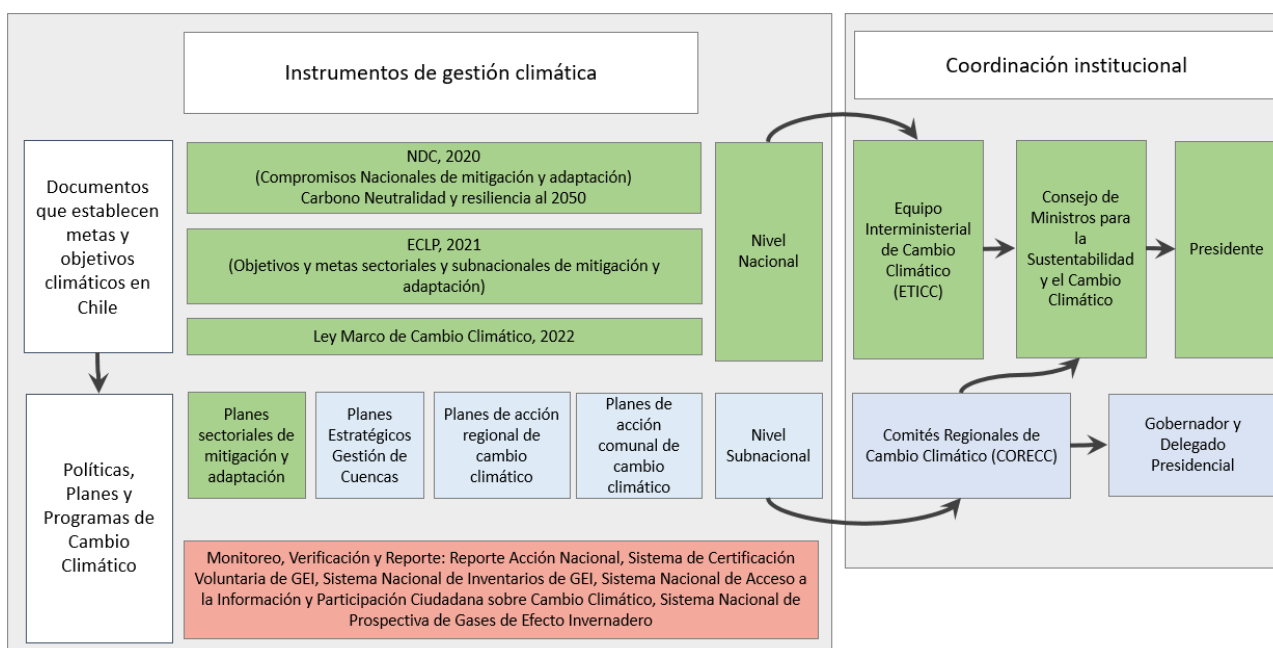


Imagen 1: Estructura de la Respuesta Climática en Chile, fuente: Fuentes Pereira (2023)

Los eslabones perdidos del sector energético de Chile

Al examinar los proyectos energéticos desde el prisma de los principios de una transición justa, es obvio que, a pesar de las modificaciones en las leyes y las regulaciones para promover los proyectos de energías renovables, el principal obstáculo para dichos proyectos sigue siendo la comunicación y la integración inadecuadas en los contextos territoriales y los gobiernos locales correspondientes (Fuentes Pereira, próxima publicación).

Un problema estructural evidente en la matriz energética renovable es la ausencia de planificación territorial del gobierno chileno. Esto puede achacarse a que el sistema energético nacional se guía por las señales del mercado, lo que está asociado a una escasa regulación. Estas condiciones han hecho que las industrias de las renovables y del hidrógeno verde sean un foco atractivo de inversiones extranjeras y nacionales. Sin embargo, estas industrias no están

necesariamente alineadas con los requisitos energéticos del país. En el peor de los casos esto puede acabar en una situación de falta de regulación y proliferación de proyectos de energías renovables que no puedan integrarse en la red eléctrica nacional por falta de nuevas líneas eléctricas.

Existe un estudio de caso de proyectos eólicos en la comuna de Renaico que revela el cumplimiento de las instituciones con las políticas climáticas nacionales, pero evidencia que no existe una planificación centralizada sobre cómo, dónde y cuándo pueden desarrollarse dichos proyectos de energías renovables. La investigación atribuye este hecho principalmente al fracaso de las agencias responsables a la hora de participar en la planificación territorial. Esto lleva a que las decisiones estén más motivadas por la inversión que por las normativas.

Entre los informes sobre la acción climática en Chile destaca un estudio de caso sobre el uso de energía geotérmica para calentar una escuela. Este proyecto cumple con muchos criterios de justicia social y medioambiental. A pesar de sus numerosos beneficios, el proyecto no se ha tenido en cuenta en los presupuestos regionales o nacionales de mitigación, lo que implicaría evaluar cómo contribuye a la consecución de los objetivos de mitigación de GEI a nivel nacional. En consecuencia, proyectos como este sirven solo como proyectos piloto ampliables, y su impacto no puede medirse adecuadamente de forma centralizada, dada la falta de mediciones correctas, informes y mecanismos de seguimiento.

Cuadro 3: Los eslabones perdidos del sector energético de Chile

Pero para el ETICC este proceso todavía está pendiente, ya que no se ha decidido la financiación y todavía no se ha emprendido ninguna acción. Así, la optimización interministerial de los procesos no está coordinada, lo que apunta a un estancamiento del proceso. Las distintas prioridades de los diferentes sectores junto con la excesiva cantidad de nuevas normas, objetivos y marcos convierten la reorganización de la respuesta climática de Chile en una ardua tarea. Es necesario establecer un sistema coherente de seguimiento, notificación y verificación a escala nacional. Actualmente cada ministerio trabaja según su propio sistema (Fuentes Pereira, 2023).

Se observan las mismas inconsistencias entre sus ambiciones y la realidad en los CORECC, responsables del desarrollo de los Planes Acción de Cambio Climático regionales. Actualmente solo hay cinco planes en fase de redacción, y once carecen de financiación de los gobiernos regionales.

Las discrepancias entre lo que se ha planeado y lo que es viable también son muy visibles a nivel local. La financiación y la capacidad de los gobiernos locales/municipales para desarrollar y aplicar los planes constituyen grandes obstáculos para la implementación de los Planes de Acción de Cambio Climático en las comunidades. De aquí a 2025 se pretende implementar 346 Planes de Acción comunitarios. Es muy poco probable que esto ocurra, puesto que la concienciación sobre el cambio climático en los gobiernos locales depende mucho del personal y de sus preferencias subjetivas. Además, los órganos políticos relevantes sufren una grave falta de personal.

La actual falta de normativas para transformar el marco teórico en medidas climáticas concretas se refleja también en que no existe planificación territorial alguna para proyectos de energías renovables. Esto puede achacarse al hecho de que el sistema energético nacional se guía

principalmente por las señales que emite el mercado y está sujeto a regulaciones mínimas en las áreas relevantes. Las industrias renovables y del hidrógeno verde se están convirtiendo en un nicho atractivo para la inversión extranjera y nacional. Sin embargo, esta inversión puede no estar alineada con las pautas energéticas que ha establecido el país. En el peor de los casos, esto puede acabar en una falta de regulación y en un aumento de proyectos de renovables que no puedan conectarse a la red eléctrica nacional debido a la falta de nuevas líneas eléctricas. A esto se suma la falta de coordinación entre el suministro y la demanda centralizada, que hace que los planificadores de energía desarrollen proyectos que se quedan sin implementar.

Los estudios en Chile revelan que la aplicación de las NDC a nivel local es sumamente incierta. Es decir, la política climática chilena es muy ambiciosa pero muchas personas la consideran inviable (Fuentes Pereira, 2023).

3.2.2 Espacio cívico y participación de la sociedad civil

Dos conflictos internos²¹, la relativa vulnerabilidad de las personas defensoras del medio ambiente^{22 23} y la corrupción en torno a los proyectos extractivos y de infraestructura²⁴ generan un entorno diverso para la participación de la sociedad civil en Chile. Por otro lado, el estado del espacio cívico de Chile pasó de estar “obstruido” a ser “reducido” en 2022.²⁵ El calificativo “reducido” es la segunda valoración más alta que otorga el Monitor CIVICUS. Indica que los individuos en Chile pueden ejercer sus derechos ciudadanos, como la libertad de asociación, de reunión pacífica y de expresión. Aun así, en ocasiones se producen violaciones de derechos.

Aunque que no están incluidas en la constitución de 1980, existen algunas leyes que definen la participación en asuntos medioambientales, así como esfuerzos proactivos para garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones, especialmente en relación con proyectos que requieren de una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Además, la Ley Marco de Cambio Climático establece las condiciones de participación en asuntos medioambientales y climáticos. Sin embargo, el marco legal para la participación en materia climática en Chile no cumple con las normativas internacionales pactadas en el Acuerdo de Escazú, que el país firmó en el 2022.²⁶

²¹ Instituto de Investigación de Conflictos Internacionales de Heidelberg (2020). Barómetro de conflictos 2021

²² El Mostrador: Muertes, suicidios no esclarecidos y amenazas: los peligros que enfrentan los activistas medioambientales en Chile, <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/02/06/muertes-suicidios-no-esclarecidos-y-amenazas-los-peligros-que-enfrentan-los-activistas-medioambientales-en-chile/> (último acceso: 9 de marzo de 2023).

²³ Interferencia: Escazú: Estos son los ambientalistas chilenos amenazados y muertos en extrañas circunstancias, <https://interferencia.cl/articulos/escazu-estos-son-los-ambientalistas-chilenos-amenazados-y-muertos-en-extranas> (último acceso: 9 de marzo de 2023).

²⁴ Transparencia Internacional. Índice de Percepción de la Corrupción, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/chl> (último acceso: 9 de marzo de 2023).

²⁵ Monitor CIVICUS: Chile. <https://monitor.civicus.org/country-rating-changes/chile/> (último acceso: 23 de marzo 2023).

²⁶ Instituto Independiente de Asuntos Medioambientales (UfU e.V.) y FIMA (2023). Civic Space for Participation in Climate Policies in Chile (Espacio cívico para la participación en la política climática en Chile). Berlín.

Recomendaciones para garantizar la participación de la sociedad civil en la política climática nacional en Chile

- Mejorar la efectividad y la repercusión de los procesos participativos en la toma de decisiones.
- Mejorar la visibilidad de la inclusión de la participación en la toma de decisiones.
- Aumentar el presupuesto para la mitigación y adaptación al cambio climático en general y para los procesos participativos en particular.
- Alargar los plazos para la participación ciudadana en la política climática.

Cuadro 4: Recomendaciones para garantizar la participación de la sociedad civil en la política climática nacional en Chile

La División de Educación Ambiental y Participación Ciudadana, el Servicio de Evaluación Ambiental y los Comités de Recuperación Ambiental y Social son las principales instituciones que apoyan la participación en asuntos climáticos en Chile. Actualmente no hay canales institucionales para hacer llegar los resultados de los procesos de participación locales hasta los órganos de toma de decisiones nacionales.²⁶

La elaboración de la Ley Marco de Cambio Climático estuvo acompañada de un proceso participativo que incluyó talleres regionales con representantes invitados y un diálogo ciudadano con eventos presenciales y en línea.²⁷

Algunas de las deficiencias de los procesos de participación en política climática, específicamente en relación con los proyectos de EIA, son, por ejemplo, que las invitaciones llegan tarde y que, con frecuencia, falta proactividad y voluntad en la distribución de invitaciones a las OSC y la ciudadanía. A pesar de que los documentos y los registros de los procesos de participación están disponibles, a menudo incluyen formulaciones que resultan incomprensibles para el público en general.²⁶ No obstante, Chile está desarrollando actualmente su Estrategia de Capacitación y Empoderamiento Climático, que incluirá instrumentos y mecanismos para favorecer el empoderamiento en materia climática. Una mesa redonda permanente de especialistas planeará y supervisará su puesta en marcha.²⁸

3.3 Costa Rica

La NDC de Costa Rica establece la visión del país de lograr un máximo de 9,11 millones de toneladas de emisiones netas de CO₂ equivalente para 2030 y de llegar a cero emisiones netas en 2050. Hace tiempo que se percibe a Costa Rica como un país pionero a la vista de sus impresionantes avances hacia la consecución de sus ambiciosos objetivos climáticos.

Inciso: Mercados de carbono

²⁷ Ministerio del Medio Ambiente de Chile: Proceso de Consulta Pública del anteproyecto de Consulta Pública de Ley Marco de Cambio Climático, <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/proceso-de-consulta-publica-del-anteproyecto-de-ley-marco-de-cambio-climatico/> (último acceso: 3 de enero de 2023).

²⁸ Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2020b). Proceso de elaboración: Estrategia de desarrollo de capacidades y empoderamiento climático.

Los estudios de caso de Costa Rica y Kazajistán muestran una fuerte dependencia de los sistemas de mercado de carbono. Estos sistemas transforman las emisiones en mercancías con las que pueden comerciar los países o las empresas que forman parte del mercado correspondiente. El Acuerdo de París instituye los mercados de carbono en su artículo 6, que fue aprobado en la COP26 de Glasgow.

Dos ejemplos de sistemas de mercado de carbono serían el comercio de carbono y los sistemas de compensación. Para reducir las emisiones de GEI a través de un sistema de comercio de carbono, se fija un límite máximo para las emisiones totales permitidas. Si algún participante en el sistema emite menos de lo que se le permite, puede vender los derechos de emisión restantes a otros participantes del mismo mercado. Al revés ocurre lo mismo: un participante que emita más carbono de lo permitido puede compensarlo comprando más derechos de emisión. La idea que subyace a la compensación de carbono es utilizar la reducción de las emisiones de carbono en un lugar concreto para compensar una cantidad equivalente de emisiones de GEI generada en otro sitio u otro proceso.

Quienes critican este planteamiento señalan que los mecanismos de mercado de carbono suelen ser una distracción importante. En vez de comprometerse de verdad a reducir las emisiones de GEI, los participantes pueden optar por pagar para quedar exentos del compromiso. Al contrario de lo que dicen las promesas grandilocuentes sobre este sistema, se ha demostrado que la eficacia de algunos de los mayores programas de compensación es, en el mejor de los casos, muy limitada, e incluso puede ser perjudicial en el peor de los casos. Además, algunos de estos mecanismos pueden incentivar el acaparamiento de tierras en caso de que un número cada vez mayor de participantes desee compensar sus emisiones de carbono mediante la forestación u otros proyectos similares. Para más información: <https://www.foei.org/publication/chasing-unicorns-carbon-markets-net-zero/>

Cuadro 5: Inciso: Mercados de carbono

Según el Climate Action Tracker, las políticas y los objetivos climáticos de Costa Rica resultan “prácticamente suficientes” para cumplir con el objetivo del Acuerdo de París de mantener el incremento de la temperatura mundial por debajo de 1,5 °C.²⁹ Sin embargo, Costa Rica no ha presentado una NDC actualizada desde la COP26, celebrada en Glasgow en 2021. Las emisiones de GEI del país han ido subiendo de forma constante en las últimas décadas. En el sistema del mercado nacional costarricense de carbono, el sector que más contribuye a la reducción de emisiones es el sector UTCUTS, el cual cumple una función fundamental en las políticas climáticas del país.

3.3.1 Seguimiento de las NDC a nivel local

Costa Rica ha implantado un marco sólido de política climática. En teoría, esta estructura permite aplicar políticas climáticas incluso a nivel local y elaborar informes al respecto en conexión con las NDC costarricenses. Sin embargo, existen varios problemas que impiden una aplicación coherente de este marco.

Costa Rica ha introducido el Sistema de Cambio Climático (SCC), un sistema de gobernanza que facilita la aplicación multisectorial de los objetivos nacionales contra el cambio climático. Junto a los demás órganos y consejos, la Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial (SEPLASA) es el centro de coordinación principal a nivel

²⁹ Climate Action Tracker. <https://climateactiontracker.org/countries/costa-rica/> (último acceso: 20 de junio de 2023)

institucional e intersectorial. Además, Costa Rica ya elaboró su Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) en 2009 con el fin de alcanzar la neutralidad de carbono en 2021. No se cumplió ese objetivo, en concreto porque no se recaudaron fondos a través del mercado nacional de carbono. Después de no conseguir la reducción de emisiones programada para 2021, sobre todo en sectores con altas emisiones como el transporte y la agricultura, se amplió el sistema de mercado para no incluir únicamente a las empresas, sino también a entes públicos como los ayuntamientos, en el marco del llamado Programa País Carbono Neutralidad 2.0. Si bien la participación de algunos municipios en el programa ha ayudado a compensar las deficiencias de las estructuras nacionales de inventario de GEI en cuanto a seguimiento y notificación, la aplicación de las políticas de protección climática en Costa Rica sigue dejando que desear en algunas áreas.

En primer lugar, la acción por el clima de Costa Rica depende sobremanera del sistema nacional de mercado de carbono. Pese a que su NDC actual no condiciona los objetivos a la disponibilidad de recursos internacionales, el país reconoce que "tiene necesidades considerables en cuanto a apoyo financiero, transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades para cumplir sus objetivos, en especial en las condiciones de crisis sanitaria y económica tras la pandemia mundial provocada por la COVID-19" (COECOCEIBA, próxima publicación, p. 20). En cualquier caso, los mercados de carbono siguen suscitando una gran preocupación (véase el Cuadro 3:).

El sector del transporte en Costa Rica depende en gran medida de los hidrocarburos y no está logrando apostar por tecnologías más limpias al ritmo necesario. El parque móvil ha crecido desde 862.008 vehículos en 2005 a 1.788.800 en 2021, y los vehículos con tecnología limpia apenas representan un 0,5% del total. El transporte público lo controlan principalmente empresas poco dispuestas a cooperar.

Uno de los principales retos ambientales de Costa Rica es la ausencia de una planificación eficaz del uso del suelo. La escasa consideración que se hace de los procesos técnicos y de información, así como de la participación social, hace que resulte difícil controlar la contaminación, proteger los recursos naturales, garantizar la calidad de vida y gestionar el riesgo de que se produzcan catástrofes.

Se aprecia un retraso considerable en la introducción de fuentes de energía renovable en Costa Rica, como por ejemplo la energía eólica y la solar. Los proyectos actuales se centran en incrementar la generación privada de electricidad y ampliar las exportaciones al mercado regional. Este enfoque plantea problemas ambientales y carece de mecanismos para la participación comunitaria.

A pesar de las voces que afirman que se están proporcionando plataformas para el empoderamiento de la sociedad civil de cara a la política climática, Costa Rica aún se enfrenta a varios escollos, como por ejemplo la escasez de espacios de participación, las carencias de conocimiento entre los agentes políticos y sociales, la voluntad política insuficiente para integrar con exhaustividad las cuestiones climáticas y, por último, la limitada información disponible para la sociedad civil. También hay carencias en cuanto a transparencia, rendición de cuentas y mecanismos de inclusión.

A pesar de que cada vez hay más oportunidades de acceso a financiación ecológica, es crucial que existan planes de inversión claros y un interlocutor gubernamental para las inversiones climáticas. Persiste la incertidumbre en torno a la disponibilidad y los costes de las tecnologías de descarbonización. Se corre el riesgo de que los mecanismos financieros puedan perpetuar las conductas contaminadoras, en vez de proporcionar soluciones auténticas.

Existen numerosas estrategias y políticas contra el cambio climático, pero en muchos casos no se alcanzan los objetivos propuestos por la ausencia de voluntad política, una financiación estatal insuficiente y la falta de continuidad entre las distintas administraciones gubernamentales. Es necesario establecer espacios de participación y toma de decisiones que incluyan a la sociedad civil a la hora de determinar las prioridades locales en materia de adaptación y mitigación climáticas. Esas iniciativas deben armonizarse con las políticas públicas de las instituciones costarricenses.

3.3.2 Espacio cívico y participación de la sociedad civil

La calificación del espacio cívico de Costa Rica empeoró de “abierto” a “reducido” en 2020.³⁰ Pese a que el país no sufre en estos momentos ningún conflicto violento importante³¹, la seguridad de los activistas ambientales es escasa^{32 33}, y la falta de transparencia es un escollo considerable para la elaboración de políticas.^{34 35} La educación sobre temas ambientales está influenciada por las organizaciones internacionales y aparece escasamente representada en la educación no técnica a nivel local y para los segmentos de población que se encuentran fuera de los sistemas educativos formales.³⁶

Recomendaciones para garantizar la participación de la sociedad civil en la política climática nacional en Costa Rica

- Instaurar procedimientos claros y estandarizados para la participación pública en cuestiones climáticas mediante una legislación adecuada.

³⁰ Monitor CIVICUS: Civic Space in Numbers, <https://monitor.civicus.org/quickfacts/> (último acceso: 13 de marzo de 2023).

³¹ Instituto de Investigación de Conflictos Internacionales de Heidelberg (2020). Barómetro de conflictos 2021.

³² Leão, D.; Narsee, A.; Mbataru, S.; van Severen, I.; Benedict, J.; Belalba, M. (2021). Defenders of Our Planet: Resilience in the Face of Constraints.

³³ Álvarez, M.; Casa, A.; Pomareda, F. (2020). Una memoria que se transforma en lucha: 30 años de criminalización del movimiento ecologista en Costa Rica. San José: Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza (FECON).

³⁴ Transparencia Internacional. Índice de Percepción de la Corrupción 2022: Costa Rica, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/cr> (último acceso: 13 de marzo de 2023).

³⁵ Instituto Independiente de Asuntos Medioambientales (UfU e.V.) y Asociación La Ruta del Clima (2023). Civic Space for Participation in Climate Policies in Costa Rica. Berlín

³⁶ Marín-Cabrera, M. (2022). Características y enfoques de los proyectos sobre cambio climático en Costa Rica de 2011 a 2022. Revista Tecnología en Marcha, 35 (3).

- Llevar a cabo una evaluación independiente de la labor del Consejo Consultivo Ciudadano de Cambio Climático (5C).
- Promover consultas periódicas y una descentralización coordinada de los procesos participativos.
- Reforzar las capacidades sobre procesos participativos de los empleados de organizaciones que trabajen con comunidades.

Cuadro 6: Recomendaciones para garantizar la participación de la sociedad civil en la política climática nacional en Costa Rica

En algunas de las directrices sobre política climática como su Estrategia Nacional de Cambio Climático y su INDC, Costa Rica se compromete a promover la participación de la sociedad civil.³⁷ ³⁸ Con este fin, se crearon dos espacios permanentes de diálogo: el Consejo Consultivo Ciudadano de Cambio Climático (5C) y el Consejo Científico de Cambio Climático (4C). El 5C está formado por representantes electos de distintos sectores. Su mandato consiste en formular comentarios sobre el diseño, la aplicación y la evaluación de la política climática. Se encarga de mejorar la coordinación y la comunicación entre la ciudadanía y las autoridades públicas, así como de organizar actividades de sensibilización ciudadana sobre el cambio climático. Pero no cuenta con presupuesto para llevar a cabo estas tareas ni se efectúa ningún tipo de evaluación periódica de su actividad.³⁹ Con la salvedad de las comunidades indígenas, la participación ciudadana en cuestiones ambientales no se aborda con claridad en la legislación actual, y tampoco existen normas en las que se defina cómo llevar a cabo esos procesos de consulta ambiental.⁴⁰ Además, en febrero de 2023, el Parlamento dejó en suspenso la ratificación del Acuerdo de Escazú.⁴¹ Si bien la labor de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental conlleva cierto grado de consulta pública, el éxito y la calidad de los procesos de participación aparte del 5C dependen de la disponibilidad de recursos humanos y financieros y del compromiso personal de quienes ocupan cargos de responsabilidad, por lo que estos procesos presentan una disparidad considerable.

3.4 Kazajistán

Kazajistán se ha marcado objetivos climáticos a largo plazo, en particular para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. El objetivo incondicional consiste en reducir las emisiones a un 15% por debajo de los niveles de 1990 para finales de 2030, mientras que el objetivo condicionado es reducir las emisiones un 25% por debajo de los niveles de 1990 en el mismo plazo, con sujeción a la disponibilidad de inversiones internacionales, subvenciones,

³⁷ Gobierno de Costa Rica (2015). Contribución prevista y determinada a nivel nacional (INDC). San José.

³⁸ Instituto Independiente de Asuntos Medioambientales (UfU e.V.) y Asociación La Ruta del Clima (2023). Civic Space for Participation in Climate Policies in Costa Rica. Berlín.

³⁹ Presidencia de la República de Costa Rica (2017). Decreto Ejecutivo nº 40616-MINAE. La Gaceta (diario oficial).

⁴⁰ Valerio, V. (2020). Estrategias locales de lucha contra el cambio climático con enfoque participativo: estudio de casos de la experiencia en Costa Rica, 2011–2018. Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Valencia.

⁴¹ Barra de Prensa – Delfino: Asamblea Legislativa: Votación del expediente 21.245, <https://delfino.cr/asamblea/votacion/proyecto/202302011> (último acceso: 13 de marzo de 2023).

transferencia de tecnología, cofinanciación y proyectos de investigación. Kazajistán aspira a alcanzar la neutralidad de carbono para 2060, y los objetivos que se ha fijado abarcan todo el conjunto de la economía.

3.4.1 Seguimiento de las NDC a nivel local

El seguimiento hasta el nivel nacional de los compromisos climáticos internacionales de Kazajistán pone de manifiesto que la Estrategia de Neutralidad de Carbono y otros documentos normativos no incluyen referencias ni indicaciones para que el objetivo condicionado sea el más adecuado.

A pesar de que Kazajistán se ha marcado objetivos condicionados e incondicionales específicos para el sector energético, en particular en lo que atañe a la proporción de las distintas fuentes de energía en la matriz de generación eléctrica, sigue habiendo varios impedimentos para la aplicación eficaz de la NDC para 2030. Aún no se han establecido objetivos para otros sectores del IPCC. Las autoridades políticas no han logrado adoptar esos objetivos por su falta de concienciación climática (Ni, Vadim; próxima publicación). Además, varias estrategias a largo plazo como la Estrategia 2050 de Kazajistán y el Programa de Transición Económica y Ecológica podrían no estar armonizadas con los objetivos de la NDC para 2030, con una inconsistencia horizontal resultante. Los objetivos del Programa de Transición Económica y Ecológica también difieren en el plano fundamental de los incluidos en la NDC para 2030 y en la Estrategia de Neutralidad de Carbono 2060 por lo que respecta a su definición y a la elección de los años que se toman como base, lo que genera confusión e impide que haya transparencia en la política climática.

Kazajistán presenta informes anuales y bienales sobre sus emisiones de gases de efecto invernadero a la Secretaría de la CMNUCC desde 2010. Sin embargo, estos informes versan únicamente sobre las políticas y medidas nacionales, sin incluir las acciones a nivel local o regional. Kazajistán publica informes anuales sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales en los que se mencionan cuestiones ambientales en regiones específicas del país, pero sin la exhaustividad necesaria para evaluar los avances de las políticas y medidas regionales. Asimismo, Kazajistán también va a la zaga en lo relativo a la adaptación regional al cambio climático. La NDC para 2030 especifica el proceso para solicitar información a los órganos ejecutivos regionales y municipales acerca de la elaboración y aplicación de las medidas y políticas climáticas a nivel regional. La obligación de proporcionar ese tipo de información se ha incluido en el Código Ambiental de 2021. Aun así, todavía no se han aplicado estas políticas.

Es más, el sistema de planificación nacional de Kazajistán carece de disposiciones para incorporar los planes locales sobre clima y energía sostenible, lo que a su vez da pie a la ausencia de medidas y objetivos climáticos locales en los planes de desarrollo territorial. El motivo es el bajo nivel de concienciación climática entre las autoridades locales, así como la naturaleza extremadamente centralizada del poder político en el país. La reciente Estrategia para la Neutralidad de Carbono y la NDC de Kazajistán para 2030 han vinculado los planes climáticos nacionales a objetivos en materia de energía renovable, pero las autoridades locales apenas influyen en la planificación y el desarrollo de los proyectos de energía renovable. La política climática de Kazajistán se decide desde arriba, y la aplicación de los objetivos de la NDC para 2030, de por sí poco ambiciosos, se

limita al plano nacional. Varias regiones han copiado sin más los objetivos de desarrollo de energías renovables de los programas nacionales, lo que pone de manifiesto la ausencia de políticas climáticas locales.

Kazajistán aplica desde 2013 un sistema de comercio de gases de efecto invernadero y ha lleva impulsando las fuentes de energía renovable desde 2014. El sistema de comercio de emisiones incluye a 199 instalaciones de gran tamaño en distintas industrias y regula aproximadamente el 50% de las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero. Las emisiones procedentes de empresas y sectores económicos de menor tamaño, así como las de agricultores y hogares, quedan fuera del alcance de este sistema. No se puede calcular con facilidad la contribución de la mayoría de los proyectos de energías renovables a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, y los incentivos económicos para el desarrollo de energías renovables no están basados en la financiación climática. La capacidad limitada de las empresas y organizaciones más pequeñas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la ausencia de mecanismos para evaluar el papel de las energías renovables en la reducción de emisiones son un obstáculo para la aplicación enérgica de la política climática en Kazajistán.

Central solar de Burnoye-1

- Ubicación: región de Zhambyl (Kazajistán Meridional)
- Tipo de ER: Central solar fotovoltaica (CSF)
- Nombre: Burnoye-1 (CSF₁)
- Capacidad: 50 MW



Imagen 2: Central solar de Burnoye-1 en la región de Zhambyl (Kazajistán Meridional), fuente: <https://rodinaeg.com/projects/burnoye/>

Financiación: Financiación conjunta del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y otros bancos multilaterales de desarrollo.

Objetivo: Proporcionar energía eléctrica renovable a la región para subsanar el déficit energético.

Diligencia debida social y ambiental: A cargo de un consultor independiente en 2015 como proyecto de categoría B para el BERD.

Inquietud social: El uso histórico del suelo, porque algunos de los paneles solares están colocados en los pastos que utilizan los pueblos cercanos.

Impacto social: Reducción de entre el 15% y el 30% en las tierras dedicadas a pastos, lo que puede conllevar un descenso en los ingresos de las familias que comercian con leche y carne.

Mitigación: Se han desarrollado un plan de restauración de los medios de vida y un mecanismo de reclamaciones, y también se han celebrado consultas públicas con la comunidad local.

El proyecto de la central solar de Burnoye-1 en Kazajistán, cofinanciado por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y otros bancos multilaterales de desarrollo, constituye un buen ejemplo de ejecución de proyectos de energía renovable con una perspectiva de justicia social. Pese a la inquietud social en torno al uso histórico del suelo y al hecho de que el proyecto supuso una reducción de los pastizales, lo cierto es que las medidas de mitigación y la participación de las partes interesadas compensaron ese temor. El proyecto también sirvió de modelo para nuevas inversiones en proyectos de energía renovable en Kazajistán y ayudó a impulsar el desarrollo sostenible del país.

Cuadro 7: Central solar de Burnoye-1 (Kazajistán)

Kazajistán ha puesto en marcha acciones locales destinadas a alcanzar sus objetivos climáticos, en particular para respaldar proyectos pequeños de energía renovable, aumentar la eficiencia energética en los edificios y el alumbrado público y, por último, fomentar la movilidad sostenible en las principales ciudades. Desde 2014, se conceden subvenciones a las fuentes de energía renovable no conectadas a la red con una capacidad de hasta 5 kW. Samruk-Energy JSC ha publicado distintos informes de revisión del mercado de las energías renovables en Kazajistán desde 2021, si bien algunos de ellos no incluyen los proyectos pequeños de energía renovable que no están conectados a la red eléctrica. Los propietarios de las instalaciones de energía renovable con una capacidad de hasta 100 kW pueden vender la electricidad sobrante a la red desde 2016.

Donde mejor se ven los avances de Kazajistán en materia de acción climática es en el sector energético. De hecho, es el único sector en el que se mide ese progreso. Los avances “en cuanto a la contribución [de Kazajistán] para cumplir con los objetivos y compromisos climáticos del país” (Ni, próxima publicación, p. 15) son prácticamente inexistentes, por ejemplo, en el sector agrícola y en el sector de los residuos. El debate público sobre una transición justa de la economía de Kazajistán se enfrenta a “la ausencia de plazos claros para la eliminación progresiva del carbón y la transición hacia el transporte eléctrico, así como la falta de una visión clara para la agricultura y la gestión de residuos en una economía con neutralidad de carbono y bajas emisiones” (*ibid.*).

3.4.2 Espacio cívico y participación de la sociedad civil

En 2021, Kazajistán ocupó el puesto 102º de 180 países en el Índice de Percepción de la Corrupción.⁴² El sector ambiental en particular se percibía como corrupto, sobre todo por las acciones de la hija del anterior presidente antes de huir del país tras las protestas masivas de enero de 2022. El informe de Global Witness documenta dos casos de asesinato de inspectores ambientales públicos en Kazajistán. En general, las condiciones para ejercer el activismo son complicadas, ya que hay que enfrentarse a acoso, acusaciones penales y pleitos estratégicos contra la participación pública (SLAPP, por sus siglas en inglés).⁴³ El 16 de marzo de 2022, después de varias protestas multitudinarias, el presidente kazajo Kassym-Jomart Tokayev pronunció un discurso en el que destacó la función que puede cumplir la sociedad civil para la

⁴² Índice de percepción de la corrupción en Kazajistán, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/kaz> (último acceso: 23 de mayo de 2023).

⁴³ Para más información sobre los SLAPP, véase [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733668#:~:text=One%20of%20these%20techniques%20is,relation%20to%20matters%20of%20public](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733668#:~:text=One%20of%20these%20techniques%20is,relation%20to%20matters%20of%20public) (último acceso: 20 de junio de 2023)

modernización política del país. Sin embargo, las cabezas visibles de la sociedad civil niegan que se haya puesto en marcha ningún proceso real al respecto.

Kazajistán es una de las partes del Convenio de Aarhus y su legislación contempla amplios derechos de participación pública. En estos derechos se incluye la participación en distintos procesos de toma de decisiones como los relativos a evaluaciones ambientales estratégicas (EAE), evaluaciones de impacto ambiental (EIA), adaptación al cambio climático y la elaboración de leyes, estrategias, programas y planes. Las audiencias públicas y la presentación de declaraciones por escrito son instrumentos participativos bien consolidados en el caso de las EIA. No obstante, estas prácticas no son habituales para las EAE ni para cuestiones de adaptación al cambio climático a nivel regional.

Cuadro 8: Recomendaciones para garantizar la participación de la sociedad civil en la política climática nacional en Kazajistán

Los consejos públicos son foros eficaces para garantizar la representación de distintos intereses

Recomendaciones para garantizar la participación de la sociedad civil en la política climática nacional en Kazajistán

- Mejorar la aplicación práctica del Código Ambiental por lo que respecta a la participación pública en estrategias, planes, leyes y proyectos.
- Reforzar el mandato de los consejos públicos en lo que atañe a la participación del gran público y proporcionar orientaciones sobre cómo revisar y ponderar las propuestas procedentes de la sociedad civil.
- Difundir el sitio web «Открытые НПА» (Otkrytye NPA, “Legislación de acceso abierto”) y formar a divulgadores para trabajar con esa información.
- La Academia de la Administración Pública debería reforzar los programas formativos para proporcionar a los funcionarios una formación avanzada en materia de cambio climático y participación pública en la toma de decisiones.

legítimos y pueden servir a la sociedad civil para acceder a información y participar en los procesos de toma de decisiones. Debería reforzarse y ampliarse el mandato de estos foros ya constituidos. Por ejemplo, los debates que tienen lugar en los consejos públicos se verían enriquecidos con la participación del gran público. Además, el modo en el que se revisan y ponderan las propuestas de la sociedad civil debe incorporar la retroalimentación a la ciudadanía sobre el seguimiento que se dará a la propuesta en cuestión o los motivos para su rechazo.

Desde 2020, el sitio web «Открытые НПА» (Otkrytye NPA, “Legislación de acceso abierto”) proporciona información sobre las estrategias, los programas, los planes y las leyes que elaboran los órganos ejecutivos centrales y locales. Entre otras cosas, este sitio web informa sobre los documentos de política climática nacional en proceso de redacción. No obstante, son pocas las personas que utilizan esta plataforma por la falta de difusión y la ausencia de una tradición de participación pública.

3.5 República de Moldavia

La República de Moldavia (en lo sucesivo, Moldavia) ha llevado a cabo una revisión al alza de su objetivo incondicional de reducir las emisiones en un 64% (año base: 1990) para 2030 y aspira ahora a que la reducción sea del 70%. En cuanto al objetivo condicionado a la ayuda internacional, Moldavia está dispuesta a reducir sus emisiones de GEI en un 88% (mismo año base). Para que estos objetivos puedan cumplirse de verdad, deberán traducirse en medidas climáticas concretas.

3.5.1 Seguimiento de las NDC a nivel local

Pese a que Moldavia ratificó los Acuerdos de París en 2017 y actualizó sus NDC en 2020, su política climática se caracteriza por la disparidad entre sus compromisos internacionales y las medidas climáticas a nivel nacional. La estrategia de desarrollo con bajas emisiones de Moldavia (EDBE 2030) se centra sobre todo en cumplir los compromisos definidos en su contribución prevista y determinada a nivel nacional (INDC) de 2015. Esta discrepancia refleja la divergencia entre los compromisos contraídos a nivel internacional y los objetivos reales establecidos en las políticas nacionales, lo que pone de manifiesto la necesidad de armonizar ambas cosas.

En Moldavia no existe una integración horizontal de la política climática. El gobierno carece de una visión sistemática para hacer frente al cambio climático, y los ministerios competentes no cuentan con un planteamiento claro para alcanzar los objetivos de la NDC. Ni existen datos sobre las emisiones de CO₂ a nivel sectorial ni las propias NDC establecen obligaciones específicas a los distintos sectores. En cualquier caso, hay ciertas esperanzas de mejora tras la formación de un nuevo gobierno en febrero de 2023. El Ministro de Energía actual, parece ser muy consciente del problema de la integración de las necesidades climáticas. El programa de desarrollo con bajas emisiones (PDBE 2030) es un plan nuevo elaborado para dar continuidad a la anterior estrategia de desarrollo con bajas emisiones.⁴⁴ La estrategia anterior solamente tenía en cuenta los objetivos de la INDC, pero el PDBE 2030 adoptará un enfoque más exhaustivo.

Básicamente, todas las tareas de mitigación y adaptación se han dejado exclusivamente en manos del Ministerio de Medio Ambiente. Varias entrevistas han puesto de manifiesto la debilidad institucional de los órganos a su cargo y la escasa remuneración del personal correspondiente, lo que da pie a una aplicación limitada de las políticas y una capacidad insuficiente para recaudar fondos. En las últimas décadas, el Ministerio de Medio Ambiente ha sido el que siempre ha contado con menos presupuesto y, en general, al que menos importancia se le ha dado desde los distintos gobiernos. Los recursos financieros para la aplicación de las políticas contra el cambio climático han sido claramente insuficientes. La cuestión del cambio climático se dejó en manos de un ministerio tan débil y excluido como el de Medio Ambiente. Antes de que Maia Sandu llegase a la presidencia en 2020, ningún político moldavo de alto rango había hablado sobre el cambio climático, puesto que no se percibía como un tema que se tuviese que abordar para conseguir votos.

⁴⁴ LEDP 2023: <https://www.undp.org/moldova/press-releases/low-emissions-development-programme-was-approved-bringing-moldova-one-step-closer-towards-carbon-free-economy> (last accessed: 5 October 2023)

Otra conclusión que se puede extraer del estudio de Moldavia tiene que ver con la transparencia en la ejecución de la NDC entre el nivel nacional y el nivel local, puesto que se aprecian numerosas incoherencias en los datos en Moldavia. Es cierto que hay un órgano ambiental que recopila datos, pero las emisiones no se miden ni documentan de forma adecuada a nivel local, por lo que resulta difícil valorar la eficacia de las iniciativas de mitigación. Las políticas suelen centrarse en el incremento de la resiliencia local ante el cambio climático, en lugar de en un seguimiento preciso de las emisiones y una evaluación posterior. Por desgracia, existe una falta de comunicación entre el nivel nacional y el nivel local, lo que constituye un escollo considerable para poder avanzar. Normalmente, las políticas nacionales se redactan de manera centralizada, y el Ministerio de Medio Ambiente suele participar en su elaboración debido a sus conexiones con la CMNUCC. Antes de la creación del Ministerio de Energía en febrero de 2023, era el Ministerio de Infraestructuras y Desarrollo Regional (MIDR) el que se encargaba de elaborar los objetivos del sector energético en cooperación con la comunidad del mundo de la energía. Merece la pena destacar que los objetivos establecidos por el MIDR difieren de los descritos en las NDC. Tanto al Ministerio de Energía como al MIDR les ha costado lidiar con la ausencia de mediciones disponibles del CO₂. El Ministerio de Medio Ambiente parte de datos estadísticos al presentar informes a la CMNUCC.

Asimismo, ha creado un grupo de trabajo para supervisar la elaboración de los informes para la CMNUCC. Este grupo reúne a expertos de varios sectores, entre ellos a especialistas de distintos ministerios. Aun así, la ausencia de una comunicación eficaz y una coherencia clara de los datos entre el nivel nacional y el nivel local plantea una dificultad considerable que impide el avance de las iniciativas de acción por el clima. Es esencial que el Ministerio de Medio Ambiente incremente su comunicación y cooperación con las autoridades locales para garantizar la correcta aplicación de la política climática. También existe la necesidad acuciante de mejorar la recopilación de datos y el cálculo de las emisiones a nivel local.

Otra conclusión importante guarda relación con la ejecución de las agendas de adaptación. El Gobierno está elaborando políticas nuevas o actualizadas, en particular el plan nacional de adaptación hasta 2030 (PNA 2), que abarcará siete sectores, y el PDBE 2016–2030 (programa de desarrollo con bajas emisiones). Las medidas de adaptación dan prioridad a seis sectores: agua, bosques, sanidad, transporte, energía y agricultura.

Las acciones descritas en el PNA están armonizadas con las contribuciones determinadas a nivel nacional. Un grupo de trabajo sectorial establece los objetivos de cada sector prioritario. Sin embargo, faltan indicadores para medir el grado satisfactorio de adaptación, ya que la mayoría de los indicadores describen el proceso de adaptación y no su repercusión. Las medidas de adaptación al cambio climático se han integrado en los 8 planes actuales de desarrollo local.

Los acontecimientos recientes en Ucrania y en los mercados energéticos han afectado a las prioridades de Moldavia; la seguridad está ahora por encima de la inquietud por el clima. En consecuencia, se ha puesto el énfasis en reducir la dependencia del gas ruso y aumentar la eficiencia energética. Pese a todas estas dificultades, Moldavia tiene la oportunidad de cumplir sus objetivos en renovables, gestión de recursos hídricos y gestión forestal.

Los aspectos culturales y la desconexión entre la capital Chisináu y la Moldavia rural han dado forma a la dinámica de desarrollo actual. En los últimos 30 años, las débiles instituciones estatales con personal escasamente remunerado han dependido cada vez más de la ayuda exterior, por lo que se puso el foco en respetar las expectativas de los donantes internacionales y no en hacer frente a las necesidades imperiosas de la población. Con el fin de fomentar la independencia de la financiación extranjera, resulta esencial dar prioridad a una subida de los salarios y al desarrollo de capacidades en el seno de los ministerios. Además, iniciativas como el Pacto entre Alcaldías⁴⁵ brindan a las autoridades locales la valiosa oportunidad de participar activamente, dar su opinión y contribuir a la eficacia de la acción climática.

3.5.3 Espacio cívico y participación de la sociedad civil

Moldavia se percibe como un país corrupto, ocupa el puesto 105º de 180 países y obtiene 36 de 100 puntos posibles en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.⁴⁶ La seguridad de los defensores ambientales y la libertad de expresión de las personas que se dedican al activismo son satisfactorias. Los activistas ambientales no han denunciado un nivel preocupante de acoso o persecución. Lo que suele obstruir la labor del activismo ambiental es la incapacidad del Gobierno para implantar procesos eficaces de participación y publicar información sobre las estrategias, los planes y los proyectos en fase de elaboración.

Recomendaciones para garantizar la participación de la sociedad civil en la política climática nacional en Moldavia

- Impulsar la democratización de Transnistria para resolver el conflicto.
- Respaldar iniciativas destinadas a reforzar la independencia del país del suministro energético internacional.
- Promover procesos de participación real en las instituciones públicas mediante la aportación de recursos y la creación de una comunidad de prácticas.
- Trabajar en pos de una nueva legislación contra el cambio climático y la integración de los sistemas de información.
- Fomentar la participación pública sistemática en las decisiones relativas al clima.
- Mejorar las perspectivas para las mujeres e implicar a los grupos vulnerables en la planificación climática y la aplicación de las políticas correspondientes.

Cuadro 9: Recomendaciones para garantizar la participación de la sociedad civil en la política climática nacional en Moldavia

La República de Moldavia fue el primer Estado en ratificar el Convenio de Aarhus, cuyas disposiciones se han transpuesto a través de la Ley de Protección Ambiental y otras normas conexas como las relativas a las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) y las evaluaciones ambientales estratégicas (EAE). Se ha creado así un marco jurídico favorable para la participación

⁴⁵ Pacto entre Alcaldías, <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/home> (último acceso: 17 de mayo de 2023).

⁴⁶ Índice de percepción de la corrupción en Moldavia, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/mda> (último acceso: 23 de mayo de 2023).

política, en particular en lo que atañe a la política climática. Ahora bien, en la práctica, la publicación de los datos ambientales, la información sobre los procedimientos de participación e incluso el formato de esos procedimientos no cumplen en muchos casos los criterios formulados en el Convenio de Aarhus. Además, el país no cumple con sus obligaciones de presentación de informes que se derivan del Convenio, lo que deja entrever que supone una carga administrativa considerable.

La República de Moldavia ha creado una Comisión Nacional de Cambio Climático para coordinar las actividades en ese ámbito. La Comisión está formada por 17 representantes de autoridades públicas centrales y locales, instituciones educativas y científicas, organizaciones no gubernamentales y sector privado. Por desgracia, solamente se ha reunido una vez desde 2020. Las organizaciones ambientales han denunciado que la coordinación entre el nivel nacional y el nivel local sigue siendo insuficiente. Las autoridades no informan adecuadamente al público acerca de sus actividades; con frecuencia, sus sitios web están desactualizados y proporcionan una información muy limitada.

4. Conclusiones

La exhaustiva investigación llevada a cabo en cinco países distintos permite comprender mejor su situación para evaluar la aplicación de las NDC y la participación de la sociedad civil en la política climática. El contexto de la política climática de cada uno de los países analizados es único y presenta complejidades intrínsecas, por lo que resulta difícil efectuar comparaciones directas. No obstante, todos los estudios de caso de los distintos países muestran una aplicación deficiente de las NDC. Existen varios escollos estructurales para su correcta aplicación, así como deficiencias en materia de transparencia (por ejemplo, incoherencias entre los documentos de planificación o la ausencia de datos desglosados). Si bien estas dificultades no siempre responden a las mismas causas, los estudios sí muestran puntos en común. Además, los resultados apuntan a un déficit en cuanto a una participación significativa de la sociedad civil en la política climática nacional de casi todos los países analizados. Es posible que la vida de las personas que se dedican al activismo climático y ambiental no corra peligro en los países estudiados, pero no cabe duda de que la corrupción y la incapacidad para aplicar los marcos jurídicos impiden que se elaboren políticas climáticas inclusivas.

4.1 Barreras estructurales para la aplicación de las NDC

1) Datos

En primer lugar, todos los estudios de caso muestran que la ausencia de un desglose adecuado y la escasa coherencia en los datos contribuye a una falta de transparencia en los informes sobre política climática que podría derivar en la creación de políticas incorrectas o inadecuadas. La disponibilidad de inventarios bien calculados de GEI y la coherencia entre los datos nacionales y locales son esenciales para garantizar la aplicación transparente de las NDC y el seguimiento de la acción por el clima. Los estudios muestran incoherencias enormes entre los datos nacionales y los locales. En Kazajistán no hay datos locales ni regionales disponibles, una situación que se puede achacar a una "falta de estudios pertinentes" que "dificulta la inclusión de información y datos regionales y locales en los informes nacionales sobre acción climática" (Ni, próxima publicación, p. 16). Este ejemplo ilustra un problema común observado también en Moldavia, donde la investigación constató una falta de cohesión entre los datos nacionales y los locales. En consecuencia, el Gobierno moldavo se ve obligado a recurrir a datos estadísticos como los balances energéticos a la hora de presentar informes a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). En países latinoamericanos como Chile y Argentina, la disponibilidad y la cohesión de los datos no constituyen un problema; sin embargo, los sistemas de seguimiento, notificación y verificación (SNV) están a la zaga o, como ocurre en Chile, cada ministerio implicado utiliza su propio sistema.

2) Financiación exterior o inexistente

En segundo lugar, los estudios revelaron que la redacción de políticas climáticas y la aplicación de la acción por el clima depende sobremanera de los donantes internacionales y la ayuda exterior -

o, como es visible en Argentina, están condicionadas por el endeudamiento externo -, puesto que las instituciones estatales son relativamente débiles y cuentan con poca financiación. La cuestión fundamental que se plantea es si existe financiación disponible para la elaboración de estrategias climáticas o la consecución de los objetivos climáticos condicionados. En Moldavia, por ejemplo, prácticamente no habría ningún tipo de política climática sin la ayuda exterior. También en el caso de Moldavia, los planes de acción para la energía sostenible y el clima (SEPAC, por sus siglas en inglés), que delegan algunas obligaciones en ciudades y ayuntamientos que se hayan sumado al Pacto entre Alcaldías, dependen de la financiación exterior procedente del PNUMA.

En cambio, la autoridades locales kazajas dependen de la financiación nacional, lo que implica que, cuando deciden aplicar objetivos o parámetros más adecuados que los de la política nacional, se ven obligadas a justificarlo. Los planes de ordenación territorial siguen sin incluir ninguna referencia a la crisis climática, ya que las autoridades locales carecen de capacidad al respecto a la hora de redactar los planes.

El marco institucional de Chile es progresista, pero no siempre hay financiación disponible. “[S]i bien el país lleva implantando acciones climáticas desde hace muchos años, la política climática nacional no se formalizó hasta la aparición de la Ley Marco de Cambio Climático (junio de 2022), la cual trajo consigo una serie de ajustes conceptuales e institucionales y nuevas normativas” (Fuentes Pereira, próxima publicación, p. 11). La (re)formulación de las normativas exige tiempo y fondos, lo que ha supuesto que muchos procesos quedasen paralizados.

En estos momentos, la planificación presupuestaria territorial está mal organizada, pero se llevan a cabo proyectos energéticos con financiación exterior, sobre todo de origen privado. En cualquier caso, el reto principal es que la falta de regulación de estos proyectos conlleva que, con frecuencia, ni sirven para mejorar el acceso local a la energía ni se pueden conectar a la red nacional.

3) Prioridades estatales cambiantes

En tercer lugar, la investigación pone de relieve un viraje enorme en las prioridades estatales hasta alejarse de la acción climática, lo que abre la puerta a situaciones como la expansión de la industria de los combustibles fósiles que se observa en Argentina.⁴⁷ Hay muchos motivos por los que las prioridades políticas siguen dejando de lado las cuestiones climáticas. Todos los estudios indican que la voluntad o el poder político desempeña un papel esencial a la hora de plantear objetivos climáticos adecuados y aplicar las medidas correspondientes para cumplirlos. En el proceso, la voluntad política y el poder a nivel nacional suelen estar sometidos a la presión externa como de las instituciones financieras internacionales o las empresas multinacionales. Aunque las condiciones y las fuerzas en juego pueden variar de un país a otro, todos los estudios ponen de manifiesto grandes cambios de rumbo políticos. En Argentina, esto se manifiesta

⁴⁷ Argentina ha cambiado recientemente su estrategia en el sector energético hacia una mayor dependencia de los combustibles fósiles. Un ejemplo es la decisión del Gobierno de acelerar en 2022 un proyecto inactivo, la conexión de Vaca Muerta a la red nacional de gas mediante un gasoducto, con el fin de aumentar significativamente la producción. <https://climateactiontracker.org/countries/argentina/> (último acceso: 21 de septiembre de 2023) En inglés.

fuertemente en un aumento del desarrollo de políticas climáticas que, sin embargo, se ven obstaculizadas en su aplicación concreta principalmente por los factores externos antes mencionados (Tierra Nativa, próxima publicación). En el caso moldavo, la eficiencia y la seguridad energéticas dejaron de ser prioridades máximas cuando Rusia invadió Ucrania, un país con frontera con Moldavia. La acción por el clima se vio perjudicada por ese cambio en las prioridades. Esos virajes políticos también generan oportunidades para la industria de los combustibles fósiles y las partes interesadas privadas, a quienes les falta tiempo para llenar el vacío dejado por la escasa idoneidad de la política climática. Los gobiernos centralistas como el de Kazajistán pueden optar por hacer caso omiso de las cuestiones climáticas en beneficio de un modelo de desarrollo económico basado en la explotación de combustibles fósiles. En Costa Rica, la ausencia de voluntad política impide superar un sistema basado en la mercantilización de la naturaleza (mercados de carbono). De este modo, las soluciones a la crisis climática basadas en la obtención de beneficios están absolutamente consolidadas, pero las soluciones reales para una transformación energética, que cuentan con el respaldo de los sectores marginados de la sociedad, no se pueden desarrollar de forma plena y, en consecuencia, pasan por alto precisamente a esa gente que más lo necesita.

4) Incoherencias verticales y horizontales

En cuarto lugar, el análisis ha revelado discrepancias estructurales entre las distintas estrategias climáticas nacionales, así como entre los objetivos y parámetros climáticos nacionales y locales, lo que se podría atribuir a los problemas de comunicación. También hemos observado incoherencias entre los distintos ministerios competentes.

Los estudios no han logrado encontrar ninguna política climática que se haya traducido sin problemas en una acción climática sobre el terreno. Por el contrario, lo que se observa es que los sectores bajo la responsabilidad de los distintos ministerios competentes no consiguen armonizar sus acciones climáticas ni marcarse objetivos similares. En Kazajistán, por ejemplo, se constata una falta de coherencia entre las propias estrategias generales. Cabe destacar que los objetivos del Programa de Transición Económica y Ecológica difieren de forma considerable de los de la NDC para 2030 y los de la Estrategia de Neutralidad de Carbono. Por lo que respecta a la armonización entre la política climática nacional y la local, la omisión de las cuestiones climáticas en los planes de ordenación territorial de Kazajistán también pone de relieve un cambio de rumbo en las prioridades. Cabe señalar que las ciudades y los municipios que participan en el Pacto entre Alcaldías están dando un paso adelante importante en pos del cumplimiento de las NDC mediante la formulación de los planes de acción para la energía sostenible y el clima (PAESC). No obstante, las experiencias de Moldavia y Chile demuestran que una mala comunicación entre las partes implicadas locales y nacionales da pie a una aplicación poco eficaz de la política climática a nivel local. En prácticamente todos los países examinados, los niveles regional y local carecen de estrategias climáticas claras. En Argentina, las administraciones provinciales no siempre cumplen con la política nacional. Por ejemplo, unas cuantas provincias son las únicas que han elaborado planes de respuesta al cambio climático. En algunas provincias existen planes climáticos, pero no hay constancia de ninguna acción específica, mientras que en otras no hay ningún plan en absoluto.

5) Conocimiento y concienciación

Por último, en todos los países se observaron deficiencias en cuanto a conocimiento y concienciación sobre el clima a varios niveles de gobierno. Esto está estrechamente relacionado con las diferentes capacidades y prioridades de los distintos niveles de gobierno (véase la barrera estructural 3). La consecuencia habitual es la ausencia o el tratamiento deficiente de las cuestiones climáticas en las estrategias de desarrollo y, por lo tanto, se considera un problema fundamental para la aplicación de las NDC. Los investigadores en Moldavia achacaron esta situación a la escasa remuneración en los ministerios competentes (nivel nacional) y a la falta de financiación (nivel local). En Kazajistán, las deficiencias en la comunicación entre los distintos niveles y la falta de concienciación climática entre las autoridades con poder de decisión a nivel subnacional han provocado que los ministerios nacionales competentes no hayan definido objetivos climáticos exhaustivos. De hecho, el sector energético es el único para el que se han marcado objetivos climáticos. En Argentina, la ausencia de información disponible sobre las medidas de respuesta al cambio climático suele provocar una falta de transparencia y limita el conocimiento de la política climática por parte de la sociedad civil. Del mismo modo, el equipo de investigación en Costa Rica descubrió carencias de conocimiento sobre la crisis climática entre los agentes políticos y sociales. Estas carencias se deben a la ausencia de mecanismos que faciliten la generación y difusión de los conocimientos.

4.2 Participación y espacio cívico

La investigación sobre el estado general de la participación de la sociedad civil en la política climática en, Argentina, Chile, Costa Rica, Kazajstán y Moldavia reveló cuatro problemas principales que se encuentran en diversos grados en todos los países analizados, pero también en otros países. Estos cuatro problemas se describen a continuación.

1) Violencia contra activistas

En los últimos años, numerosos activistas y muchas organizaciones que luchan por impulsar la protección y la justicia ambiental han sido objeto de actos de violencia e intimidación como amenazas, agresiones físicas e incluso encarcelamientos injustos. Lo desconcertante es que los perpetradores suelen quedar impunes por la ausencia de medidas gubernamentales adecuadas para proteger a activistas y garantizar la rendición de cuentas. El clima resultante de miedo no solo reprime la voz de quienes abogan por el cambio, sino que también disuade a otras personas que desearían participar de verdad en la política climática.

2) Acceso limitado a la información

La falta de transparencia en la toma de decisiones y el acceso limitado a información, tienen repercusiones considerables. En concreto, se aprecia una notable falta de educación ambiental a nivel local que dificulta que la ciudadanía comprenda el cambio climático y tenga la capacidad necesaria para participar activamente en debates y procesos de toma de decisiones importantes. Además, la ausencia de servicios de traducción e interpretación, la escasa promoción de las plataformas de participación por internet y la falta de apoyo financiero de los gobiernos marginan aún más a quienes no se pueden permitir asistir a las reuniones ni implicarse en las consultas. Esta situación limita sus posibilidades de contribuir de modo eficaz.

3) Ausencia de marcos jurídicos

Otro de los retos a los que se enfrentan organizaciones y defensores ambientales en su actividad es la escasa capacidad de las administraciones para habilitar procesos de participación eficaces y proporcionar información sobre estrategias, planes y proyectos vigentes. Incluso en los lugares donde existen marcos jurídicos que respaldan la participación en la política climática, sigue habiendo deficiencias en cuanto a la publicación de la información ambiental, los procedimientos participativos y los formatos de participación empleados. Además, la falta de recursos financieros impide que las organizaciones puedan crear plataformas más inclusivas y completas.

4) Corrupción y falta de confianza en el gobierno

La corrupción exacerba los problemas mencionados y da pie a una disminución considerable de la confianza en el gobierno y la reducción de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones sobre el clima. La falta de rendición de cuentas, la debilidad de las normas de supervisión y la corrupción en la extracción de recursos y los proyectos de infraestructuras impiden también que las decisiones se tomen de modo justo y transparente y, por lo tanto, desincentivan la participación pública. El hecho de no hacer frente a la corrupción y no

incrementar la transparencia ha contribuido a que la ciudadanía pierda la fe en las medidas del gobierno en lo que atañe a la política climática.

5. Observaciones finales

Si los dirigentes políticos de todo el mundo reconocen por fin la urgencia de la crisis climática, empezando por los países históricamente responsables de la crisis, resultará inevitable que se acaben superando las barreras que aquí se mencionan. No obstante, es esencial tener en cuenta la diversidad de contextos de las distintas regiones y comunidades de todo el mundo. Es necesario llevar a cabo más investigaciones y emprender nuevas acciones que tengan en cuenta la opinión de las personas afectadas por las políticas climáticas a nivel local para tener una perspectiva mundial que permita diseñar políticas adecuadas. Lo anterior conlleva establecer prioridades en todos los países que impidan apostar por soluciones falsas y peligrosas procedentes de un sistema corporativo corrupto basado en el crecimiento, es decir, prioridades que faciliten la aparición de un futuro justo en el que se dé primacía al bienestar de todas las personas. Las autoridades encargadas de diseñar políticas y tomar decisiones deben reconocer y comprender estos problemas para promover la transparencia, la inclusividad y la participación real en la política climática, permitiendo así la aplicación de medidas eficaces y equitativas para hacer frente a la crisis climática.

Bibliografía

- Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 12 de diciembre de 2015, T.I.A.S. N° 16-1104, artículo 2a. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf (último acceso: 24 de mayo de 2023).
- Agencia Federal de Medio Ambiente de Alemania (2023) *Objetivos de reducción de GEI en Alemania*. Disponible en alemán en <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-minderungsziele-deutschlands#internationale-vereinbarungen-weisen-den-weg> (último acceso: 27 de junio de 2023).
- Álvarez, M., Casa, A. y Pomareda, F. (2020) *Una memoria que se transforma en lucha: 30 años de criminalización del movimiento ecologista en Costa Rica*. San José: Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza (FECON).
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) (2019) *Civil Society Engagement for Ambitious NDCs*. Disponible en: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/klimawandel/klimawandel_ndcs_policy_paper_english.pdf (último acceso: 27 de junio de 2023).
- Climate Action Tracker (2023) *Costa Rica*. Disponible en: <https://climateactiontracker.org/countries/costa-rica/> (último acceso: 20 de junio de 2023).
- Comisión Europea (2023) *Pacto entre Alcaldías – Europa*. Disponible en: <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/home> (último acceso: 17 de mayo de 2023).
- Del Monte, M. y Díaz Crego, M. (2023) *Strategic lawsuits against public participation (SLAPPs)*. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733668#:~:text=One%20of%20these%20techniques%20is,relation%20to%20matters%20of%20public](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733668#:~:text=One%20of%20these%20techniques%20is,relation%20to%20matters%20of%20public) (último acceso: 20 de junio de 2023).
- Donges, L., Stolpe, F., Sperfeld, F. y Kovac, S. (2022) *Civic space for participation in climate policies in Colombia, Georgia and Ukraine*. Instituto Independiente de Asuntos Medioambientales (UfU e.V.). Berlín. Disponible en <https://www.ufu.de/en/civic-space-for-participation-in-climate-policies/> (último acceso: 31 de mayo de 2023).
- El Mostrador (2019) *Muertes, suicidios no esclarecidos y amenazas: los peligros que enfrentan los activistas medioambientales en Chile*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/02/06/muertes-suicidios-no-esclarecidos-y-amenazas-los-peligros-que-enfrentan-los-activistas-medioambientales-en-chile/> (último acceso: 9 de marzo de 2023).
- Fuentes Pereira, C. (2023) *Tracing the link between Climate Justice Action and the NDCs in Chile*. Disponible en: <https://codeff.cl/estudio-rastreando-el-vinculo-entre-la-accion-por-la-justicia-climatica-y-las-ndc-en-chile/>

- Global Witness (2021) *Última línea de defensa: Las industrias que causan la crisis climática y los ataques contra personas defensoras de la tierra y el medioambiente*. Disponible en: <https://www.globalwitness.org/es/last-line-defence-es/> (último acceso: 27 de junio de 2023).
- Gobierno de Costa Rica (2015). *Contribución prevista y determinada a nivel nacional*. San José.
- Instituto Independiente de Asuntos Medioambientales (UfU e.V.) & Enrique Gabriel Maurtua Konstantinidis, Pablo Rodríguez Somoza, Yasmín Tramannoni (2023) *Civic space for participation in climate policies in Argentina*. Berlin.
- Instituto de Investigación de Conflictos Internacionales de Heidelberg (2020) *Barómetro de conflictos 2021*, <https://hiik.de/conflict-barometer/current-version/?lang=en> (último acceso: 31 de mayo de 2023).
- Instituto Independiente de Asuntos Medioambientales (UfU e.V.) y FIMA (2023). *Civic Space for Participation in Climate Policies in Chile*. Berlín.
- Instituto Independiente de Asuntos Medioambientales (UfU e.V.) y Asociación La Ruta del Clima (2023). *Civic Space for Participation in Climate Policies in Costa Rica*. Berlín.
- Interferencia (2022) *Escazú: Estos son los ambientalistas chilenos amenazados y muertos en extrañas circunstancias*. Disponible en: <https://interferencia.cl/articulos/escazu-estos-son-los-ambientalistas-chilenos-amenazados-y-muertos-en-extranas> (último acceso: 9 de marzo de 2023).
- Isac, Andrei y Gröger, Julian (2023) *Tracing the link between Climate Justice Action and the NDCs in Moldova* [próxima publicación].
- Konstantinidis, E.G.M., Somoza, P.R. y Tramannoni, Y. (2023) *Civic Space for Participation in Climate Policies in Argentina*. Instituto Independiente de Asuntos Medioambientales (UfU e.V.). Berlín.
- Leão, D., Narsee, A., Mbataru, S., van Severen, I., Benedict, J. y Belalba, M. (2021) *Defenders of Our Planet: Resilience in the Face of Constraints*. Disponible en: <https://civicus.contentfiles.net/media/assets/file/DefendersOfOurPlanet.pdf> .
- Marín-Cabrera, M. (2022) *Características y enfoques de los proyectos sobre cambio climático en Costa Rica de 2011 a 2022*. Revista Tecnología en Marcha, 35 (3).
- Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2019) *Proceso de Consulta Pública del Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático*. Disponible en: <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/proceso-de-consulta-publica-del-anteproyecto-de-ley-marco-de-cambio-climatico/> (último acceso: 3 de enero de 2023).
- Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2020) *Proceso de elaboración: "Estrategia de desarrollo de capacidades y empoderamiento climático"*. Disponible en: <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/08/ETICC-291020-Estrategia-de-Capacidades.pdf> (último acceso: 27 de junio de 2023).

- Monitor CIVICUS (2023a) *Argentina*. Disponible en: <https://monitor.civicus.org/country/argentina/> (último acceso: 20 de febrero de 2023).
- Monitor CIVICUS (2023b) *Chile*. Disponible en: <https://monitor.civicus.org/country-rating-changes/chile/> (último acceso: 23 de marzo de 2023).
- Monitor CIVICUS (2023c) *Civic Space in Numbers*. Disponible en: <https://monitor.civicus.org/quickfacts/> (último acceso: 13 de marzo de 2023).
- Ni, Vadim (2023) *Tracing the link between Climate Justice Action and the NDCs in Kazakhstan* [próxima publicación].
- Porras Rozas, M., Porras Rozas, A., Picado Cerdas, H. (2023) *Tracing the link between Climate Justice Action and the NDCs in Costa Rica* [próxima publicación].
- Presidencia de la República de Costa Rica (2017). *Decreto Ejecutivo nº 40616-MINAE*. La Gaceta (diario oficial).
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2022) *Informe sobre la Brecha de Emisiones 2022: La ventana se está cerrando – La crisis climática requiere de una transformación rápida de las sociedades humanas*. Nairobi. Disponible en <https://www.unep.org/es/resources/informe-sobre-la-brecha-de-emisiones-2022>
- Tierra Nativa - Gould, M., Salvático, N., Alderete, G., Molina, C., Olivares, W. y Badilla, L. (2023) *Tracing the link between Climate Justice Action and the NDCs in Argentina* [próxima publicación].
- Transparencia Internacional (2019) *Global Corruption Barometer, Latin America & The Caribbean, 2019. Citizens' views and experiences of corruption*. Disponible en: <https://www.transparency.org/es/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019> (último acceso: 31 de mayo de 2023).
- Transparencia Internacional (2022a) *Índice de Percepción de la Corrupción – Costa Rica*. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/cr> (último acceso: 13 de marzo de 2023).
- Transparencia Internacional (2022b) *Índice de Percepción de la Corrupción – Kazajistán*. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/kaz> (último acceso: 23 de mayo de 2023).
- Transparencia Internacional (2023) *Índice de Percepción de la Corrupción 2022*. Disponible en: [2022 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index) (último acceso: 27 de junio de 2023).
- Universal Rights Group (2021) *The Escazú Agreement: A landmark regional treaty for environmental defenders*. Disponible en: <https://www.universal-rights.org/contemporary-and-emerging-human-rights-issues/the-escazu-agreement-a-landmark-regional-treaty-for-environmental-defenders/> (último acceso: 27 de junio de 2023).

Valerio, V. (2020) *Estrategias locales de lucha contra el cambio climático con enfoque participativo: estudio de casos de la experiencia en Costa Rica, 2011–2018. Tesis doctoral.* Universidad Politécnica de Valencia.

Pie de imprenta:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) – Amigos de la Tierra Alemania,
Kaiserin-Augusta-Allee 5, 10553 Berlín, Tel. (030) 2 75 86-40, bund@bund.net, www.bund.net

Contenido editorial: Petra Kirberger

Autoría: Severin Ettl, Till Groth, Celia Wicher

Redacción: Lucy Hannig, Susann Scherbarth

Contacto: klimaschutz@bund.net, estado: 07/2023