

La sociedad civil y la integración de los riesgos del cambio climático en los procesos de planificación y desarrollo de política



Nella Canales

Asesor en Cambio Climático e Incidencia
CARE Perú

La vulnerabilidad al cambio climático está determinada no sólo por los niveles de exposición a eventos climáticos, sino también por los activos sociales o institucionales dentro de una determinada sociedad. Este paper presentará algunos de los roles que pueden ser realizados por las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para promover la integración del cambio climático en los procesos de planificación y desarrollo de política. Los ejemplos brindados son de Perú.

En un escenario inequitativo, los más vulnerables al cambio climático no son los principales responsables de sus causas, el acceso a información climática a nivel local es limitado o inexistente, y los medios de vida son altamente dependientes de las condiciones climáticas. En esta situación, uno de los principales roles de la sociedad civil, para lograr la incorporación de los riesgos climáticos a largo plazo, es la promoción de una mayor equidad en las relaciones de poder entre el Estado y la población, tanto a nivel nacional como local. Esto se logrará a través de procesos de rendición de cuentas, que garanticen una mayor y mejor interacción no sólo con la población, sino con los organismos del gobierno.

A continuación el texto explora: las funciones que deben cumplir las OSC para asegurar el compromiso de los ciudadanos para alcanzar la incorporación de los riesgos climáticos; el rol de la gestión de riesgos de desastres en las estrategias de adaptación al cambio climático; y las facilidades que debe proporcionar el gobierno para la inclusión de las OSC en la toma de decisiones relacionadas con la adaptación al cambio climático.

La incorporación de los riesgos climáticos a largo plazo en la toma de decisiones y el compromiso de los ciudadanos

Mejorar el acceso a la información climática

La incorporación de los riesgos climáticos en la toma de decisiones será el resultado de un proceso participativo y de rendición de cuentas, que empieza por el acceso a la información que permita identificar de forma oportuna cuáles son tales riesgos climáticos a considerar. La información a nivel nacional no es suficiente para la toma de decisiones. Información a nivel local es necesaria, especialmente tomando en cuenta que el impacto del cambio climático es diferenciado incluso entre comunidades, grupos e individuos.

Este acceso a información de predicción climática a nivel local (nacional y sub-nacional) es particularmente difícil en los países en desarrollo. Países andinos como Perú, Bolivia y Ecuador, enfrentan obstáculos significativos debido a que la información registrada por las pocas estaciones meteorológicas existentes es pocas veces extrapolable a nivel local por las diferencias en las altitudes y ecosistemas.

Más aún, el acceso y las capacidades para leer imágenes satelitales también son limitadas. Cuando la información climática existe y es confiable, es comunicada en un lenguaje poco comprensible para la población local, y por lo tanto no es utilizada en la toma de decisiones. Este es un rol que pueden cumplir las organizaciones de la sociedad civil, estableciendo un puente entre las instituciones de investigación y la población, promoviendo un diálogo más directo entre ambos, de tal forma que los servicios de meteorología conozcan de qué forma es más eficiente presentar la información, y los stakeholders puedan hacer uso de ella.

Recuadro 1: Información meteorológica en Perú

En el Perú, existe gran disparidad en la información meteorológica. En la Provincia de San Ignacio en Cajamarca, en un área de 4 990.30 km², con altitudes entre 460 y 3800 m.s.n.m. existe una sola estación meteorológica, ubicada en la zona urbana de la ciudad capital. Por otro lado, la región de Puno cuenta con 42 estaciones meteorológicas, la mayor cantidad de en el país. Sin embargo, los productores agropecuarios de las provincias de Huancané y Moho (en donde también hay una estación en cada provincia), no acceden - y por lo tanto no usan - a la información proporcionada por el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI).

Sin embargo, no sólo la información climática es necesaria para asegurar la incorporación a largo plazo de los riesgos climáticos. La adaptación al cambio climático consiste en lograr que los sistemas, humanos o naturales, se ajusten a los estímulos climáticos o a sus efectos, de tal forma que se pueda reducir el daño o aprovechar sus efectos beneficiosos. Y tomando en cuenta que estos estímulos cambiarán en el tiempo (sin precedentes históricos), la sociedad civil también deberá priorizar el fortalecimiento de las instituciones descentralizadas a nivel local, para asegurar que estas capacidades se vayan amoldando a los cambios presentes y futuros y dichos ajustes se realicen de forma continua.

Fortalecer la voz de los grupos más vulnerables

Los niveles de inequidad y corrupción en los países en desarrollo tienden a orientar la política a favor de los grupos con mayor poder de lobby. La política climática no es la excepción. Desde el nivel global hasta el nivel local, la carrera por ser considerados como los más vulnerables frente al cambio climático se genera debido a las grandes necesidades - estimadas por el PNUD por hasta a \$ 86 mil millones por año para el 2015 - y la escasez de recursos financieros suficientes. Así, es probable la priorización de las actividades económicas con mayor potencial de contribución al PBI; dejando de lado a las actividades de menor escala "invisibles" en las cuentas nacionales. Los grupos que viven cerca de la línea de subsistencia enfrentan el riesgo de variaciones en sus ingresos debido a las fluctuaciones climáticas y, dadas sus capacidades existentes, se encuentran en un mayor riesgo de caer por debajo de esta línea que aquellos con mayor acceso a

Recuadro 2: El Banco Central de Reserva del Perú

El Banco Central de Reserva del Perú comisionó el estudio "El cambio climático y sus efectos en el Perú" (2009) en el cual se identifican a la agricultura y la pesca como las actividades más vulnerables a los impactos del cambio climático. El análisis de vulnerabilidad se realiza tomando en cuenta aquellas cuyo PBI en el sector agrario y pesquero supera el 20%, lo que a su vez depende del grado de conexión con el mercado externo. Así, aquellas áreas dominadas por la agricultura de exportación son consideradas como más vulnerables. Dejando de lado a los miles de pequeños productores de la sierra del Perú cuya articulación con el mercado externo es mínima, y sin contribuciones significativas al PBI.

diversos recursos y redes institucionales (Agrawal 2010). Así, dar voz a estos grupos y asegurar el reconocimiento de su alta vulnerabilidad en la política pública, a través de procesos de incidencia política, es otro de los roles que pueden cumplir las organizaciones de la sociedad civil.

Legitimidad y rendición de cuentas para lograr el compromiso de la ciudadanía

El compromiso de la ciudadanía está relacionado con sus niveles de inclusión en la formulación y toma de decisiones. Las organizaciones de la sociedad civil pueden promover este compromiso dado que son considerados actores legítimos. Para este propósito, es necesario contar con un relacionamiento participativo y transparente con la población en nombre de la cual se hace uso de diversos recursos; esto a pesar que el proceso de rendición de cuentas de este tipo de instituciones no es obligatorio (Cano, 2010).

Una de las formas de compromiso más efectivas es la vigilancia ciudadana a nivel local. La promoción del reconocimiento de sus derechos y la exigencia del cumplimiento y el monitoreo de los avances de los compromisos establecidos, es a su vez clave para evitar que las élites tomen o distribuyan inequitativamente los recursos disponibles para la adaptación. A través de esta vigilancia ciudadana las organizaciones de la sociedad civil deben también promover la articulación de las estrategias locales con los mecanismos establecidos a nivel nacional. (Agrawal 2009).

Recuadro 3: Rendición de cuentas y adaptación al cambio climático –PRAA en Cusco, Perú

El Proyecto de Adaptación al Impacto del Retroceso Acelerado de los Glaciares en los Andes Tropicales, también conocido como PRAA, es un proyecto multistakeholder, en donde participan CARE Peru, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Scotiabank, la Municipalidad Distrital de Santa Teresa, la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN), el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF-WB) y el Gobierno Regional del Cusco. En Santa Teresa, la implementación se desarrolla en las microcuencas que dependen de los glaciares Salkantay y Sacsara, en acelerado proceso de retroceso.

Como parte de sus principios de intervención, se ha promovido la rendición de cuentas a través de: la participación en las reuniones de planes de gestión comunal en las que se presentan los avances en las actividades del proyecto de forma trimestral; la conformación de un comité de vigilancia del cumplimiento de los compromisos de cada uno de los actores en donde participan los directivos del Comité de Gestión Comunal y 5 pobladores por cada microcuenca; y la gestión de quejas, reclamos y sugerencias a través de una línea telefónica gratuita, el uso de correo electrónico, el establecimiento de un libro foliado, fichas de visitas de campo y el registro de las quejas y reclamos.

Estos espacios han fomentado no sólo la participación activa de los miembros de la comunidad, sino que se ha fortalecido la relación con la Municipalidad Distrital tanto por parte de las instituciones de la sociedad civil, como de la población. La promoción de la retroalimentación permite al proyecto comprender y verificar si está logrando los cambios necesarios y objetivos del proyecto.

La gestión de riesgos de desastres en el marco de la adaptación al cambio climático

La reducción de riesgos de desastres es, sin duda, una de las estrategias clave en el marco de la adaptación basada en la comunidad, sobre todo considerando que el cambio climático hace que los eventos climáticos extremos sean más intensos o más frecuentes. Es “el punto de entrada para el trabajo en cambio climático en las comunidades afectadas por shocks severos como resultado de la variabilidad climática de corto plazo” (Christian Aid, 2009).

Dentro de este marco se ha planteado la necesidad de elegir entre procesos participativos complejos con un elevado nivel de consumo de tiempo, y procesos menos inclusivos que garanticen una respuesta rápida frente a los desastres. Sin embargo, esa opción no existe si se busca que las respuestas tengan efectos duraderos en el tiempo y que se transformen de “respuestas inmediatas” a estrategias de adaptación propiamente dicha.

En un escenario con ausencia o escaso acceso a información de predicciones climáticas, y los procesos de descentralización tienen capacidades o autonomía insuficientes; el empoderamiento de los actores locales a través de la participación directa y efectiva es clave para establecer sistemas de vigilancia ciudadana, que permitan la alerta temprana de riesgos, tomando en cuenta los conocimientos tradicionales y científicos disponibles.

Adicionalmente, las OSC tienen un largo historial de apoyo y trabajo en conjunto con los gobiernos para responder ante los desastres, incluyendo aquellos causados por los eventos climáticos. Desde la transferencia de fondos de la cooperación internacional hasta la asesoría técnica y el desarrollo de pilotos para el escalamiento. La experiencia del relacionamiento entre

las OSC y los gobiernos es un recurso que debe capitalizarse en el marco de la adaptación al cambio climático.

Facilidades para el involucramiento efectivo de las OSC en los procesos de planificación

Por su cercanía con la población a nivel local, y dada su capacidad técnica y de movilización de recursos, las OSC han sido involucradas en los procesos de planificación local, haciendo ejercicio de diversos procesos de participación ciudadana – en especial de los presupuestos participativos. Sin embargo, los espacios de coordinación a nivel nacional son aún limitados, sobretudo en todo lo concerniente a la temática ambiental. Los temas más importantes en los cuales se puede maximizar la experiencia en el campo de las OSC son en el desarrollo de análisis de vulnerabilidad, la coordinación con diferentes actores y la gestión de la información climática relevante.

Para ampliar estos espacios de coordinación de tipo multiactor es esencial que los gobiernos nacionales tengan apertura para tratar con una diversidad de actores (Agrawal 2009), así como facilitar y llevar a escala las lecciones aprendidas de este relacionamiento a nivel descentralizado. También es necesario que los gobiernos sean más abiertos hacia los resultados de la investigación cualitativa, a fin de incorporar también esta visión para la formulación de política pública, valorando estos resultados sobre todo en escenarios de escasez de información dura. Esta apertura debe estar acompañada de procesos de rendición de cuentas y transparencia, como una medida de la calidad de su propio trabajo y de responsabilidad.

Conclusión

Entre las funciones más importantes que pueden cumplir las organizaciones de la sociedad civil, para la inclusión de los riesgos de cambio climático en la toma de decisiones de política, se encuentran:

1. Mejorar el acceso de la población a la información climática. Las OSC pueden servir de puente entre las instituciones de investigación y la población, para que exista un diálogo más directo entre ambos.
2. Fortalecer la voz de los grupos más vulnerables. Las organizaciones deben asegurar el reconocimiento de la alta vulnerabilidad de estos grupos en la política pública, a través de procesos de la incidencia política.
3. Promover la rendición de cuentas con el ejemplo. Como estrategia para asegurar calidad y transparencia de la participación de los diversos actores.
4. Promover una gestión de riesgos participativa e inclusiva.
5. Participar activamente en los espacios de coordinación interinstitucional existentes a nivel local y nacional.

Recuadro 4: Espacios de diálogo sobre cambio climático entre el gobierno y las OSC: Comisión Nacional de Cambio Climático en el Perú

La Comisión Nacional de Cambio Climático en el Perú, que está compuesta por los representantes de todos los ministerios y que además incluye a un representante de las ONG ambientalistas, de las organizaciones de trabajadores, del sector público y de las universidades. Adicionalmente, se han conformado siete grupos técnicos: adaptación; REDD; mitigación y Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL); investigación y tecnología; financiamiento; negociación internacional y educación y comunicación. Que vienen trabajando en la actualización de planes y estrategias. Estos grupos técnicos apoyan al Ministerio del Ambiente a través de la revisión de los informes y consultorías en materia de cambio climático.

Notes

¹Para establecer tendencias climáticas es necesario por lo menos 30 años de registros de información meteorológica continua que puedan definir la tendencia. Muchas veces, por el conflicto armado. / ²Ver ECO 3 COP16/CMP Cancún de CAN International

Foto de la página 1 de Ana Castañeda. Original publicado en World Resources Report: www.worldresourcesreport.org/responses/civil-society-and-integration-climate-change-risks-planning-and-policy-making

Referencias

- Jones, Andrew. 2009. “Pro-poor Governance of Global Adaptation Funds. A discussion paper”. CARE, Germanwatch and Bread for the World.
- Cano, Eliana, Alipio Canahua, and Tatiana Farfán. 2010. “Cómo operativizar la rendición de cuentas en el marco del proyecto PRAA correspondiente a Santa Teresa” Dazé, Angie, Kaia Ambros, and Charles Ehrhart. 2010. “Manual para el Análisis de Capacidad y Vulnerabilidad Climática” CARE.
- Agrawal, Arun. 2010. “Local institutions and adaptation to Climate change”. In Social dimensions of Climate Change. Equity and vulnerability in a warming world, ed. Robin Mearns and Andrew Norton, 173-197. The World Bank.
- Ministerio del Ambiente Perú. 2010. “Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2010”, 54-55. Lima, Perú. Ministerio del Ambiente.
- Cano, Eliana. 2010. “Guía para organizar sistemas de rendición de cuentas de las ONGs a la ciudadanía. La experiencia de CARE Perú”. CARE.
- Agrawal, Arun, Nicolas Perrin, Ashwini Chhatre, Catherine Benson, and Minna Kononen. 2009. Climate Policy Processes, Local Institutions, and Adaptation Actions: Mechanisms of Translation and Influence. Social Development Papers. Social Dimensions of Climate Change. The World Bank.
- Reid, Hannah, Mozaharul Alam, Rachel Berger, Terry Cannon, Saleemul Huq, and Angela Milligan. “Community-based adaptation to climate change: an overview” In Participatory Learning and Action 60. 9-11. IIED.