

Non-Party stakeholders' input for the Talanoa Dialogue

Public Participation Enhancing Climate Action

¿Dónde estamos?

"El artículo 6 de la Convención desempeña un papel fundamental en la creación de un amplio apoyo público para llevar adelante el proceso de negociación, así como para mejorar la acción sobre el cambio climático sobre el terreno." Informe resumido del 1er Diálogo sobre el Artículo 6 de la Convención

La gobernanza del cambio climático se desarrolla de mejor manera cuando la participación pública es parte del eje principal y es facilitada a los ciudadanos interesados en todos los niveles pertinentes. En la *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo* se afirma que, a nivel nacional todas las personas deberán "tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones."¹

Los países que apoyaron la Agenda 21, deben alentar la participación y la sensibilización del público haciendo que la información esté disponible. El mandato de involucrar al público en el proceso de toma de decisiones fue llevado a la arena internacional sobre gobernanza del cambio climático por la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)* en sus Artículo 4 y 6. "Promover y cooperar en educación, capacitación y conciencia pública relacionados con el cambio climático y fomentar la participación más amplia en este proceso, incluido el de las organizaciones no gubernamentales;"² Además, el Acuerdo de París reconoce la importancia de la participación pública, la sensibilización y el acceso a la información como un paso clave para fortalecer las acciones climáticas.³

¹"A/CONF.151/26 (Vol. I) REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT." United Nations, United Nations, 12 Aug. 1992, www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm.

² United Nation Framework Convention on Climate Change. Article 4.i 1992, http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf

³ Paris Agreement. Article 12, 2015.

http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf



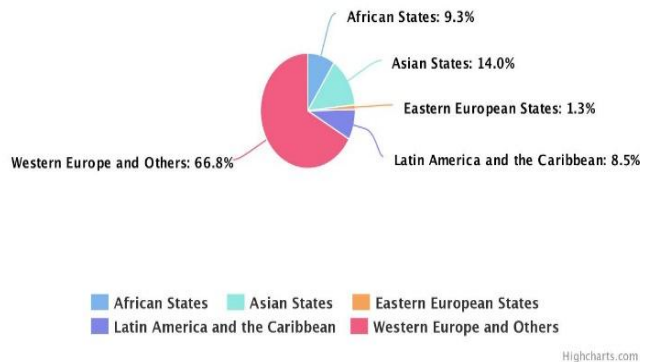
Figure 1 Cumulative admission of observer organizations⁴

Los actores sociales de diferentes sectores han aumentado constantemente sus solicitudes para participar a nivel internacional (Figura 1). En la COP23, las organizaciones no gubernamentales fueron un total de aproximadamente 2.259. Pese a que la participación general ha incrementado, la participación dividida por regiones no parece ser proporcional a la población mundial.

Figure 2 Admitted Observer organizations by Regional Group⁵

Las organizaciones observadoras no gubernamentales de Europa occidental y otras, representan aproximadamente el 66% de las organizaciones admitidas en la CMNUCC (Figura 2), esto no corresponde los porcentajes de la población mundial (Figura 3)⁶. Lo que puede tener una relación con los medios que las Partes han facilitado para la participación de ONGS nacionales, las barreras financieras para participar a nivel internacional y la implementación de acciones para el empoderamiento climático⁷ en contextos nacionales.

Admitted observer organizations by Regional Group (as at December 2017)



⁴ United Nations. "Cumulative Admission of Observer Organizations." UNFCCC Observer Organizations Statistics, 18 Dec. 2017, unfccc.int/parties_and_observers/observer_organizations/items/9545.php.

⁵ United Nations. "Admitted observer organizations by regional groups" UNFCCC Observer Organizations Statistics, 18 Dec. 2017, unfccc.int/parties_and_observers/observer_organizations/items/9545.php.

⁶ "World Population Growth." Our World in Data, 29 Mar. 2018, ourworldindata.org/world-population-growth#population-size-vs-population-growth-rate.

⁷ United Nations. "Education, Training and Public Awareness under Article 6 of the Convention." Cooperation & Support - Education & Outreach, 2 June 2017, unfccc.int/cooperation_support/education_outreach/overview/items/8946.php.

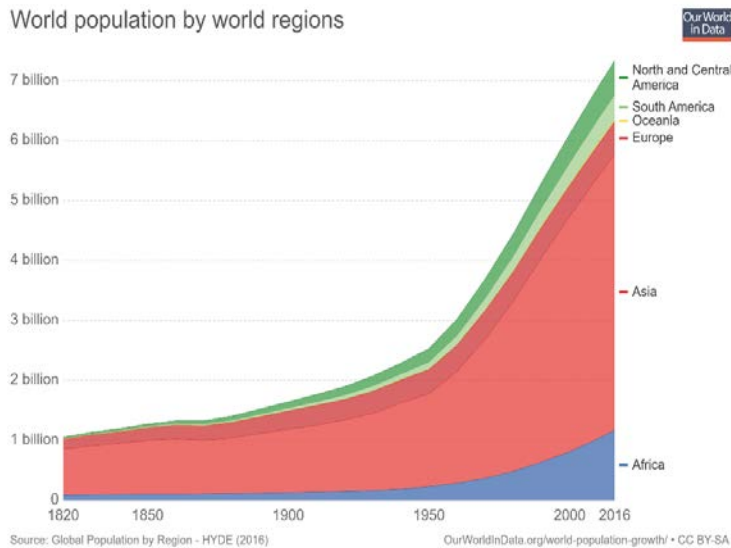


Figure 3 World population by world regions⁸

Con respecto a las acciones para el empoderamiento climático, durante COP23, el SBI consideró este tema de la agenda en su primera reunión y tomó nota del informe resumido sobre el Quinto Diálogo sobre ACE⁹. El Diálogo se centró en la implementación de acciones para el empoderamiento climático en relación con la educación y la capacitación. El tema de la participación en los procesos de

toma de decisiones es un elemento clave del Principio 10 de la Declaración de Río y un objetivo integral del Artículo 4 de la CMNUCC, el de promover "la participación más amplia en este proceso, incluido el de organizaciones no gubernamentales". Sin embargo, este principio no ha sido lo suficientemente desarrollado en la CMNUCC, especialmente si se considera que la participación de las organizaciones observadoras se ha convertido en una parte intrínseca y básica de la gobernanza climática internacional. La Participación es aún más vital para la implementación efectiva y eficiente de acciones climáticas a nivel regional y nacional, y para fortalecer los objetivos del Acuerdo de París. Por lo tanto, existe una oportunidad para llenar el vacío de diálogo en el próximo 6to Diálogo sobre la Acción para el Empoderamiento Climático¹⁰ y dentro de los procesos especiales bajo el Diálogo de Talanoa.¹¹

La ausencia de una participación proporcional de los actores sociales de ciertas regiones no está correlacionada con el interés o la motivación de las Organizaciones Observadoras para involucrarse en el ámbito internacional. Se puede argumentar que las organizaciones observadoras han participado más intensamente durante las últimas Conferencias de las Partes (Figura 4) y que existe un claro impulso para estar presente en esta etapa de gobernanza climática, lo que refuerza la necesidad de tener una representación proporcional de las regiones

⁸ "World Population by World Regions." Our World in Data, 31 Mar. 2018, ourworldindata.org/grapher/world-population-by-world-regions-post-1820?overlay=data.

⁹ United Nations. "Report of the Subsidiary Body for Implementation on its forty-seventh session, held in Bonn from 6 to 15 November 2017". Subsidiary Body for Implementation, 31 January 2018. <http://unfccc.int/resource/docs/2017/sbi/eng/19.pdf>

¹⁰ United Nations. "6th Dialogue on Action for Climate Empowerment." 6th Dialogue on Action for Climate Empowerment, Bonn, May 2018, 8 Mar. 2018, unfccc.int/cooperation_and_support/education_and_outreach/dialogues/items/10563.php.

¹¹ United Nations. "2018 Talanoa Dialogue Platform." Talanoa Dialogue 2018, 21 Mar. 2018, unfccc.int/focus/talanoa_dialogue/items/10265.php.

del mundo. Es necesario explorar y abordar este desequilibrio y que las Partes faciliten los medios adecuados para involucrar a la sociedad civil y que implementen acciones para el empoderamiento climático.

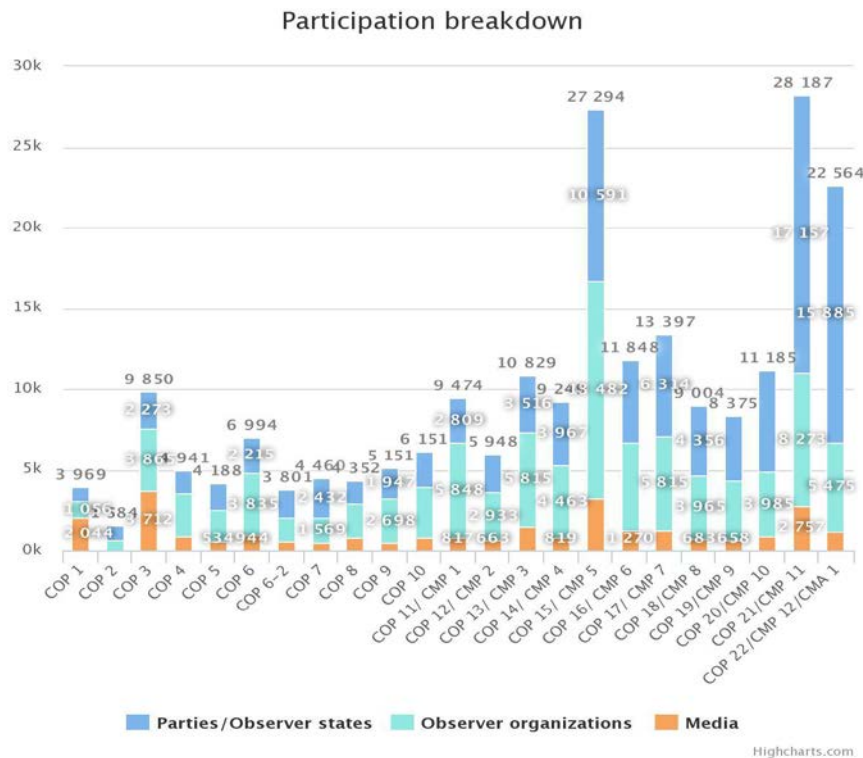


Figure 4 Participation Breakdown¹²

América Latina

A nivel regional, la implementación de los medios para involucrar al público en el proceso de toma de decisiones y proporcionar acceso a la información en asuntos relacionados con el medio ambiente y la gobernanza del cambio climático, ha sido débil desde la Declaración de Río en 1992. Sin embargo, esto se convirtió una cuestión regional a partir de 2012, cuando se emitió la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.¹³ Actualmente, esta declaración es apoyada por 24 países de América Latina. Este año han concluido las negociaciones del primer acuerdo regional vinculante para la protección de los derechos de acceso en asuntos ambientales, el cual aún está pendiente de ser firmado.¹⁴ Este

¹² United Nations. “Admitted observer organizations by regional groups” UNFCCC Observer Organizations Statistics, 18 Dec. 2017, http://unfccc.int/parties_and_observers/observer_organizations/items/10271.php

¹³ Economic Commission. “Background.” Economic Commission for Latin America and the Caribbean, CEPAL, 16 Feb. 2017, www.cepal.org/en/topics/principle-10/background-principle-10.

¹⁴ “América Latina y El Caribe Adopta Su Primer Acuerdo Regional Vinculante Para La Protección De Los Derechos De Acceso En Asuntos Ambientales.” Ninth Meeting of the Negotiating Committee - Principle 10, 28 Mar. 2018, negociacionp10.cepal.org/9/en/news/america-latina-caribe-adopta-su-primer-acuerdo-regional-vinculante-la-proteccion-derechos.

acuerdo regional provee un marco para la aplicación de los artículos 4 y 6 de la CMNUCC y el artículo 12 del Acuerdo de París. Este es un primer paso colectivo para estandarizar la participación pública y fortalecer los medios para las acciones de empoderamiento climático. Sin embargo, su aplicación nacional en la región aún debe traducirse en políticas públicas, legislación e instituciones para que se complete a cabalidad.

Costa Rica

En la región de América Central, la participación pública en la gobernanza climática ha estado desarrollando su estructura con nuevas políticas públicas, leyes y marcos institucionales. Este es un paso necesario para garantizar la efectividad del Acuerdo de París y para cumplir con las obligaciones de las Partes bajo la CMNUCC.

Costa Rica remitió su INDC (ahora, en virtud del Acuerdo de París NDC) en Octubre 2015. El NDC respecto a transparencia y rendición establece que busca "fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, acceso a la información, disponibilidad y participación ciudadana".¹⁵ El NDC compromete al país a crear un Consejo de Consulta Ciudadana (conocido como 5C)¹⁶ como un foro de participación ciudadana permanente en la gobernanza climática. Sin embargo, es importante señalar que en Costa Rica, la participación pública en la gobernanza ambiental se limita a lo que establecen las leyes y los reglamentos y a los procedimientos establecidos de acuerdo con la resolución del Tribunal Constitucional más reciente, 2017001163 (enero de 2017).¹⁷

En Costa Rica, la participación pública en la gobernanza climática no es necesariamente un derecho en sí mismo, y no existe una ley marco sobre cambio climático para regular esta cuestión. La naturaleza legal de la participación pública en asuntos ambientales en Costa Rica no es clara y existe una brecha en su interpretación legal para determinar si es un derecho legal, constitucional, humano o simplemente un Principio. Además, es una opinión contenciosa dentro del Tribunal Constitucional si su aplicación debe ser abordada sólo por los tribunales inferiores y ya no es una cuestión de jurisdicción constitucional. Además, es importante considerar que la principal ley ambiental que aborda ampliamente los asuntos relacionados con asuntos

¹⁵ Costa Rica. "COSTA RICA's INTENDED NATIONALLY DETERMINED CONTRIBUTION." NDC Registry, 01 Apr. 2018.

<http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Costa%20Rica%20First/INDC%20Costa%20Rica%20Version%20%200%20final%20ENG.pdf>

¹⁶ Martinez, Adrian. "El Consejo Climático Ciudadano y El Consejo Climático Científico En Costa Rica." La Ruta Del Clima, 7 Nov. 2017, <http://larutadelclima.org/2017/11/07/consejos-climaticos-ciudadanos-y-cientificos-en-costa-rica/>.

¹⁷ Constitutional Court of Costa Rica. Ruling 2017001163, 27th January 2017. http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia¶m2=1&nValor1=1&nValor2=692979&tem1=¶m7=&strTipM=T&IResultado=2

ambientales, la Ley Orgánica del Ambiente Costarricense, no menciona el cambio climático dentro de su mandato, lo que representa un desafío cuando la participación pública es vista sólo como un principio y su cumplimiento queda relegado a las discusiones de legalidad en los tribunales inferiores. A pesar de que el artículo 6 de esta ley costarricense menciona sobre la participación pública, que "El Estado y los municipios alentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el medio ambiente.", debemos recordar que bajo la nueva interpretación limitada de la ley, si no existe un proceso definido y un derecho legal establecido por la ley, la participación del público será limitada. En este contexto, la participación pública en lo que se consideran asuntos administrativos del Estado, es solamente un principio y el Gobierno está restringido por el Principio de Legalidad. Esto puede volverse complejo cuando la gobernanza climática internacional, en el proceso de la CMNUCC, avanza continuamente en la creación de nuevas plataformas, iniciativas y discusiones, donde el público debe fortalecer la acción climática y garantizar la transparencia.

Considerando esto, el gobierno costarricense emitió el Decreto Ejecutivo N ° 40616-MINAE¹⁸ (agosto de 2017) para establecer como un medio para implementación y para proporcionar una vía legal de participación pública estructurada mediante la creación formal del Consejo de Consulta Ciudadana sobre Cambio Climático - 5C. Esta nueva plataforma podría ser una reacción a la nueva interpretación limitada de la participación pública como principio y el requisito de corresponder con los procedimientos existentes establecidos por el marco legal pertinente.

¿A dónde queremos ir?

La participación pública en la gobernanza climática no puede analizarse únicamente desde la perspectiva de las negociaciones internacionales o de la CMNUCC, ya que su implementación depende de las estructuras legales que faciliten su aplicación y ejercicio a nivel regional y nacional. El proceso de transparencia y gobernanza del Acuerdo de París depende de tomar en cuenta la implementación contextual de la participación pública a nivel nacional. Esto representa un desafío a la hora de fortalecer y volver eficaz la acción climática a nivel nacional y un factor determinante para los resultados de Global Stocktake.

¹⁸ Costa Rica. "Creation of the Climate Change Citizen Consultation Council" MINAE, 01 Apr. 2018 https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2017/09/26/ALCA230_26_09_2017.pdf

En América Latina, recientemente se acordó el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación y Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (marzo de 2018)¹⁹. Este es el paso final de la negociación de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Esta una nueva etapa para la participación pública en la gobernanza climática genera la necesidad de revisar las discusiones y los procesos establecidos a nivel nacional para cumplir con la obligación de las Partes de asegurar la participación más amplia en la gobernanza climática. Este nuevo acuerdo, que se firmará en septiembre de 2018, crea un nuevo marco para la participación pública y aborda la cuestión de la naturaleza de la participación pública, ya que la etiqueta dentro de los Derechos de Acceso como "el derecho de participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales". Sin embargo, cómo esto se desarrollará e impactará la gobernanza climática a nivel nacional y dentro del proceso de la CMNUCC, puede depender de cómo los observadores no gubernamentales puedan comunicar su valor y cómo las Partes reconozcan, en procesos tal y como el Diálogo Talanoa, el valor fortalecedor de la participación pública respecto a la acción climática y el interés de implementarla efectivamente.

Author:

MA. Adrian Martinez Blanco

Director of La Ruta del Clima and Climate Policy Researcher

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

*Revised version.

LaRutadelClima

¹⁹ CEPAL. Regional Agreement on Access to Information, Participation and Justice in Environmental Matters for Latin American and the Caribbean <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la>