



CAMBIA LA PARTICIPACIÓN JUVENIL, CAMBIA EL CLIMA:

JÓVENES EN LA DEFINICIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES
NACIONALES EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**Cambia la participación juvenil, cambia el clima:
Jóvenes en la definición de las contribuciones
nacionales en países de América Latina y el Caribe**

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América
Latina de la Fundación Konrad Adenauer**

Dirección fiscal: Av. Larco 109, Piso 2, Miraflores, Lima 18 - Perú

Dirección: Calle Cantuarias 160 Of. 202, Miraflores, Lima 18 - Perú

Tel: +51 (1) 320 2870, +51 (1) 731 2898

energie-klima-la@kas.de - www.kas.de/energie-klima-lateinamerika/

Primera Edición - Diciembre 2015

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-18455

Elaborado por:

Libélula, Comunicación, Ambiente y Desarrollo S.A.C.

Patrocinado por:

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Editado por:

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Investigadores Principales: Gonzalo Alcalde, Pasko Kisic.

Asistentes de Investigación: Carlos Amanquez, Karina Poveda, Patricia Rogers, María Rodas, Alonso Tufino, Luis Esparza, Miguel Sanchez.

Gestión de la Investigación: Melissa Ingaruca, Alonso Tufino.

Diseño y Maquetación:

Melissa Mandujano

Impreso en:

CECOSAMI S.A.

Cal.3 Mza. E Lote. 11 Urb. Santa Raquel (Alt. Cdra 25 de Av. Separadora Industrial)
Lima - Lima - Ate

Aviso:

Los investigadores de este documento no pretenden ofrecer una imagen completa de la participación de los jóvenes en la definición de las contribuciones nacionales en cada país de la región, sino que han preparado esta investigación para sentar las bases de un debate abierto y transparente con las partes interesadas.

Los puntos de vista expresados aquí no representan necesariamente las posturas de los miembros de Libélula, la Fundación Konrad Adenauer o de sus grupos de interés.

CAMBIA LA PARTICIPACIÓN JUVENIL, CAMBIA EL CLIMA:

JÓVENES EN LA DEFINICIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES
NACIONALES EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



generación **+1**

Patrocinado por:



índice

Prólogo /7

Introducción /8

01

Capítulo 1: El rol de los jóvenes en la gobernanza del cambio climático /10

1.1. Conceptos básicos: desarrollo sostenible y cambio climático /13

1.2. Gobernanza del cambio climático /15

1.3. Participación juvenil en las políticas de desarrollo y cambio climático /32

02

Capítulo 2: Marco Metodológico /44

03

Capítulo 3: Participación juvenil en la definición de las Contribuciones Nacionales: Casos de estudio /48

3.1. Argentina /51

3.2. Costa Rica /61

3.3. Panamá /73

3.4. Paraguay /82

3.5. Perú /92

3.6. Venezuela /105

04

Capítulo 4: Un análisis de la participación juvenil en la gobernanza del cambio climático en América Latina y el Caribe /114

4.1. Caracterización de los aspectos contextuales e institucionales /117

4.2. Caracterización de los procesos de políticas analizados /118

4.3. Elementos comunes y particularidades de la participación juvenil en los países /120

4.4. Impacto de la participación juvenil en los procesos /121

4.5. Panorama de desafíos y oportunidades /122

4.6. Lecciones para la participación juvenil en la gobernanza del cambio climático al 2030 en América Latina y el Caribe /124

Referencias /128

Anexos /132



La Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) es una fundación política. En Alemania, 16 oficinas regionales y 2 centros de conferencias ofrecen una amplia variedad de conferencias y eventos de educación cívica. Nuestras oficinas en el extranjero están a cargo de más de 200 proyectos en más de 120 países. En casa y en el extranjero, nuestros programas de educación cívica tienen por objeto promover la libertad, la paz y la justicia. Nos centramos en la consolidación de la democracia, la unificación de Europa y el fortalecimiento de las relaciones transatlánticas, así como en la cooperación al desarrollo.

Para KAS, la seguridad energética y el cambio climático se ha convertido en una pieza importante para la estructura y el mantenimiento de un orden social democrático. En este contexto, el Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA) de la KAS, ha sido diseñado como una plataforma de diálogo, con el fin de dar un impulso a los procesos de toma de decisiones políticas.

En el marco de este fin, nos complace presentar esta investigación, la cual explora la participación juvenil latinoamericana en la agenda climática. A partir del repaso de conceptos generales de desarrollo sostenible y cambio climático, y la revisión de actores, instituciones y características de la gobernanza en cambio climático, se marca una metodología para el estudio de procesos de INDCs en América Latina. De esta manera, el análisis comparativo de los mismos, brinda lecciones aprendidas que demuestran las oportunidades y desafíos de los jóvenes latinoamericanos para participar de procesos democráticos que contribuyan al desarrollo de políticas de cambio climático.



INTRODUCCIÓN

¿Cuál será nuestro rol en este mundo de desafíos globales, y en la toma de decisiones que determinarán el éxito de la acción frente al cambio climático?

No hay pregunta que nos urja y nos emocione más responder en Generación +1 que esta. Debemos participar de la construcción de nuestro futuro, no queda duda. Pero aún no está claro **cómo hemos participado** ni **cómo deberíamos participar**.

La investigación presentada en este documento explora cuál ha sido nuestra participación como jóvenes en un momento clave como la construcción y definición de nuestras Contribuciones Nacionales (iNDC), y qué lecciones podemos aprender para trazar una ruta de participación juvenil en la gobernanza del cambio climático.

Para empezar a responder estas preguntas, extendemos una invitación a recordar los retos que enfrentamos, observar las prácticas de participación juvenil en la gobernanza climática y visualizar el futuro de la participación juvenil.

Hoy tenemos evidencia de que las metas políticas de negociación no son lo suficientemente ambiciosas.

Como sabemos, la meta política de la negociación es no sobrepasar un incremento de temperatura global de 2°C, para evitar interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Sin embargo, hoy tenemos evidencia de que ni a 1.5°C ni 2.0°C estamos evitando impactos graves del cambio climático. El concepto de “límite seguro” que garantice una protección total de una interferencia antropogénica peligrosa no aplica más. Estamos, más bien, en una situación de riesgos del cambio climático “socialmente aceptables” (SED, 2014).

Por ello es tan importante adoptar un límite como el 1.5°C que reduciría o evitaría muchos riesgos, por

ejemplo, en sistemas únicos amenazados como los corales o muchas partes de la criósfera (glaciares), incluyendo el riesgo de incremento de nivel del mar (SED, 2014), así como en la agricultura y en la producción de alimentos. Por otro lado, la adaptación debería considerarse igualmente prioritaria que la mitigación.

Además, aún no tenemos una meta a largo plazo que nos asegure no sobrepasar el umbral de 1.5°C o 2°C. Si queremos tener éxito en no sobrepasar un incremento de 1.5°C o 2°C, todas las emisiones de GEI (gases de efecto invernadero) deben ser cero netas entre 2060 y 2080, y negativas después de eso, según el Climate Action Tracker.

Tenemos evidencia de que nuestro esfuerzo colectivo es grande pero no es suficiente.

Aún con una meta de 2°C no estamos haciendo lo suficiente. El informe del efecto agregado de las Contribuciones Nacionales (iNDC) presentadas muestra que nos estamos acercando a la meta, pero los países aún deben aumentar su nivel de ambición. Como lo menciona Christiana Figueres, las contribuciones iNDC tienen la capacidad de limitar el aumento previsto de la temperatura a unos 2,7°C, lo cual es mucho menor que los estimados 4°C o 5°C de calentamiento que muchos han proyectados sin incluir las iNDC, pero no es en ningún caso suficiente.

Necesitamos una visión de largo plazo de la sociedad que estamos construyendo, tanto en las negociaciones como en la agenda climática local.

Tenemos que adoptar una visión de qué sociedad queremos, y no solo de cuántas emisiones necesitamos reducir: Una sociedad carbono neutral y resiliente al clima. La aspiración de largo plazo de una economía 100% descarbonizada nos orientaría en la dirección correcta, visibilizando la necesidad de reducciones ambiciosas hoy. Del mismo modo, necesitamos una sociedad resiliente a los impactos del cambio climático que ya no podemos evitar.

Tenemos una ventana de oportunidad: la participación de actores no estatales y subnacionales ha sido reconocida en el marco de las negociaciones.

Nos encontramos frente a un proceso que reconoce que la ambición colectiva no va a ser suficiente si no sumamos el potencial de contribución de actores como el sector privado y las ciudades. En la COP21 no solo se espera un acuerdo climático, sino una “Gran Alianza de París”, de la cual el acuerdo es parte, junto con la Agenda de Acción de Lima-París, donde se visibilizan compromisos climáticos de actores no estatales o subnacionales.

Tenemos un fuerte impulso, desde la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible hasta los miles de compromisos asumidos por empresas y ciudades alrededor del mundo.

Por ejemplo, 85 ciudades se han comprometido a reducir sus emisiones entre 80% y 100%, o al uso de 100% de energías renovables para el 2050 o antes, y el Portal de Nazca registra 10773 compromisos entre ciudades y empresas otros actores de la sociedad.

Somos una fuerza global. Somos 1.8 mil millones de jóvenes en la Tierra. El 60% de la población de Latinoamérica es menor de 30 años.

Nuestra presión exponencial sobre los sistemas naturales de la Tierra, por ejemplo sobre el clima, es innegable. Pero, ¿podemos gobernar de otra manera nuestra influencia en el sistema Tierra? ¿Cómo participamos los jóvenes de esta gobernanza?

La participación juvenil parece no estar en cuestión, lo que está en cuestión es la definición de la participación juvenil y su verdadero aporte.

En los últimos años se ha visto una explosión de espacios para la juventud: la realización de eventos como la Conferencia Mundial de la Juventud; el Primer Foro Global sobre Políticas Juveniles; Foro de Jóvenes de UNESCO; el Encuentro de Jóvenes del Banco Mundial; la elección del primer Enviado de Juventud de Naciones Unidas; la elaboración de una estrategia juvenil por el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas; la elaboración de los primeros índices de juventud, del Commonwealth y el Índice de Bienestar Juvenil; la inclusión de los jóvenes como observadores en las negociaciones climáticas, etc. Sin embargo, lo que aún es incipiente es la reflexión y definición de la participación juvenil en un nuevo esquema de gobernanza para el desarrollo sostenible.

Los capítulos a continuación permitirán explorar esa reflexión sobre la participación juvenil en la gobernanza del cambio climático, enmarcándola en la literatura académica y técnica relevante. Luego se presentarán los casos por países seleccionados (Argentina, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela), mostrando el estado de la participación juvenil en la construcción y definición de las Contribuciones Nacionales. Finalmente se cerrará la investigación con un análisis comparativo de los casos presentados, brindando conclusiones y lecciones.

CAPÍTULO 1:

EL ROL DE LOS JÓVENES EN LA GOBERNANZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

1

1.1.

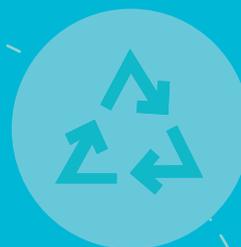
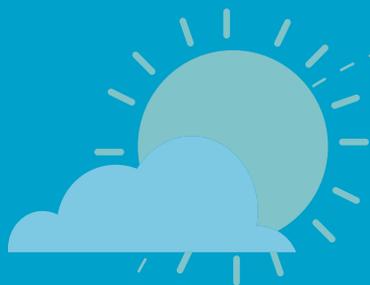
CONCEPTOS BÁSICOS: DESARROLLO SOSTENIBLE Y CAMBIO CLIMÁTICO

1.2.

GOBERNANZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

1.3.

PARTICIPACIÓN JUVENIL EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO Y CAMBIO CLIMÁTICO



1.1. CONCEPTOS BÁSICOS: DESARROLLO SOSTENIBLE Y CAMBIO CLIMÁTICO

Las iNDC representan la decisión política de los países en cuanto a los esfuerzos que harán para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y adaptarse a los impactos del cambio climático.



1.1. CONCEPTOS BÁSICOS: DESARROLLO SOSTENIBLE Y CAMBIO CLIMÁTICO

Cambio climático. Pese a que el cambio climático constituye uno de los grandes desafíos actuales para la humanidad, existe aún una brecha considerable entre la importancia que tiene para el bienestar y el desarrollo, y el escaso conocimiento que tiene la mayoría de personas acerca de este fenómeno, sus causas, y sus perspectivas a futuro.

Según el IPCC (2007), el **cambio climático** es una variación estadística importante en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un período prolongado. El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos (causados por la actividad humana) en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras. De hecho, siempre han ocurrido procesos de cambio climático, relacionados con causas naturales, pero la novedad es que el proceso en marcha es de origen humano, según lo confirma la evidencia científica.



“LA URGENCIA DE FORTALECER LAS LÍNEAS DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN ES UNA PREOCUPACIÓN CLAVE PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE”.

El cambio climático en proceso está produciendo un **calentamiento global**, donde se registra un aumento en la temperatura promedio de la atmósfera cerca de la superficie del planeta, lo cual puede generar cambios en los patrones del clima global. El calentamiento que ocurre actualmente es resultado del aumento de emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI) producido por las actividades humanas, y de manera acelerada a partir del siglo 20.

Cambio climático en el marco del desarrollo sostenible. La urgencia de fortalecer las líneas de mitigación y adaptación es una preocupación clave para el desarrollo sostenible. Desde la popularización del concepto a partir de 1987, gracias al informe de la Comisión Brundtland, muchos de los grandes acuerdos globales sobre desarrollo se hacen en función del concepto de desarrollo sostenible. Así, se ha buscado cerrar las brechas entre las preocupaciones sobre el manejo ambiental y el equilibrio ecológico, por un lado, y las preocupaciones socio-políticas y económicas sobre el desarrollo, por el otro.

Frecuentemente, “desarrollo sostenible” es confundido en el uso coloquial con la agenda netamente ambiental. Por el contrario, el desarrollo sostenible busca un manejo integrado de las dimensiones sociales, económicas, ambientales y políticas-institucionales del desarrollo, lo cual es un reto que en la mayor parte de países es aún lejano de la realidad de los procesos de políticas.

Serageldin (1996) define a la sostenibilidad como la oportunidad de darle a las generaciones futuras tanto o más capital por habitante como esta generación ha tenido, y se enfoca en las relaciones e interacciones entre los cuatro tipos de capital (físico, natural, social/institucional y humano), que son sólo parcialmente sustitutos, unos de otros (Serageldin, 1996). En el caso del capital natural, hay recursos que son no renovables e irremplazables; si se agotan, no

hay aumentos de capital producido por el ser humano que puedan compensar o puedan sustituirlos perfectamente.

Así, la aplicación del concepto de desarrollo sostenible en el diseño de políticas tiene la función de proponer una visión hacia el futuro, normas que organicen, estructuras operativas e instrumentos de política que permitan articular la necesidad de promover crecimiento económico, generar bienestar social y manejar de manera sostenible los recursos naturales y el ambiente. Es posible crecer de manera sostenible, pero sólo si se adoptan nuevas maneras de promover la creación de valor económico. Hart y Milstein (2003), por ejemplo, enfocan el desarrollo sostenible desde la perspectiva de los negocios y el sector privado, y desde esta perspectiva proponen estrategias y prácticas que contribuyen a un mundo sostenible desde la creación de valor sostenible en la empresa, que a su vez es valor tangible para los accionistas.

Desde una perspectiva de análisis y gestión de políticas públicas, es clave notar que algunos autores enfocan el desarrollo más como una práctica política (donde las dimensiones del desarrollo se deben ver de manera integral) que como un estado deseable o situación de equilibrio. Robinson (2004), por ejemplo, afirma que:

... la sostenibilidad no debe ser concebida como un solo concepto, o siquiera como un conjunto coherente de conceptos. Más bien, es más útil concebirla como enfoque o proceso de pensamiento colectivo, el cual indica que tenemos que integrar las cuestiones ambientales, sociales y económicas en una perspectiva de largo plazo, sin dejar de estar abierta a las diferencias fundamentales acerca de la forma en que ha de alcanzarse, e incluso los fines últimos involucrados. (Traducción de los autores)

Según Bazán (2013), sobre la base de distintas aproximaciones y enfoques del desarrollo sostenible, es posible sintetizar que el enfoque de desarrollo sostenible busca establecer un equilibrio entre las necesidades y aspiraciones económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras. Para avanzar hacia este fin, la institucionalidad, definida por el conjunto de reglas, normas, organizaciones y redes, es la encargada de articular los fines económicos, sociales y ambientales, y proporcionar las condiciones físicas (infraestructura, equipamiento, tecnología, así como espacios, servicios y bien públicos) para alcanzar estos objetivos sin poner en riesgo su sostenibilidad inter-temporal.

Cabe anotar, finalmente, que algunos enfoques emergentes del desarrollo no se detienen en la necesidad de resolver los problemas de manejar los recursos existentes o sostenerlos, sino en adoptar medidas sistémicas para regenerar el capital natural. Fullerton (2015) propone evolucionar hacia un enfoque holístico de capitalismo regenerativo, donde:

Los patrones y principios universales que utiliza el cosmos para construir sistemas estables, saludables y sostenibles en el mundo real, pueden y deben utilizarse como modelos para el diseño de los sistemas económicos.

1.2. LA GOBERNANZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Tal como señalan diversas organizaciones y expertos en medio ambiente, los impactos proyectados del cambio climático son un problema de índole social, económico y ambiental, pero también político, para las naciones, regiones, y la comunidad internacional en su conjunto.

1.2. LA GOBERNANZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

INTRODUCCIÓN

Tal como señalan diversas organizaciones y expertos en medio ambiente, los impactos proyectados del cambio climático (CC) – cambios que se dan y se darán gradualmente y radicalmente – “son un problema de índole social, económico y ambiental, pero también político, para las naciones, regiones, y la comunidad internacional en su conjunto” (Fröhlich y Knieling, 2013 - traducción).

Este contexto evidencia la “interrelación compleja” (Fröhlich y Knieling, 2013) que involucra a la sociedad – en particular a las organizaciones de la sociedad civil – y a los tomadores de decisión que están involucrados en la gestión de las políticas públicas para el cambio climático (PPCC) nacional e internacionalmente. Las dinámicas resultantes de esta interrelación – negociación, cooperación, coordinación – entre un diverso grupo de tomadores de decisión en el marco del CC son los criterios básicos según los cuales debe entenderse el principio de “gobernanza”. En este sentido, “...la atención para la gobernanza del cambio climático (GCC) estará dada según los enfoques sociales originados en esta interacción para hacer efectiva la regulación del CC.” (Fröhlich y Knieling, 2013 - traducción).

Según estos principios, una definición general de la GCC es “una amplia gama de opciones de coordinación relacionadas a la adaptación y mitigación del cambio climático” (Fröhlich y Knieling, 2013). Asimismo, las opciones de coordinación sobre CC deben estar complementadas por iniciativas y mecanismos legales y financieros que le den sustento práctico en las mesas nacionales e internacionales de negociación. Siguiendo esta lógica, podemos referirnos a la “arquitectura de políticas” para la GCC como “la naturaleza básica y estructura de un acuerdo internacional u otros regímenes climáticos multilaterales (o bilaterales)” (IPCC, 2014 - traducción).



“EL CONTEXTO CAMBIANTE DEL CC Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES TAMBIÉN FUERZAN A ADAPTAR ACCIONES Y MECANISMOS PARA CIRCUNSTANCIAS, PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES PARTICULARES”.

El contexto cambiante del CC y las relaciones internacionales también fuerzan a adaptar acciones y mecanismos para circunstancias, países y grupos de países particulares. “Si bien [la GCC] no es un concepto nuevo, reevaluar constantemente su rol es crítico en un contexto de desarrollo cambiante y novedoso. En este sentido, tanto los componentes legales y operativos internos [nacionales], como los marcos normativos y de acuerdos internacionales [por ejemplo, ODS] deben responder a las particularidades de la agenda del CC [planes y acciones realizadas y a ser realizadas para enfrentar los efectos actuales y potenciales del CC] – efectivamente creando marcos regulatorios específicos para abordar dicha agenda.” (Fröhlich y Knieling, 2013).

Alinear esfuerzos y políticas entre naciones con distintas necesidades, intereses – muchas veces contrapuestos – y “cargas” frente al CC (niveles de emisiones de gases de efecto invernadero – GEI – históricos y actuales), así como hacer efectivos los acuerdos, representa uno de los principales retos nacionales e internacionales de nuestra era. En complemento a estas dificultades, debe considerarse la cantidad y prevalencia de plataformas internacionales

para la GCC, a través de las cuales se contraponen o duplican esfuerzos, y se generan nuevos modelos y paradigmas institucionales para la GCC. Esta doble dinámica – entre Estados, y entre instituciones internacionales – conforma el enfoque principal de la problemática de la GCC que procederemos a desarrollar en los capítulos siguientes.

PRINCIPALES ACTORES EN LA GCC

Sistema de Naciones Unidas (SNU) y las organizaciones de Bretton Woods.

Si bien muchas agencias y programas del SNU están directa e indirectamente involucrados con el desarrollo de iniciativas para la GCC, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por su acrónimo en inglés, Intergovernmental Panel on Climate Change) está a la vanguardia de la mayoría de estas. La mayoría de iniciativas, mecanismos y políticas se articulan bajo el marco de la CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), establecida en 1992.

Formado en 1988, el IPCC ha tenido enorme influencia mundial sobre el debate de CC, extendiendo el entendimiento de su extensión y peligros en el corto, mediano y largo plazo. “Su meta formal [y su principal fortaleza] es la recopilación de la mayor cantidad de data científica, sujeta a evaluaciones rigurosas, y llegar a conclusiones científicas clave.” (Giddens, 2008 - traducción). Además del IPCC, otras agencias y programas están fuertemente vinculados a los procesos de GCC, sin embargo estos abordan la agenda del CC desde sus enfoques programáticos y temáticos ¹

En 1990 el IPCC presentó un primer informe de evaluación en el que se reflejaban las investigaciones de 400 científicos. En este se afirmaba que el calentamiento atmosférico de la Tierra era real, y se hizo un llamado a la comunidad internacional para abordar sus efectos (UNFCCC 2014).

Posteriormente a estas conclusiones se aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1992 en la Cumbre para la Tierra, en Río de Janeiro. Posteriormente, se elabora y se pone en vigencia el Protocolo de Kioto, un documento marco adscrito en la CMNUCC que compromete, especialmente, a los países industrializados a estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero.

Así, la respuesta internacional ante el reto del cambio climático se ha materializado en dos instrumentos jurídicos, la CMUNCC, adoptada en 1992 (entró en vigor en 1994), y el Protocolo de Kioto, que desarrolla y dota de contenido concreto las prescripciones genéricas de la Convención, (entró en vigor en 2005), y cuyo período de cumplimiento fue del 2008 al 2012 (RIOCC 2012).

¹ Algunos de estas agencias y programas que implementan proyectos son el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y el Banco Mundial (BM). Estas organizaciones suelen trabajar con agencias bilaterales en proyectos de mitigación y adaptación en países en desarrollo. Las organizaciones de Bretton Woods se refieren a aquellas cuyo origen se remonta al nuevo orden económico y financiero establecido al final de la Segunda Guerra Mundial por Estados Unidos y Gran Bretaña: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio.

Los 195 miembros de la CMNUCC son reconocidos como “partes” y anualmente se reúnen en la Conferencia de las Partes (COP), máximo órgano con capacidad de decisión en la Convención. Hasta la fecha se han realizado veinte Conferencias de las Partes.

» Síntesis de la historia de las negociaciones

En cuanto al proceso de las negociaciones, se puede resumir que los principales hitos del acuerdo internacional jurídicamente vinculante fueron:

KIOTO (COP3)

Se aprobó el Protocolo de Kioto en el cual se estableció obligaciones a los países a ser cumplidos en el periodo 2008-2012.

BALI (COP13)

Se planteó culminar las negociaciones para un nuevo acuerdo en el 2009.

COPENHAGUE (COP15)

No se logró un acuerdo global y 5 países plantearon el Acuerdo de Copenhague, en el cual los países desarrollados se comprometieron con el financiamiento a largo plazo: 100 mil millones al 2020.

CANCÚN (COP16)

Se hizo el mayor esfuerzo colectivo por reducir las emisiones, rindiéndose cuentas mutuamente, con planes nacionales oficialmente registrados a nivel internacional con énfasis en adaptación, financiación y tecnología.

DURBAN (COP17)

Se reconoció la necesidad de aumentar los esfuerzos para negociar un acuerdo climático global que sea adoptado en 2015.

VARSOVIA (COP19)

Se marcaron algunos lineamientos del nuevo acuerdo climático global del 2015, así como mecanismos de financiamiento como el Fondo Verde para el Clima y el inicio de lo que ahora se conoce como INDC.

La COP20, celebrada en Lima, se concibió como el eslabón intermedio de un proceso que empezó en la COP19 y que concluirá en la COP21 (París). La COP20 es parte de un nuevo proceso, rescatado en Cancún (2010), luego del fracaso de Copenhagen, y dinamizado en Durban en el 2011. Ahí, a través de la Plataforma de Durban, se dispuso que se suscribiese un nuevo acuerdo global a más tardar en el 2015 (IDEI 2014: 11). En Lima no solamente se lograron avances del texto borrador para París, sino que ha llamado la atención al mundo para identificar los factores críticos de éxito para el acuerdo climático globalmente vinculante.



“LOS ESTADOS TIENEN Y CONTINUARÁN TENIENDO UN ROL CLAVE EN EL ESTABLECIMIENTO DE MARCOS DE POLÍTICA PARA ABORDAR LA AGENDA DE CC”.

Estados

Estas entidades conforman el sujeto principal de enfoque de los esfuerzos de GCC. Los Estados tienen y continuarán teniendo un rol clave en el establecimiento de marcos de política para abordar la agenda de CC. Estos son los miembros que conforman los diversos grupos de trabajo y proyectos destinados a la GCC, y quienes se alían o enfrentan dependiendo de sus agendas políticas y económicas (Giddens, 2008). Asimismo, son los principales actores que en la práctica pueden implementar soluciones o dedicar recursos financieros destinados a la agenda de CC.

Es importante en este punto diferenciar – de manera general – dos “bloques” o grupos clave de Estados. En primer lugar, muchos autores consideran que los Estados desarrollados (EE.UU., Reino Unido, Canadá, Alemania, Francia, Australia, Japón, países nórdicos, entre otros) son aquellos que tienen mayor responsabilidad en afrontar los potenciales efectos y la agenda del CC, ya que registran mayores niveles históricos de emisiones de GEI (Giddens, 2008).

Por otro lado, el rol del segundo grupo, las naciones en vías de desarrollo (entre otras, Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica (BRICS), México, países del Sudeste Asiático, países del Medio Oriente, etc.), se ha vuelto gradualmente imprescindible en el establecimiento de la agenda de la GCC. Estos países en muchas ocasiones colisionan y cuestionan los acuerdos impulsados por el SNU y otras organizaciones, dado que no consideran las diferencias en los procesos de desarrollo entre sus países y aquellos ya desarrollados.

Organizaciones nacionales e internacionales fuera del SNU.

Fuera del marco del CMNUCC, ciertos grupos y organizaciones internacionales están gradualmente abordando la agenda del CC. Estas organizaciones pueden actuar como complementos a los esfuerzos que el IPCC y el SNU intentan implementar, pero también pueden constituirse como elementos disruptivos para los esfuerzos internacionales en materia de CC.

Algunas de estas organizaciones incluyen a bloques de países y foros “minilaterales” como el G20 y el MEF (Major Economies Forum – grupo de países responsables por el 80% de la emisión de GEI), que en la práctica vienen desarrollando metas, protocolos e iniciativas propias para abordar el CC (Global Governance Monitor, 2014). Otra organización internacional clave es el GEF (Global Environment Facility), la cual reúne a 183 países, organizaciones de la sociedad civil y empresas, y apoya medidas nacionales para el desarrollo sostenible. Esta organización – formalmente independiente del SNU desde 1992 – es el fondo más grande de financiamiento de proyectos para mejorar el medio ambiente globalmente.²

Por otro lado, existen instituciones u organismos que participan en calidad de observadores en el desarrollo de las cumbres climáticas. Un grupo importante son los representantes de la

² Otras organizaciones e iniciativas incluyen al C40, Clinton Initiative, ICLEI (Local Governments for Sustainability), SLoCat (Partnership on Sustainable, Low Carbon Transport), City Initiative del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), Asian Cities Climate Initiative, y The Climate Group.



“ESTAS ORGANIZACIONES PUEDEN ACTUAR PUEDEN CONSTITUIRSE COMO ELEMENTOS DISRUPTIVOS PARA LOS ESFUERZOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE CC”.

sociedad civil internacional que conforman las denominadas “*constituencies*”. Los observadores participan en las negociaciones y pueden hacer declaraciones, en algunos casos enviar sus puntos de vista, pero sin opción de voto ni de objeción. Las *constituencies* incluyen al sector privado (BINGO), organizaciones no gubernamentales ambientales (ENGO), agricultores, mujeres y género, pueblos indígenas (IPO), administración local y autoridades municipales (LGMA), academia (RINGO), organismos de sindicatos (TUNGO), y jóvenes (YOUNGO).

Actores no estatales y subnacionales.

La participación de los actores no estatales y subnacionales ha cobrado vital importancia desde la constitución de la Agenda de Acción Lima - París (LPAA). Esta es una iniciativa conjunta entre la Presidencia de la COP20, la Presidencia Francesa entrante de la COP21, la Oficina del Secretario General de las Naciones Unidas y la Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático que se presentó el 14 de diciembre del 2014 durante la COP20.

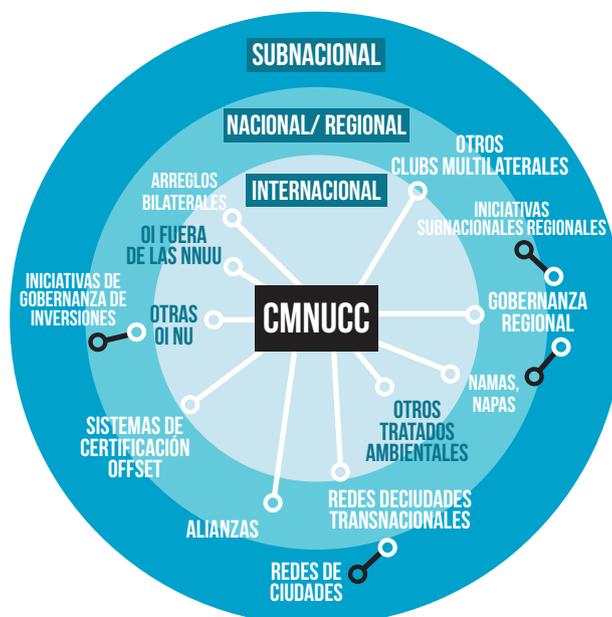
El objetivo de este grupo multi-actor y multi-territorial es catalizar la acción climática por parte de actores estatales y no estatales, contribuir al objetivo de la Convención, aumentar aún más la ambición climática antes del 2020 y apoyar el logro de un acuerdo en el 2015. Así, el LPAA pretende mostrar y animar a la acción climática y la colaboración en la materia por parte de ciudades, regiones, empresas, inversionistas y gobiernos nacionales para que aumenten progresivamente su nivel de ambición para hacer frente al cambio climático.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y ATRIBUTOS DE LA GCC – COMPETENCIAS Y DEBATE SOBRE ALCANCES

En primer lugar, describiremos de manera breve la estructura básica de la GCC a nivel internacional en el marco de la CMNUCC. En segundo lugar, expondremos un grupo de características y atributos generales que distinguen a la GCC. Finalmente, expondremos algunos puntos clave del debate internacional sobre el estado de la GCC.

1. Estructura básica de la GCC a nivel internacional

A continuación presentamos la estructura básica de la GCC en el marco del CMNUCC (UNFCCC, por sus siglas en inglés). En este se integran la variedad de acuerdos, instituciones y acciones enfocadas en el CC, que pueden imponer presión política y económica sobre los países miembros y el proceso propio de la GCC.



» FIGURA 1: Panorama de acuerdos e instituciones para el CC.

Figura 13.1 en: Chapter 13 IPCC 2014. *Climate Change 2014 - Mitigation O Climate Change, 5th Assessment Report*. Intergovernmental Panel on Climate Change, Working Group III. Cambridge University Press, 2014. <http://www.ipcc-wg3.de/assessment-reports/fifth-assessment-report>.

Como se puede apreciar en la **Figura 1**, los diferentes acuerdos e instituciones vinculadas a la formulación e implementación de políticas y mecanismos para enfrentar al CC articulados al CMNUCC actúan en tres diferentes niveles:

Internacionales, nacionales y sub-nacionales. Estos tienen funciones propias para estos distintos niveles, e interactúan entre sí dependiendo de distintos contextos y agendas políticas, políticas, muchas veces duplicando funciones.³ Asimismo, es crítico entender las razones y consecuencias de esta constante mutación contextual: “...este panorama [– por los contextos nacionales e internacionales a nivel económico, social, cultural, ambiental y político –] cambia constantemente, y estos vínculos difícilmente pueden representar permanentemente la realidad de la GCC con precisión” (IPCC, 2014 – traducción). En la Tabla 1 se puede apreciar el tipo de instituciones y acuerdos contemplados en esta estructura general de la GCC presentados en la Figura 1, incluyendo ejemplos.

Según la IPCC (2014), las líneas que conectan a los distintos tipos de acuerdos e instituciones indican distintos tipos de vínculos. En algunos casos, las líneas representan un acuerdo formal sobre la división de trabajo (por ejemplo, entre la CNMUCC y la Organización de Aviación Civil Internacional – OACI – con respecto a emisiones de GEI en aviación). En otros casos, estas líneas representan un reconocimiento mutuo más simple (por ejemplo, la acreditación de Ciudades C40 por parte del CNMUCC). En otros casos, representan un vínculo funcional sin relaciones formales. Por ejemplo, este es el caso de la relación entre el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL, CDM en inglés – *Clean Development Mechanisms*) y la certificación de compensaciones de carbono (*Offset certification systems*) realizado por ONGs.

» TABLA 1: Principales instituciones y acuerdos de GCC, con ejemplos.

CMUCC	Protocolo de Kioto, Clean Development Mechanism, International Emissions Trading
Otras organizaciones intergubernamentales de Naciones Unidas	Intergovernmental Panel on Climate Change, UN Development Programme, UN Environment Programme, UN Global Compact, International Civil Aviation Organization, International Maritime Organization, UN Fund for International Partnerships
Organizaciones intergubernamentales fuera de las NNUU	Banco Mundial, OMC
Otros tratados ambientales	Montreal Protocol, UN Conference on the Law of the Sea, Environmental Modification Treaty, Convention on Biological Diversity
Otros 'clubes' multilaterales	Major Economies Forum on Energy and Climate, G20, REDD+ Partnerships
Alianzas y arreglos bilaterales	e.g., EEUU-India, Noruega-Indonesia
Alianzas	Global Methane Initiative, Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership, Climate Group
Offset certification systems	e. g., Voluntary Carbon Standard
Iniciativas de gobernanza de inversiones	Carbon Disclosure Project, Investor Network on Climate Risk
Gobernanza regional	e.g., EU climate change policy
Iniciativas regionales subnacionales	Regional Greenhouse Gas Initiative, California emissions-trading system
Redes de ciudades	US Mayors' Agreement, Transition Towns
Redes transnacionales de ciudades	C40, Cities for Climate Protection, Climate Alliance, Asian Cities Climate Change Resilience Network
NAMA, NAPA	Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMAs) of developing countries; National Adaptation Programmes of Action (NAPAs)

Fuente: IPCC 2014. *Climate Change 2014 - Mitigation O Climate Change, 5th Assessment Report. Intergovernmental Panel on Climate Change, Working Group III, Capítulo 13, página 1013. Cambridge University Press, 2014.*

Tal como indica el IPCC (2014), los esfuerzos futuros de cooperación internacional sobre PPCC necesitarán considerar esta amplia gama de acuerdos e instituciones: “Se necesitará contar con un cuidadoso diseño de vínculos y acuerdos de cooperación para gestionar al incrementalmente fragmentado régimen, con el fin de prevenir conflictos entre instituciones, evitar brechas y vacíos legales, y maximizar las potenciales sinergias institucionales”.⁴

⁴ IPCC 2014. *Climate Change 2014 - Mitigation O Climate Change, 5th Assessment Report. Intergovernmental Panel on Climate Change, Working Group III, Capítulo 13, página 1012. Cambridge University Press, 2014.* <http://www.ipcc-wg3.de/assessment-reports/fifth-assessment-report>.

1.1 Las Contribuciones Nacionales (iNDC)

» Definición de las iNDC

Según la CMNUCC, las iNDC son definidas bajo las siguientes consideraciones:

En la decisión de la COP20 conviene en que “la información que deberán proporcionar las Partes que comuniquen sus contribuciones previstas determinadas a nivel nacional, a fin de facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión, podrá incluir, entre otras cosas, según corresponda, información cuantificable sobre el punto de referencia (con indicación de un año de base, cuando proceda), los plazos y/o períodos de aplicación, el ámbito y la cobertura, los procesos de planificación, los supuestos y los enfoques metodológicos, incluidos los destinados a estimar y contabilizar las emisiones y, cuando sea el caso, las absorciones antropógenas de gases de efecto invernadero, y una indicación de los motivos por los que consideren que su contribución prevista determinada a nivel nacional es justa y ambiciosa, a la luz de sus respectivas circunstancias nacionales, y de la manera en que contribuye a la consecución del objetivo de la Convención, enunciado en su Artículo 2.” (UNFCCC 2015).

» Antecedentes de las iNDC

Si bien en la COP17 se crea la Plataforma de Durban, la cual buscó el desarrollo de un instrumento legal (protocolo) que sea vinculante con todas las partes con miras a que sea puesto en vigencia en el 2020, las iNDC se engranan como parte del proceso de tránsito hacia un acuerdo climático global.

El acrónimo “iNDC” fue introducido en la COP19 (Varsovia, 2013). El término “Contribuciones Nacionales” fue un derivado de la nomenclatura climática entre QUELRO *-quantified emissions limitation and reduction objective-* y NAMA *-nationally appropriate mitigation actions* (Climate Policy Observer 2015). Las iNDC representan la decisión política de los países en cuanto a los esfuerzos que harán para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y adaptarse a los impactos del cambio climático. Constituyen, por tanto, piezas claves del nuevo acuerdo climático que se acordará en París en diciembre de 2015 durante la COP21.

En este sentido, las iNDC deberán tener en cuenta procesos nacionales internos y la agenda de cumplimiento de los requisitos de la CMNUCC.

Para la construcción de las Contribuciones Nacionales se discutirán los aspectos técnicos y políticos de la preparación, consulta y comunicación (Höhne, Ellermann y Li 2014: 1). El objetivo central es **crear un entendimiento común del tema de las iNDC**, sin perjuicio de las decisiones que se adopten en el futuro en el marco de la CMNUCC.



“EL SISTEMA VOLUNTARIO PLEDGE AND REVIEW (PROMETO Y REVISO) SE CONFIGURA DE MANERA MÁS HORIZONTAL PARA CONVERTIRSE EN EL PRINCIPAL MECANISMO PARA GENERAR UNA ADECUADA ACCIÓN COLECTIVA”.

El *Llamado de Lima para la Acción Climática* reitera la invitación a las Partes a que desarrollen y comuniquen sus Contribuciones Nacionales y solicitó a la Secretaría de la Convención a que se publiquen abiertamente las iNDC con un breve reporte donde se discutan los efectos agregados. Se busca que la contribución nacional responda tanto a la realidad del país, como a los dos pilares bajo los cuales se condujo la COP20 de Lima: i) sentido de urgencia, y ii) alto nivel de ambición (MINAM 2015: 4).

1.2. El sistema “prometo y reviso”: distintas visiones

A diferencia del mecanismo legal que perseguía el Protocolo de Kioto, el cual determinaba directamente las obligaciones por tipo de país, ahora los países se encuentran con otro sistema de acción para garantizar la reducción de GEI en el marco de lo pactado en la COP15, en Copenhague. Se trata del sistema voluntario “pledge and review” (“prometo y reviso”) que se configura de manera más horizontal para convertirse “el principal mecanismo para generar una adecuada acción colectiva” (Metz 2013).

Es en este sentido en que las Contribuciones Nacionales o iNDC encuentran un asidero en la estructura del sistema “pledge and review” años después: una apuesta en común entre actores de la sociedad por la GCC que se comunica a todas las demás partes abiertamente. Sin embargo, hay posturas que critican esta visión:

1) *El sistema alejará a la partes a lograr el objetivo de reducción de GEI.*

El sistema voluntario o “pledge and review”, en el que cada país define su propia meta de reducción de emisiones, alejaría las sociedades aún más de la exigencias científicas (Edwards 2011) y de la meta de contener incremento de la temperatura global por debajo de 2°C. Bajo este argumento, no se puede confiar en el ritmo de cada país para comunicar al mundo su Contribución Nacional, ya que el ritmo de cambio es más veloz que el ritmo de cada uno de los procesos internos de toma de decisión. Por ende, urge tomar una medida contundente que permita alinear a la mayoría de países en un corto plazo. Así, el tiempo debe ser el factor de éxito.

2) *Cómo construir un sistema más eficiente para la aspiración de la ambición.*

Los países que comunican sus iNDC antes del año 2020 no tiene que tener un formato estandarizado para sus Contribuciones Nacionales, pero sus implicancias para la mitigación deben ser medidos de manera compatible y de mutuo acuerdo con el fin de comprender el alcance de la ambición de los países (Hale 2013: 3). Bajo este argumento, el sistema “pledge and review” debería tener una estrategia progresiva en la que los países converjan en una norma internacional que se pueda acordar a través del tiempo. Solo así se puede asegurar un mayor apoyo y credibilidad en el sistema, dado que el compromiso voluntario puede ser muy vago e incierto por el bajo grado de vinculación y responsabilidad en la esfera internacional.

3) Crítica en la tensión de enfoque, “arriba-abajo vs. abajo-arriba”.

Existe una marcada tensión en aceptar el sistema “pledge and review” por una tensión entre enfoques que trascienden el ámbito climático. Los principios del enfoque “arriba-abajo”, en donde reposan sus cimientos el Protocolo de Kioto, representan un modelo establecido bajo los parámetros internacionales en medio ambiente que data de la década de 1970. Este enfoque ha sido exitoso, por ejemplo, en la construcción del Convenio para combatir el agotamiento de la capa de ozono (Buhr, Roth y Stigson 2014: 796). Bajo este argumento, resulta poco confiable abandonar el curso recorrido por la humanidad en lo que significa un consenso global por acciones apresuradas que son “científicamente inadecuadas” (Roberts 2011) y con las cuales no se puede asegurar que todas las Contribuciones Nacionales (iNDC) se adhieran al esfuerzo global que se necesita (PACJA 2015: 5).

De esta manera, se critica al sistema por ser “la segunda mejor opción” en la cooperación intergubernamental para la mitigación. No obstante, los que creen que es necesaria otra ruta para evitar los puntos de estancamiento en las negociaciones climáticas optan por un enfoque de “abajo-arriba”, por el hecho de manejar políticamente la problemática con mayor flexibilidad.

El enfoque “arriba-abajo” toma como punto de partida a la ciencia y los objetivos colectivos de reducción de emisión GEI, mientras que los que apuestan por el segundo enfoque privilegian los tejidos institucionales, políticos y económicos porque estos son necesarios para la implementación de medidas climáticas. El sistema “pledge-and-review” significa un punto de debate entre posturas, pero también es un signo de que “el cambio climático se aborda en el nivel más bajo posible de la toma de decisiones” (Buhr, Roth y Stigson 2014: 797).

4) La configuración de la equidad.

La crítica de la configuración de la equidad es un tema valorativo y de libertades. La implicancia del sistema “pledge-and-review” es que los países sólo tomarán parte de su potencial de mitigación que ellos consideran que les corresponde compartir libremente. Esto evitará que estos muestren todo su potencial disponible y, por lo tanto, será más difícil investigar si el potencial sin explotar en los países puede ser aprovechado a través del apoyo internacional (Metz 2013). El hecho de centrarse en el potencial de mitigación puede ampliar las brechas sociales internas y no ser transparente en la esfera internacional.

2. Características Generales

2.1. La GCC depende de la interacción compleja entre actores clave.

Una de las principales características de la GCC es su dependencia de las estructuras de interacción entre actores clave. La GCC incorpora una gran cantidad de formas estructurales

y regulatorias a través de una amplia gama de actores clave. El éxito del diseño, negociación e implementación de las PPCC requieren de una buena capacidad para cooperar entre distintos actores, no solo a nivel internacional, sino a través áreas de planeamiento sectorial y de políticas (Winsvold et al. 2009: 477).

Los roles del Estado, la sociedad civil y el sector privado - y sus funciones de coordinación y regulación - deben estar alineadas con las perspectivas específicas de los distintos sectores. Estas funciones cambian de acuerdo a los sectores involucrados en procesos específicos relacionados a la agenda de CC (Fröhlich y Knieling, 2013). Asimismo, el elemento de participación (que incluye a grupos de la sociedad civil) en los procesos de formulación e implementación de PPCC ha sido clave para el desarrollo de las mesas de negociación para abordar el CC (incluyendo negociaciones fuera del ámbito de las COP).

Por otro lado, la integración de distintos sectores de políticas debe ser resultante de un proceso de internalización de responsabilidades sobre el CC. Si bien un sector particular (por ejemplo: Educación) no tiene por qué ser responsable directo de efectos nocivos al medio ambiente, pueden aportar - dado su experiencia, recursos y capital humano - al desarrollo de estrategias para implementar y evaluar políticas de adaptación y mitigación al CC.

2.2. La CGG maneja como principal reto la gestión de la incertidumbre.

En general, los enfoques de gobernanza y gestión del CC desarrollados por Estados y organizaciones internacionales se centran en el “...estudio, evaluación y adaptación a contextos complejos y - en buena medida - impredecibles, así como en los cambios en los procesos de los sistemas socioeconómicos, ecológicos y atmosféricos” (Fröhlich y Knieling, 2013). Los acuerdos para las reducciones graduales del GEI se basan en buena medida en escenarios basados en proyecciones. Sin embargo, estas proyecciones y sus variables manejan altos niveles de incertidumbre, lo cual hace a las inversiones para el CC de alto costo para todas las partes.

Los efectos del CC son experimentados de manera disímil a través de una larga extensión de tiempo, lo cual obliga a pensar en soluciones y políticas de largo plazo y trans-generacionales “Dada la extensión de tiempo en la cual los efectos del CC se experimenta, la GCC requiere de reflexión y diseño trans-generacional, lo cual es complejo dadas las agendas de corto y mediano plazo de la mayoría de actores clave” (Fröhlich y Knieling, 2013). En este sentido, tres enfoques para el diseño e implementación de PPCC pueden ayudar a moldear mejor la agenda de la GCC en el mediano y largo plazo: i) gobernanza del sistema de la tierra; ii) gobernanza del riesgo; y iii) gobernanza y co-gestión adaptativa (Fröhlich y Knieling, 2013).⁵

⁵ **Gobernanza del sistema de la Tierra** (*earth system governance*): Aborda la interdependencia entre generaciones como el reto para el cambio en el ambiente (Biermann 2007: 330).

Gobernanza del riesgo (*risk governance*): Aborda las características de la complejidad, incertidumbre y ambigüedad (Renn 2008a, b)

Gobernanza y co-gestión adaptativa (*adaptive governance and co-management*): Aborda procesos sociales auto-organizados que ocurren dentro de un marco extenso de reglas e incentivos. Una asunción importante de este enfoque es que la habilidad para predecir cambios futuros en los sistemas ecológicos es limitada. Por este motivo, las prácticas deben ser flexibles y adaptativas a contextos específicos (Olsson and Folke 2004: 87).

3. Debate sobre la GCC

Giddens (2008), Fröhlich y Knieling (2013), Figueroa (2014), y el GGM (Global Governance Monitor, 2014) proponen algunos puntos clave de debate sobre el presente y futuro de la GCC. Este es un intento de sintetizar algunos de los puntos más relevantes abordados por diversos autores e instituciones para la GCC, no intenta mostrar el universo de problemáticas sobre el tema.

3.1. Marcos de políticas públicas inadecuados para enfrentar al CC.

El CC se ha convertido en un problema fundamental en las políticas públicas nacionales e internacionales, “[sin embargo], hasta el día de hoy no se ha desarrollado un marco sustantivo para el desarrollo de políticas que ofrezca coherencia y consistencia con respecto sobre como los gobiernos nacionales deberían enfrentar los retos de largo plazo de CC.” (Giddens, 2008 – traducción). A esta dificultad debe añadirse la complejidad existente de procesos estructurales y de regulación en los países, dada la gran cantidad de sectores y agencias tomadoras de decisión (Fröhlich y Knieling, 2013). Asimismo, el GGM (2014) advierte sobre los intereses políticos nocivos, que pueden socavar inclusive los marcos de entendimiento científico sobre el CC.

3.2. Perspectiva para el desarrollo de políticas de CC aún es muy estrecha.

Para poder abordar la necesidad de adaptación y mitigación del CC se requiere contar con una perspectiva de políticas amplia. El impacto del cambio climático propone serios riesgos para todos los sectores del Estado del siglo XXI, no solo a aquellas agencias involucradas al CC (Giddens, 2008). En complemento, Fröhlich y Knieling (2013) indican que para el éxito de las PPCC se necesitará fortalecer mecanismos de cooperación internacional entre diferentes países, grupos de trabajo y sectores vinculados a producción y desarrollo dentro de los países.

3.3. Importancia del diseño e implementación de PPCC a nivel nacional.

El marco político internacional para el CC tiene límites claros en torno a sus implicancias nacionales. “No se debe recaer exclusivamente en consensos internacionales para actuar con respecto al CC. La cantidad de discusiones a nivel internacional serán irrelevantes si los países principalmente responsables por causar el CC no ejecutan respuestas efectivas y radicales para enfrentarlo” (Giddens, 2008 – traducción). Por otro lado, Fröhlich y Knieling (2013) indican que el éxito de la implementación interna de PPCC depende de la sofisticación de los medios de interrelación entre los principales actores de la sociedad (Estado, sector privado, sociedad civil) con respecto al CC, y de la coordinación y regulación de estas PPCC entre los distintos sectores en los países.

3.4. Enfoque de PPCC y análisis sobre el CC solo está enfocado en países desarrollados.

El enfoque en el análisis de la problemática del CC está dado principalmente alrededor de las necesidades y características de las democracias occidentales más importantes (Giddens, 2008).



“EL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO PROPONE SERIOS RIESGOS PARA TODOS LOS SECTORES DEL ESTADO DEL SIGLO XXI, NO SOLO A AQUELLAS AGENCIAS INVOLUCRADAS AL CC”.

“LA GCC REQUIERE, COMO BASE FUNCIONAL, UNA ALTA Y EFICIENTE CAPACIDAD DE PLANEAR ESTRATÉGICAMENTE EN EL LARGO PLAZO”.

2008). La ausencia de análisis a profundidad sobre CC para países en vías de desarrollo continúa siendo una falla crítica para desarrollar una GCC más eficiente e inclusiva. Siguiendo esta línea, Fröhlich y Knieling (2013, p.21) destacan que la investigación social y científica futura en el campo de la GCC podría enfocarse en relacionar los instrumentos de política y planeamiento teniendo en consideración particularidades regionales y de contextos locales. Por otro lado, es importante considerar la proliferación de instancias y sistemas alternativos para la GCC (GGM, 2014), en las cuales algunos de los países en vías de desarrollo puedan tener mayor acogida y peso político.

3.5. El desarrollo de información y conocimiento seguirá siendo crítico para el fortalecimiento de la GCC.

Si bien el conocimiento desarrollado por el IPCC es y ha sido relevante internacionalmente para la GCC, mantener estándares altos con nuevos enfoques en otros contextos y necesidades puede ayudar a construir espacios donde la acción local/nacional pueda volverse más relevante frente a las instituciones internacionales (Figueroa, 2015). Para el GGM (2014) y Mathiason (2012) este elemento de conocimiento e información sobre las características y efectos del CC es una de las piedras angulares de la GCC, siendo el único elemento que trasciende a las diferencias políticas y programáticas entre países y bloques, por ende conformando uno de los pocos espacios “comunes” para la toma de decisiones.

AGENDA PENDIENTE: PRINCIPALES DESAFIOS Y OPORTUNIDADES

1. Articular consensos políticos para la gestión de riesgo sobre CC.

En primer lugar, una de las principales dificultades que enfrentan las instituciones y acuerdos que conforman el sistema de GCC es la oposición política existente. Esta oposición representa a posiciones e intereses escépticos de los efectos antropocéntricos al desarrollo del CC, si es que no al CC en si mismo (Giddens, 2008). Esta oposición no es siempre o únicamente ideológica. Como indica Figueroa (2014), uno de los grandes retos para la GCC – especialmente para países en vías de desarrollo – será cómo se gestionan las formas tradicionales (y baratas) de generar energía.

El desafío en este caso es “...¿cómo pueden las democracias modernas construir una agenda de PPCC prudentes, de largo plazo y consistente, en complemento a la construcción de consensos políticos alrededor de dicha agenda?” (Giddens, 2008 - traducción).

2. Adoptar responsabilidades y estructuras compartidas de planeamiento estratégico.

El segundo reto consiste en balancear los intereses de los Estados, los regímenes internacionales y los mercados (nacionales e internacionales) bajo el marco del planeamiento estratégico. La GCC requiere, como base funcional, una alta y eficiente capacidad de planear

estratégicamente en el largo plazo. Sin embargo, esta función es vista de manera sospechosa por aquellos sectores de mercado que la relacionan a una medida de control estatal duro (Giddens, 2008). Partiendo de este punto, Figueroa (2014) argumenta que en general las naciones tienen dificultades para asignar responsabilidades claras con respecto a la emisión y disminución de los GEI.

En este caso, el desafío para el Estado es desarrollar un “...rol [a nivel nacional, regional y local – no se puede dejar a una sola agencia o nivel, ya que involucra a todas las partes] bajo el cual este actor pueda proveer un marco regulatorio adecuado que pueda ayudar a dirigir las fuerzas sociales y económicas necesarias para movilizar la acción contra el CC.” (Giddens, 2008 - traducción). Asimismo, el GGM (2014) indica que dado que ningún país es responsable por más del 25% de las emisiones de GEI, los esfuerzos e iniciativas de cooperación y coordinación para la adecuada GCC continuarán siendo una iniciativa global clave en el mediano y largo plazo.

3. Los retos para el Estado: Líder, catalizador, monitor, agente político.

La principal función del Estado en el marco de la GCC será de catalizador de acuerdos, normas y funciones para abordar el CC: “[El principal reto] para los Estados es continuar siendo el medio clave a través del cual se forjen y se hagan efectivos acuerdos internacionales para el CC. El Estado debe actuar principalmente como una fuerza catalizadora, que promueva la innovación y experimentación con respecto a la mitigación del CC, sin perder de vista su responsabilidad de monitorear e incidir políticamente a favor de PPCC más eficientes” (Giddens, 2008 – traducción).

Otra gran preocupación tiene que ver con la falta de liderazgo y consecuencia con las metas contra el CC mostrada por los Estados, en particular por aquellos principales responsables de la emisión de GEI, como EE.UU. “Esta falta de liderazgo crea válidas dudas con respecto a los prospectos de largo plazo sobre la sostenibilidad de las PPCC y la supervivencia de la GCC” (Global Governance Monitor, 2014).

4. Alinear las perspectivas y visiones: Encontrar el “gran motivo”.

Se requiere de una perspectiva general e ideas clave que involucren al resto de puntos en la agenda pendiente para la GCC. Esta filosofía debería guiar el establecimiento de instituciones y acuerdos para la GCC. En la actualidad, el único proceso similar a lo propuesto es el fenómeno “verde”, que ha ganado fuerza en la última década. En este sentido, el gran desafío pendiente en este campo es “...adoptar una cadena de valores, concientizar e institucionalizar estas perspectivas y visiones frente al CC” (Giddens, 2008). Institucionalizar estos valores, frente a otros (como la justicia social), especialmente para países que están en vías de desarrollo, compone un reto clave (Giddens, 2008). Siguiendo este punto, Figueroa (2014) advierte sobre las potenciales dificultades a partir de las diferencias entre países por las proyecciones de los efectos del CC en el mediano y largo plazo, lo que podría ser un detrimento para el establecimiento de grandes marcos ideológicos y de PPCC.

5. Considerar las implicancias de la agenda del CC para la justicia social.

Dado el alto nivel de costos socioeconómicos del CC, el reto se enfoca en “intentar que la ejecución de políticas para abordar el CC sean percibidas como equitativas por los grupos sociales clave en los países” (Giddens, 2008).

Al mismo tiempo, se tiene que considerar con especial atención cuales serán los potenciales efectos de la aplicación de estas políticas sobre poblaciones menos favorecidas socioeconómicamente. En este punto, Bulkeley (2010) indica que las emisiones de GEI de los países en vías de desarrollo son vistas en debates internacionales sobre CC como de “supervivencia”, mientras que las de los países industrializados como “de lujo”. Fuera del punto del debate, el autor enfatiza en el hecho que los efectos del CC son en buena parte por países industrializados, y que paradójicamente son las regiones menos desarrolladas quienes más sufrirán sus efectos.

6. Analizar y articular la compatibilidad entre crecimiento y sostenibilidad.

Una gran cantidad de problemas en la creación e implementación de políticas para limitar el CC emergen a medida que más actores se involucran. Uno de estos problemas clave es medir en qué medida el crecimiento socioeconómico y la sostenibilidad son compatibles. Un problema clave en este aspecto es la visión dicotómica del discurso sobre la GCC en la mayoría de tomadores de decisión. Esta “trampa” opone dos “sistemas de valor”, el de la naturaleza (asociado a los efectos del CC) y el de crecimiento económico (Shaw, 2015). Superar esta trampa discursiva será un reto adicional en el mediano y largo plazo. En este sentido, los esfuerzos para intentar compatibilizar estos procesos críticos podrían enfocarse en tres temas: i) el rol de la regulación “verde” (green taxation); ii) medir en el tiempo qué tan compatibles son los impuestos verdes con la preservación o mejoramiento de la justicia social; y iii) las implicancias del conflicto (y articulación) entre el CC y las PPCC, y las políticas energéticas (Giddens, 2008).



“UNA GRAN CANTIDAD DE PROBLEMAS EN LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PARA LIMITAR EL CC EMERGEN A MEDIDA QUE MÁS ACTORES SE INVOLUCRAN”.

7. Las tensiones políticas entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

Tal como fue señalado anteriormente, muchas de las disputas legales y programáticas sobre CC se dan entre países y bloques, representando a países desarrollados y en vías de desarrollo. En esta misma línea, muchos países en vías de desarrollo sienten que establecer medidas para la reducción drástica de emisión de GEI en sus países es extremadamente nociva para sus perspectivas de desarrollo en el corto plazo – siendo potenciales vehículos para superar diversos niveles de pobreza (Figueroa, 2014). Estos impasses constituyen una de las principales amenazas para la estabilidad de la ya frágil GCC. “Las tensiones entre países desarrollados y subdesarrollados están alimentadas por desacuerdos recurrentes sobre la interpretación de un eje fundamental del marco de la CMNUCC y el acuerdo de Kioto: el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, en particular en lo referido a establecer y alcanzar objetivos significativos de mitigación del CC” (GGM, 2014 – traducción). Estos desacuerdos se extienden a las estipulaciones sobre monitoreo y financiamiento establecidas en el Protocolo de Kioto y otros acuerdos legalmente vinculantes.



“LOS MARCOS DE TRABAJO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE TIENEN CONSIDERABLES DIFICULTADES PARA MONITOREAR EFECTIVAMENTE LAS EMISIONES DE GEI EN PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO”.

8. Falta de capacidades técnicas y voluntad política para medir las emisiones de GEI.

Especialmente en países desarrollados, muchos gobiernos y agencias encargadas de medir las emisiones de GEI están poco capacitadas, así como no cuentan con la voluntad política para revelar resultados formales de evaluaciones de GEI: “Los marcos de trabajo sobre el medio ambiente tienen considerables dificultades para monitorear efectivamente las emisiones de GEI, especialmente en países en vías de desarrollo. Muchos países carecen de las capacidades domésticas para poder medir sus propias emisiones. Inclusive cuando son capaces, diversos expertos temen que los números reportados por estos países no sean fidedignos, debido al temor de estos últimos de que los resultados genuinos de estas mediciones puedan alentar presión internacional para reducir sus emisiones” (GGM, 2014 - traducción).

9. Falta de financiamiento y cumplimiento con acuerdos.

Según el GGM (2014), el régimen de CC no aborda adecuadamente las fuentes de financiamiento requeridas para ayudar a los países en vías de desarrollo a lidiar con el CC. Hasta el 2014, solo se desembolsaron 2.1 billones de US\$ de los 200 billones prometidos para la asistencia de países en vías de desarrollo según los acuerdos finales de financiamiento internacional de la COP-15, en Copenhague. Por otro lado, el sistema predominante de cumplimiento de acuerdos está seriamente cuestionado por muchos países y grupos de trabajo de CC. El debate enfrenta a aquellos actores que indican que la única manera de lograr llegar a las metas de reducción es obedecer a los acuerdos vinculantes, como el de Kioto, con los que argumentan que el sistema vinculante es inequitativo, y tiene objetivos irreales (GGM, 2014). Mathiason (2012) indica en este punto que – tal como está constituido – el GCC depende del supuesto del auto-cumplimiento de los acuerdos para la reducción de la emisión de GEI. La calidad de estos aportes voluntarios, sin embargo, varía considerablemente entre los países y bloques dados sus contextos particulares e intereses políticos.

10. Complementar al CMNUCC con mecanismos alternativos para la GCC.

Existen serias preocupaciones con respecto a esfuerzos alternativos al proceso de la CMNUCC, ya que estos podrían en teoría socavar la credibilidad y éxito de dicho foro internacional (GGM, 2014). Asimismo, la falta de información con respecto a estas instancias y su funcionamiento a nivel internacional constituye un reto en el mediano plazo para la GCC (IPCC, 2015). Desde otra perspectiva, Dewulf (2015) indica que los regímenes (alternativos o no) de GCC podrían beneficiarse al estar en un período de “infancia”, ya que pueden desarrollar espacios de experimentación sobre nuevas formas de gobernabilidad. Algunas instancias e iniciativas ya existentes podrían complementar al sistema del CMNUCC, e impartir lecciones desde experiencias particulares a grupos de países y regiones: “Mecanismos e instancias alternativas para la GCC, como el MEF (*Major Economies Forum*) y el G20 tienen el potencial para complementar los esfuerzos del SNU al facilitar el diálogo entre países cuyos compromisos y soluciones financieras en mitigación y tecnología tienen un fuerte impacto a nivel global” (GGM, 2014 – traducción).

1.3. PARTICIPACIÓN JUVENIL EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO Y CAMBIO CLIMÁTICO

Una participación juvenil adecuada sería aquella que enfatiza la interacción y colaboración, antes que la plena autonomía juvenil para impulsar las políticas.



1.3. PARTICIPACIÓN JUVENIL EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO Y CAMBIO CLIMÁTICO

1. La participación de los y las jóvenes en los procesos de políticas de desarrollo

En el siglo 21, la participación es considerada como un factor clave para la práctica del desarrollo. Esto es cierto tanto desde una mirada política (donde su ejercicio permite fortalecer y profundizar a la democracia, así como empoderar a los ciudadanos y la sociedad civil organizada), como desde una mirada más técnica a las políticas y programas de desarrollo (donde permite asegurar la pertinencia y eficacia de las intervenciones).

Política, políticas y desarrollo. Antes que nada, para entender el contexto para la participación debemos tener muy clara una diferencia entre dos conceptos que en nuestro idioma comparten la misma palabra. La POLÍTICA, que en inglés se llama *politics*, se refiere a *los procesos de competencia, negociación y ejercicio del poder*. El poder al que nos referimos aquí principalmente es la capacidad de influir en el curso de los eventos y lograr objetivos. Tanto la capacidad de lograr objetivos como de controlar recursos y personas son importantes para entender la política. El poder se puede negociar, se puede imponer, y también se puede manejar a través de compromisos y relaciones.

*Los procesos electorales, los debates parlamentarios que se hacen a vista del público, e incluso las negociaciones entre autoridades o funcionarios que se realizan a puertas cerradas son todos ejemplos de **procesos políticos**, los cuales son **clave para entender los resultados de desarrollo**.*

Este contexto de la política en el sentido de *politics* es, a su vez, clave para entender las POLÍTICAS (*policy* en inglés). Las políticas son cursos de acción encaminados a lograr un fin, es decir, reflejan estrategias o una secuencia de decisiones conectadas. Asociamos a las políticas generalmente con el Estado y los gobiernos (política exterior, política educativa, por ejemplo), pero en el sentido más amplio también los actores privados tienen políticas (política de atención al cliente, por ejemplo).

Las políticas públicas son cursos de acción que se inician en el Estado y están destinados a atender los problemas de la sociedad. Tanto la política como las políticas son importantes para entender la participación y el desarrollo, pero también es clave entender el rol del Estado en estos aspectos. El Estado es básicamente el regulador del uso de la fuerza dentro de un territorio, según autores clásicos como Max Weber y Robert Dahl. Desde una perspectiva netamente política, *el Estado es el actor institucional que tiene la autoridad para tomar decisiones para toda la sociedad, y que está legalmente por encima de otras instituciones*. A pesar de esta preeminencia, en una democracia, existen mecanismos para asegurar la alternancia entre los grupos de actores políticos que pueden ejercer el control sobre estas decisiones, contrapesos entre distintos poderes del Estado, y mecanismos para la rendición de cuentas de las autoridades a la sociedad y para la participación de los ciudadanos en dichas decisiones.



“LA PARTICIPACIÓN SE HA ENTENDIDO CADA VEZ MÁS COMO ELEMENTO INDISPENSABLE PARA LA PRÁCTICA DEL DESARROLLO”.

Entonces, por definición *el Estado es el actor que está autorizado para establecer cursos de acción, o políticas, que buscan incidir en la sociedad*. Por ejemplo, políticas ambientales, o de adaptación al cambio climático. En muchos casos, sin embargo, diversos actores fuera del Estado pueden influir en estas decisiones, incluyendo las organizaciones sociales y empresas, así como estas y los ciudadanos pueden ser parte de la formulación y aplicación de estas decisiones—es decir, la participación.

La participación incorporada en la práctica del desarrollo. Especialmente desde los años noventa, y en el marco de profundas críticas a la práctica convencional del desarrollo y de la cooperación internacional, se ha observado un cambio paradigmático en el pensamiento del desarrollo y una nueva agenda. Esta nueva agenda destaca el papel activo de los “beneficiarios” del desarrollo que nació principalmente en ONG y en el mundo académico, para luego ser adoptada por entes oficiales como la Naciones Unidas y las agencias bilaterales de desarrollo. Entre sus fundamentos está reconocer el derecho básico de las personas, y especialmente aquellas en situaciones de vulnerabilidad y de pobreza, a realizar su propio análisis de la realidad y de las intervenciones de desarrollo (Chambers, 1995). Así, la **participación** se ha entendido cada vez más como elemento indispensable para la práctica del desarrollo.

La participación es entendida en el desarrollo internacional como un proceso mediante el cual los actores interesados se involucran e influyen en la toma de decisiones, la asignación de recursos, la implementación, y el control de las iniciativas de desarrollo (Hilhorst y Guijt, 2006).

En este nuevo contexto, el concepto de participación se relaciona principalmente, pero no exclusivamente, con el nivel local de gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil, así como con las comunidades mismas que la ejercen. Esto es visto, en la teoría y en algunas organizaciones, como positivo en la medida en que puede promover el aprendizaje y empoderamiento en la sociedad civil, incluyendo el empoderamiento para exigir el cumplimiento de objetivos y metas acordados. En este sentido, también tiene el potencial para promover la eficacia y eficiencia de los programas y proyectos.

Este cambio en el discurso, acentuado desde los años noventa, también ha devenido gradualmente en cambios significativos en la práctica del desarrollo a nivel global, incluyendo a organizaciones influyentes como el Banco Mundial y las agencias de las Naciones Unidas, entre otras. Entre otros aspectos, se ha considerado que es necesaria la participación para un seguimiento eficaz de las intervenciones de desarrollo y que esto, a su vez, permite fortalecer la rendición de cuentas de las autoridades en función del cumplimiento de políticas, planes y objetivos de desarrollo.

El cambio se ha registrado de manera significativa en América Latina; en una revisión bibliográfica sobre seguimiento participativo en la región, Pasteur y Blauert (2000) notaban un cambio de entorno para el pensamiento y planeamiento del desarrollo, en el cual se cuestionaba quién debía iniciar y realizar las actividades de seguimiento y evaluación, y a quién debían beneficiar los resultados. Observaban un “cambio enorme” en el discurso del

desarrollo en décadas recientes, donde se priorizaba una aproximación más participativa y se promovía el empoderamiento, el desarrollo desde las bases, el fortalecimiento de la sociedad civil, y la concientización de las personas en situación de pobreza.

Participación y gobernanza democrática. Las experiencias y casos más influyentes que inspiraron el auge del enfoque participativo en el desarrollo (por ejemplo, el proceso de presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, iniciado en 1989) no sólo han buscado atender problemas específicos de desarrollo o fortalecer la sociedad civil local. También han sido entendidos alrededor del mundo como experimentos en la profundización de la democracia y en construir formas de gobernanza participativa y empoderada (Fung y Wright, 2003). Esta perspectiva ha sido muy relevante en las experiencias surgidas desde la sociedad civil en el Perú, por ejemplo.

Hay un espacio de confluencia entre las agendas de desarrollo participativo y de profundización de la democracia. Muchos de los esfuerzos por institucionalizar o ampliar la participación en los países en desarrollo se han emprendido buscando al mismo tiempo los objetivos de consolidación y profundización de la gobernabilidad democrática, mayor eficacia y pertinencia en la consecución de objetivos programáticos y de proyectos, y empoderamiento de los actores locales. El contexto político nacional, entonces, es relevante para entender la evolución y perspectivas de la participación en la práctica del desarrollo.

A partir de los años sesenta y setenta del siglo XX, la democracia participativa fue propuesta (en un clima de cuestionamiento a las instituciones democráticas establecidas) como un modelo de democracia alternativo a las formas de democracia liberal representativa, muchas veces caracterizadas por burocracias centralizadas y percibidas como poco capaces de atender los problemas de desarrollo contemporáneos. En América Latina, y especialmente a nivel sub nacional en Brasil, surgieron diversas experiencias paradigmáticas de aplicación de los principios de democracia participativa. Hoy las experiencias de gobernanza y desarrollo participativo en Brasil, India, Estados Unidos y otros países (incluyendo presupuestos participativos y más) pueden considerarse también como evidencia de la viabilidad de este modelo de democracia y desarrollo (Pateman 2012; Fung y Wright, 2003).



“HAY UN ESPACIO DE CONFLUENCIA ENTRE LAS AGENDAS DE DESARROLLO PARTICIPATIVO Y DE PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA”.

¿Quiénes son los jóvenes?. Entre los grupos sociales de una sociedad democrática que pueden ejercer el derecho a participar en los procesos políticos y de políticas públicas están los jóvenes, y el reconocimiento de la importancia de su participación es creciente, especialmente en temas de cambio climático y ambientales que afectarán particularmente a las nuevas y futuras generaciones.

No existe una sola definición de “jóvenes”, y en algunos casos existe un traslape entre las edades definidas para jóvenes, niños y adultos. Para efectos de este documento, tomaremos como referencia las Naciones Unidas.

El grupo de la sociedad civil referido como “jóvenes” es definido por la Asamblea General de Naciones Unidas y por el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes compuesto por

personas entre los 15 y 24 años de edad. En otros documentos y espacios se considera jóvenes hasta los 30 años, e incluso hasta los 35. Estas definiciones tienen cierto traslape con aquella de “niños y niñas”, que según la Convención sobre los Derechos del Niño incluye a todas las personas entre 0 y 18 años de edad. Para fines de esta investigación asumiremos una categorización relativamente amplia que incluye a todas y todos entre los 15 y 29 años.

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño (que enfoca a aquellos entre 0 y 18 años), sigue el ejemplo de la Convención, la Agenda 21 (la iniciativa de desarrollo sostenible que se originó con la Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro, Brasil) y contiene un capítulo que dirige a las naciones participantes a involucrar a los jóvenes en la toma de decisiones y la implementación de políticas de medio ambiente y desarrollo.

Más allá de la definición de los jóvenes como grupo poblacional, también ha evolucionado su definición como sujetos de derechos y de desarrollo humano. La Declaración de Intención de las Naciones Unidas sobre los Jóvenes, parte del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes (1996) establece que:

Los jóvenes de todas partes del mundo, aunque vivan en países en diferentes etapas de desarrollo y en diferentes ámbitos socioeconómicos, aspiran a la plena participación en la vida de la sociedad, tal como se dispone en la Carta de las Naciones Unidas, y en especial:



“LOS JÓVENES DE TODAS PARTES DEL MUNDO, AUNQUE VIVAN EN PAÍSES EN DIFERENTES ETAPAS DE DESARROLLO Y EN DIFERENTES ÁMBITOS SOCIOECONÓMICOS, ASPIRAN A LA PLENA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA DE LA SOCIEDAD”.

- A** Al logro de un nivel de educación conmensurable con sus aspiraciones
- B** Al acceso a oportunidades de empleo a la par de sus habilidades
- C** A una alimentación y una nutrición adecuadas para la plena participación en la vida en la sociedad
- D** A un entorno físico y social que promueva la buena salud y la protección contra las enfermedades y las adicciones y que esté libre de todo tipo de violencia
- E** A los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción en cuanto a raza, sexo, idioma, religión y sin ninguna otra forma de discriminación
- F** **A la participación en los procesos de adopción de decisiones**
- G** A locales e instalaciones para actividades culturales, recreativas y deportivas a fin de mejorar los niveles de vida de los jóvenes tanto en las zonas rurales como las urbanas.

2. Características y tipos de participación de los y las jóvenes

En décadas recientes, diversos marcos y declaraciones internacionales destacan la importancia de los jóvenes como agentes del desarrollo, y no sólo como población que enfrenta problemas. El Programa de Acción Mundial para los Jóvenes de 1995 buscó ver a los jóvenes no sólo como grupo que enfrenta limitaciones y desafíos, sino como “importante

recurso humano para el desarrollo y agentes decisivos del cambio social, el desarrollo económico y la innovación tecnológica”. Por ello, promueve que “se imparta nuevo ímpetu a la concepción y la ejecución de políticas y programas para los jóvenes en todos los niveles. Las formas en que se encaren en las políticas los desafíos y las posibilidades de los jóvenes influirán en las condiciones sociales y económicas actuales y en el bienestar y los medios de vida de las generaciones venideras”.

Las particularidades de la participación juvenil. En décadas recientes se ha empezado a superar la visión “estigmatizante y reduccionista de la juventud como problema” (Krauskopf, 1999) y más bien se ha fortalecido la visión de los jóvenes y niños como valiosos actores del desarrollo, y como ciudadanos con derechos. Si bien los jóvenes latinoamericanos de las últimas décadas tienden a rechazar la política tradicional y las instituciones políticas, valoran positivamente la participación, aunque esta tiene actualmente nuevos canales (relacionados con nuevas tecnologías, sobre todo) y motivaciones que no existían en los años 60 o 70, por ejemplo (Hopenhayn, 2004).

Checkoway y Gutiérrez (2006) proporcionan una definición amplia de la participación juvenil, donde esta consiste en:

*Un proceso que involucra a los jóvenes en las instituciones y las decisiones que afectan sus vidas. Incluye iniciativas que hacen hincapié en la **reforma educativa**, la **justicia de menores**, la **calidad ambiental**, y otras cuestiones; que involucran poblaciones diferenciadas por clase, raza, género y otras características; y que operan en las zonas rurales, pequeñas ciudades, suburbios y barrios de las grandes ciudades, en las zonas en desarrollo y en los países industrializados de todo el mundo (Traducción del autor).*

Los jóvenes son distintos de los adultos, incluyendo a aquellos que son menores de edad y tienen una situación legal distinta, y por ello la participación juvenil requiere de consideraciones especiales. No siempre esto se tiene en cuenta por quienes crecientemente reconocen la importancia de los jóvenes como grupo interesado (stakeholders) en las políticas de desarrollo, cambio climático y medio ambiente. Al mismo tiempo, esto no implica que existan grandes limitaciones o impactos negativos relacionados con la participación juvenil.

Según Frank (2006), la literatura sobre participación juvenil revela que los jóvenes enfrentan una serie de barreras estructurales (políticas, económicas, culturales, falta de entendimiento del valor de la participación). Asimismo, enfrentan una serie de prejuicios o ideas por parte de la sociedad al involucrarse en procesos de políticas, las cuales no siempre tienen un sustento concreto, pero tienden a pronosticar impactos negativos de la participación juvenil:

- **Desarrollo:** Dudan de la capacidad de los jóvenes para participar al no haber alcanzado el desarrollo de los adultos en cuanto a conocimientos, habilidades, actitudes, comportamientos y conexiones sociales.



“LA PARTICIPACIÓN SE REFUERZA POSITIVAMENTE, RESULTANDO EN LA CREACIÓN DE NUEVAS CAPACIDADES DE JÓVENES Y ADULTOS PARA INVOLUCRARSE MÁS EN LOS PROCESOS”.

- **Vulnerabilidad:** Consideran que los jóvenes pueden desencantarse, o incluso salir lastimados, al involucrarse en el mundo adulto, ya que son vistos como menos poderosos y vulnerables a situaciones de abuso.
- **Estado legal:** Entienden a los jóvenes como ciudadanos “parciales” en proceso de formación y sin plenos derechos, que pueden aprender con las experiencias de participación, pero no necesariamente tener impactos positivos en las políticas y en la comunidad.
- **Visión romántica:** Percibe a las capacidades de los jóvenes como distintas (por ejemplo, términos de sensibilidad y creatividad) de los adultos, e incluso como superiores, lo cual dificulta interacciones eficaces.

Sin embargo, a pesar de las barreras estructurales y prejuicios, al analizar una amplia muestra de experiencias de participación juvenil en procesos de planificación, Frank (2006) encuentra que prevalecen claramente los beneficios, aunque existan algunos factores negativos. Su revisión de casos encontró que los jóvenes se beneficiaron de su participación, ya que aumentó su capacidad cívica, un impacto que también tiene valor para la sociedad. Se beneficiaron las comunidades al sensibilizarse acerca de los problemas, al abordar las preocupaciones de la juventud, y al mejorar la “habitabilidad” de la comunidad para todos. La revisión bibliográfica también mostró que los jóvenes estaban entusiasmados con la participación y eran capaces de participar en una amplia gama de actividades de planificación. Por otra parte, los resultados negativos de la revisión incluyeron casos donde los impactos de la participación fueron de escasa importancia para la comunidad, y la frustración de los jóvenes por la falta de capacidad de respuesta de las autoridades municipales.

Un hallazgo alentador de la revisión de Frank fue, sin embargo, que la participación se refuerza positivamente, resultando en la creación de nuevas capacidades de jóvenes y adultos para involucrarse más en los procesos. Las recomendaciones derivadas de los hallazgos de este estudio para maximizar los impactos positivos de la participación juvenil, para los jóvenes y para la comunidad en general, incluyen: empoderar a los jóvenes, fomentar la capacidad de jóvenes, fomentar estilos juveniles de trabajo, proporcionar asesoría por parte de adultos, y adaptar el contexto sociopolítico, reconociendo a los jóvenes como recursos, estudiosos y colaboradores de la comunidad.

Estos hallazgos encuentran cierta resonancia en estrategias y políticas internacionales recientes, entre ellas la primera Estrategia para la Juventud del PNUD, 2014-2017. Esta estrategia propone **un triple rol para los jóvenes**, donde no sólo son beneficiarios, sino también aliados y actores del cambio transformador en el desarrollo. Para que esto sea viable, se propone tres resultados clave para su estrategia: mayor empoderamiento económico de los jóvenes; mayor compromiso cívico y participación de los jóvenes en la toma de decisiones, la vida política y las instituciones públicas; y fortalecimiento de la participación de los jóvenes en la construcción de resiliencia (PNUD, 2014).

Tipos de participación juvenil. Existen varias maneras de conceptualizar y clasificar los tipos y niveles de participación juvenil en los procesos de políticas y toma de decisiones. Por ejemplo, se puede clasificar según los temas o sectores en los que enfocan sus esfuerzos, o según los tipos de actividades realizadas en el marco del ciclo de políticas públicas, desde recopilar información sobre problemas sociales para intentar colocarlos en agenda, hasta llevar a cabo evaluaciones de programas. También, como propone Naciones Unidas, se puede enfatizar el nivel de empoderamiento de los jóvenes según grados o “escalones”.

Hubo una evaluación de la clasificación de la participación ciudadana en las últimas décadas. Un hito fue la introducción de metáforas de “escaleras” a partir de Arnstein (1969), que propuso tres grandes categorías de participación: no participación, tokenism (simbólica/superficial), y empoderamiento ciudadano. Autores posteriores, como Hart (1992), han adaptado este tipo de clasificación al campo de la participación juvenil. La “escalera de participación de los jóvenes” de Hart contiene varios tipos de no participación y participación ordenados de manera lineal. En este tipo de clasificaciones, se asume que lo deseable es mayor participación y autonomía, subiendo la escalera.

ONU Juventud (2010) ha adoptado como referencia un esquema de escalera de la participación juvenil. Según ellos, el involucramiento de los jóvenes en las iniciativas de cambio climático puede ser examinado en términos de niveles de empoderamiento. Así, los peldaños más bajos de la escalera pueden constituir una “seudo-participación”, donde los jóvenes son básicamente “adornos” y su participación es esencialmente simbólica, o donde se les manipulan para llegar a resultados previamente establecidos. Sin embargo, en la clasificación de ONU Juventud, los peldaños medios y altos se acercan a una verdadera autonomía e incluyen:

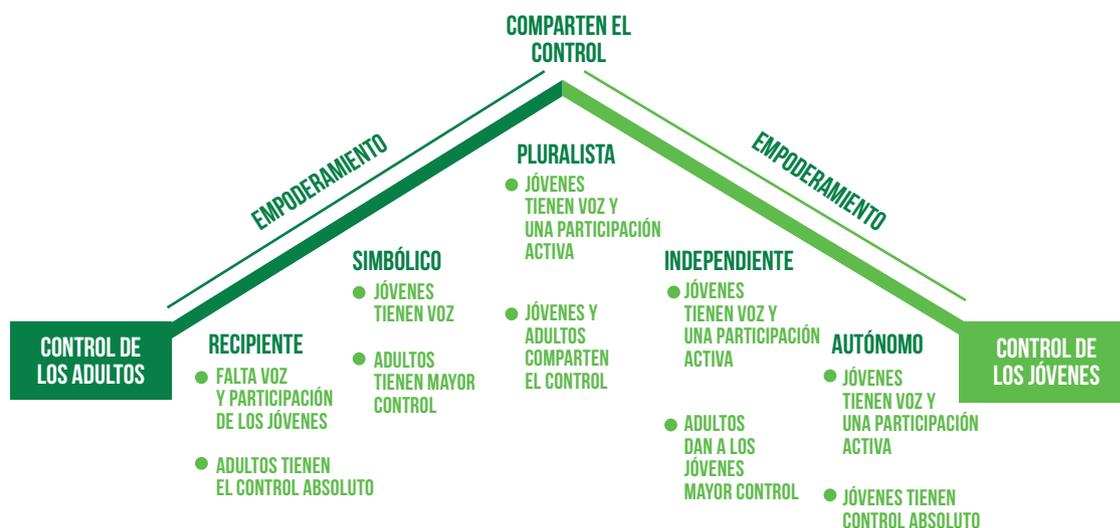
-  **Informar y educar** a los jóvenes
-  **Recopilar información** de los jóvenes
-  **Consultar** con los jóvenes
-  **Involucrar** a los jóvenes
-  **Establecer alianzas** de colaboración con los jóvenes

Wong, Zimmermann y Parker (2010) son algunos de los autores que posteriormente han enriquecido este tipo de enfoque de escalera, introduciendo una metáfora de pirámide que

enfatisa el empoderamiento. La pirámide TYPE (“Typology of Youth Participation and Empowerment”) no solo incluye una perspectiva desde la juventud, sino también la importancia de interacción entre jóvenes y adultos, y se distancia de la presuposición de que, a mayor autonomía e influencia juvenil, mejores resultados. Más bien, consideran los hallazgos de estudios recientes que señalan la conveniencia de esquemas de interacción y colaboración, antes que de plena autonomía juvenil para impulsar las políticas.

Los cinco tipos de involucramiento dentro de este marco de empoderamiento son: (1) Recipiente/Instrumental (vessel), (2) Simbólica (con voz), (3) Pluralista, (4) Independiente y (5) Autónoma. En este esquema, el mayor empoderamiento no necesariamente es determinado por mayor control juvenil, sino en el caso del control compartido de las políticas que son objeto de la participación.

» GRÁFICO 1: Pirámide TYPE (Wong et al, 2010)



3. Desafíos para la participación juvenil

Más allá de los prejuicios sociales contra la participación juvenil y la estigmatización de los jóvenes en muchos aspectos (violencia, crimen, drogas, etc.), los jóvenes son distintos de los adultos y enfrentan distintos desafíos para una participación eficaz en los procesos de toma de decisiones. En general, los jóvenes están en una situación de desventaja en términos de poder e influencia.

Un gran desafío, por ejemplo, si asumimos que la participación juvenil es necesaria para la democracia y el desarrollo, es que los educadores (en contextos formales e informales) puedan fomentar desde temprano la capacidad de los alumnos para participar, lo cual requiere desarrollar motivación y competencias. Así, aprender a participar emerge como un gran reto.



“LAS TIC OFRECEN TAMBIÉN NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN E INTERACCIÓN EN LÍNEA, Y DE INVOLUCRARSE CON LOS GOBIERNOS Y OTROS ACTORES SOCIALES EN LA TOMA DE DECISIONES”.

Un estudio europeo sobre participación política juvenil (Forbrig, 2005), organizó los desafíos hallados en torno a tres grandes objetivos que se busca promover en la participación juvenil:

- Aumentar la participación de los jóvenes en la vida cívica de su comunidad;
- Aumentar la participación de los jóvenes en el sistema de la democracia representativa;
- Un mayor apoyo a las diversas formas de aprendizaje para la participación.

Por su parte, el informe de ONU Juventud sobre Cambio Climático (2010) identificó las siguientes barreras al mayor involucramiento de los jóvenes como impulsores de cambios positivos:



4. La participación juvenil y las nuevas tecnologías

Los avances tecnológicos y el creciente uso de las TIC en la vida cotidiana han creado nuevas formas de comunicación, así como nuevos espacios para compartir experiencias culturales y nuevas maneras de hacer oír la voz de los distintos grupos sociales para todo tipo de tema. Para los jóvenes en particular, los medios digitales y la participación en redes sociales se han convertido en elementos de su vida diaria. Las TIC ofrecen también nuevas formas de participación e interacción en línea, y de involucrarse con los gobiernos y otros actores sociales en la toma de decisiones.

Algunos de los principales retos en la participación electrónica (“e-participación”) son los siguientes, según Youth Partnership (2014) de la Unión Europea-Consejo de Europa:

- Los procesos de e-participación deben estar alineados con las vidas de los jóvenes. Esto no se refiere sólo a asuntos tales como el contenido, la información y la gestión del tiempo, sino también al diseño y ejecución técnica. Los procesos deben ser diseñados para interesar, estimular y motivar a los jóvenes.
- Los procesos de e-participación requieren recursos suficientes como experiencia, tiempo, financiación y tecnología, así como el personal para proporcionar los

servicios de orientación y asesoramiento.

- Los procesos de e-participación deben ser transparentes para todos. Este requisito se extiende a toda la información relacionada con el proceso, así como para el software y las herramientas utilizadas.

Ante los resultados de estudios que indican un alto grado de desconfianza y distanciamiento de los jóvenes con respecto a la política tradicional y a las formas convencionales de participación, se ha esperado que las nuevas tecnologías y formas de participación impulsen una nueva era de participación, distinta de las anteriores. Reflexionando acerca de este fenómeno en Estados Unidos, Kann et al (2007) manifiestan que:

La esperanza de una nueva era de participación de los jóvenes en la política estadounidense, impulsada por el crecimiento de Internet, debe ser moderada por el hecho de que el espacio virtual no es el espacio real. El activismo en línea - de hecho, la democracia digital - significa poco sin manifestaciones de activismo político en manifestaciones en las calles, en los lugares de votación, en comisiones políticas, y en los pasillos del gobierno. La familiaridad con la cultura participativa en línea, los umbrales bajos para el consumismo político en línea, y las invitaciones para la participación ciudadana en línea no solucionan los problemas relacionados con la alienación y la apatía política de los jóvenes, o su relativa falta de interés y compromiso con el ámbito público.

Finalmente, cabe recordar, como lo señala Krauskopf (1999), que los beneficios del desarrollo tecnológico no favorecen por igual a todos los estratos sociales. Más bien, esta brecha tecnológica puede seguir polarizando socioeconómicamente a las sociedades nacionales, y distanciando a los sectores privilegiados económicamente de sus propios países. Como agrega Krauskopf:

Los jóvenes con mayores recursos económicos se empiezan a parecer más a los jóvenes con las mismas condiciones económicas de todas partes del mundo. Tienen acceso a la informática, a los conocimientos vigentes, más exposición a los adelantos. Los grupos de menores recursos van quedando alejados de los avances.

5. Los y las jóvenes en los procesos internacionales de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible y Cambio Climático

La participación de los jóvenes en los procesos de diálogo y negociación sobre cambio climático y desarrollo sostenible es evidencia del gran potencial de impacto de la juventud, incluso en las decisiones globales e internacionales. Estos procesos incluyen las COP organizadas por el CMNUCC, eventos de PNUMA como la Conferencia Internacional de Niños y Juventud sobre el Medio Ambiente (TUNZA) en Indonesia, y la Conferencia Rio+20. Asimismo, los jóvenes han participado activamente en procesos relacionados con desarrollo sostenible liderados por la Asamblea General, UNESCO, ONUSIDA, UNCSD, CBD y UNCCD.



**“EL SISTEMA DE LAS
NACIONES UNIDAS
TRABAJA EN
COLABORACIÓN CON
LAS ORGANIZACIONES
DIRIGIDAS POR
JÓVENES Y PARA
JÓVENES ALREDEDOR
DEL MUNDO A TRAVÉS
DE LA INICIATIVA
MARCO DE LAS
NACIONES UNIDAS
SOBRE LA INFANCIA,
LA JUVENTUD Y
CAMBIO CLIMÁTICO”.**

El Sistema de las Naciones Unidas reconoce el papel clave que desempeñan los jóvenes en la lucha contra el cambio climático, y trabaja en colaboración con las organizaciones dirigidas por jóvenes y para jóvenes alrededor del mundo a través de la Iniciativa Marco de las Naciones Unidas sobre la Infancia, la Juventud y Cambio Climático. Cabe resaltar que antes de cada COP se lleva a cabo una Conferencia de la Juventud (COY, por sus siglas en inglés); en 2015 se realiza la COY11 en Francia. El propósito es lograr presentar la voz de la juventud justo antes de cada COP.

Los jóvenes han participado como grupo provisional desde la COP5 en el proceso de negociación de la CMNUCC, y obtuvieron estado de constituency (grupo oficialmente reconocido) desde la COP15 en Copenhague (2009), cuando se estableció este grupo como YOUNGO. En dicha COP15, participaron cerca de 1500 jóvenes representantes de los países miembro, ONG y los medios de comunicación, tanto en actividades de concientización como en el mismo proceso de negociación. Desde entonces, los aportes y la participación han seguido creciendo y consolidándose.

El marco organizacional más amplio para YOUNGO, más allá de las negociaciones formales de la ONU, es el Movimiento Climático Internacional de la Juventud (IYCM, por su siglas en inglés), la red más grande de jóvenes involucrados en temas de cambio climático. Esta incluye a individuos, organizaciones nacionales y redes nacionales e internacionales que participan en proyectos de concientización y movilización social sobre temas climáticos. También organizan actividades de incidencia acerca de distintos temas de adaptación y mitigación del cambio climático

Según Naciones Unidas (2010), los jóvenes han tenido varios tipos de aportes en el proceso de negociación de las COP:

- De valor basado en criterios morales y de equidad,
- De valor indirecto para el resultado de las negociaciones,
- De valor directo para el desenlace de las negociaciones.

De acuerdo con el informe de ONU Juventud (2010), desde las conferencias de la CMNUCC YOUNGO se hacen declaraciones oficiales, proporcionan insumos técnicos y de políticas a los grupos de negociación, se relacionan con los tomadores de decisiones a través de reuniones de alto nivel y en entornos informales, y concientiza a través de diversas actividades de promoción. La participación juvenil ha aportado, según ONU Juventud, valores morales, intergeneracionales y basados en la equidad, así como aportes técnicos y de políticas que han sido constructivos para las negociaciones.

Así, se considera que, además de tener incidencia en los niveles comunitarios y locales, la participación juvenil ya empieza a tener impacto en las decisiones globales sobre cambio climático, aunque sea necesaria una participación aún más activa. Para ello se requiere, entre otros factores, de mayores conocimientos teóricos y prácticos sobre el cambio climático y sobre las formas efectivas de incidencia (*advocacy*).

CAPÍTULO 2:

MARCO METODOLÓGICO

2



CAPÍTULO 2: MARCO METODOLÓGICO

Entre agosto y noviembre de 2015, un equipo de jóvenes investigadores estuvo a cargo de estudiar la participación juvenil en la definición de las iNDC en seis países: Argentina, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Estos países fueron elegidos en función a 3 criterios: pertenencia a diferentes bloques de negociación en las Conferencias de las Partes de la CMNUCC, el nivel de institucionalidad ambiental y de cambio climático, y los tipos de participación juvenil en la definición de políticas públicas del sector ambiental. Asimismo, los seis jóvenes tuvieron el asesoramiento teórico y metodológico de los autores del estudio, y el apoyo en cuanto a coordinación y logística por parte del Equipo Organizador de Generación+1, con sede en Lima, Perú. Finalmente, los 6 jóvenes fueron elegidos a través de un proceso de selección que tuvo aproximadamente más de 300 postulantes.

En las siguientes páginas se presenta de manera sucinta la metodología empleada para la investigación y la elaboración de los informes de país, que luego fueron resumidos y uniformizados para incluir en el presente documento.

1. Problema, pregunta de investigación e hipótesis

Desde una perspectiva de políticas públicas, el *problema público* abordado por este estudio comparado es la necesidad de fortalecer la participación juvenil en la gobernanza del cambio climático, y específicamente en un proceso de diseño e implementación de políticas públicas para el cambio climático como la definición de las iNDC. Con miras a formular medidas para atender este problema público, existe un vacío de información con respecto a las características, desafíos y oportunidades para la participación juvenil en la gobernanza de cambio climático en cada país, y en particular en las iNDC.

La *pregunta de investigación* es el cuestionamiento alrededor del cual se estructuró y condujo el proceso de investigación en cada país:

¿Cómo se han desarrollado los espacios de participación juvenil, y cuál ha sido su nivel de incidencia, en el proceso nacional de definición y aprobación de las iNDC en 2015, así como en las negociaciones internacionales de cambio climático relevantes durante el proceso de las iNDC?

Sobre la base de esta pregunta principal, se instó a los investigadores a formular preguntas más específicas que ayudaron a guiar cada proceso de recopilación de datos y conocimientos, así como el proceso de elaboración de conclusiones y de un informe final. Asimismo, se recomendó a los jóvenes investigadores mantener una actitud crítica y alerta acerca de la confiabilidad, actualidad y objetividad de los datos y opiniones recopilados al buscar responder las preguntas de investigación. Se recaló que siempre es importante buscar segundas fuentes que verifiquen (o contrasten) los datos que no procedan de fuentes oficiales o ampliamente reconocidas, así como de contactos informales o entrevistas.

Los grupos objetivos de jóvenes y organizaciones juveniles abordados por la investigación para determinar su nivel y capacidad de incidencia fueron aquellos que realizan activismo fuera del Estado. Sin embargo, si fuera relevante para el caso de cada país, se podía también

considerar el papel de individuos jóvenes trabajando dentro del Estado.

La *hipótesis* de la investigación, sobre la base de los hallazgos en la revisión bibliográfica (ver Marco Conceptual) y reportes iniciales de los jóvenes investigadores sobre sus respectivos países, es:

En cada país existen significativas barreras—estructurales, institucionales del Estado y coyunturales—para la participación juvenil en el proceso de las iNDC, y para incidir en las políticas públicas en general. Así, la capacidad de participación y de incidencia juvenil en las iNDC en 2015 es débil, y se espera que las iNDC aprobadas no reflejen de manera significativa los aportes juveniles.

Sin embargo, para plantear líneas de acción para el fortalecimiento en el mediano y largo plazo se necesita saber cómo se diferencian las posibilidades de participación e incidencia en cada país, y qué fortalezas, desafíos, y oportunidades específicas hay.

2. Principales métodos empleados

Los investigadores emplearon principalmente dos métodos de investigación para averiguar qué se sabe al respecto de: el proceso nacional de definición y aprobación de las iNDC; la participación juvenil en el mismo; y la incidencia que tuvo esta en el resultado final.

Por una parte, se les solicitó que realizarán una revisión bibliográfica, es decir, un análisis que da cuenta de lo publicado acerca del tema por estudiosos e investigadores, sobre la base de fuentes primarias (registros oficiales, entrevistas de otros investigadores a actores involucrados en el proceso, artículos que reportan resultados nuevos, recuentos de actores involucrados) y secundarias (análisis y resúmenes que están a uno o más grados de distancia del proceso en estudio). Se busca transmitir qué hechos, conocimientos e ideas han sido establecidos de manera pública en torno a la pregunta que guía la investigación, así como evaluar estas fuentes de manera crítica, resaltando en lo posible sus fortalezas y debilidades.

Asimismo, los jóvenes investigadores realizaron entrevistas a informantes clave, una herramienta de investigación usada con frecuencia en contextos de desarrollo. Estas son entrevistas cualitativas y a profundidad a personas cuyos conocimientos de primera mano los hacen claves para entender el tema de interés, y se enfocaron como complementarias a la revisión bibliográfica. Fueron entrevistas semi-estructuradas, es decir, con una lista predeterminada de asuntos a tratar y un orden de preguntas generales, pero permitiendo repreguntar y explorar temas inesperados que surjan durante la conversación, a diferencia de un cuestionario fijo o una encuesta. Especialmente en el caso de un proceso de políticas reciente y sobre el cual se ha escrito poco, las entrevistas a informantes clave son muy importantes para identificar hechos y perspectivas distintos a los disponibles públicamente.

Se solicitó a los investigadores seguir una ruta de investigación (ver anexo correspondiente), que incluyó las entrevistas e investigación bibliográfica, para luego procesar la información en función de mapeos de actores, cronologías de cada proceso, y caracterización general y de las oportunidades institucionales, liderazgo e iniciativa juvenil, e incidencia en cada país y proceso.

CAPÍTULO 3:

**PARTICIPACIÓN JUVENIL EN LA
DEFINICIÓN DE LAS
CONTRIBUCIONES NACIONALES.
CASOS DE ESTUDIO.**

3

3.1. ARGENTINA

3.2. COSTA RICA

3.3. PANAMÁ

3.4. PARAGUAY

3.5. PERÚ

3.6. VENEZUELA



INTRODUCCIÓN

En las siguientes páginas se analizan seis casos de procesos nacionales de definición de las iNDC que tuvieron lugar en 2015 en países de América Latina y el Caribe, bajo contextos políticos, económicos y sociales muy distintos. Los principales insumos para construir estos breves casos han sido las seis investigaciones que realizaron los jóvenes investigadores de Embajadores +1 sobre los procesos de las iNDC en sus respectivos países, tomando como referencia común el marco conceptual y los lineamientos metodológicos presentados en las secciones anteriores del documento.

Los Embajadores +1 actuaron como investigadores asistentes desde cada país, y no sólo buscaron analizar el estado de la participación juvenil en la construcción y definición de las Contribuciones Nacionales en 2015 para verificar la hipótesis del estudio comparado, sino además comprender mejor el contexto general para la participación juvenil en las políticas públicas y en la gobernanza del cambio climático en cada país. Adoptar un enfoque más amplio para el análisis resultó ser muy valioso para producir conocimientos útiles acerca de cada país ya que, como se verá en los casos a continuación, en uno de los seis países el proceso oficial fue cerrado y no se llegó a presentar las iNDC antes de la COP 21, mientras que en otro país finalmente no se concretó siquiera un proceso gubernamental cerrado de definición de propuestas relevantes durante este período, a pesar de un discurso oficial favorable a asumir compromisos climáticos.

Las actividades de investigación involucraron a los seis jóvenes como investigadores asistentes, coordinados y asesorados en términos de contenidos y metodología por dos gestores de investigación (los autores de este documento), y también contaron con el apoyo clave del Equipo Organizador de Generación +1, iniciativa de Libélula, para el soporte técnico y administrativo, siendo estos últimos los encargados de la gestión y seguimiento del proyecto. Cabe resaltar que el informe país del Perú contó con el apoyo adicional del Equipo Organizador de Generación +1.



3.1. ARGENTINA¹

I. CONTEXTO

1. Contexto nacional

Argentina es el segundo país más extenso de América del Sur, con un territorio de 2.780.400 km², y tiene una población total de 43.131.966 habitantes. El 92% de esta población es urbana. Políticamente, es una república democrática y federal, organizada en 22 provincias y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como capital.

Es considerado un país de desarrollo humano muy alto, con el tercer índice de desarrollo humano más alto de América Latina, después de Chile y Cuba, y ubicado en el puesto 49 en el mundo (PNUD, 2014). La esperanza de vida es de 76.3 años y los años esperados de educación son 16.4. El ingreso nacional bruto per cápita es de US\$17,297.

La población joven (15 a 34 años) es de 6.987.378 personas (16,2% del total), y el índice de desarrollo de la población joven es medio, con un nivel de educación alto, y de salud y bienestar medio – alto. En general, su nivel de participación política es medio-bajo y el de participación cívica tiende a ser bajo. Según cifras de la OIT, el desempleo juvenil alcanza el 17.7% de esta población.

2. El rol de Argentina frente al cambio climático

En los últimos años Argentina ha comenzado a sufrir las contingencias generadas por el cambio climático. Estos efectos han sido particularmente evidentes en 2015, donde se ha

¹ La investigación en Argentina fue llevada a cabo por Carlos Amanquez

podido registrar en varias provincias eventos extremos que han generado pérdidas irremediables, afectando directamente la salud, la vivienda, la calidad de vida, entre otras cuestiones; incluso se han perdido vidas por estas situaciones de emergencia.

Según la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático (publicada en abril de 2015) destacan problemáticas generales asociadas a todos los territorios nacionales, incluyendo la prolongación del periodo seco invernal, temperaturas extremas y olas de calor cada vez más presentes, lluvias de mayor intensidad y con mayor frecuencia (propiciando inundaciones), y el retroceso de los glaciares y el aumento del caudal de los ríos en zonas montañosas.

En términos de la emisión global de GEI, Argentina aporta el 0.88% de las emisiones, ocupando el puesto N° 22 entre los países del mundo. Las emisiones de GEI en millones de toneladas equivalentes a CO₂ suman 429, y los principales rubros de emisiones son “Energía” con un 43%, “Agricultura y Ganadería” con un 23%, y “Uso del Suelo, Cambio del Suelo y Silvicultura” con (21%).

Durante junio de 2015, se realizó el encuentro mundial “Debate Ciudadano Planetario sobre Clima y Energía”, que destacó que al 95% de los ciudadanos argentinos le preocupa mucho el cambio climático. Asimismo, el 75% de los argentinos cree que hacer frente al cambio climático es una responsabilidad global, y el 79% de los ciudadanos cree que es urgente que en la Cumbre de París los países tomen las decisiones necesarias para que el aumento de la temperatura se mantenga por debajo de los 2°C. Más aún, un 91% cree que en Argentina el cambio climático no es una prioridad nacional, pero consideran necesario que lo sea y el 97% de los ciudadanos cree que Argentina debe tomar rápidamente medidas para reducir sus emisiones de GEI.

II. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROCESO DE LAS INDC

1. El desarrollo de las iNDC en miras a la COP21

En Argentina el proceso de definición de las iNDC tomó mayor relevancia luego de la presentación de los informes finales correspondientes a la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. Los datos obtenidos de la Tercera Comunicación Nacional fueron referencia para el diseño de los números, políticas y acciones de las iNDC.

El proceso comenzó en el mes de junio y concluyó el 29 de septiembre de 2015. En este contexto la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación prestó mayor atención al proceso de la Tercera Comunicación Nacional, que al proceso participativo en torno a las iNDC, el cual, sin embargo, contó con el apoyo técnico del PNUD. En general, el proceso por parte de las autoridades nacionales fue más expositivo que consultivo y participativo (con respecto a las organizaciones juveniles y ambientales). Así también, contó con pocos espacios de reunión específicos para trabajar en las medidas de mitigación y adaptación.

Es relevante destacar también algunas cuestiones institucionales vinculadas a las autoridades a cargo del proceso. Durante el proceso de investigación, no estaba cubierto el cargo de Director Nacional de Cambio Climático, y prácticamente no existía presupuesto específico para la temática. Otro dato importante es que Argentina no cuenta con legislación específica sobre cambio climático. Además de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que depende de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, también está vinculado al proceso de las iNDC el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Cancillería), el cual ha expuesto que hará voz del documento en los procesos de negociación mundial, ya que el equipo de negociadores corresponde a dicho Ministerio.

También es relevante el contexto político, ya que durante el 2015 se desarrollaron las elecciones para cambiar a las máximas autoridades nacionales como presidente y vicepresidente, diputados y senadores nacionales, gobernadores de provincia e intendentes. Este proceso ha recibido gran parte de la atención y recursos por parte de autoridades y actores políticos.

Las iNDC de Argentina fueron finalmente presentadas el 1 de octubre por la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, siendo el organismo encargado de la negociación el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Así, para el 2030 se espera reducir el 30% respecto al escenario de emisiones GEI BAU. De este porcentaje se considera que el 15% estará supeditado a condicionamiento. Las propuestas para la reducción de GEI giran en torno al manejo sostenible de los bosques, eficiencia energética, biocombustibles, energía nuclear, energías renovables y cambio modal en el transporte.

III. RESULTADOS DE LA CONSULTA REALIZADA RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN EL DESARROLLO DE LAS INDC

1. Caracterización del proceso de definición de las iNDC

1.1. Participación ciudadana en el proceso de definición de las iNDC

El proceso de definición de las iNDC contó con un proceso de consulta. A pesar de que se convocaron a diversos sectores de la sociedad, el proceso de definición de las iNDC no fue completamente participativo ni planificado. Más aún, la participación juvenil, como grupo específico dentro del proceso, fue prácticamente inexistente. Asimismo, la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el proceso fue baja.

Se observó también que la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable no tomó como insumos los resultados de otros procesos, encuentros o encuestas relevantes organizadas por

por las OSC. Cabe destacar, asimismo, que todos los encuentros abiertos para la definición de las iNDC fueron centralizados en la Ciudad de Buenos Aires, y no se incluyó a organizaciones del interior del país: el proceso no fue realmente de alcance nacional.

1.2. Eventos e hitos del proceso de definición de las iNDC en Argentina

La **tabla 1** presenta la secuencia, componentes y los principales hitos del proceso de definición de la iNDC en Argentina en 2015.

TABLA 1:
Principales hitos del proceso de definición de las iNDC en Argentina en 2015

FECHA	DESCRIPCIÓN DEL EVENTO	TIPO DE EVENTO
18 de mayo	Presentación a la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner de la carta que pide mayor apertura y participación en el proceso de construcción de las iNDC. Fue avalada por 20 organizaciones ambientalistas del país.	Acción colectiva de OSC.
18 de junio	Presentación de propuesta de las iNDC a organizaciones de la sociedad civil.	Actividad cerrada con invitación.
29 de junio	Presentación de propuesta de las iNDC al sector científico-académico.	Actividad cerrada con invitación.
30 de junio	Presentación de los Informes Finales de la Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la CMNUCC.	Actividad abierta.
2 de julio	Foro Internacional sobre Cambio Climático “El clima está cambiando” organizado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.	Actividad abierta.
6 de agosto	Presentación de las iNDC al sector gubernamental.	Actividad cerrada.
6 de agosto	Presentación de las iNDC al sector privado.	Actividad cerrada con invitación.
4 de septiembre	Evento de difusión del 5to Informe de Evaluación del IPCC (AR5).	Actividad abierta con invitación.
26 de septiembre	Reunión mensual del COFEMA (Consejo Federal del Medio Ambiente) donde se presentó a los Ministros de Ambiente de las Provincias las iNDC oficial.	Actividad cerrada.
29 de septiembre	Presentación pública de las iNDC en la Ciudad de Buenos Aires, organizado por la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable.	Actividad abierta.
1 de octubre	Presentación Oficial de las iNDC Argentina ante la CMNUCC.	Cumplimiento Oficial.

2. Mapeo de actores relevantes para el proceso de definición de las iNDC en Argentina

La **tabla 2** analiza la posición de los actores más relevantes para la definición de las iNDC en Argentina, en función de su posición con respecto a compromisos ambiciosos en la metas a presentar a la CMNUCC y de su grado de influencia en el proceso.

Los actores identificados participaron durante el 2015 en reuniones o acciones vinculadas a la definición de las iNDC de Argentina. Cabe destacar que los aportes más decisivos realizados a la iNDC vinieron por parte de los consultores contratados por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a través del apoyo financiero del PNUD.

Los organismos de cooperación internacional han solicitado información sobre la postura de Argentina, su accionar en cambio climático y lo que presentarán ante la CMNUCC en Francia en el mes de diciembre. Sin embargo, más allá de las peticiones, la influencia fue baja, pero su posición fue a favor iNDC ambiciosas. Las organizaciones de la sociedad también se encuentran a favor de una iNDC ambiciosas, pero su influencia es baja por los pocos espacios e interés por parte del Gobierno Nacional para tomar sus aportes y propuestas.

TABLA 2:
Mapeo de actores

ORGANISMOS E INSTITUCIONES	POSICIÓN ANTE METAS AMBICIOSAS	INFLUENCIA	DESCRIPCIÓN
Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático	A favor	Baja	Asociación Civil
Fundación Ambiente y Recursos Naturales	A favor	Media	Fundación
Acimatando	A favor	Baja	Movimiento de jóvenes ambientalistas
Los Verdes	A favor	Baja	Partido político
Embajada de Francia	A favor	Media	Organismo de cooperación internacional
Embajada de Noruega	A favor	Baja	Organismo de cooperación internacional
Delegación de la Unión Europea	A favor	Media	Organismo de cooperación internacional
Embajada de Nueva Zelanda	A favor	Baja	Organismo de cooperación internacional
Instituto para el Desarrollo Territorial	A favor	Baja	Asociación Civil
Cátedra Libre de Municipios Sustentables – Universidad Nacional de La Plata	A favor	Baja	Universidad Pública
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	A favor	Media	Gobierno Nacional. Están trabajando mucho el tema de cambio climático desde su área de incidencia. Reconocen igualmente el compromiso histórico que deben asumir las potencias en las medidas

Consejo Federal del Medio Ambiente - COFEMA	Neutral	Media	Organismo autónomo nacional. Asume y defiende lo elaborado por el gobierno nacional respecto de las iNDC
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Neutral	Alta	Gobierno Nacional. Asume y defiende lo elaborado por el gobierno nacional respecto de las iNDC
Iglesia Católica	A favor	Media	Realizaron encuentros pero no tuvieron incidencia directa en las iNDC
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	A favor	Alta	Financió consultores para que colaboren en el proceso de las iNDC

3. Participación juvenil en el proceso de definición de las iNDC

A través de la información aportada por los diversos espacios, podemos observar claramente dos puntos de vistas diferentes sobre el proceso de definición de las iNDC. Por un lado tenemos observaciones de las OSC, y por otro del Gobierno. Estas se resumen en la **tabla 3**.

Desde la mirada del Gobierno la participación de los jóvenes se dio, pero no de manera específica, es decir, no hubo un espacio específico de reunión y coordinación con jóvenes. Asimismo exponen que participaron en cantidad tanto a través de las OSC como de otros sectores como el académico, científico, privado y gubernamental. Manifiestan también que la participación de las organizaciones fue de manera federal, incluyendo a todo el país. Además, reconocen que es dificultoso saber el grado de incidencia de los jóvenes en el proceso de definición de las iNDC como en el producto final presentado a la CMNUCC.

Por otra parte existe la mirada crítica de las OSC, que reconocen que el proceso no fue federal, ya que todas las reuniones sectoriales fueron desarrolladas en la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo la participación en dichas reuniones fue a través de invitaciones específicas enviadas a los actores conocidos, sin una intención clara de inclusión de otros actores. Agregan también que las reuniones fueron pocas y aisladas. A modo general enuncian que el proceso de definición de las iNDC no contó con una dinámica estructurada y de diálogo, no fue un proceso claro, ni estuvo planificado. Asimismo, el tiempo que se dio para las reuniones no fue amplio, y no permitió una participación efectiva. En consonancia con el punto anterior, expresaron que las reuniones fueron principalmente para recabar información y contemplar posturas institucionales.

Sobre el aspecto negativo más importante, se resalta que no fueron informados de la propuesta final elaborada por el Gobierno a fin de poder trabajar sobre ese documento y hacer opiniones del mismo. Esto generó que la propuesta oficial de las iNDC se presente sin un aval de los diversos sectores que participaron de las reuniones sectoriales.

Sobre aspectos positivos, recalcan el compromiso de diversas organizaciones que elevaron al Gobierno Nacional la petición de abrir el proceso participativo, como así también que haya habido respuesta a dicha petición llamando a reuniones sectoriales donde al menos las OSC pudieron manifestar su postura e intenciones respecto de las iNDC. También reconocen como positivo el proceso de construcción de encuestas en temas de mitigación y adaptación,

como también la encuesta general que fue lanzada un mes antes de la presentación oficial de las iNDC. En este punto reconocen el poco tiempo que se dio para cada caso, nombrando así la posibilidad de que todas las opiniones volcadas en las mismas no fueron consideradas a tiempo.

TABLA 3:
Cuadro comparativo de temas con visiones diferenciadas sobre la iNDC

TEMA	VISIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	VISIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL
Información	La información era escasa.	La información fue presentada y difundida
Participación general	La participación no fue fructífera.	La participación fue amplia y sectorial
Participación OSC	Escasa.	Considerable
Participación Juvenil	No hubo espacio para la juventud.	Se dio espacio para los jóvenes pero no de manera directa
Incidencia en general de la OSC	Se ha incidido pero no completamente.	La incidencia del sector fue clara
Convocatoria	Improvisada	Coordinada
Tiempos para la participación	Escasos.	Holgados

Las siguientes tablas analizan, en función de los indicadores clave establecidos para el estudio comparado entre países, las oportunidades institucionales para la participación juvenil, el liderazgo e iniciativa juvenil en el proceso de las iNDC, y la incidencia de los jóvenes en el resultado del proceso.

3.1. Oportunidades institucionales para la participación juvenil

INDICADOR	VALOR	COMENTARIO
Existe un marco normativo o plan vigente para promover/orientar la participación juvenil en las actividades de la organización a cargo del proceso de las iNDC.	1	No existe plan ni legislación
Existen personas dedicadas a apoyar el involucramiento activo de los jóvenes en los procesos de consulta y similares.	2	Hay personas que promovieron la participación de jóvenes en el proceso
Existen recursos financieros disponibles para apoyar el involucramiento activo de los jóvenes en esta u otras consultas y procesos de toma de decisiones.	1	No existen recursos económicos para tal fin.
Existe información dirigida a jóvenes acerca de los procesos de políticas sobre cambio climático, y la información está disponible.	1	No existe información específica que vincule la juventud con el cambio climático.

Ha habido consultas y/o talleres dirigidos a jóvenes en el marco de la definición de las iNDC.	1	Existieron talleres pero no fueron específicos para jóvenes, sino para otros
En 2015 ha habido consultas y/o talleres dirigidos a jóvenes en el marco general de las políticas sobre CC.	1	No se cuenta con un plan general de cambio climático, por ende tampoco un espacio para los jóvenes para el tratamiento de políticas de cambio climático.
Ha habido apertura y receptividad para informar y reunirse con jóvenes acerca de las iNDC, más allá de consultas o talleres sobre iNDC o CC en general.	1	No. Si fueron recibidos, fue en el marco de las reuniones sectoriales.

3.2. Liderazgo e iniciativa juvenil en el proceso de definición de las iNDC

INDICADOR	VALOR	COMENTARIO
Existen organizaciones o alianzas juveniles que han estado activamente observando y analizando el tema de las iNDC.	4	Sí existen, Movimiento Acimatando.
Existen líderes juveniles que han estado activamente observando y analizando el tema de las iNDC.	4	Sí. Jóvenes de diversas organizaciones que forman parte del Movimiento Acimatando.
Desde la sociedad civil se han generado espacios para el diálogo entre jóvenes sobre el proceso de las iNDC, independientemente del proceso gubernamental.	1	No. Hubo espacios generales promovido por las OSC pero no específicamente de jóvenes.
Jóvenes y organizaciones de jóvenes han formulado propuestas concretas sobre las iNDC y las han hecho públicas.	3	Sí. Se ha promovido una Declaración Regional y en breve se realizará una declaración específica de la visión de los jóvenes ante el cambio climático y la participación inexistente del sector en las iNDC.
Los jóvenes han compartido sus propuestas y opiniones sobre las iNDC y asuntos relevantes con adultos de organizaciones de la sociedad civil/academia.	2	Sí. En diversas reuniones gubernamentales y organizadas por las OSC. Pero no de manera específica como la voz de los jóvenes.
Los jóvenes han compartido sus propuestas y opiniones sobre las iNDC y asuntos relevantes con tomadores de decisiones del sector público.	2	Sí. A través de correo electrónico con las autoridades pero consideran que no fueron del todo contempladas.

3.3. Incidencia de los jóvenes en el proceso de definición de las iNDC

INDICADOR	VALOR	COMENTARIO
Los tomadores de decisiones y portavoces organizacionales encargados del proceso de las iNDC han reconocido o mencionado las propuestas y actividades juveniles sobre las iNDC y políticas de CC.	1	No. No pasó en el marco del proceso oficial de la iNDC.
Los documentos relacionados con el proceso de las iNDC han reconocido/mencionado las propuestas y actividades juveniles sobre las iNDC y políticas de CC.	1	No. En el documento oficial no hay un reconocimiento o posición ante los jóvenes y sus visiones.
El documento oficial sobre las iNDC menciona la importancia/rol de la participación juvenil en general en los procesos de políticas de CC presentes y futuros.	1	No existe en el documento oficial dicha mención.
El documento oficial sobre las iNDC refleja propuestas/aportes de las/los jóvenes en el proceso de consulta, incluyendo resultados generales de talleres donde participaron jóvenes y otros actores.	2	Al menos en parte el Gobierno ha recibido retroalimentación por parte del Movimiento Aclimatando.

Finalmente, usando los criterios que define la pirámide TYPE (Wong et al, 2010), sobre organizaciones juveniles y las relaciones de poder entre jóvenes y adultos, los entrevistados consideran que la participación juvenil en el proceso de definición de las iNDC ha sido de manera simbólica, ya que consideran que si existen espacios donde los jóvenes pueden expresarse, no obstante el poder en el proceso de toma de decisiones lo mantiene los adultos.

IV. CONCLUSIONES

Argentina contó con un proceso en torno a la construcción iNDC que involucró a actores no gubernamentales, pero no fue planificado ni contó con una clara participación juvenil. En efecto, la participación juvenil fue simbólica y enfrentó importantes limitaciones, ya que desde la convocatoria gubernamental los jóvenes no han tenido un espacio específico de consulta que pudiera asegurar incidencia. En ese marco, los jóvenes han tenido mayor participación a través de las reuniones sectoriales con la sociedad civil organizada. Además de esta situación por parte del Gobierno, desde el ámbito de la participación juvenil no se ha considerado internamente en las organizaciones a la construcción de la iNDC como prioritario, por ello es que tan solo un movimiento juvenil representó al conjunto.

Desde los ámbitos sectoriales de participación la incidencia de los diversos grupos fue mínima y poco representativa, esto se da en el contexto de que solo se han llevado a cabo reuniones en la Ciudad de Buenos Aires y que las políticas expresadas en la iNDC responden en su mayoría al posicionamiento y análisis que ha realizado el Gobierno a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable con el aporte más concreto del sector científico contratado a tal fin.

Las principales conclusiones surgidas del proceso de investigación en Argentina son:

- Si bien hubo reuniones con distintos sectores sociales, el proceso de construcción y participación en el marco de las iNDC no fue completamente participativo ni planificado.
- Los encuentros organizados por el Gobierno fueron más expositivos que colaborativos entre los sectores.
- Se realizaron escasas reuniones sectoriales.
- La Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable no ha tomado como insumo perspectivas surgidas de otros procesos, encuentros o encuestas participativos organizadas por las OSC.
- Todos los encuentros abiertos sobre las iNDC fueron centralizados en la Ciudad de Buenos Aires, y no se incluyó a organizaciones del interior del país. El proceso no fue federal.
- La participación juvenil en el proceso de definición de las iNDC fue simbólica.
- La participación juvenil, como grupo específico dentro del proceso, fue prácticamente inexistente.
- La participación de las OSC en el proceso fue insuficiente desde el punto de vista de la presentación oficial de las iNDC.
- La visión de los jóvenes no fue tomada completamente en cuenta en el proceso.
- La participación de diversas organizaciones juveniles fue en su mayoría canalizada a través del Movimiento Aclimatando.
- No han participado jóvenes u organizaciones juveniles del interior del país en el proceso.
- A modo general, las iNDC presentadas por el Gobierno no son ambiciosas. En la presentación oficial de las iNDC por parte del Gobierno Nacional, realizada el 29 de septiembre, el propio Secretario reconoció que la misma se podrá mejorar y que el poder de gestión estará en las acciones concretar a ejecutar luego de la COP21/CMP11 en París.



3.2. COSTA RICA¹

I. CONTEXTO

1. Contexto nacional

Costa Rica tiene una población total de 4.889.826 habitantes y una extensión territorial de 51,100 km². Su topografía es muy variada, con montañas y valles que cubren gran parte de la extensión del país. Desde sus orígenes como territorio ístmico, el país ha sido puente biológico donde coexisten especies de flora y fauna pertenecientes al neoártico, al neotrópico, y algunas otras a la región de las Antillas.



**“COSTA RICA HA
CONSTRUIDO EN EL
ÚLTIMO MEDIO SIGLO
UNA IMAGEN DE PAÍS
PACÍFICO Y MUY
SENSIBILIZADO POR LA
CONSERVACIÓN
MEDIOAMBIENTAL”.**

Es considerado un país de desarrollo humano alto, ubicado en el puesto 68 en el mundo y en el puesto 7 en América Latina. La esperanza de vida es de 79.9 años, los años de educación esperados son 13.5, y el ingreso nacional bruto per cápita es de US\$13,012.

Los jóvenes constituyen un grupo particularmente excluido. Se estima que un 41,2% de las personas de edades entre 15 y 24 años sufre alguna forma de exclusión socioeconómica, ya sea porque no estudian ni trabajan (los denominados “nini”, 12,9%), porque sólo trabajan (22,9%) o porque se dedican al trabajo doméstico no remunerado (5,4%). El principal factor asociado a la condición de ser un joven excluido es vivir en pareja. La combinación de ser mujer y vivir en pareja aumenta diez veces el riesgo de ser “nini”.

¹ La investigación en Costa Rica fue llevada a cabo por Karina Poveda.

2. El rol de Costa Rica frente al Cambio Climático

Costa Rica ha construido en el último medio siglo una imagen de país pacífico y muy sensibilizado por la conservación medioambiental. Es considerado un país de “marca verde”, pues aunque geográficamente representa sólo un 0.01% de la superficie terrestre, alberga alrededor del 4% de la biodiversidad mundial, con un alto grado de endemismo.

Sin embargo, a pesar de su riqueza biológica, el país se encuentra enfrentado a múltiples amenazas relacionadas con los niveles de contaminación; con la capacidad de protección efectiva de la biodiversidad; y, en general, con el cumplimiento cabal de objetivos ambiciosos como el de la carbono neutralidad, meta que se ha comprometido alcanzar para 2021.

En el tema de políticas públicas sobre cambio climático en Costa Rica, los primeros avances se dieron con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, el cual buscaba posicionar la Agenda de Cambio Climático (absorción de carbono, reducción de los gases de efecto invernadero y adaptación al cambio climático) como una agenda prioritaria a nivel nacional e internacional. También desde el 2008 el país cuenta con una Estrategia Nacional de Cambio Climático, cuya Agenda Nacional está dirigida principalmente a la Adaptación y la Mitigación.

Seguidamente con base en el PND se estableció el objetivo que busca el Plan Nacional de Cambio Climático: “Maximizar la competitividad y minimizar el riesgo por los efectos del cambio climático en los diferentes sectores socioeconómicos”.

Con respecto a la participación de Costa Rica en política internacional en cambio climático, específicamente las negociaciones de la CMNUCC ha sido de cierta forma limitado ya que no cuenta con mecanismos que involucren la generación de conocimientos, la información y la participación ciudadana.

II. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROCESO DE LAS INDC

1. El desarrollo de las iNDC en miras a la COP21

Costa Rica presentó el 30 de setiembre sus iNDC. El proceso de definición de las iNDC se inició en enero de 2015, con un taller con participación del sector técnico de las contrapartes, el grupo consultor de las iNDC y un equipo técnico del Banco Mundial. El proceso se basó en definir opciones para cinco sectores: electricidad, transporte, agricultura y ganadería, industria y bosque. En julio terminó la fase técnica, para comenzar una fase de validación política.

Costa Rica centró su compromiso en la acción climática cuyo concepto central es aumentar la resiliencia de la sociedad ante los impactos del cambio climático y fortalecer las capacidades locales para un desarrollo bajo en emisiones a largo plazo.

En primer lugar, Costa Rica reafirmó su compromiso de orientar su economía hacia la Carbono neutralidad para el año 2021, como parte de sus acciones voluntarias pre 2020. Planteaba alcanzar la Carbono neutralidad en el 2021 con emisiones neta comparables al total de las emisiones del 2005. En esta Contribución Nacional, la fecha del 2021 constituirá el punto de inflexión en los esfuerzos de reducción de emisiones de Costa Rica y un hito en el camino de descarbonización de su economía.

En segundo lugar, el país se compromete a un máximo absoluto de emisiones de 9.374.000 TCO₂eq netas al 2030, con una trayectoria propuesta de emisiones per cápita de 1.73 toneladas netas per cápita para el 2030; 1.19 toneladas netas per cápita al 2050 y -0,27 toneladas netas per cápita al 2100. Este límite es consistente con la trayectoria global necesaria para cumplir la meta de 2°C. También incluye un componente de adaptación al cambio climático, para lo cual el país está iniciando el diseño de una hoja de ruta para su Plan Nacional de Adaptación con el compromiso de desarrollarlo de aquí al 2018.

Asimismo, continuará promoviendo la generación de energías renovables, el manejo integrado del paisaje mediante sistemas agroforestales, el manejo de cuencas hidrográficas y el ordenamiento territorial municipal como herramientas para disminuir la vulnerabilidad a largo plazo.

2. Las iNDC y la participación juvenil

Costa Rica ha integrado miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC) para negociar ciertos temas como financiamiento y adaptación. En el 2010, en la COP 16 por primera vez se contó con una delegación de jóvenes. Sin embargo, no se siguió fomentando la participación. A pesar de su importancia, las OSC no participan en la construcción del posicionamiento de país. De acuerdo con Granados & Madrigal (2014), esto se da por dos razones principales:



Desconocimiento de OSC sobre la existencia de espacios para la incidencia y posicionamiento como Climate Action Network y las constituciones de la CMNUCC.



La **falta de apertura general** para participar en el proceso de construcción de posicionamiento y negociaciones.

En el 2009, el grupo CO₂.CR realizó el proyecto “Cartas por Cambio”, donde jóvenes del país escribieron cartas a líderes del mundo para pedir ambición en el acuerdo que se llegaría en Copenhague. En el 2010, CO₂.CR también inició un proyecto para que el país constituyera una delegación de jóvenes para las COP, así, tuvieron la oportunidad de asistir como delegados a la COP 16 y dar seguimiento a ciertos temas. Sin embargo, para la COP 17 el entonces Ministro decidió cerrar la posibilidad. Tras esto, realizaron un posicionamiento de jóvenes para la COP 17 en compañía de la Fundación Friedrich Ebert (FES), y los presentaron a la delegación, donde la que seguiría el tema de adaptación, utilizó esa parte del posicionamiento de jóvenes como posicionamiento país.

III. RESULTADOS DE LA CONSULTA REALIZADA RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN EL DESARROLLO DE LAS INDC

1. Caracterización del proceso de definición de las iNDC

El proceso de definición de las iNDC contó con un proceso de consulta. El proceso de definición de las iNDC se enfocó en el trabajo con los cinco sectores definidos como prioritarios por su significancia en la huella de emisión de carbono: agropecuario, desechos, transporte, energía y forestal. También se consideró todo el planteamiento estratégico que el país realizó anteriormente para alcanzar la carbono neutralidad.

La Dirección de Cambio Climático de Costa Rica, a través de un análisis técnico y un proceso de investigación realizado en conjunto con el Consejo Ministerial de Cambio Climático y diversos expertos que apoyaron en la construcción de escenarios socioeconómicos, presentaron, por medio de mesas de diálogo, la propuesta de las iNDC a los diferentes actores que representaban a los sectores de interés. Estas mesas de diálogo, permitieron ajustar las propuestas que surgieron a través de la investigación, con el contexto real de los sectores involucrados. De acuerdo con Franklin Paniagua, asesor del Consejo Ministerial de Cambio Climático, quienes lideran el proceso de construcción nacional de las iNDC, se realizaron 6 talleres a lo largo del año, con la participación de más de 400 personas de 109 instituciones distintas, que representaban sectores de la economía y de los sectores involucrados con mayores emisiones.

Dentro del proceso, los temas que han suscitado mayor interés han sido el transporte (existen alrededor de 20 años de rezago en materia de política pública en transporte público, evidenciándose por un transporte público obsoleto, una gran flota vehicular privada, lo cual genera más del 50% de las emisiones de GEI), la matriz energética nacional (con miras a alcanzar una matriz 100% energías renovables), la producción agrícola y el desarrollo de NAMAS, las estrategias de métrica y monitores de emisiones (especialmente sobre cómo contabilizar los aportes de carbono en el sector forestal), la adaptación al cambio climático como prioridad (ya que anteriormente ha estado relegado en la política climática del país, la cual se ha enfocado en alcanzar la carbono neutralidad) y finalmente cuáles serán los primeros actores en iniciar el proceso de implementación de las medidas para la reducción de emisiones de GEI y los incentivos que brindará el Estado para iniciar esta transformación.

En el siguiente tabla se resumen las impresiones de las personas consultadas respecto al proceso de definición de las iNDC.

TABLA 4:
Aspectos positivos y retos relacionados con el proceso de definición de las iNDC en Costa Rica

ASPECTOS POSITIVOS	RETOS
<ul style="list-style-type: none"> ● Existe una gran acogida del tema, así como un gran interés de los diferentes sectores de dirigirse hacia un proceso de mejora de su eficiencia en el uso de los recursos, menor impacto ambiental y dirigirse hacia un proceso de descarbonización de la economía. ● Existe una apertura y un compromiso para que el proceso siga post París y pre-2020 con el objetivo de planificar y fortalecer una participación ciudadana más fortalecida y organizada con el objetivo de fortalecer las iNDC y preparar la implementación. ● Dentro de las iNDC se propone un consejo consultivo ciudadano, que a pesar de no existir claridad de cómo funcionará, es una propuesta que pretende fomentar los diálogos intersectoriales en el proceso de implementación y verificación. ● Las iNDC planteadas consideran planes de adaptación y un enfoque comunitario, se re-evalúa la carbono neutralidad y se proponen metas ambiciosas (descarbonización). 	<ul style="list-style-type: none"> ● El proceso de consulta fue corto, las consultas se realizaron con dos meses de antelación. ● No se ha socializado de forma clara a la población tanto los resultados de los procesos de consulta, como el documento de las iNDC. ● El proceso fue poco participativo porque el tiempo limitado no permitió a los actores poder involucrarse, ha sido más informativo. ● No hay una vía clara para la participación de la sociedad civil. ● El país tiene un marco institucional con problemas estructurales que pueden dificultar el cumplimiento de leyes y mandatos relacionados con la implementación de las iNDC. ● Existe una desconfianza entre los sectores involucrados, ya que no hay claridad del proceso que se llevará a cabo para reducir los impactos ambientales sin afectar las economías de los sectores involucrados.

1.1. Participación ciudadana en el proceso de definición de las iNDC

A pesar de que durante el proceso de definición de las iNDC se realizaron mesas de trabajo con diferentes actores, en términos de la participación abierta de la sociedad civil, la mayoría de los entrevistados concuerdan que este ha sido un proceso bastante sensible, donde fue poco representativa la participación de la sociedad civil y no hubo una consulta dirigida solamente a este sector de la población, tampoco hubo talleres específicos para actores como jóvenes, mujeres o pueblos indígenas.

Cabe resaltar que hubo cierta oposición por parte de movimientos sociales, grupos ambientales y grupos indígenas, quienes en cierto momento fueron invitados a participar en alguna de las mesas de diálogo y desistieron en participar en virtud de protestar por la falta de atención del Gobierno en otros temas de interés para el sector que representan.

Por otro lado, es importante rescatar que personas de sociedad civil y academia formaron un grupo de trabajo acerca de las iNDC de manera independiente, con el objetivo de tener propuestas sobre iNDC basados en la justicia climática. La síntesis de este trabajo se compartió con la Dirección de Cambio Climático, donde su principal propuesta fue que las iNDC deben tener los principios de justicia climática: equidad de género, derechos humanos y equidad intergeneracional. Además, se propuso un mecanismo permanente de participación ciudadana. El Gobierno no incluyó los principios, pero sí incluyó la creación del mecanismo de participación ciudadana permanente en sus iNDC.

1.2. Eventos e hitos del proceso de definición de las iNDC en Costa Rica

La **tabla 5** presenta la secuencia, componentes y los principales hitos del proceso de definición de la iNDC en Costa Rica en 2015.

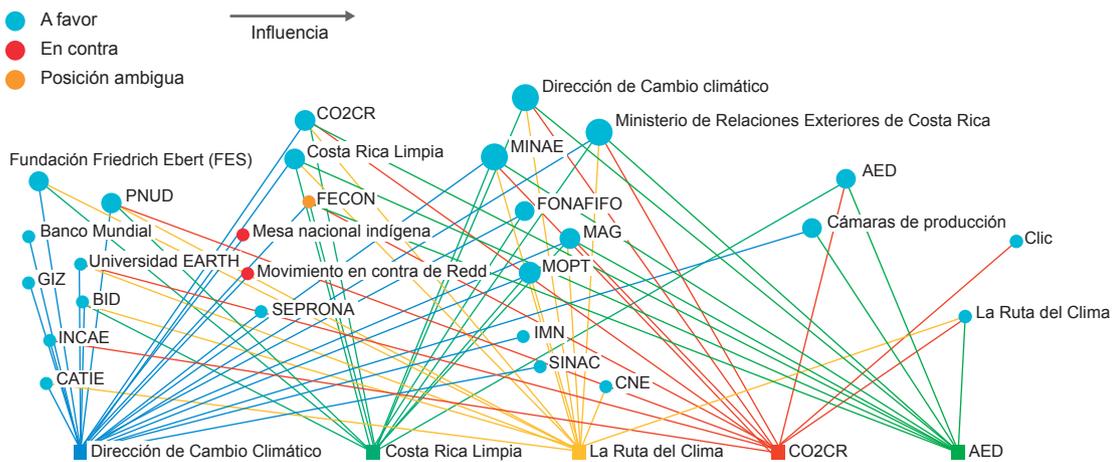
TABLA 5:
Proceso de definición de las iNDC en Costa Rica



2. Mapeo de actores relevantes para el proceso de definición de las iNDC en Costa Rica

Con el fin de identificar los principales actores que se relacionaron con el proceso de definición de las iNDC en Costa Rica, se realizó una revisión bibliográfica, la cual se validó con la información obtenida de las entrevistas realizadas, obteniendo el siguiente análisis de redes:

FIGURA 2
Análisis de redes de actores involucrados en el proceso de definición de las iNDC de Costa Rica.



Como puede observarse en la figura anterior, existen diversos actores que directa o indirectamente se han involucrado en el proceso de definición de las iNDC, que van desde organizaciones del sector público, organizaciones de la sociedad civil, incluyendo grupos de jóvenes, sector privado y agentes externos como universidades, fundaciones cooperantes, entre otros.

Sin embargo, considerando la información brindada por los informantes clave, existen organizaciones cuyo nivel de influencia es mayor. Estas organizaciones son el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica y la Dirección de Cambio Climático. Estas instituciones han sido las responsables de llevar a cabo el proceso de definición de las iNDC a nivel nacional.

No obstante, existen otras instituciones de los diferentes sectores que han tenido influencia importante durante el proceso. En el sector público destacan el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), quienes representan a los sectores de interés para la definición de las iNDC, mencionados en este documento. Estas instituciones juegan un rol muy importante debido a su aporte con información técnica y real del sector, así como posteriormente participarán en el proceso de implementación.

En el sector privado destacan las cámaras de producción que agremian los distintos sectores (Cámara de productores de leche, de caña, entre otros) y la Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED). Estas organizaciones tuvieron alta influencia debido a que lograron una comunicación con el Estado para que se dentro de las contribuciones determinadas no se involucren exigencias al sector privado sin la realización de consultas previas.

Como organizaciones de la sociedad civil destacan la organización Costa Rica Limpia y la organización CO2CR. La primera se considera un observatorio ciudadano con la misión de promover el desarrollo limpio desde un enfoque de ciudadanía, y la segunda es una organización formada por un grupo multidisciplinario de personas que trabajan para incidir en las acciones y decisiones de la sociedad, para convertir a Costa Rica en un modelo de desarrollo humano sostenible, bajo en emisiones y adaptado al cambio climático. Ambas organizaciones han sido reconocidas por su labor para posicionar el tema del cambio climático, así como dar a conocer el proceso de definición de las iNDC en la sociedad, ambas han realizado talleres y han estado siguiendo de cerca todo el proceso.

Como entes externos que tienen una influencia importante, se mencionan el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual ha facilitado el apoyo técnico al Consejo Ministerial de Cambio Climático, apoyando con el financiamiento de expertos que asesoren y acompañen el proceso de definición de las iNDC. Por otro lado, la Fundación Friedrich Ebert (FES), en conjunto con la organización CO2CR, realizaron mesas de trabajo con sociedad civil para discutir el tema de las iNDC y brindar insumos al Consejo Ministerial de Cambio Climático.

Finalmente, y confirmando la hipótesis de que la incidencia de la participación juvenil es débil en los resultados de los procesos nacionales de las iNDC, las organizaciones de jóvenes como CLIC, La Ruta del Clima, SEPROJOVEN, entre otras, no vislumbran en el análisis de redes como actores con alta influencia. De acuerdo con los informantes clave, organizaciones como CLIC y La Ruta del Clima, trabajan con temas de cambio climático y siguen de cerca el proceso de desarrollo de las iNDC, no obstante su nivel de influencia en temas de toma de decisiones es bajo.

3. Participación juvenil en el proceso de definición de las iNDC

Las siguientes tablas analizan, en función de los indicadores clave establecidos para el estudio comparado entre países, las oportunidades institucionales para la participación juvenil, el liderazgo e iniciativa juvenil en el proceso de las iNDC, y la incidencia de los jóvenes en el resultado del proceso.

3.1. Oportunidades institucionales para la participación juvenil

INDICADOR	VALOR	COMENTARIO
Existe un marco normativo o plan vigente para promover/orientar la participación juvenil en las actividades de la organización a cargo del proceso de las iNDC.	1	No existe un marco institucional que norme la participación juvenil en ese tipo de procesos.
Existen personas dedicadas a apoyar el involucramiento activo de los jóvenes en los procesos de consulta y similares.	3	Existen jóvenes trabajando desde organizaciones de la sociedad civil en temas de cambio climático, movilidad, desarrollo urbano, uso de espacio público, entre otros, que tratan de involucrar a los jóvenes.
Existen recursos financieros disponibles para apoyar el involucramiento activo de los jóvenes en esta u otras consultas y procesos de toma de decisiones.	4	Los fondos provienen principalmente de la cooperación externa, que financian talleres y encuentros donde participan jóvenes.
Existe información dirigida a jóvenes acerca de los procesos de políticas sobre cambio climático, y la información está disponible.	5	Existe información, sistematizada y difundida por diferentes organizaciones. El Estado está por lanzar una estrategia de divulgación vía redes sociales en el tema de las iNDC.
Ha habido consultas y/o talleres dirigidos a jóvenes en el marco de la definición de las iNDC.	2	La organización CR limpia hizo una consulta amplia a la ciudadanía, el resultado de la consulta se brindaron como insumo a los encargados del proceso de diseño de las iNDC. La FES reconoce la importancia de los jóvenes y sus aportes para la construcción de las iNDC.

En 2015 ha habido consultas y/o talleres dirigidos a jóvenes en el marco general de las políticas sobre CC.	3	Para jóvenes, las organizaciones Cr limpia, FES, La ruta del clima, la carta de la tierra, entre otros, han organizado eventos y talleres.
Ha habido apertura y receptividad para informar y reunirse con jóvenes acerca de las iNDC, más allá de consultas o talleres sobre las iNDC o CC en general.	3	Ha habido apertura a nivel personal, pero no del aparato estatal.

En términos generales los consultados expresan que no existe un marco normativo formal dentro del Estado que fomente la participación juvenil en este tipo de procesos, no obstante de acuerdo con Franklin Paniagua, existe un interés de realizar un marco normativo que incluya el dinamismo social.

Con respecto a la existencia de personas que apoyen a los jóvenes en este proceso, se determinó que a nivel del Estado no hay personas que se dedicaran formalmente a involucrar a los jóvenes en los procesos de consulta y diseño de las iNDC. No obstante, existe un marco normativo formal dentro del Estado que fomente la participación juvenil en este tipo de procesos, no obstante de acuerdo con Franklin Paniagua, existe un interés de realizar un marco normativo que incluya el dinamismo social.

Con respecto a la existencia de personas que apoyen a los jóvenes en este proceso, se determinó que a nivel del Estado no hay personas que se dedicaran formalmente a involucrar a los jóvenes en los procesos de consulta y diseño de las iNDC. No obstante, se resaltó el trabajo de los jóvenes en temas de movilidad, desarrollo urbano, uso de espacios públicos, así como algunas organizaciones como CO2CR, quienes apoyan el involucramiento y empoderamiento de los jóvenes en estos temas.

Con respecto a los recursos financieros para apoyar el involucramiento de jóvenes, estos vienen en su mayoría de la cooperación internacional, el Estado no ha facilitado fondos para abrir este tipo de espacios.

En relación con la disponibilidad de información dirigida a jóvenes acerca de cambio climático y el proceso de las iNDC, se menciona que organizaciones como Costa Rica Limpia, CO2CR y la FES han trabajado en proporcionar información, alguna más dirigida a la población en general. También se menciona que el Gobierno está preparando una estrategia de divulgación vía redes sociales sobre las iNDC, con lo cual se espera informar a la población, considerando que la mayoría de los usuarios de las redes sociales son población joven.

Las consultas y talleres que se realizaron durante el proceso de diseño de las iNDC no fueron abiertas a la población ni dirigidas a grupos definidos (jóvenes, mujeres, poblaciones originarias), no obstante, se menciona de igual forma el rol relevante que han tenido las

organizaciones de la sociedad civil en términos de informar y crear capacidades en grupos de jóvenes y no jóvenes en temas de cambio climático.

Finalmente, en términos de apertura y receptividad para informar a los jóvenes se debe considerar que existe la capacidad para participación juvenil en temas de cambio climático a una mayor escala, no obstante muchas veces la apertura se limita a temas de capacitación y desarrollo de capacidades. Cabe resaltar que el Ministerio de Educación está en proceso de diseñar un plan curricular que busca integrar dentro del pensum académico los compromisos internacionales y las convenciones multilaterales relacionadas con el cambio climático, entre ellas el compromiso de la carbono neutralidad y las iNDC.

3.2. Liderazgo e iniciativa juvenil en el proceso de definición de las iNDC

INDICADOR	VALOR	COMENTARIO
Existen organizaciones o alianzas juveniles que han estado activamente observando y analizando el tema de las iNDC.	4	Si existen, entre ellas se mencionan: Cr limpia, Co2 neutral, chepe cletas, convivir, cedarena, sostenibilidad urbana instituto, movete, la ruta del clima, FES.
Existen líderes juveniles que han estado activamente observando y analizando el tema de las iNDC.	4	Si existen, la mayoría forman parte de las organizaciones mencionadas.
Desde la sociedad civil se han generado espacios para el diálogo entre jóvenes sobre el proceso de las iNDC, independientemente del proceso gubernamental.	3	Si se han generado, especialmente los talleres realizados por la FES y CR limpia.
Jóvenes y organizaciones de jóvenes han formulado propuestas concretas sobre las iNDC y las han hecho públicas.	2	Del taller organizado por la FES salió un documento que se hizo público.
Los jóvenes han compartido sus propuestas y opiniones sobre las iNDC y asuntos relevantes con adultos de organizaciones de la sociedad civil/academia.	3	Muy poco.
Los jóvenes han compartido sus propuestas y opiniones sobre las INDC y asuntos relevantes con tomadores de decisiones del sector público.	3	Muy poco.

En términos generales, se puede observar que hubo iniciativa juvenil para abordar el tema de las iNDC, y se resalta de nuevo el trabajo de organizaciones como CO2CR, Costa Rica Limpia, La Ruta del Clima, donde laboran jóvenes que promueven la apertura de espacios de diálogo y construcción sobre estos temas. Además se menciona el apoyo importante de FES para financiar talleres que permitan el desarrollo de propuestas o pronunciamiento por parte de jóvenes en temas de cambio climático. También se hace nombrar el evento de ECOIN

(Encuentro de Corresponsabilidad Intergeneracional para el Cambio Climático) 2015, como un espacio de diálogo que busca promover la responsabilidad compartida entre la generación de jóvenes líderes y la generación representada por los actuales tomadores de decisión. Este evento fue posterior al proceso de definición de las iNDC y dentro de las actividades realizadas estuvieron las ponencias a cargo de líderes internacionales y diálogos intergeneracionales enfocados en tres temas: educación, innovación y desarrollo tecnológico; agricultura resiliente y seguridad alimentaria; y empresariedad, economías verdes y nuevas oportunidades de mercado.

3.3. Incidencia de los jóvenes en el proceso de definición de las iNDC

INDICADOR	VALOR	COMENTARIO
Los tomadores de decisiones y portavoces organizacionales encargados del proceso de iNDC han reconocido o mencionado las propuestas y actividades juveniles sobre las iNDC y políticas de CC.	2	No se refleja
Los documentos relacionados con el proceso de iNDC han reconocido/mencionado las propuestas y actividades juveniles sobre las iNDC y políticas de CC.	2	No se refleja
El documento oficial sobre iNDC menciona la importancia/rol de la participación juvenil en general en los procesos de políticas de CC presentes y futuros.	2	No se refleja
El documento oficial sobre iNDC refleja propuestas/aportes de las/los jóvenes en el proceso de consulta, incluyendo resultados generales de talleres donde participaron jóvenes y otros actores.	2	No se refleja

La tabla anterior muestra que en términos generales los jóvenes no han tenido una incidencia significativa de manera directa en el proceso de definición de las iNDC, ya que en el documento mismo no se hace alusión a propuestas realizadas por jóvenes o el rol de los jóvenes en el proceso. Sin embargo, existe fuerte incidencia del trabajo de jóvenes líderes y algunas organizaciones sobre todo en el tema de adaptación y trabajo con el recurso hídrico y en el tema de movilidad urbana.

Finalmente, usando los criterios que define la pirámide TYPE (Wong et al, 2010), sobre organizaciones juveniles y las relaciones de poder entre jóvenes y adultos, los entrevistados consideran que la participación juvenil en el proceso de definición de las iNDC ha sido de manera simbólica, ya que consideran que si existen espacios donde los jóvenes pueden expresarse, no obstante el poder en el proceso de toma de decisiones lo mantiene los adultos.

IV. CONCLUSIONES

Costa Rica ha avanzado en la sensibilización de la población en temas de cambio climático, así como en la promoción de iniciativas de adaptación y mitigación al cambio climático y apostando por el desarrollo de economías verdes. Un estudio de Vignola et al (2010), muestra que los temas de cambio climático, la extinción de especies y la contaminación son significativamente más citados en entre las personas menores de 30 años.

No obstante, las principales conclusiones surgidas del proceso de investigación en Costa Rica son:

- La población juvenil no tuvo una participación directa e influyente en el proceso de definición de las iNDC, ya que el proceso que se llevó a cabo en Costa Rica solamente consideró aquellos sectores que eran de interés debido a su relación con la emisión de GEI.
- No existe un marco normativo ni un espacio definido formalmente a nivel estatal que permita e incentive la participación juvenil en el tema de política climática.
- Existen las capacidades y la anuencia dentro de la población juvenil para participar y aportar en los procesos de negociaciones climáticas.
- El liderazgo en términos de fomento de la participación juvenil ha estado a cargo de las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional, el Estado ha tenido poco protagonismo en este sentido.
- El tema de las iNDC ha sido poco posicionado dentro de la población joven, no obstante existe la anuencia para desarrollar espacios de divulgación y capacitación en el tema, tanto para jóvenes como para la sociedad civil en general.

Finalmente, es importante mencionar que la voluntad y sensibilidad existente de parte de las organizaciones juveniles para trabajar en temas de cambio climático es una oportunidad para promover las estrategias de desarrollo que fomenten la resiliencia y la reducción de emisiones, por lo que es trabajo del Estado y las organizaciones sociales facilitar espacios que lo admitan, así como también es responsabilidad de los jóvenes abrirse paso y defender los espacios que les permitan ser tomados en cuenta, donde puedan innovar y comprometerse a aportar en esa construcción colectiva en miras de un país con una economía verde y resiliente al clima.



3.3. PANAMÁ¹

I. CONTEXTO

1. Contexto nacional

Panamá se encuentra en América Central, y está constituida por 10 provincias y por 5 comarcas indígenas. Su territorio es una franja ístmica con una superficie de 75.517 km², y tiene una población superior a los tres millones de habitantes. Más del 70% de los panameños habitan en áreas urbanas, y la mitad habita en la ciudad de Panamá y zonas conurbanas.

Es considerado un país de desarrollo humano alto, ubicado en el puesto 65 en el mundo. La esperanza de vida es de 77.6 años y los años de educación esperados son 12.4. El ingreso nacional bruto per cápita es de US\$16,379. Asimismo, Panamá es considerado el segundo país más competitivo de América Latina según el Foro Económico Mundial. El porcentaje de pobreza en Panamá en el 2011 fue de 18%, el más bajo de América Central. El país se caracteriza por la diversidad cultural y biológica. Su condición de país de tránsito lo convirtió tempranamente en un punto de encuentro de culturas provenientes de todo el mundo. Al mismo tiempo, Panamá es uno de los países más biodiversos del mundo. Se estima que tiene el 4.9% de la biodiversidad del mundo entero.

Sobre la participación juvenil, los jóvenes panameños son considerablemente activos en torno a movimientos y/o organizaciones sociales: 74% participó de al menos una organización religiosa, deportiva, estudiantil, comunitaria o ambiental durante el último año (PNUD, 2014).



“EN 2015 PANAMÁ PASA POR LA TRANSICIÓN INSTITUCIONAL DE AUTORIDAD NACIONAL DE AMBIENTE A MINISTERIO DE AMBIENTE. SE CREA EL FONDO DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO”.

¹ La investigación en Panamá fue llevada a cabo por Patricia Rogers.

2. El rol de Panamá frente al Cambio Climático

En 2015 Panamá pasa por la transición institucional de Autoridad Nacional de Ambiente a Ministerio de Ambiente. En la ley vigente se menciona la responsabilidad del Ministerio de Ambiente frente al cambio climático:



Se reconoce como amenaza y se otorga al Ministerio la competencia para elaborar, publicar y actualizar la Estrategia Nacional de Cambio Climático e impulsar iniciativas de adaptación, en coordinación con las autoridades competentes.



Se crea el Fondo de Adaptación al Cambio Climático, constituido por las donaciones y/o aportes de organismos nacionales o internacionales para este propósito, así como por un porcentaje de los beneficios provenientes de los proyectos de mitigación.



Se reconoce la responsabilidad común pero diferenciada del Estado en su mitigación y se otorga al Ministerio la competencia para elaborar y publicar un inventario nacional de emisiones y una estrategia quinquenal de desarrollo económico y social baja en carbono, y captar recursos para promover la transición hacia una economía baja en carbono.”

Previamente a la creación del Ministerio de Ambiente, el tema de cambio climático fue abordado únicamente por la Autoridad Nacional de Ambiente, según la línea de tiempo consignada en la **tabla 6**.

TABLA 6:
Evolución de la institucionalidad frente al Cambio Climático

AÑO	HITO INSTITUCIONAL
2002	Se crea, mediante resolución N° AG-0583-2002, El Programa Nacional de Cambio Climático.
2004	Se designa, mediante resolución N° AG-0280, al Programa Nacional de Cambio Climático como Unidad Coordinadora de los temas relacionados con Recursos Energéticos y Cambio Climático.
2011	La Unidad de Cambio Climático y Desertificación (UCCD) pasa a ser parte de la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas (DIGICH).
2013	La Unidad de Cambio Climático y Desertificación se adscribe a la Sub-administración.
2014	El componente de Desertificación pasa a la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas, luego se funciona la Oficina de REDD+ con la Unidad de Cambio Climático, quedando la Unidad con el nombre de Unidad de Cambio Climático (UCC).

En la esfera internacional, Panamá está comprometido con la Coalición de Países con Bosques Tropicales ya que las autoridades están apostando principalmente en proyectos de conservación y restauración de bosques. Oficialmente para Panamá también es muy importante que el proyecto REDD+ sea incluido en el documento producto de la COP21/CMP11 ya que consideran que el mismo representa mejores oportunidades para la mitigación frente al cambio climático.

Por otro lado, el Comité Nacional de Cambio Climático en Panamá (CONACCP) responde a que la evidencia científica ha demostrado incuestionablemente que se ha iniciado un cambio climático a nivel global, cuyas consecuencias afectarán negativamente las posibilidades de desarrollo económico y social, así como a los sistemas naturales, no sólo a escala mundial, sino también a escala regional y local, provocando serios problemas de salud, nutrición y de seguridad alimentaria, entre otros.

II. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROCESO DE LAS INDC

1. El desarrollo de las iNDC en miras a la COP 21

El proceso de definición de las iNDC ha estado a cargo del Comité Nacional de Cambio Climático y ha sido cerrado. A noviembre de 2015 no hubo ningún documento ni avances públicos disponibles al respecto. No hubo una consulta ciudadana iniciada por el Estado al respecto, tampoco.

Aparentemente se han venido revisando los detalles del documento desde mediados de año. Se ha conocido que el documento en elaboración ha tenido importante influencia de la Secretaría de Energía, además de la Unidad de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente.

III. RESULTADOS DE LA CONSULTA REALIZADA RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN EL DESARROLLO DE LAS INDC

1. Caracterización del proceso de definición de las iNDC

1.1. Participación ciudadana en el proceso de definición de las iNDC

El proceso de definición de las iNDC ha sido cerrado hasta mediados de noviembre de 2015. No hubo consulta ciudadana sobre este documento, por ende no se puede considerar a ninguna organización de sociedad civil como influyente en el proceso, incluyendo a las juventudes. Hasta el momento de elaboración de esta investigación se desconoce el contenido de las iNDC por parte de organizaciones de sociedad civil.

Cabe mencionar que la organización de sociedad civil con mayor posibilidad de incidencia es el “Centro de Incidencia Ambiental”, que el día 30 de octubre realizó el primer encuentro de

sociedad civil frente al cambio climático. En este conversatorio se brindó información importante sobre las iNDC a nivel internacional, y posibilidades de elaboración y ejecución de estrategias para la sociedad civil interesada en incidir. Este es un actor que puede considerarse clave, pero no influyente en la elaboración de las iNDC de Panamá hasta el momento.

1.2. Eventos e hitos del proceso de definición de las iNDC en Panamá

Las fechas claves de definición de las iNDC de Panamá no se han encontrado disponibles. La información manejada por los interesados en el proceso es que se están revisando los últimos detalles del documento en la Presidencia de la República, y es posible que este pase a consulta pública antes de ser enviado a instancias internacionales. Es importante mencionar que durante octubre y noviembre del 2015, la Secretaría de Energía ha desarrollado un proceso de consulta sobre el “Plan Energético 2050”. En varias de estas reuniones se ha mencionado el documento de las iNDC superficialmente. Lo más importante de estas menciones es que se corroboró que esta Secretaría ha sido influyente en el proceso de elaboración de la mano de la Unidad de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente.

2. Mapeo de actores relevantes para el proceso de definición de las iNDC en Panamá

La característica más importante sobre el proceso de las iNDC de Panamá es que ha sido cerrado. A continuación un desglose de la información que se ha podido obtener sobre el mismo. El proceso de desarrollo de las iNDC queda bajo la responsabilidad del Comité Nacional de Cambio Climático, compuesto por las siguientes instituciones:

- 1 Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM - Presidencia Permanente).
- 2 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- 3 Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA -Vice Presidencia 2014 - 2015).
- 4 Ministerio de Salud (MINSA).
- 5 Ministerio de Educación (MEDUC).
- 6 Ministerio de Comercio e Industrias (MICI).
- 7 Ministerio de Obras Públicas (MOP).
- 8 Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- 9 Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP).
- 10 Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá (IDIAP).
- 11 Secretario Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT).
- 12 Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).
- 13 Universidad de Panamá (UP).
- 14 Universidad Tecnológica de Panamá (UTP - Secretaría 2014 - 2015).
- 15 Autoridad del Canal de Panamá (ACP).
- 16 Secretaría de Energía.
- 17 Empresa de Transmisión Eléctrica.
- 18 Ministerio de Relaciones Exteriores (MINRE).

- 19** Autoridad de Aeronáutica Civil (AAC)
- 20** Autoridad Marítima de Panamá (AMP)
- 21** Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).
- 22** Autoridad del Turismo (ATP)
- 23** Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales - IDAAN
- 24** Autoridad de los Servicios Públicos – ASEP
- 25** Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo de la Asamblea Nacional.
- 26** Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre – ATTT.
- 27** Autoridad Nacional de Tierras - ANATI.

De estas veintisiete instituciones gubernamentales, los actores predominantes fueron la Unidad de Cambio Climático, la Secretaría de Energía, y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. En primer lugar, consideramos a la Unidad de Cambio Climático, ya que la misma preside el comité y por decreto es la encargada de dar seguimiento a las estrategias que se desarrollen a nivel nacional para mitigación y adaptación frente al cambio climático. En segundo lugar, la Secretaría de Energía ya que el sector que emite más GEI es “Energía”. Y por último el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, ya que i) es el encargado de dar seguimiento al “Uso del Suelo, Cambio del Suelo y Silvicultura”, ii) es el segundo sector emisor, y iii) esta institución es la que ha asumido la vicepresidencia del comité hasta fines del 2015.

A continuación se muestra la lista de actores principales en el proceso de definición de las iNDC, y su nivel de incidencia, incluyendo a aquellos que han seguido trabajando el tema aunque sin acceso al proceso oficial.

TABLA 7:
Mapeo de actores

ORGANISMOS E INSTITUCIONES	INFLUENCIA	DESCRIPCIÓN
Ministerio de Ambiente	Alta	Gobierno Nacional
Secretaría de Energía	Alta	Gobierno Nacional
Ministerio de Desarrollo Agropecuario	Media	Gobierno Nacional
Centro de Incidencia Ambiental	Baja	Organización de la Sociedad Civil
Fundación ProMar	Baja	Organización de la Sociedad Civil
Empresa de Transmisión Eléctrica S.A.	Baja	Empresa con capital 100% del Estado
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Baja	Órgano del Sistemas de Naciones Unidas
Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza	Baja	Organización de la Sociedad Civil, que reúne a 1.000 organizaciones

La Empresa de Transmisión Eléctrica S.A. ha participado de algunas sesiones del Comité Nacional de Cambio Climático. Esta misma empresa coopera con la Secretaría de Energía en la Consulta del Plan Energético Nacional.

3. Participación juvenil en el proceso de definición de las iNDC

El proceso de definición de las iNDC, al cierre de la investigación, aún no concluye. Las siguientes tablas analizan, en función de los indicadores clave establecidos para el estudio comparado entre países, las oportunidades institucionales para la participación juvenil, el liderazgo e iniciativa juvenil en el proceso de las iNDC, y la incidencia de los jóvenes en el resultado del proceso.

3.1. Oportunidades institucionales para la participación juvenil

INDICADOR	VALOR
Existe un marco normativo o plan vigente para promover/orientar la participación juvenil en las actividades de la organización a cargo del proceso de las iNDC.	2
Existen personas dedicadas a apoyar el involucramiento activo de los jóvenes en los procesos de consulta y similares.	3
Existen recursos financieros disponibles para apoyar el involucramiento activo de los jóvenes en esta u otras consultas y procesos de toma de decisiones.	1
Existe información dirigida a jóvenes acerca de los procesos de políticas sobre cambio climático, y la información está disponible.	1
Ha habido consultas y/o talleres dirigidos a jóvenes en el marco de la definición de las iNDC.	NA
En 2015 ha habido consultas y/o talleres dirigidos a jóvenes en el marco general de las políticas sobre CC.	1
Ha habido apertura y receptividad para informar y reunirse con jóvenes acerca de las iNDC, más allá de consultas o talleres sobre las iNDC o CC en general.	2

El marco normativo para promover la participación juvenil está en proceso de elaboración, pero es importante recalcar que hasta el momento este no menciona puntualmente la inclusión de la juventud en la elaboración de políticas sobre cambio climático. Se puede decir que hay organizaciones que están buscando marcar incidencia en temas de cambio climático como la Fundación ProMar y el Centro de Incidencia Ambiental. Su inclusión en el proceso garantizaría oportunidades para jóvenes ya que estas organizaciones (entre otras) de sociedad civil están interesadas en promover la participación ciudadana juvenil.

En el proceso de entrevistas, el presidente de ProMar, Ricardo Wong mencionó que hubo un traslado de buenas ideas y modelos en el tema de ambiente de sociedad civil al sector público. La sociedad civil organizada está empeñada en que haya un relevo generacional que ponga en agenda pública los temas ambientales, sobre todo con respecto al cambio climático. Según información proporcionada en la reunión del 12 de noviembre, la Unidad de Cambio Climático pretende crear un grupo de jóvenes que pueda promover entre la ciudadanía conciencia ambiental.

3.2. Liderazgo e iniciativa juvenil en el proceso de definición de las iNDC

INDICADOR	VALOR
Existen organizaciones o alianzas juveniles que han estado activamente observando y analizando el tema de las iNDC.	1
Existen líderes juveniles que han estado activamente observando y analizando el tema de las iNDC.	1
Desde la sociedad civil se han generado espacios para el diálogo entre jóvenes sobre el proceso de iNDC, independientemente del proceso gubernamental.	3
Jóvenes y organizaciones de jóvenes han formulado propuestas concretas sobre las iNDC y las han hecho públicas.	1
Los jóvenes han compartido sus propuestas y opiniones sobre iNDC y asuntos relevantes con adultos de organizaciones de la sociedad civil/academia.	NA
Los jóvenes han compartido sus propuestas y opiniones sobre iNDC y asuntos relevantes con tomadores de decisiones del sector público.	1

Hasta el momento no hubo una organización juvenil o liderazgo juvenil que le brinde seguimiento a la definición de las iNDC de Panamá. Esto concuerda con la hipótesis planteada para el análisis comparado, y responde a la pregunta número 1.

Las barreras principales que existen en el caso de Panamá se resumen en los siguientes puntos:

- 1** El proceso de definición de las iNDC ha sido cerrado, por lo tanto no se ha solicitado ni recibido aportes de parte de la juventud.
- 2** El proceso de definición de las iNDC no ha terminado, pero al no ser público, hay muy pocos aportes que se pueden elaborar desde la juventud aunque se estuviese interesada en aportar.

- 3** La falta de información hacia la sociedad en general sobre el tema de cambio climático hace que las organizaciones, que al momento están causando incidencia en el país, omitan el tema de las iNDC.
- 4** La falta de un marco normativo que garantice espacios formales para la participación de jóvenes en cualquier tema a nivel nacional dificulta el contacto entre las organizaciones juveniles y el sector público.

3.3. Incidencia de los jóvenes en el proceso de definición de las iNDC

INDICADOR	VALOR
Los tomadores de decisiones y portavoces organizacionales encargados del proceso de las iNDC han reconocido o mencionado las propuestas y actividades juveniles sobre las iNDC y políticas de CC.	NA
Los documentos relacionados con el proceso de las iNDC han reconocido/mencionado las propuestas y actividades juveniles sobre las INDC y políticas de CC.	NA
El documento oficial sobre las iNDC menciona la importancia/rol de la participación juvenil en general en los procesos de políticas de CC presentes y futuros.	NA
El documento oficial sobre las iNDC refleja propuestas/aportes de las/los jóvenes en el proceso de consulta, incluyendo resultados generales de talleres donde participaron jóvenes y otros actores.	NA

Finalmente, usando los criterios que define la pirámide TYPE (Wong et al, 2010), sobre organizaciones juveniles y las relaciones de poder entre jóvenes y adultos, los entrevistados consideran que la participación juvenil en el proceso de definición de las iNDC ha sido de manera instrumental con tendencia hacia simbólica, ya que consideran que no existen espacios donde los jóvenes pueden expresarse y el poder en el proceso de toma de decisiones lo mantiene los adultos.

IV. CONCLUSIONES

Panamá ha tenido que dar pasos gigantes en un tiempo muy corto en materia de cambio climático. El escenario no ha sido favorable tanto para el sector público como para la sociedad civil. Por un lado, se atienden con urgencia los acuerdos internacionales y se adoptan posturas para estos procesos de negociación y, paralelamente, se capacita para poder posicionar el tema de cambio climático en la agenda pública de Panamá. Hay muchas

personas con conocimiento en ambos - desde sector público y la sociedad civil -, pero el escenario político de Panamá no ha favorecido mucho a que se pueda hacer llegar la información a la población en general y a la juventud. Se está en un contexto de transición institucional en temas de ambiente y cambio climático, y entre un gobierno que no atendió los temas ambientales del país (Periodo Presidencial 2009-2014), y otro que ha mostrado cierta voluntad de atender estos temas, pero sin posicionarlo en su agenda política de forma concreta hasta el momento (2014-Presente).

Las principales conclusiones surgidas del proceso de investigación en Panamá son:

- ✔ La falta de información en la sociedad civil sobre el tema de cambio climático y el proceso de definición de las iNDC hace difícil la elaboración de estrategias de incidencia.
- ✔ La participación juvenil en el proceso de definición de las iNDC ha sido instrumental con tendencia hacia simbólica. Hay una corriente política de empezar a abrir espacios de participación para jóvenes en diversos temas, pero el inicio de apertura no significa que se esté explotando el potencial de participación de la juventud panameña ni que haya verdadera incidencia.
- ✔ Hay mucho potencial y posibilidades, ya que se están empezando a crear espacios de diálogo e inter-aprendizaje entre organizaciones ambientalistas. Estas organizaciones están abiertas a escuchar las ideas que propongan los jóvenes. Con respecto al sector privado, no ha sido muy mencionado ya que no han sido parte del proceso de forma oficial. Es importante que se cree un enlace con este sector, evaluando sus intereses y posibilidades de cooperación.
- ✔ Es importante que el sector público sea más abierto con la juventud y sus capacidades. Es urgente que el mismo exprese con claridad el avance que hay con las iNDC de Panamá previamente a un eventual proceso de consulta pública, ya que no se puede esperar tener una consulta exitosa sin información consistente.
- ✔ Se necesita con urgencia una campaña de concientización sobre los efectos del cambio climático en Panamá. Panamá está clasificado como país vulnerable y por ende debe tener una población informada y capaz de dar seguimiento a estrategias y planes de adaptación que desarrolle el gobierno. Se debe mediatizar este tema de forma responsable. El Ministerio de Ambiente, en cooperación con otros actores, debe elaborar insumos educativos para que se incentive la participación de esta generación y futuras generaciones en procesos de políticas sobre cambio climático.
- ✔ Existe un relevo generacional con todas las capacidades para enfrentar esta problemática global, pero se nota que aún hay dudas y cierto temor con respecto a lo que los panameños pueden lograr.



3.4. PARAGUAY¹

I. CONTEXTO

1. Contexto nacional

Paraguay es un país de América del Sur con una superficie de 406.752 Km² y está dividido por el Río Paraguay en las regiones distintivas. La región Oriental concentra la mayor cantidad de habitantes, es un plano ondulado y fértil con una importante cantidad de bosques; mientras la Occidental o Chaco abarca una extensa planicie en la que apenas se destaca pocas colinas que no sobrepasan los 100 metros de altura. Paraguay se distribuye administrativamente en 17 departamentos, 14 en la Región Oriental y 3 en la región occidental. Si bien es un estado sin litoral marítimo, cuenta con puertos sobre los ríos Paraguay y Paraná que le dan una salida al océano Atlántico a través de la Hidrovía Paraná - Paraguay.

Es considerado un país de desarrollo humano medio, ubicado en el puesto 111 en el mundo, y 17 en América Latina. La esperanza de vida es de 72.3 años y los años de educación esperados son 11.9. La economía paraguaya se encuentra actualmente en crecimiento. Es el mayor exportador de energía a nivel mundial, cuarto exportador de soja y quinto exportador de carne bovina en el mundo. Asimismo, se presenta como uno de los países con las mayores tasas de crecimiento, donde el punto cumbre lo alcanzó en 2010 con 14,5%, finalizando tercero a nivel mundial detrás de Catar y Singapur. Su ingreso nacional bruto per cápita es de US\$7,580.



“PARAGUAY INICIA EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO EN CUMPLIMIENTO DE SUS COMPROMISOS ANTE LAS NACIONES UNIDAS”.

¹ La investigación en Paraguay fue llevada a cabo por María Rodas.

2. El rol de Paraguay frente al Cambio Climático

Paraguay inicia el proceso de elaboración de la Política Nacional de Cambio Climático en cumplimiento de sus compromisos ante la CMNUCC y el mandato del Decreto N° 14943/01, por el cual se implementa el Programa Nacional de Cambio Climático.

La preparación de la Política Nacional de Cambio Climático se enmarca en la Política Ambiental Nacional y se constituye como el instrumento rector que orienta a los programas, proyectos, acciones y estrategias en materia ambiental. Este proceso fue realizado por la Comisión Nacional de Cambio Climático bajo el liderazgo de la Secretaría del Ambiente (SEAM).

La Comisión Nacional de Cambio Climático ha considerado pertinente desde el 2004 buscar el fortalecimiento de las capacidades institucionales, para generar un instrumento estratégico de planificación que sea de utilidad al sector público, privado y a la sociedad en general, a corto, mediano y largo plazo.

El proceso de elaboración de la Política Nacional de Cambio Climático busca constituir un proceso nacional, amplio e incluyente, basado en la construcción de consensos gubernamentales, privados y sociales para proponer líneas de acción, políticas y estrategias que sirvan de base al fortalecimiento del Programa Nacional de Cambio Climático y su proyección en el Plan Nacional de Desarrollo Sustentable. Las áreas estratégicas de la política nacional se enfocan en adaptación, mitigación, tecnología, financiamiento.

Paraguay está trabajando por una Ley Marco de Cambio Climático, la cual fue elaborada hace poco más de un año y se encuentra en fase de socialización. En esta fase se busca posicionar al gobierno Paraguayo en el debate mundial sobre el cambio climático. La Lic. Liduvina Vera, de la Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales (CONADERNA), explica que esta ley busca establecer un marco regulatorio para planificar en todas las instituciones públicas, programas y proyectos con el objetivo de mitigar los efectos del cambio climático y adaptarnos como país a las consecuencias del fenómeno.

Por otro lado, la política de Paraguay contra el cambio climático también obedece a programas nacionales o iniciativas con agencias de cooperación internacional enfocadas en la restauración de áreas dañadas por deforestación masiva. En Paraguay el sector forestal tuvo gran relevancia y participación en la economía, incluso se llegó a niveles en los que se superaban en gran medida al sector agrícola. Sin embargo, la situación cambió desde 1970, ya que la frontera agrícola entró en un crecimiento expansivo a expensas de los bosques.

En cuanto a la política internacional de cambio climático, Paraguay ha participado activamente de todas las sesiones de la CMNUCC en forma conjunta con países de la región. Hoy forma parte de la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC) que defiende posiciones proactivas en relación con el cambio climático, abogando por la

adopción en la COP21 de París de un tratado rectificable con compromisos jurídicamente vinculantes para todos los Estados Parte de la CMNUCC. La entrada de Paraguay a AILAC fortalece las perspectivas progresistas del grupo, contribuyendo a este esfuerzo por lograr establecer un nuevo régimen internacional de cambio climático eficiente y ambicioso. Carlos Vecca, quien representó a Paraguay en las negociaciones, dijo que esta era una oportunidad de lograr mayor incidencia en el proceso de negociación del nuevo Acuerdo.

Paraguay actualmente representa al Grupo de América Latina y el Caribe como Relator en el Grupo de Trabajo Cooperativo de la Convención, asimismo cuenta con la Copresidencia del Grupo de negociación de Reducción de Emisiones por Reducción de la Deforestación.

II. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROCESO DE LAS INDC

1. El desarrollo de las iNDC en miras a la COP 21

Paraguay ha presentado una propuesta de las iNDC, y según el Ingeniero Forestal Rolando de Barros Barreto, director de la SEAM, “las contribuciones nacionales fueron resultado de un riguroso proceso técnico y participativo de las instituciones, organizaciones civiles y fundaciones para un Paraguay comprometido con el periodo post 2020”. Más aún, “para Paraguay, la propuesta se convierte en una gran oportunidad de mejorar el modelo de desarrollo del país, ya que reconoce que la mitigación y la adaptación son una prioridad para el país, debido a su vulnerabilidad frente a los impactos del cambio climático y la variabilidad del clima”, agregó.

La definición de las iNDC se realizó a partir de una base sólida de información y del trabajo sobre cambio climático efectuado a nivel nacional desde el año 1998, lo cual ha permitido tener una base de información de más de 20 años.

Cabe indicar que se realizaron dos procesos diferentes – ambos cerrados – en la definición de las iNDC: i) proceso de construcción de las iNDC; que se realizó de manera cerrada (a cargo del equipo de trabajo desde la Comisión de Cambio Climático), e incluyó como insumos la información resultante de una serie de encuestas y entrevistas a diversos expertos del Estado, sector público, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil; y ii) proceso de consulta de las iNDC; que se realizó a partir de la finalización del informe tras el proceso de construcción de las iNDC, y en el cual se consultó a un número más amplio de actores sociales.

En el proceso de la construcción de las iNDC hubo aportes de organizaciones como la WWF, Ambientalistas del Paraguay, jóvenes, y los alumnos de la carrera de Ingeniería Agronómica de la Universidad Nacional de Asunción. Estos participaron del relevamiento de datos, de la medición de GEI, y de procesos de diálogo que concluyeron en la propuesta presentada, en donde Paraguay se comprometió a reducir 20% de sus emisiones de GEI.

Con respecto a la construcción de la propuesta, cabe destacar que el proceso de construcción de las iNDC fue cerrado, y fue realizado con expertos quienes recabaron datos específicos, y proyectaron al país como una economía más amable con el clima. Estos expertos aportaron al proceso mediante encuestas y entrevistas, pero no fueron incluidos dentro del proceso mismo de construcción de las iNDC.

Las contribuciones del Paraguay tienen como ejes la adaptación, el financiamiento y la tecnología. Paraguay está comprometido a las reducciones en sectores prioritarios como recursos hídricos, bosques, producción agrícola y ganadera, ordenamiento territorial, energía, infraestructura, salud y saneamiento, gestión de riesgos y desastres naturales, y sistemas de alerta temprana.

Por otra parte, Paraguay necesita promover la aplicación de recursos financieros necesarios para implementar planes, programas y proyectos de adaptación y mitigación al cambio climático en los siguientes sectores prioritarios: seguridad y soberanía alimentaria, agua (provisión y saneamiento), energía, diversidad biológica y bosques, salud, industrias limpias, infraestructura, transporte.

2. Las iNDC y la participación juvenil

Con respecto a la participación e incidencia de los jóvenes se podría decir que tuvieron una participación limitada en el proceso de validación de las iNDC, pero ninguna para el proceso de construcción de las mismas. Las organizaciones del sector civil, indígenas, feministas, estudiantes y gremios de ambientalistas, así como universitarios, participaron de las consultas de validación y las de construcción del informe, pero las mesas de diálogo para la construcción de las iNDC no tuvieron a los jóvenes como protagonistas de los procesos.

Uno de los principales aspectos positivos del proceso de construcción de las iNDC fue que en este se contempló la opinión y experiencia de diversos actores mediante entrevistas y encuestas, incluyendo a ministerios, organizaciones civiles, indígenas, organizaciones internacionales y cooperación de embajadas. Sin embargo, como fue mencionado anteriormente, estos aportes fueron utilizados de una manera discrecional por la Comisión de Cambio Climático – es decir, los actores consultados no conformaron parte de la construcción misma de las iNDC, sino que proveyeron parte de la información que se utilizó para construirlos. Se logró posicionar el tema y se previeron ejes como la mitigación, la tecnología, la cooperación y financiación y también el interés de los poderes del Estado para hacer cumplir las leyes que rigen sobre las áreas en deforestación y reservas.

Sobre los aspectos negativos sobre el proceso de construcción de las iNDC, es evidente que aún falta involucrar más al sector privado y a la sociedad civil en general. Hay una gran necesidad de capacitación y de formación de funcionarios públicos de los ministerios con respecto a medidas para involucrar a estos actores. Asimismo, hay una falta generalizada de acceso a la información, informes y mesas de reuniones relacionadas al proceso de las iNDC. El proceso de construcción de las iNDC se realizó a puerta cerrada y contaron únicamente

con la presencia de expertos de la Comisión de Cambio Climático, dejando de lado a otros actores clave de la sociedad.

III. RESULTADOS DE LA CONSULTA REALIZADA RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN EL DESARROLLO DE LAS INDC

El proceso de definición de las iNDC contó con un proceso de consulta.

1. Mapeo de actores relevantes para el proceso de definición de las iNDC en Paraguay

TABLA 8:
Mapeo de actores

ORGANISMOS E INSTITUCIONES	INFLUENCIA
Ministerio del Ambiente	Alta
Vice Ministerio de Minas y Energía	Media
Represa Binacional Yacyreta	Alta
Represa Binacional Itaipú	Alta
Ministerio de Industria y Comercio	Media
Ministerio de Educación y Cultura	Media
Oficina Nacional de Cambio Climático	Alta
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Alta
Ministerio de la Juventud	Media
Ministerio de Relaciones Exteriores	Alta
Instituto Forestal Nacional	Alta
Cooperativa Friesland (Sector privado)	Media
Praxair (Sector privado)	Media
Semillas Sudamérica Py (Sector privado)	Media
Empresa Cargill (Sector privado)	Alta
Empresa Tecnomyl (Sector privado)	Media
Guaraní Energías Renovables S.A. (Sector privado)	Media
La Asociación Rural del Paraguay	Media

WWF	Alta
Ambientalistas de Paraguay	Media
Cerro León no se toca	Alta
PNUD	Alta

3. Participación juvenil en el proceso de definición de las iNDC

Se realizaron preguntas que dieran información sobre la interrogante a actores de la sociedad civil, a actores del sector público y a universitarios. Con respecto a la WWF, podemos decir que han abierto espacios de formación, capacitación, inclusión y validación de los procesos de la WWF. Incluso podemos resaltar que una de las pasantes de la WWF fue quien posicionó el tema como agenda de la organización.

Activistas como “Jóvenes que se mueven” y ambientalistas de Paraguay formaron parte y siguieron el proceso de construcción de las iNDC y han conseguido promocionar y posicionar el tema en la Capital. En el sector Indígena se incluyó a jóvenes de las comunidades MAKKA, una tribu descendientes de los guaraníes que recibieron capacitaciones y validaciones dentro del proceso.

Las siguientes tablas analizan, en función de los indicadores clave establecidos para el estudio comparado entre países, las oportunidades institucionales para la participación juvenil, el liderazgo e iniciativa juvenil en el proceso de las iNDC, y la incidencia de los jóvenes en el resultado del proceso.

3.1. Oportunidades institucionales para la participación juvenil

INDICADOR	VALOR
Existe un marco normativo o plan vigente para promover/orientar la participación juvenil en las actividades de la organización a cargo del proceso de las iNDC.	3
Existen personas dedicadas a apoyar el involucramiento activo de los jóvenes en los procesos de consulta y similares.	3
Existen recursos financieros disponibles para apoyar el involucramiento activo de los jóvenes en esta u otras consultas y procesos de toma de decisiones.	3
Existe información dirigida a jóvenes acerca de los procesos de políticas sobre cambio climático, y la información está disponible.	3
Ha habido consultas y/o talleres dirigidos a jóvenes en el marco de la definición de las iNDC.	3

En 2015 ha habido consultas y/o talleres dirigidos a jóvenes en el marco general de las políticas sobre CC. 3

Ha habido apertura y receptividad para informar y reunirse con jóvenes acerca de las iNDC, más allá de consultas o talleres sobre iNDC o CC en general. 2

El sector público a través del Ministerio de la Juventud y su coordinación en cada municipio y departamento del país han articulado y propulsado la participación de la juventud en todos los procesos democráticos, desde las elecciones nacionales hasta las decisiones sobre políticas que los involucren. Con respecto a los tres primeros indicadores, el sector público - tanto la Secretaria Nacional del Ambiente como el Ministerio de la Juventud - ha propulsado agendas articuladas con la juventud desde programas de liderazgo, hasta recaudación de datos con estudiantes o voluntarios, e implementación de proyectos.

Con respecto a las encuestas y consultas, el Ministerio del Ambiente no elaboró talleres abiertos para la construcción de las iNDC, pero ha trabajado con la juventud universitaria para generar bases de datos sobre los GEI y elaborar soluciones para la deforestación y la validación de las iNDC. También se han extendido el acceso a la información sobre cambio climático a través de la Secretaria Nacional de Cambio Climático y sus distintas páginas web y comunicados del Parlamento Nacional con respecto a la Ley Marco de Cambio Climático.

El sector privado está desinformado y desactualizado con respecto a su compromiso mínimo con las políticas públicas y el esfuerzo por reducir la emisión de gases de efecto invernadero. No poseen espacios abiertos a la juventud - a menos que se trate de sus propios funcionarios -, no proveen incentivos monetarios para el desarrollo programas o proyectos, no informan sobre el cambio climático, y no conocen sobre la reunión de la COP o sobre las iNDC.

Organizaciones “Ambientalistas del Paraguay” y la WWF han trabajado con la propagación y posicionamiento del tema de cambio climático en la agenda nacional. La WWF, que ha trabajado intensamente con el Sector Público en temas de cambio climático, ha participado de las reuniones y también de la formulación y – en ocasiones – de la capacitación de los técnicos sobre las iNDC y su proceso de construcción. La WWF ha realizado y espera poder completar encuestas en los 14 departamentos de la región oriental para validación, talleres y modelos de Naciones Unidas a modo de informar y captar la percepción de los paraguayos para reajustar las iNDC dentro de unos años.

Las organizaciones ambientalistas no poseen recursos financieros para proyectos juveniles, pero sí han impartido capacitaciones y han divulgado todo el proceso que se lleva a cabo desde el sector público, a la sociedad civil vía medios de telecomunicaciones y otros.

La sociedad civil joven tiene muy poca participación de los procesos, y tampoco tiene un margen legal o estructural para hacerlo. Pocos son los que conocen sobre las encuestas o procesos de validación de las iNDC.

3.2. Liderazgo e iniciativa juvenil en el proceso de definición de las iNDC

INDICADOR	VALOR
Existen organizaciones o alianzas juveniles que han estado activamente observando y analizando el tema de las iNDC.	1
Existen líderes juveniles que han estado activamente observando y analizando el tema de las iNDC.	1
Desde la sociedad civil se han generado espacios para el diálogo entre jóvenes sobre el proceso de iNDC, independientemente del proceso gubernamental.	3
Jóvenes y organizaciones de jóvenes han formulado propuestas concretas sobre las iNDC y las han hecho públicas.	1
Los jóvenes han compartido sus propuestas y opiniones sobre iNDC y asuntos relevantes con adultos de organizaciones de la sociedad civil/academia.	2
Los jóvenes han compartido sus propuestas y opiniones sobre iNDC y asuntos relevantes con tomadores de decisiones del sector público.	2

La SEAM es quien se encarga de la recepción de proyectos de las iNDC, pero no han recibido estos proyectos por parte de organizaciones juveniles. Sin embargo, han rescatado algunas ideas favorables a lo largo de talleres o en procesos de validación. El sector privado no conoce acerca de líderes, organizaciones, talleres, acerca del liderazgo juvenil en los procesos de las iNDC en Paraguay.

En general, la sociedad civil no cuenta con mucha información sobre cambio climático y las iNDC; asimismo se maneja información que se escucha por los medios de comunicación, redes sociales, y no tiene conocimiento sobre las organizaciones vinculadas al proceso de las iNDC y la mitigación del cambio climático.

3.3. Incidencia de los jóvenes en el proceso de definición de las iNDC

INDICADOR	VALOR
Los tomadores de decisiones y portavoces organizacionales encargados del proceso de las iNDC han reconocido o mencionado las propuestas y actividades juveniles sobre las iNDC y políticas de CC.	2

Los documentos relacionados con el proceso de las iNDC han reconocido/mencionado las propuestas y actividades juveniles sobre las INDC y políticas de CC.	1
El documento oficial sobre las iNDC menciona la importancia/rol de la participación juvenil en general en los procesos de políticas de CC presentes y futuros.	1
El documento oficial sobre las iNDC refleja propuestas/aportes de las/los jóvenes en el proceso de consulta, incluyendo resultados generales de talleres donde participaron jóvenes y otros actores.	1

Existe mucha disparidad en la evaluación y apreciación acerca de la incidencia juvenil en los procesos de iNDC – pese a que, por ejemplo, la Secretaría Nacional del Ambiente afirmó que los responsables de las negociaciones en Bonn y París son principalmente jóvenes. Por otro lado, no se observa en el documento oficial cuales son los roles y aportes específicos de los jóvenes. Adicionalmente, no se han tomado consideraciones de frentes juveniles para dicho documento.

Finalmente, usando los criterios que define la pirámide TYPE (Wong et al, 2010), sobre organizaciones juveniles y las relaciones de poder entre jóvenes y adultos, los entrevistados consideran que la participación juvenil en el proceso de definición de las iNDC ha sido de manera simbólica, ya que consideran que sí existen espacios donde los jóvenes pueden expresarse, no obstante el poder en el proceso de toma de decisiones lo mantiene los adultos.

IV. CONCLUSIONES

El Cambio Climático es un tema que ha tomado relevancia en los últimos años, y en Paraguay se ha posicionado con especial fuerza desde el 2014. Paraguay, pese a ser uno de los países más pequeños de Sudamérica, está comprometido a luchar contra el cambio climático. Ha sido participe de mesas de diálogos a nivel nacional e internacional; ha forjado vínculos con AILAC y ha sido receptor de cooperación internacional para el desarrollo de proyectos de actualización de información y medición sobre cambio climático.

- El escenario internacional forzó a Paraguay a enfocarse en las iNDC, y en buscar la participación comprometida de los países para lograr que el mundo reduzca sus emisiones y se comprometa a una economía más resiliente, más sustentable y sana para las siguientes generaciones. Con respecto a la influencia de la juventud, Paraguay posee un bono demográfico que debe de ser utilizado como un medio para el progreso y para la toma de decisiones como modelo de país.

- La construcción de las iNDC debió de ser parte de los escenarios donde los jóvenes tuvieran una fuerte presencia política y mediática. Sin embargo, como vemos en el caso de Paraguay, los jóvenes fueron tomados en cuenta solo en el proceso de validación de las iNDC, y no en el proceso de construcción de ellos.
- El sector público es el encargado de la construcción de la política pública contra el cambio climático, y ha tenido logros muy importantes como Ley Marco de Cambio Climático, esfuerzos en adaptación y mitigación y también proyectos de reforestación y conservación. Sin embargo, ha descuidado la visión joven en su agenda.
- Las iNDC fueron elaboradas partiendo de mesas de diálogo junto a organizaciones de Naciones Unidas, WWF, Guyra Paraguay, con ministerios de la Nación y consultores, que analizaron datos del país a puertas cerradas, y sin mucha apertura a escuchar a jóvenes de organizaciones ni a la sociedad civil.
- Con el estudio podemos afirmar que la poca información disponible con respecto a las iNDC y el cambio climático no se permitió construir una ruta de incidencia con la que los jóvenes puedan seguir posicionando el tema en las agendas gubernamentales y sus diferentes estamentos.
- El sector privado posee poco conocimiento acerca del cambio climático y no financia ningún proyecto de juventud en esta área, ni como parte de iniciativas de responsabilidad social empresarial.
- El estudio también demuestra la importancia del género en los aspectos positivos de la construcción de las iNDC. Asimismo, la participación de los indígenas en el proceso de validación fue significativa, ya que se impartieron talleres de información donde sus ideas fueron expuestas. Sin embargo, no han preparado un proyecto específico para abordar la problemática de cambio climático y las iNDC.
- El análisis de los indicadores utilizados muestra que en el caso de Paraguay los jóvenes no se han destacado con respecto a liderazgo juvenil e incidencia. Esto se debe, por un lado, a falta de recursos auto-generados, y por otro a la falta de oportunidad y de información. Sin embargo, gracias a las percepciones recogidas, es evidente que existe una apertura para solucionar estos desafíos y hacer que la voz de los jóvenes sea más escuchada.
- Paraguay tiene como uno de sus ejes vitales dentro de sus contribuciones el sector transporte, el mejoramiento del agua, los bosques, y sobre todo la calidad de información y capacitación. Finalmente, cabe destacar la apertura de los entrevistados y de las organizaciones y entes públicos a favor de los jóvenes.



3.5. PERÚ¹

I. CONTEXTO

1. Contexto nacional

Perú se encuentra debajo de la línea ecuatorial y al oeste de América del Sur, con un territorio de 1.285.216 km², y tiene una población total de 30.814.175 habitantes. Políticamente es una república democrática presidencialista, organizada en 25 regiones y con la ciudad de Lima como capital.

Es considerado un país de desarrollo humano alto, ubicado en el puesto 82 en el mundo, y precedido por México y Brasil, puesto 71 y 79 respectivamente (PNUD, 2014). La esperanza de vida es de 74.8 años y los años esperados de educación son 13.1. El ingreso nacional bruto per cápita es de US\$11,280. La población joven (15 a 29 años) es de 8.334.053 personas (27% del total), de los cuales el 24% se encuentra en el área rural y 76% en el área urbana. Lima es la región con mayor cantidad de jóvenes con cerca de 2.646.000, y por otro lado Madre de Dios con cerca de 35.000. El índice de desarrollo de la población joven es medio. En general, su nivel de participación política es muy bajo y de participación cívica tiende a ser bajo.

2. El rol de Perú frente al cambio climático

El Perú posee más del 70% de todos los climas y 71% de los glaciares tropicales del mundo, y más del 75% de todas las Zonas de Vida reconocidas en su territorio nacional. Asimismo, se caracteriza por ser un país con ecosistemas particularmente vulnerables al cambio climático,



**“EL PERÚ CUENTA
CON ESTRATEGIAS
REGIONALES DE
CAMBIO CLIMÁTICO,
UN PLAN DE ACCIÓN
DE ADAPTACIÓN Y
MITIGACIÓN FRENTE
AL CAMBIO
CLIMÁTICO”.**

¹ La investigación en Perú fue llevada a cabo por Alonso Tufino y Luis Esparza.

ya que presenta siete de las nueve características reconocidas por la CMNUCC: zonas bajas costeras; zonas áridas y semiáridas; zonas expuestas e inundaciones, sequías y desertificación; ecosistemas montañosos frágiles; zonas propensas a desastres; zonas con alta contaminación atmosférica urbana; y economías dependientes en gran medida de los ingresos generados por la producción y uso de combustibles fósiles. Además, el Perú sufre de una alta exposición a amenazas de origen hidrometeorológico: del total de emergencias a nivel nacional, el 72% tienen relación a fenómenos con este tipo de origen, tales como sequías fuertes, lluvias, inundaciones, heladas, entre otros.

Por otro lado, las emisiones de gases de efecto invernadero en millones de toneladas equivalentes a CO₂ al 2010 en el Perú ascienden a 159, según los Inventarios Nacionales; a 172, según SEEG; y a 170, según la Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (iNDC) presentada por el Perú a la CMNUCC en setiembre de 2015. Según los Inventarios Nacionales, las emisiones al 2010 se encuentran asociadas a los sectores “Uso del Suelo, Cambio del Suelo y Silvicultura” con 48%, “Energía” con un 28.5%, y “Agricultura” con un 16.7%. Según la iNDC, las emisiones del Perú se proyectan a 298 millones de toneladas equivalentes a CO₂ bajo un escenario Business as Usual (BAU) al 2030.

A su vez, el Perú cuenta con 16 Estrategias Regionales de Cambio Climático, un Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático; asimismo al último trimestre del 2015 se ha actualizado la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático y se han lanzado dos proyectos con alcance nacional: la fase II de la Planificación ante el Cambio Climático (PlanCC) y el Proyecto de Gestión del Cambio Climático (GestiónCC). Por último, se cuenta con un Plan de Acción de Género y Cambio Climático (PAGCC) y con la implementación de espacios anuales de encuentro, intercambio y reporte para la gestión del cambio climático, llamado InterCLIMA.

Como Parte en la CMNUCC, el Perú ha mantenido una posición de cautela de los intereses nacionales, de colaboración con sus pares en el contexto de la región de Latino América y el Caribe, y de pro actividad en la procura de sinergias internacionales y convergencia de acuerdos orientados a los fines últimos de la CMNUCC. Como parte de sus compromisos, debe generar inventarios nacionales de GEI de forma periódica y sistémica, a ser presentados en los Reportes Bienales Actualizados (BUR), así como en las Comunicaciones Nacionales de Cambio Climático (CNCC). A propósito de ello, el Perú elaboró su primer BUR en diciembre de 2014 y su Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (CNCC3) en diciembre de 2015.

Además, cabe resaltar que el Perú ha sido presidente de la Conferencia de las Partes (COP) desde diciembre de 2014 hasta noviembre de 2015, periodo en el que condujo la COP20/CMP10 - que tuvo como resultado el “Llamado de Lima para la Acción Climática” -, y entre muchas otras iniciativas, el lanzamiento de la “Agenda de Acción Lima-París”, junto con la Presidencia Francesa entrante de la COP21/CMP11, la Secretaría de la CMNUCC y la Secretaría General de las Naciones Unidas.

II. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROCESO DE LAS INDC

1. El desarrollo de las iNDC en miras a la COP 21

El desarrollo de la propuesta de Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (iNDC) se basa en información en elaboración desde años anteriores, pero con mayor énfasis a partir del año 2003 con la elaboración de la Estrategia Nacional ante Cambio Climático, entre otros instrumentos de gestión.

Específicamente, el Ministerio de Ambiente (MINAM), punto focal del Perú ante la CMNUCC, diseñó un proceso desde el 2014 en el cual se incluyen 3 niveles de diálogo: “técnico-científico” con expertos para el diseño y cálculo de emisiones, con parámetros técnicos y costos de las opciones de mitigación; “técnico-político” con representantes de los ministerios implicados en las fuentes de emisiones y opciones de mitigación para revisar la información y metodología, así como definir el alcance; y “político de alto nivel”, para lo cual se creó una Comisión Multisectorial a nivel de Viceministros de las siguientes 12 carteras, encargados de revisar y aprobar el informe de las iNDC en el Perú en un plazo no mayor a 100 días hábiles (Resolución Suprema N° 129-2015, MINAM): Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de la Producción, Ministerio de Construcción, Vivienda y Saneamiento, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Salud, Ministerio de Cultura y MINAM, quien realiza la Secretaría Técnica de esta Comisión.

La propuesta de iNDC del Perú tuvo como orientación la promoción de la competitividad y la mejora del comportamiento socio ambiental del país. La propuesta de contribución de adaptación se centró en 4 objetivos aspiracionales: reducir el número de afectados y damnificados a causa del cambio climático; reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres climáticos; reducir la reincidencia en la pobreza, a causa del cambio climático; y reducir las pérdidas económicas por la recurrencia del Fenómeno del Niño. Asimismo, se establecieron seis sectores/sistemas prioritarios de atención: recursos hídricos, agricultura, pesca, ciudades sostenibles, bosques y salud.

Por otro lado, la propuesta de contribución de mitigación se realizó en base a la construcción de cuatro escenarios al año 2030, partiendo de una línea de referencia, es decir, un escenario tendencial de emisiones de GEI, considerando información histórica. En cada uno de los escenarios construidos se agruparon proyectos de mitigación. El escenario elegido por el gobierno peruano en la propuesta de iNDC fue el número 3, que agrupaba 58 proyectos de mitigación y que en conjunto representaban una reducción de 31% con respecto al escenario BAU en el año 2030.

La propuesta de iNDC fue puesta a consulta pública a cargo del MINAM el 5 de junio de 2015. A través de este proceso, se realizaron 28 eventos, en los que participaron más de 900 personas. El MINAM promovió dos tipos de espacios: diálogos con actores de interés representativos

representantes de juventudes, pueblos indígenas, ONGs, sindicatos, academia, empresas, y municipalidades; y talleres macro regionales en las ciudades de Piura, Lima, Cusco, San Martín y Junín, en donde participaron representantes de todas las regiones del Perú. Cabe resaltar que en dicho proceso participaron 53 organizaciones juveniles.

Finalmente, la contribución de adaptación presentada a la CMNUCC el 26 de setiembre de 2015 dejó sin efecto el sistema de ciudades sostenibles como prioridad. No obstante, introdujo 3 áreas transversales relevantes: gestión de riesgos de desastres; infraestructura pública resiliente; y enfoque de pobreza y poblaciones vulnerables; además, consideró la promoción de la inversión privada en la adaptación como una meta condicionada a financiamiento internacional. Cabe señalar que la adaptación se empieza a abordar e implementar a través del Programa PROCLIM el 2003, el Proyecto Regional de Adaptación al Cambio Climático (PRAA); el Programa de Adaptación al Cambio Climático (PACC); los proyectos Inversión Pública y Adaptación al Cambio Climático (IPACC); Glaciares 513; EbA Montañas, y otros.

A su vez, la contribución de mitigación presentada a la CMNUCC contempla una reducción del 30% respecto al escenario de emisiones GEI BAU. De este porcentaje se considera que el 10% estará supeditado a la disponibilidad de financiamiento externo internacional y condiciones favorables. Cabe señalar que la mitigación se empieza a abordar e implementar a través de la elaboración de manera participativa de diversos estudios e iniciativas, tales como: los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (2000 y 2010); estudios de escenarios de línea base y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el marco del proyecto PlanCC (2012-2014); el Primer Informe Bienal de Actualización del Perú (BUR); y la identificación de diez “Medidas de Mitigación Apropriadas para cada País” (NAMA, por su siglas en inglés).

2. Las iNDC y la participación juvenil

La participación juvenil peruana en el proceso de definición de las iNDC ha sido promovida por diferentes actores. Desde los esfuerzos del gobierno de turno, el Frente Público COP21 (FPCOP21) del MINAM, constituido el segundo trimestre de 2014, a raíz de la celebración de la COP20/CMP10, redefinió desde sus competencias el rol de las juventudes como un actor de interés prioritario en la acción climática. Así, antes y durante la implementación del proceso de consulta pública se desarrollaron espacios de diálogo y de trabajo entre el Enlace de Juventudes y los representantes de organizaciones juveniles.

Los principales desafíos que emergieron de la interacción de estos actores fueron la baja información disponible del proceso de participación e incidencia juvenil peruana en el contexto de la COP20/CMP10; el bajo conocimiento de la ciencia, mitigación, adaptación y procesos de negociaciones internacionales sobre cambio climático en las juventudes; y la falta de auto organización de las iniciativas y organizaciones juveniles, pese al reconocimiento de sus intereses, influencias, capacidades, conocimientos, logros y perspectivas.

Cabe resaltar que el gobierno de turno inició la promoción de la participación juvenil peruana en la gobernanza del cambio climático el último trimestre de 2013, a través de la Dirección General de Educación, Cultura y Ciudadanía Ambiental (DGECCA) del MINAM, con la creación del Grupo Impulsor Juvenil (GIJ). Este tenía como propósito facilitar que los jóvenes organizados y no organizados trabajen articuladamente, con un mismo discurso y postura en las actividades que realicen respecto a la lucha contra el cambio climático, tanto en proyectos internos de las propias organizaciones como en las oportunidades de alianzas entre sus pares y con otros actores. Dada una inadecuada gestión del talento humano juvenil desde el MINAM, el GIJ se desarticuló meses después de su creación, dejando un vacío luego retomado por el Frente Público de la COP20 (FPCOP20), predecesor del FPCOP21.

Por otro lado, desde los esfuerzos no gubernamentales, se implementó el proyecto “Embajadores +1: Compromisos por el clima que queremos” a cargo de Libélula, desde el segundo semestre de 2015. Embajadores +1, conformado por jóvenes del Perú y América Latina y el Caribe, participó del proceso de consulta pública de las iNDC, al enviar aportes a la propuesta de contribución. Asimismo, los jóvenes de Embajadores +1 elaboraron “La Voz de Nuestra Generación: Declaración de Jóvenes de Latinoamérica y el Caribe ante el compromiso de los países frente a la COP21”, a través del cual se exhorta a tomadores de decisiones a aumentar el nivel de ambición de las iNDC. También, elaboraron un paquete de compromisos y medidas para catalizar la implementación de compromisos voluntarios y complementarios a las metas de mitigación y adaptación de las iNDC, con el objetivo que actores estatales y no estatales refuercen la acción climática nacional desde sus roles y transiten hacia una madurez institucional que incorpore la urgencia climática y el camino de sostenibilidad. Los principales desafíos de Embajadores +1 se centraron en la necesidad de involucrar a otros actores juveniles de agenda no ambiente en el proceso y su reducido alcance en diversas regiones del Perú.

A su vez, el colectivo juvenil TierrActiva Perú, que desarrolla campañas de incidencia y espacios de convergencia bajo un enfoque de justicia climática e interseccionalidad, solicitó al MINAM, y en base a la Ley N° 27927 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública -, que se haga de conocimiento: el detalle de los aportes y comentarios de los sectores que participaron del proceso de Consulta Pública de las iNDC, los criterios técnicos considerados para la inclusión o exclusión de los aportes a las iNDC, y los aportes técnicos de la Comisión Multisectorial que aprueba las iNDC, entre otros.

También, resulta pertinente señalar que la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU) del Ministerio de Educación - entidad responsable de juventudes a nivel nacional -, la DGECCA del MINAM - entidad responsable de educación ambiental no formal a nivel nacional -, la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos del MINAM – entidad responsable del desarrollo de capacidades frente al cambio climático - y el FPCOP21 del MINAM - entidad responsable de acercar la acción climática a diversos actores de interés de la sociedad civil -, no contaban con planes, estrategias y actividades definidas en conjunto para promover la participación efectiva de las organizaciones juveniles antes, durante y luego la definición de las iNDC. Los únicos esfuerzos organizados desde el sector

gubernamental fueron realizados con y para los y las jóvenes desde el FPCOP21, el mismo que no contó con un respaldo político continuo y presupuestal necesario para el despliegue de sus acciones planificadas.

Por último, el modo en el que la juventud peruana ha participado en el proceso de definición de las iNDC es un espejo a su desenvolvimiento en los procesos de formulación de las políticas públicas del sector ambiental: bajo interés, comprensión temática y conocimiento de los medios formales y no formales de participación, así como una incipiente incorporación de los temas de coyuntura en las agendas de las organizaciones a las que pertenecen.

III. RESULTADOS DE LA CONSULTA REALIZADA RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN EL DESARROLLO DE LAS INDC

1. Caracterización del proceso de definición de las iNDC

1.1. Participación ciudadana en el proceso de definición de las iNDC

El proceso de definición de las iNDC contó con un proceso de consulta. A pesar de que se convocaron a diversos sectores de la sociedad, el proceso de definición de las iNDC no fue completamente participativo y duró poco más de un mes. No obstante, la participación juvenil, como grupo específico dentro del proceso, tuvo un importante número de espacios de diálogo y trabajo: se destacan 2 diálogos y 1 taller promovido por el FPCOP21, de carácter abierto; y 2 talleres promovidos por E+1, de carácter cerrado. Por otro lado, la participación de diversos actores estatales y no estatales en el proceso se reflejó en el envío de aportes a la consulta pública: 14 aportes vía correo y 5 vía mesa de partes, así como vía formulario web, realizado por universidades, empresas, organizaciones no gubernamentales, ministerios, Congreso de la República, organismos del Sistema de Naciones Unidas y personas naturales.

1.2. Eventos e hitos del proceso de definición de las iNDC en Perú

La **tabla 9** presenta la secuencia, componentes y los principales hitos del proceso de definición de la iNDC en Perú en 2015.

TABLA 9:
Principales hitos del proceso de definición de las iNDC en Perú en 2015

FECHA	DESCRIPCIÓN DEL EVENTO	TIPO DE EVENTO
14 de abril	Presentación de avances del proceso de formulación de las iNDC y lanzamiento de la iniciativa “Semanas del Compromiso Climático”, a cargo del Ministerio del Ambiente.	Actividad abierta

21 de abril	Aprobación de la Resolución Suprema N° 129-2015 PCM para la creación de una Comisión Multisectorial de naturaleza temporal, encargada de elaborar el informe técnico que encierre los compromisos de mitigación y adaptación del Perú.	Proceso
28 de abril	Presentación del proceso de formulación de las iNDC en la Quinta Reunión de la Comisión Nacional sobre Cambio Climático, a cargo del MINAM.	Actividad cerrada
5 de junio	Difusión de la propuesta iNDC Perú y plan de consulta pública, e inicio de recepción de aportes e iniciativas a las iNDC Perú, bajo el proceso de consulta pública, a través de correo electrónico y formato físico.	Actividad abierta.
12 de junio	Inicio de recepción de aportes e iniciativas a las iNDC Perú, bajo el proceso de consulta pública, a través de la página web del MINAM.	Actividad abierta.
12 – 16 de junio	Implementación de diálogos con actores de interés bajo el proceso de consulta pública, a cargo del MINAM.	Actividad cerrada con invitación.
7 – 17 de julio	Implementación de talleres macro regionales en Piura, Lima, Cusco, San Martín y Junín, bajo el proceso de consulta pública a cargo del MINAM.	Actividad cerrada con invitación
17 de julio	Cierre de recepción de aportes e iniciativas a las iNDC Perú.	Proceso
18 – 31 de julio	Revisión e incorporación de aportes a las iNDC Perú.	Proceso
26 de setiembre	Envío de las iNDC Perú a la Secretaria de la CMNUCC; y entrega simbólica del Presidente del Perú Ollanta Humala Tasso a Christiana Figueres, Secretaria de la CMNUCC, en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en la ciudad de Nueva York.	Cumplimiento Oficial

2. Mapeo de actores relevantes para el proceso de definición de las iNDC en Perú

La **tabla 10** analiza a gran parte de los actores que enviaron aportes en el marco del proceso de consulta pública de las iNDC en Perú, en función de su posición con respecto a compromisos ambiciosos en la metas a presentar a la CMNUCC y de su grado de influencia en el proceso.

TABLA 10:

Mapeo de actores que enviaron aportes en el marco de la consulta pública

ORGANISMOS E INSTITUCIONES	POSICIÓN ANTE METAS AMBICIOSAS	INFLUENCIA	DESCRIPCIÓN
Congreso de la República	A favor	Baja	Poder Legislativo
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	A favor	Alta	Gobierno Nacional
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	A favor	Alta	Gobierno Nacional
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	A favor	Media	Organismo del Sistema de las Naciones Unidas
Grupo Perú COP20	A favor	Media	Plataforma de Organizaciones de la Sociedad Civil

Movimiento Ciudadano Contra el Cambio Climático	A favor	Media	Organización de la Sociedad Civil
Pacto de Unidad	A favor	Media	Organizaciones de la Sociedad Civil
Confederación General de Trabajadores del Perú	A favor	Media	Central sindical peruana
Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana	A favor	Media	Organización de la Sociedad Civil
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental	A favor	Baja	Asociación civil sin fines de lucro
Programa Bosques Andinos, Helvetas Swiss Intercooperation, CONDESAN, Programa Manejo Forestal Sostenible en la Región Andina / IICA, Instituto de Montaña, Proyecto EBA-Montaña, COSUDE, PACC Perú, Naturaleza y Cultura, PUCP – INTE, ONF Andina	A favor	Media	Plataforma de Organizaciones de la Sociedad Civil
Fundación Transitemos	A favor	Baja	Fundación privada sin fines de lucro
TierraActiva Perú	A favor	Baja	Colectivo de jóvenes
Embajadores +1	A favor	Baja	Plataforma de jóvenes
Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía	En contra	Media	Asociación civil sin fines de lucro
Enel Green Power Perú S.A.	A favor	Baja	Empresa
Líderes +1	A favor	Baja	Plataforma del sector empresarial

Asimismo, las reuniones de trabajo con actores de interés y la implementación de los 5 talleres macro regionales fueron otros mecanismos empleados para recoger aportes en el marco de la consulta pública. En este sentido, en el caso de la contribución de mitigación, los aportes recogidos por el gobierno carecían de información que permitiesen establecer su potencial de mitigación: existió una baja incorporación de los aportes a la propuesta de iNDC.

Así, considerando los hitos del proceso de definición, se desprende que el proceso político desatado en la Comisión Multisectorial retrasó el envío de las iNDC Perú previsto para agosto de 2015. De aquí que los actores relevantes en el proceso de definición fueron los ministerios del gobierno nacional, y en muy poca medida los actores que participaron del proceso de consulta.

3. Participación juvenil en el proceso de definición de las iNDC

Los espacios de participación juvenil, promovidos por el gobierno a través del FPCOP21, han servido como punto de encuentro de organizaciones juveniles, en mayor medida, sin conocimientos sobre ciencia, mitigación, adaptación y el proceso de negociaciones internacionales de cambio climático.

La participación juvenil no fue representativa. Además, debido a la baja comprensión temática, las opiniones de la juventud se orientaron en poner en valor el rol de la juventud, que a emitir opiniones técnicas sobre las metas de mitigación y adaptación propuestas en las iNDC. A su vez, existió un control total de los responsables del Ministerio del Ambiente sobre el proceso, manifestado en la definición de las reglas de juego y candados al presupuesto dispuestos hacia las juventudes. Por lo que la participación de las organizaciones juveniles, en el marco de los esfuerzos promovidos por el gobierno, se podría tipificar como instrumental. Por consiguiente, el nivel de incidencia en los procesos oficiales de definición y aprobación fue muy bajo.

Por otro lado, el rol e incidencia de los espacios promovidos por el FPCOP21 en los foros globales y en las negociaciones internaciones de cambio climático fue mínima, debido a una débil promoción de los jóvenes en dichos espacios, así como a la falta de voluntad y capacidad por parte de las instancias responsables del Ministerio del Ambiente. Cabe señalar que no existió continuidad entre las labores y metas del Frente Público COP20 y el Frente Público COP21, ambos con equipos diferentes antes y después de la COP20/CMP10.

TABLA 11:

Cuadro comparativo de temas con visiones diferenciadas sobre la iNDC

TEMA	VISIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	VISIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL
Información	Información técnica disponible; con un nivel de ambición de las iNDC bajo	La información fue presentada y difundida
Participación general	La participación no fue fructífera.	La participación fue sectorial, e incluyó la participación de actores de sociedad civil bajo el proceso de consulta pública
Participación OSC	Escasa.	Considerable
Participación Juvenil	Sí se generaron espacios para la participación juvenil.	Los jóvenes carecen de conocimientos técnicos para emitir opiniones y presentar iniciativas que contribuyan a la formulación de la iNDC de manera directa
Incidencia en general de la OSC	No se ha incidido	No hubo
Convocatoria	Improvisada	Coordinada
Tiempos para la participación	Escasos.	A la medida del proceso

Las siguientes tablas analizan, en función de los indicadores clave establecidos para el estudio comparado entre países, las oportunidades institucionales para la participación juvenil, el liderazgo e iniciativa juvenil en el proceso de las iNDC, y la incidencia de los jóvenes en el resultado del proceso.

3.1. Oportunidades institucionales para la participación juvenil

INDICADOR	VALOR	COMENTARIO
Existe un marco normativo o plan vigente para promover/orientar la participación juvenil en las actividades de la organización a cargo del proceso de las iNDC.	3	Existió un plan, en el marco de la consulta pública de las iNDC.
Existen personas dedicadas a apoyar el involucramiento activo de los jóvenes en los procesos de consulta y similares.	2	Existen, pero en número muy insuficiente.
Existen recursos financieros disponibles para apoyar el involucramiento activo de los jóvenes en esta u otras consultas y procesos de toma de decisiones.	1	Insuficientes; provienen de actores no estatales.
Existe información dirigida a jóvenes acerca de los procesos de políticas sobre cambio climático, y la información está disponible.	1	No existe tal información, y la que existe sobre el tema no está masificada.
Ha habido consultas y/o talleres dirigidos a jóvenes en el marco de la definición de las iNDC.	4	Sí hubo durante el proceso de consulta pública, pero debido al bajo conocimiento técnico sobre mitigación y adaptación el proceso no fue exitoso.
En 2015 ha habido consultas y/o talleres dirigidos a jóvenes en el marco general de las políticas sobre CC.	2	Sí hubo consultas a fines del 2014 para la actualización de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, y durante el 2015 para la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático; pero no talleres.
Ha habido apertura y receptividad para informar y reunirse con jóvenes acerca de las iNDC, más allá de consultas o talleres sobre las iNDC o CC en general.	4	Sí, el Frente Público COP21, con los limitados recursos, generó los espacios.

3.2. Liderazgo e iniciativa juvenil en el proceso de definición de las iNDC

INDICADOR	VALOR	COMENTARIO
Existen organizaciones o alianzas juveniles que han estado activamente observando y analizando el tema de las iNDC.	2	Sí existen organizaciones: Generación +1, a través de Embajadores +1, y TierrActiva Perú; pero no alianzas entre organizaciones juveniles.
Existen líderes juveniles que han estado activamente observando y analizando el tema de las iNDC.	2	Sí, aunque muy pocos y pertenecientes a organizaciones con agenda ambiental o con interés concreto en el tema.

Desde la sociedad civil se han generado espacios para el diálogo entre jóvenes sobre el proceso de las iNDC, independientemente del proceso gubernamental.	2	Sí, a través de Embajadores +1, aunque solo con los participantes del proyecto.
Jóvenes y organizaciones de jóvenes han formulado propuestas concretas sobre las iNDC y las han hecho públicas.	3	Salvo Embajadores +1, y su envío de aportes en el marco de la consulta pública, no se conoce; Embajadores +1 no hizo pública su propuesta.
Los jóvenes han compartido sus propuestas y opiniones sobre las iNDC y asuntos relevantes con adultos de organizaciones de la sociedad civil/academia.	1	Muy poco, y de manera personal; no en espacios formales.
Los jóvenes han compartido sus propuestas y opiniones sobre las iNDC y asuntos relevantes con tomadores de decisiones del sector público.	1	Muy poco, y de manera personal; no en espacios formales.

3.3. Incidencia de los jóvenes en el proceso de definición de las iNDC

INDICADOR	VALOR	COMENTARIO
Los tomadores de decisiones y portavoces organizacionales encargados del proceso de iNDC han reconocido o mencionado las propuestas y actividades juveniles sobre las iNDC y políticas de CC.	2	No se conoce; probablemente porque las propuestas carecen de rigurosidad y viabilidad técnica.
Los documentos relacionados con el proceso de iNDC han reconocido/mencionado las propuestas y actividades juveniles sobre las iNDC y políticas de CC.	2	No se reconoce ni menciona.
El documento oficial sobre iNDC menciona la importancia/rol de la participación juvenil en general en los procesos de políticas de CC presentes y futuros.	2	No se menciona.
El documento oficial sobre iNDC refleja propuestas/aportes de las/los jóvenes en el proceso de consulta, incluyendo resultados generales de talleres donde participaron jóvenes y otros actores.	2	Como no existió rigurosidad y viabilidad técnica, no se refleja.

Finalmente, usando los criterios que define la pirámide TYPE (Wong et al, 2010), sobre organizaciones juveniles y las relaciones de poder entre jóvenes y adultos, los entrevistados consideran que la participación juvenil en el proceso de definición de las iNDC ha sido de manera simbólica, ya que consideran que sí existen espacios donde los jóvenes pueden expresarse, no obstante el poder en el proceso de toma de decisiones lo mantiene los adultos.

IV. CONCLUSIONES

Conocer el desempeño de los espacios de participación juvenil y cuál ha sido su nivel de incidencia en los procesos oficiales de definición y aprobación de las iNDC Perú en 2015 supone tener en cuenta las siguientes precisiones.

El proceso de definición de las iNDC se comenzó en la COP19/CMP9 en Varsovia, en donde los gobiernos decidieron iniciar o intensificar los preparativos para sus respectivas iNDC, de manera que estuviesen preparadas bastante antes de diciembre de 2015, preferiblemente para el primer trimestre de 2015.

La actualización de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, documento orientador de todas las políticas y actividades relacionadas con el cambio climático que se desarrollan en el Perú, se actualizó luego de 12 años, y 3 días antes del envío de iNDC Perú a la Secretaría de la CMNUCC.

La cooperación internacional y los programas del Sistema de Naciones Unidas han jugado un rol importante, pendiente de analizar, desde hace muchos años en el Perú, especialmente en el desarrollo de la institucionalidad del sector ambiental. Cabe precisar que los recursos monetarios con los que se financiaron las actividades de consulta pública a cargo del FPCOP21 fueron administrados por actores no estatales.

Los actores claves en la definición de las iNDC fueron los ministerios, en el marco de la Comisión Multisectorial, espacio político de alto nivel, en donde 12 carteras ejercieron sus funciones bajo una coyuntura de desaceleración económica del Perú durante el 2015.

El nivel de atención de los jóvenes y organizaciones juveniles en temas ambientales y/o de cambio en el Perú es muy bajo. Asimismo, los ciclos de vida de las organizaciones juveniles, están supeditados a la permanencia de los cuadros con poder de decisión, quienes no gozan de incentivos necesarios para sostener la organización en horizontes temporales significativos, como por ejemplo 3 años.

Las organizaciones juveniles con agenda de medio ambiente tienen una mínima participación y capacidad de incidencia en las coyunturas electorales nacionales y sub-nacionales; del mismo modo, su desempeño durante las consultas de políticas públicas e instrumentos de gestión pública del sector ambiental es muy discreto, como por ejemplo el caso de consulta pública del borrador del Plan Nacional de Educación Ambiental 2016-2021, días antes de iniciarse la consulta pública de la iNDC.

Las principales conclusiones surgidas del proceso de investigación en Perú son:

- ✓ El gobierno, en su conjunto, no desarrolló una estrategia y plan para promover la efectiva participación juvenil en el proceso de definición de las iNDC, desde la celebración de la COP19, a fines del 2013, hasta el cierre del proceso de consulta pública.
- ✓ La participación juvenil en el proceso de definición de las iNDC ha sido instrumental, casi un espejo de lo que sucede en la formulación de las políticas públicas del sector ambiental.
- ✓ La participación juvenil se vio dificultada por el bajo conocimiento del tema de cambio climático, y por la baja comprensión de los objetivos y límites de participación del proceso de definición de las iNDC.
- ✓ La incidencia juvenil fue mínima en la definición de las iNDC, dado la baja capacidad de auto organización y competencias para participar del proceso.
- ✓ Las organizaciones juveniles no están preparadas para participar e incidir en las negociaciones internacionales sobre cambio climático.

Las principales perspectivas que surgen del proceso de investigación en Perú son:

- ✓ La construcción y desarrollo de capacidades estatales y de las organizaciones juveniles se torna importante para la implementación de los compromisos asumidos por el Perú a través de las iNDC.
- ✓ La comprensión desde el Estado del rol de las juventudes en la gobernanza del cambio climático, y su importancia en el logro de futuros proyectos de mitigación y adaptación, abren la oportunidad para repensar el tipo de participación juvenil en el Perú.
- ✓ La necesidad de fomentar iniciativas no gubernamentales de largo plazo para promover la participación juvenil, y crear las condiciones para la incidencia de actores juveniles y de la sociedad.
- ✓ La promoción de la participación de jóvenes con mayor conocimiento y experiencias en similares procesos en el futuro.
- ✓ La promoción paralela de la participación juvenil en los procesos a nivel nacional y en los procesos de negociaciones internacionales, para el intercambio y fortalecimiento de conocimientos, competencias y experiencias.



3.6. VENEZUELA¹

I. CONTEXTO

1. Contexto nacional

Venezuela, ubicado en la parte septentrional de América del Sur, posee un territorio de 916.445 km² y cuenta con una población aproximada de 30.620.404 de habitantes. La República Bolivariana de Venezuela está conformada por 1 Distrito Capital, 12 Dependencias Federales y 23 Estados. El sistema de gobierno es República Federal Presidencialista.

Es considerado un país de desarrollo humano alto, ubicado en el puesto 67 en el mundo, ocupando el sexto lugar en América Latina. La esperanza de vida es de 74.6 años y los años de educación esperados son 14.2. La economía del país se fundamenta en la extracción y refinación del petróleo, además posee las mayores reservas de petróleo del mundo. El ingreso nacional bruto per cápita es de US\$16.654,39.

El 88,82% de la población vive en zonas urbanas y el 11,18% en zonas rurales, y la región norte-costera (22% del territorio), concentra el 68% de la población. La población juvenil entre (15 a 29 años) ocupa el 27,72% (8.487.975 hab. aprox.) del total. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2015 el desempleo alcanzó 7,2% de la fuerza laboral, pero entre la población joven (15-24 años) la tasa alcanzó 15,8%.



**“VENEZUELA SE
ENCUENTRA ENTRE
LOS 10 PAÍSES MÁS
BIODIVERSOS DEL
MUNDO, ASÍ MISMO
POSEE GRAN
CANTIDAD DE
RESERVAS DE AGUA
DULCE”.**

¹ La investigación del caso de Venezuela estuvo a cargo de Miguel Sánchez.

2. El rol de Venezuela frente al cambio climático

Venezuela se encuentra entre los 10 países más biodiversos del mundo, asimismo posee una gran cantidad de reservas de agua dulce. Parte de su territorio está cubierto por la selva amazónica uno de los principales pulmones del mundo. Sin embargo, en términos institucionales es aún débil la protección ambiental y las medidas para enfrentar al cambio climático.

Como consecuencia del cambio climático, los cambios meteorológicos abruptos y los desastres naturales no solo aumentan su frecuencia en toda la extensión territorial venezolana, sino que también se producen con una mayor intensidad. Se considera que la población no se encuentra adecuadamente preparada para afrontar los efectos del cambio climático, y se percibe que el gobierno nacional (a través de su ente rector en materia ambiental) no promueve políticas para enfrentar o adaptar el cambio climático, lo cual podría implicar pérdidas económicas significativas y el desplazamiento forzoso de números importantes de personas.

Según la Primera Comunicación de Cambio Climático en Venezuela (2005), los efectos del cambio climático están diferenciados según las regiones del país, además de un incremento de la temperatura media en general sectorizadas según la región. Mientras se registra un aumento de la precipitación en la región sur del país, lo que ocasiona aludes, deslizamientos e inundaciones repentinas, hay una disminución de las lluvias para la región occidente, norte y centro del país, lo que trae un aumento de sequías en regiones pobladas y sectores de producción agrícola. Asimismo, se registra una disminución de las placas glaciales de la Sierra Nevada y un aumento de nivel del mar en islas, islotes, cayos y zonas costeras altamente pobladas, entre otras tendencias.

Por otra parte, los desafíos para la mitigación son multisectoriales, y los factores que influyen directa o indirectamente en la producción de GEI incluyen entre los más significativos a los problemas en gestión de los residuos y desechos sólidos, contaminación y mal manejo de afluentes y aguas y emanación excesiva de GEI por la industria eléctrica. Asimismo, se debe mencionar a la desertificación y uso excesivo de agente químicos en los suelos, sistema de conservación deficiente en las zonas boscosas y otras, y las prácticas mineras y extracción de hidrocarburos.

Con respecto a la posición política e ideológica frente al cambio climático, es importante considerar que el actual gobierno tiene vigente el proyecto para el desarrollo nacional denominado “Plan de la Patria” para el período 2013-2019, y dentro de este plan se encuentra el “Gran Objetivo Histórico N° 5”: “Contribuir con la preservación de la vida en el planeta y la salvación de la especie humana”. Dentro del Objetivo Histórico se encuentra el Objetivo General 5.4, que es “contribuir a la conformación de un gran movimiento mundial para contener las causas y reparar los efectos de cambio climático que ocurren como consecuencia del modelo capitalista depredador”. A su vez, dentro del Objetivo General se encuentra el Objetivo Específico 5.4.1, “Continuar la lucha por la preservación, el respeto y el fortalecimiento del régimen climático conformado por la CMNUCC y su Protocolo de Kioto”.

Sin embargo, más allá del discurso oficial, la situación actual está muy distante de cumplir con los objetivos planteados. Por ejemplo, durante el último trimestre de 2014 el Gobierno de Venezuela degradó el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente a Viceministerio de Asuntos Ambientales subscrito al Ministerio el Poder Popular para la Vivienda, Hábitat y Eco socialismo. Estas acciones trajeron consigo alarmas y protestas por parte de las organizaciones sociales y fundaciones ambientales, la reducción de nóminas laborales del antiguo ministerio del ambiente y falta de estructura orgánica en la fusión ministerial, a tal punto que el gobierno tuvo que rectificar la decisión para marzo de 2015, creando nuevamente la figura de ministerio encargado de temas ambientales, llamado Ministerio del Poder Popular para el Eco socialismo y Aguas, el cual aún está en proceso de consolidación.

En la exposición del nuevo ministerio se resaltaron labores importantes a emprender como el manejo de los desechos sólidos, el plan nacional de aguas y misión árbol, proyectos fundamentales y primordiales para el memorándum nacional. Estos contribuyen en la mitigación de los efectos del cambio climático, sin embargo en el marco en que fueron presentados no iban ligados a las acciones y planes para enfrentar el cambio climático establecido en el Plan de la Patria.

II. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROCESO DE LAS INDC

1. El desarrollo de las iNDC en miras a la COP 21

A noviembre de 2015, Venezuela no había presentado sus iNDC. Existe una retórica favorable a enfrentar el cambio climático y sus consecuencias para el desarrollo, pero parece haber, al mismo tiempo, cierto desorden jurídico y una preeminencia de la extracción y venta del petróleo como criterio para definir políticas públicas relevantes. Así, la práctica no corresponde con el discurso, y los esfuerzos para construir una iNDC han sido mínimos o nulos. Cabe destacar como antecedente inmediato a la iNDC que, previo a la COP20, se realizó con participación del Estado la reunión Pre-COP Social, evento que reunió gran cantidad de ONGs y actores de la sociedad civil internacional, en la cual se produjo la “Declaración de Margarita”. Se esperaba que esta fuese llevada como bandera a la COP 20, pero no sucedió.

En la investigación documental, vía web, del marco para las iNDC y los procesos de negociación y compromiso para la mitigación y adaptación contra el cambio climático, no se encontró documentación relevante ni en el Ministerio del Poder Popular del Ecosocialismo y Aguas (MPPEA), ni en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MPPRE). En resumen, Venezuela no tiene documentación pública disponible con respecto al proceso de definición de las iNDC. Luego se realizaron entrevistas no estructuradas en los ministerios relevantes y mediante estas se pudo constatar que el gobierno no tenía en sus planes entregar las iNDC. Esto no fue afirmado explícitamente, pero todas las respuestas obtenidas al respecto fueron esquivas y apresuradas. Para corroborar la deducción de que no había intención de elaborar

ni presentar las iNDC, se entrevistó a funcionarios del MPPEA del estado de Táchira, que prefirieron quedar en el anonimato, y ahí se confirmó que no había planes para definir las iNDC.

Así, queda claro que el discurso del gobierno venezolano frente al cambio climático se marca en una dirección y sus acciones en otra. Al mismo tiempo, la sociedad civil se encuentra bastante involucrada en un proceso de enfrentamiento con el actual régimen y no priorizan tampoco los asuntos de cambio climático o ambiental. Entonces, no se encuentran acciones de relevancia, política o mediática, de parte de los jóvenes o sociedad civil organizada, y se puede ver que las ONGs trabajan de manera desarticulada, y con desconocimiento de los procesos de las iNDC. De esta manera, se llega a la conclusión de que tampoco existen grupos de presión, que coaccionen al Ejecutivo a sentar compromisos serios para el cambio climático y la posterior publicación de las iNDC.

III. RESULTADOS DE LA CONSULTA REALIZADA RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN EL DESARROLLO DE LAS INDC

1. Caracterización del proceso de definición de las iNDC

No ha existido un proceso de formulación ni de consulta relacionado a las iNDC en Venezuela. Para entender el contexto que conduce a esta situación se presenta en esta sección una cronología con los compromisos asumidos por Venezuela a nivel de cambio climático de manera interna en años recientes, y otros hitos resaltantes vinculados al tema, tomando como base la Plataforma de Durban.

En mayo de 2012 se promulga la Ley Penal del Ambiente, que regula la emisión de gases, y en agosto el Gobierno Nacional adopta nuevas estrategias ante la adaptación y mitigación del cambio climático en Venezuela. En agosto de 2013 se promulga la Ley de Bosques, abriendo un campo de acción amplio a la participación ciudadana, y en setiembre se promulga el mencionado Plan de la Patria, con un objetivo general relacionado con el medio ambiente. En noviembre, el Gobierno fija una posición frente al cambio climático en la ONU y culpa a “países ricos por no comprometerse”.

En enero de 2014 se anunciaba que Venezuela se preparaba para un nuevo acuerdo mundial sobre el clima, y en agosto se realizaba la Reunión Preparatoria PreCOP Social (previa a la COP20).

En octubre el Gobierno presenta ante la Unión Europea planes de mitigación y adaptación al cambio climático, y se realiza la Pre-COP social. En el mismo setiembre de 2015, a pesar de la ausencia de proceso de definición de las iNDC, el Presidente Maduro llamaba públicamente

a asumir retos contra el cambio climático, y en octubre Venezuela ocupa la vicepresidencia del Grupo de Trabajo II del IPCC.

1. Mapeo de actores relevantes para el proceso de definición de las iNDC en Venezuela

Si bien Venezuela no ha presentado sus iNDC ni ha existido un proceso al respecto, es posible mapear las posiciones y nivel de influencia de distintos actores con respecto a asumir compromisos ambiciosos en una eventual contribución nacional. Los actores de mayor influencia están presentes en los organismos de competencia en la elaboración e implementación de las políticas públicas en el nivel nacional.

TABLA 12:
Mapeo de actores relevantes frente a compromisos significativos en una iNDC en Venezuela

ORGANISMOS E INSTITUCIONES	POSICIÓN ANTE METAS AMBICIOSAS	INFLUENCIA
Asamblea Nacional	Neutral	Alta
Tribunal Supremo de Justicia	Neutral	Alta
Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas	Neutral	Alta
Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología	Neutral	Alta
Presidencia de la República	En contra	Alta
Ministerio del Poder Popular para el Eco socialismo y Aguas	En contra	Alta
Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores	En contra	Alta
Consejos Comunales	Neutral	Alta
Grupos de Investigación y Académicos	A favor	Baja
Red ARA	A favor	Baja
ONGs	A favor	Baja
Cámara de Comercio Nacional (Sector privado)	Neutral	Media

3. Participación juvenil en el proceso de definición de las iNDC

Si bien no hubo un proceso de definición de las iNDC en Venezuela, tampoco hubo presión significativa desde fuera del Estado para que esta se llevara a cabo. Según se puede inferir de las entrevistas realizadas, los expertos en el tema del cambio climático no tenían información acerca de un posible proceso, y no se pudo evidenciar una participación influyente de la juventud o cualquier sector de la sociedad civil y/o académico en algún proceso previo a la elaboración o consulta acerca de las iNDC.

A pesar de la ausencia de un proceso y de la escasa presión desde la sociedad civil, en los siguientes cuadros se ha caracterizado en la medida de lo posible las oportunidades institucionales para la participación juvenil, así como otros aspectos que podrían ser relevantes si finalmente se decidiera formular de manera participativa una propuesta de contribuciones nacionales.

3.1. Oportunidades institucionales para la participación juvenil

INDICADOR	VALOR	COMENTARIO
Existe un marco normativo o plan vigente para promover/orientar la participación juvenil en las actividades de la organización a cargo del proceso de las iNDC.	NA	No existe proceso de definición de las iNDC.
Existen personas dedicadas a apoyar el involucramiento activo de los jóvenes en los procesos de consulta y similares.	NA	No.
Existen recursos financieros disponibles para apoyar el involucramiento activo de los jóvenes en esta u otras consultas y procesos de toma de decisiones.	NA	No existe proceso de definición de las iNDC.
Existe información dirigida a jóvenes acerca de los procesos de políticas sobre cambio climático, y la información está disponible.	NA	No hay promoción de la educación para enfrentar el Cambio Climático.
Ha habido consultas y/o talleres dirigidos a jóvenes en el marco de la definición de las iNDC.	NA	No existe proceso de definición de las iNDC.
En 2015 ha habido consultas y/o talleres dirigidos a jóvenes en el marco general de las políticas sobre CC.	1	Iniciativas de educación para proyectos climáticos
Ha habido apertura y receptividad para informar y reunirse con jóvenes acerca de las iNDC, más allá de consultas o talleres sobre iNDC o CC en general.	NA	No existe proceso de definición de las iNDC.

3.2. Liderazgo e iniciativa juvenil en el proceso de definición de las iNDC

INDICADOR	VALOR	COMENTARIO
Existen organizaciones o alianzas juveniles que han estado activamente observando y analizando el tema de las iNDC.	NA	No existe proceso de definición de las iNDC.
Existen líderes juveniles que han estado activamente observando y analizando el tema de las iNDC.	1	Es reducido el número de jóvenes que le hacen seguimiento.

Desde la sociedad civil se han generado espacios para el diálogo entre jóvenes sobre el proceso de las iNDC, independientemente del proceso gubernamental.	1	Existen algunos pronunciamientos a través de las redes sociales de organizaciones ambientales liderada por jóvenes que ha marcado una posición de exigencia.
Jóvenes y organizaciones de jóvenes han formulado propuestas concretas sobre las iNDC y las han hecho públicas.	1	A pesar de exigir las a través de comunicados y pronunciamientos no existen propuestas claras para la elaboración desde las ONG
Los jóvenes han compartido sus propuestas y opiniones sobre las iNDC y asuntos relevantes con adultos de organizaciones de la sociedad civil/academia.	1	Son reducidas, casi nulas, las iniciativas juveniles enfocadas en trabajar en el tema de propuestas para la elaboración de las iNDC
Los jóvenes han compartido sus propuestas y opiniones sobre las iNDC y asuntos relevantes con tomadores de decisiones del sector público.	1	No, el sector público desconoce el tema y su importancia.

Finalmente, usando los criterios que define la pirámide TYPE (Wong et al, 2010), sobre organizaciones juveniles y las relaciones de poder entre jóvenes y adultos, los entrevistados consideran que la participación juvenil en el proceso de definición de las iNDC ha sido de manera instrumental con tendencia hacia simbólica, ya que consideran que no existen espacios donde los jóvenes pueden expresarse y el poder en el proceso de toma de decisiones lo mantiene los adultos.

IV. CONCLUSIONES

En función de la hipótesis establecida para el estudio comparado, en el caso de Venezuela no solo se corrobora la hipótesis principal, sino que además se expone la crisis institucional que afecta a la juventud y a la incidencia que pueda llevar a cabo en cualquier ámbito de participación en la construcción de políticas públicas: La incidencia de la participación juvenil es débil en los resultados de los procesos nacionales de iNDC y en los procesos globales pertinentes, debido a que existen barreras significativas, pero distintas, en cada país para la participación de los jóvenes y organizaciones juveniles en el diseño de políticas públicas.

Además, en el marco de definición de las iNDC no existen espacios de participación juvenil, ni de ningún otro tipo.

Venezuela, aún sin haber presentado sus iNDC, participa activamente liderando el grupo de negociadores establecido por la integración conocida como ALBA. Sin embargo, el papel

papel e incidencia de los espacios a nivel internacional han sido nulos debido a que no existen programas reales y coherentes entre los discursos y las acciones, congregaciones o reuniones oficiales o no oficiales dentro del territorio venezolano.

Se espera que el gobierno nacional busque no asumir una posición clara frente a la definición de las iNDC, ya que se percibe que esto puede poner en riesgo la renta petrolera, de la cual es dependiente. Los órganos públicos competentes en la materia sólo manejan una retórica alentadora, pero no llevan acciones reales para definir las iNDC, y por lo general no realizan acciones eficaces para la mitigación y adaptación al cambio climático.

Las principales conclusiones surgidas del proceso de investigación en Venezuela son:

- Más allá de la incoherencia y falta de voluntad del gobierno para realizar un proceso de definición de las iNDC, la participación y presión de la juventud en el tema es muy bajo debido los problemas socioeconómicos que se han priorizado en Venezuela.
- A pesar de que se cuente con algunos espacios donde los jóvenes pueden participar, los adultos mantienen el control sobre el nivel de participación y los objetivos perseguidos. De ahí que se podría identificar el tipo de participación juvenil en instrumental, con algunas corrientes de la segunda categoría simbólica.
- La sociedad civil tiene un desconocimiento generalizado sobre las iNDC que alcanza un gran porcentaje de la población.
- La presión ejercida por las ONGs para que se definan las iNDC por parte de Venezuela fue muy débil e insuficiente, pues existe poca articulación entre las mismas.
- A escasos días de la celebrarse la COP21 recién comenzaban a evidenciarse algunos foros de participación ciudadana acerca del cambio climático, los mismos que tienen una incidencia sumamente baja ante el nivel ejecutivo nacional.

Cabe destacar, finalmente, algunas de las recomendaciones establecidas durante el Foro Venezuela Opina “Escenarios de Cambio Climático 2015”, específicamente en el documento “Líneas Estratégicas para la implementación de La Voz de Nuestra Generación”, para el Estado Venezolano ante la ausencia de sus iNDC. Estas incluyen priorizar de manera urgente la segunda comunicación sobre cambio climático, armonizar y actualizar la legislación ambiental y reglamentarla con miras a la adaptación y mitigación del cambio climático, y disminuir desde el Estado de manera gradual la dependencia y subsidio de los combustibles fósiles, tanto para el mejoramiento de su economía, como para su desarrollo.

Las principales perspectivas que surgen del proceso de investigación en Venezuela son:

- Informar a la sociedad en general cuál o cuáles son los entes rectores que están encargados de la definición de las iNDC, así como también los diagnósticos, iniciativas, procesos, evaluaciones y/o cualquier tipo de gestión que se lleve a cabo para la construcción del documento mencionado anteriormente.
- De no existir una figura estructurada que se encargue de lo expuesto, se solicita dar prioridad a la creación de una Comisión Nacional que desarrolle la gestión de elaborar mecanismos y marcos metodológicos para la definición de las iNDC.
- Para un eventual proceso (tardío) de definición de las iNDC, se ha recomendado construir procesos de consultas públicas que sean incluyentes, equitativos y representativos con los actores de la sociedad civil en general, y se solicita al Gobierno fijar una posición coherente entre la imagen proyectada a nivel internacional, con las acciones y compromisos contraídos por el Estado venezolano, así como aquellos que debe y deberá asumir ante su responsabilidad histórica, además de los pactos en materia ambiental suscritos y ratificados.

CAPÍTULO 4:

UN ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN LA GOBERNANZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

4

4.1.

**CARACTERIZACIÓN DE LOS ASPECTOS
CONTEXTUALES E INSTITUCIONALES**

4.2.

**CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE
POLÍTICAS ANALIZADOS**

4.3.

**ELEMENTOS COMUNES Y PARTICULARIDADES
DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN LOS
PAÍSES**

4.4.

**IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN
LOS PROCESOS Y OTROS IMPACTOS DE LA
PARTICIPACIÓN**

4.5.

**PANORAMA DE DESAFÍOS
Y OPORTUNIDADES**

4.6.

**LECCIONES PARA LA PARTICIPACIÓN
JUVENIL EN LA GOBERNANZA DEL
CAMBIO CLIMÁTICO AL 2030 EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

CAPÍTULO 4: UN ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN LA GOBERNANZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A través de seis estudios de caso, sobre la base del trabajo de jóvenes investigadores en cada país, este documento ha examinado las características y nivel de incidencia de la participación juvenil en los procesos nacionales de definición y aprobación de las iNDC en América Latina y el Caribe en 2015, así como (donde fuera pertinente) su papel en las negociaciones internacionales de cambio climático relevantes durante el proceso de las iNDC.

En general, los hallazgos confirman la hipótesis de que existen muchas barreras y limitaciones para la participación juvenil en los procesos nacionales de las iNDC. Estas barreras y limitaciones varían según cada caso, y se relacionan, en el Estado, con las reglas de juego establecidas y con decisiones de las autoridades, y en la sociedad civil, con insuficientes capacidades organizacionales, escaso interés, y otras limitaciones en las organizaciones juveniles. La capacidad de articulación y de incidencia juvenil en temas de cambio climático es débil, donde hubo oportunidad de observarla, pero cabe resaltar que en la mayoría de países no hubo un proceso abierto a la participación de la sociedad civil, e incluso en al menos un caso (Venezuela), no se ha concretado el proceso esperado de iNDC ni se ha presentado una propuesta preliminar.

En términos de la pirámide TYPE de Wong et al (2010), la participación juvenil en estos procesos ha sido simbólica o instrumental, cuando ha ocurrido, y en ningún caso se observó un manejo pluralista de la elaboración de las iNDC, donde adultos y jóvenes colaboraran en condiciones más igualitarias.

Más allá de las generalidades, es importante saber cómo se diferencia la participación juvenil en cada país en temas de gobernanza del cambio climático, qué fortalezas y debilidades específicas hay, y qué estudios en el marco de la definición de las iNDC previos a la COP21 han proporcionado importantes luces acerca de estos temas.

En las siguientes páginas se analiza los principales aspectos comunes y algunas particularidades de los procesos de formulación de iNDC en los seis países estudiados, y en especial se examina los papeles distintos que cumplió la participación juvenil, los impactos que logró, y los principales desafíos y oportunidades identificados. Cabe destacar que al momento de culminar este trabajo, es decir, al inicio de la COP21, dos de los países no habían presentado una propuesta de contribuciones: Panamá y Venezuela. En el caso de este último, no quedaba claro si habría una propuesta en el futuro previsible, mientras que en el primero es posible que se formulen las iNDC de manera tardía, pasada la COP, ya que la institucionalidad ambiental ha sido reformada significativamente en el último año.

4.1. CARACTERIZACIÓN DE LOS ASPECTOS CONTEXTUALES E INSTITUCIONALES

Los grandes procesos políticos y las reformas institucionales han influido significativamente en los procesos de las iNDC en al menos tres países, es decir, la mitad de la muestra. En Argentina la definición de la iNDC se ha generado en un contexto de elecciones nacionales, culminado precisamente en noviembre de 2015, con significativa polarización. Mientras tanto, en Venezuela, donde se preparaban las elecciones parlamentarias de diciembre 2015, la agenda pública está marcada desde hace varios años por procesos de índole política y partidaria donde hay un clima de confrontación entre gobierno y oposición, y en este ambiente se hace invisible el cambio climático. Más aún, la participación de la juventud tiende a ser utilizada para fines partidistas o económicos, distorsionando así el objetivo fundamental de exponer las necesidades y velar por los intereses juveniles.

Asimismo, la institucionalidad para conducir las políticas de cambio climático es débil o está en pleno proceso de cambio en varios países, destacándose la situación de transición en Panamá (en 2015 se crea el Ministerio del Ambiente, buscando un fortalecimiento) y la debilidad de las áreas responsables existentes en Argentina y, especialmente, Venezuela, donde ha habido varios cambios recientes que afectan la institucionalidad ambiental y del cambio climático. En Perú, donde a primera vista la institucionalidad parece bien consolidada (especialmente tras organizar la COP20 en 2014) y se tiene continuidad en el liderazgo, con el mismo ministro del ambiente desde 2011, en los últimos años las políticas ambientales han sido afectadas por medidas dictadas para “reactivar la economía”, donde se ha debilitado la capacidad de las autoridades para hacer cumplir las medidas relacionadas con la sostenibilidad ambiental.

El papel de cada país en la emisión de GEI y sus intereses en el statu quo a nivel mundial varían considerablemente entre los seis casos. Esto podría condicionar la voluntad política de comprometerse a metas de mitigación, como parece haber sido el caso de Venezuela, el país con mayores reservas de petróleo en el mundo y que depende significativamente de los hidrocarburos para su desarrollo económico. Argentina, por su parte, emite cerca del 1% de GEI del total global y está dentro de los 20 mayores emisores, por lo que cualquier cambio de rumbo significativo requerirá de compromisos particularmente importantes. Otros países, en cambio, ya se encuentran en rumbo de cambio bien establecido, como Costa Rica, donde la definición de las iNDC se ha generado luego de que en 2007 se anunciara el compromiso político de ser “carbono neutral” al 2021. Paraguay, por su parte, es el cuarto mayor exportador de energía eléctrica a nivel mundial, principalmente de fuentes hidroeléctricas, siendo así un líder en la producción de energía renovable (EIA, 2012: <http://www.eia.gov/beta/international/>).

Con respecto a la participación juvenil, la mayor parte de países tienen marcos normativos y agencias públicas que específicamente la promueven, pero en la práctica esto no necesariamente se ha traducido en una participación significativa en los procesos de iNDC.

Asimismo, en todos los países existen documentos oficiales, como estrategias nacionales y planes de desarrollo, que afirman que el cambio climático tiene importantes repercusiones para su desarrollo, y a nivel discursivo en todos los casos se ha establecido al cambio climático y a los temas ambientales como prioritarios. Sin embargo, la práctica en general no ha estado a la altura de estas afirmaciones.

4.2. CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE POLÍTICAS ANALIZADOS

Se puede distinguir, más allá de las particularidades de cada proceso, componentes de formulación técnica y de consulta y validación en varios de ellos: Argentina, Costa Rica, Paraguay y Perú. La preparación de las propuestas técnicas de las iNDC ha sido generalmente cerrada y ha estado a cargo de funcionarios públicos, en varios casos apoyados por la cooperación internacional. Este ha sido el caso de actores de la cooperación internacional, oficial y no oficial, como PNUD (en Argentina, Costa Rica y Perú) y WWF (en Paraguay) que han tenido un papel influyente en la formulación de las iNDC. No queda claro que haya habido influencia directa y decisiva de la sociedad civil en las etapas de formulación de las iNDC. En algunos casos, sin embargo, como Paraguay, desde la formulación técnica sí hubo entrevistas a expertos y líderes de la sociedad civil, pero no queda claro cuánta repercusión tuvo estos insumos en los contenidos logrados. Así, no ha habido transparencia acerca de los criterios utilizados para formular las propuestas desde cada gobierno.

Por otra parte, no todos los procesos tuvieron una dimensión consultiva, que involucre a sociedad civil, empresas o expertos. En general, la participación de la sociedad civil ha sido inexistente, muy limitada, o en el mejor de los casos, solo se ha producido en espacios cerrados de consulta (es decir, donde solo se podía asistir por invitación) donde la dinámica ha sido más de informar antes que realmente consultar. Por consiguiente, incluso en los casos de mayor interacción Estado-sociedad civil (como Argentina, Costa Rica y Perú) no queda claro que haya habido incidencia significativa en el resultado final, como consecuencia de las actividades de consulta realizadas.

En Argentina, la definición de las iNDC se ha generado en el marco de la presentación de la Tercera Comunicación Nacional a la CMNUCC. Los eventos del proceso de definición se desarrollaron solamente en la ciudad de Buenos Aires, y no se promovió una participación amplia de los sectores de interés. En general, el proceso por parte de las autoridades nacionales fue más expositivo que consultivo y participativo, con respecto a las organizaciones juveniles y ambientales. Así también, contó con pocos espacios de reunión específicos para trabajar en las medidas de mitigación y adaptación. En Argentina, desde la sociedad civil se considera que fue consultada pero que finalmente se aprobaron las iNDC sin su aval.

En Costa Rica, tras una construcción mayormente cerrada de la propuesta, el proceso de

consulta fue corto, y, como en Argentina, se considera que las consultas fueron más expositivas que realmente consultivas. Sin embargo, se aprecia que las OSC y las empresas sí han estado bien organizadas con respecto a este tema en Costa Rica. No obstante, existe una desconfianza entre los sectores involucrados en el proceso de formulación de las iNDC, ya que no hay claridad del proceso que se llevará a cabo para reducir los impactos ambientales sin afectar las economías de los sectores involucrados.

Mientras tanto, en Panamá el proceso ha estado a cargo del Comité Nacional de Cambio Climático – conformado en su mayoría por entidades del sector gubernamental - y ha sido completamente cerrado, no habiéndose presentado una propuesta nacional previa a la COP 21. No hubo consulta ciudadana sobre este documento, por ende no se puede considerar a ninguna organización de sociedad civil como influyente en el proceso, incluyendo a las juventudes. Hasta el momento de la elaboración de esta investigación la sociedad civil desconocía el contenido de las iNDC; no hubo información pública.

En Paraguay, el proceso de definición de las iNDC fue también mayormente cerrado pero se recogieron insumos de la sociedad civil en todos sus momentos. Se realizaron dos etapas diferentes – ambas cerradas – en la definición de las iNDC. Primero, el proceso de construcción, que se realizó de manera cerrada (a cargo del equipo de trabajo desde la Comisión de Cambio Climático), e incluyó como insumos la información resultante de una serie de encuestas y entrevistas a diversos expertos del Estado, sector público, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil. En el proceso de consulta de las iNDC, que se realizó a partir de la finalización del informe tras el proceso de construcción, se consultó a un número más amplio de actores sociales.

En Perú se realizó el proceso que tuvo mayor involucramiento de actores no gubernamentales, y se establecieron tres componentes: “técnico-científico”; “técnico-político”; y “político de alto nivel”, siendo este último el más complejo, debido al juego político que emergió desde las diferentes carteras que lo representaban. El Ministerio del Ambiente contó con un equipo [Frente Público COP21] para vincular a los actores de interés al proceso de definición de las iNDC. La propuesta de las iNDC fue puesta a consulta pública a cargo del FPCOP21 el 5 de junio de 2015. A través de este proceso, se realizaron 28 eventos, en los que participaron más de 900 personas. Cabe resaltar que en dicho proceso participaron 53 organizaciones juveniles. En el caso de Perú, la presidencia de la COP20 ha permitido fortalecer capacidades estatales ambientales y de cambio climático en el gobierno actual, aunque con limitaciones mencionadas en la sección anterior. No obstante, la construcción de la institucionalidad de la gestión del cambio climático es incipiente. La propuesta de las iNDC del Perú tuvo como orientación que la promoción de la competitividad y la mejora del comportamiento socioambiental del país.

En Venezuela, no ha habido un proceso de construcción de iNDC, y todo indica que el gobierno no tenía en sus planes preparar sus iNDC. Tampoco existió una presión significativa externa al gobierno para que la definición de las INDC se llevara a cabo. En efecto, existe una muy débil e insuficiente articulación entre las ONGs de Venezuela frente al tema en cuestión.

4.3. ELEMENTOS COMUNES Y PARTICULARIDADES DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN LOS PAÍSES

Las organizaciones juveniles han participado, en distinta medida, en los componentes de consulta de los procesos de Argentina, Costa Rica, Paraguay y Perú, pero no en los componentes de formulación técnica. Asimismo, no ha habido eventos de consulta o validación orientados específicamente a recoger las voces de los jóvenes y de las organizaciones que representan sus intereses. Más allá de la relativa limitación de oportunidades ofrecidas por los gobiernos, se ha observado en varios países un limitado grado de conocimiento, articulación y de propuestas por parte de las OSC relacionadas con jóvenes cuando pudieron participar; este es el caso, por ejemplo, en Perú.

En Argentina, desde el gobierno se señala que los jóvenes participaron a través de las OSC en el proceso de definición, pero los jóvenes consideran que no fueron un actor clave en el proceso y que su participación fue mínima. No hubo, en todo caso, un espacio específico de reunión y coordinación con jóvenes. Los jóvenes han tenido mayor participación a través de las reuniones sectoriales con la sociedad civil organizada.

En Costa Rica, ha habido un papel activo de varias organizaciones juveniles, como “CLIC!” y “Ruta del Clima”, que desarrollaron actividades en temas de cambio climático y siguieron de cerca el proceso de definición de las iNDC. No obstante, ellas mismas y otros actores consideran que su nivel de influencia en toma de decisiones es bajo.

Mientras tanto, en Panamá, a pesar de que no ha habido un proceso abierto en ningún aspecto, organizaciones como ProMar y el Centro de Incidencia Ambiental están interesadas en promover la participación ciudadana juvenil en el proceso, cuando finalmente se abra a actividades de consulta y validación. Al parecer, la entidad gubernamental de cambio climático pretende impulsar la creación de un grupo de jóvenes que promueva conciencia ambiental en la ciudadanía.

En Paraguay, los jóvenes tampoco fueron protagonistas claves del proceso. Como en Argentina y Costa Rica, participaron en la validación, pero no en la construcción. Otras organizaciones de la sociedad civil organizada, en cambio, sí conformaron parte de todo el proceso de validación y construcción de las iNDC, aunque no queda claro su nivel de incidencia. Sin embargo, cabe resaltar que en este período sí ha habido interacción del gobierno nacional con los jóvenes, donde la autoridad nacional ambiental ha trabajado con la juventud universitaria para generar bases de datos sobre los gases de efecto invernadero y elaborar soluciones para la deforestación y la validación de las iNDC.

En el Perú hubo mayores oportunidades para la participación juvenil en la etapa de consulta, aunque no en la de elaboración de la propuesta técnica, donde se recogió información de varios sectores. En el marco de la consulta pública se desarrollaron espacios de diálogo y de

trabajo entre FPCOP21 y los representantes de organizaciones juveniles, donde se evidenció: la escasa información disponible del proceso de participación e incidencia juvenil peruana en el contexto de la COP20/CMP10; el bajo conocimiento de la ciencia, mitigación, adaptación y procesos de negociaciones internacionales sobre cambio climático en las juventudes; y la falta de auto organización de las iniciativas y organizaciones juveniles, pese al reconocimiento de sus intereses, influencias, capacidades, conocimientos, logros, oportunidades de aprendizaje y perspectivas. Desde los esfuerzos no gubernamentales, se implementó el proyecto “Embajadores +1: Compromisos por el clima que queremos” que promovió la participación de un número reducido de jóvenes en proceso de consulta pública de las iNDC, al enviar aportes a la propuesta de contribución.

El caso de Perú, en su etapa de consulta y validación, pone en relieve las limitaciones propias de la juventud organizada para incidir en un proceso relativamente más abierto, dentro de la muestra estudiada. No existe un movimiento juvenil peruano que sirva como punto de encuentro de diferentes organizaciones juveniles interesadas en participar e incidir como bloque frente a las negociaciones internacionales y la política doméstica sobre cambio climático. Asimismo, la participación juvenil no fue representativa. Finalmente, debido a la baja comprensión temática, las opiniones de la juventud se orientaron a poner en valor el rol de la juventud, antes que a emitir opiniones técnicas sobre las metas de mitigación y adaptación propuestas en las iNDC.

Finalmente, en Venezuela el escenario de participación juvenil en temas de cambio climático es poco promisorio en el contexto actual. Más allá de la incoherencia y falta de voluntad del gobierno para realizar un proceso de iNDC, la participación y presión de la juventud en el tema de las iNDC es muy baja, debido al contexto político y a los problemas socioeconómicos, tema que se ha priorizado en Venezuela.

4.4. IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN LOS PROCESOS Y OTROS IMPACTOS DE LA PARTICIPACIÓN

A pesar de la participación de jóvenes de la sociedad civil en las actividades de consulta y validación, la evidencia disponible en los países estudiados revela que la incidencia de la participación juvenil en las cuatro iNDC presentadas ha sido poca o ninguna. En Argentina, los actores de la sociedad civil entrevistados consideraron que la participación en general fue escasa y poco fructífera, pero en particular la de los jóvenes no tuvo un espacio idóneo para lograr la incidencia.

En Costa Rica, la población juvenil no tuvo una participación influyente, a través de sus organizaciones, en el proceso de definición de las iNDC, ya que el proceso que se llevó a cabo solamente consideró prioritarios a aquellos sectores que eran de interés debido a su relación

con la emisión de GEI. No obstante, si bien las juventudes no han logrado incidir en la definición de las iNDC, en la actualidad existiría significativa incidencia del trabajo de jóvenes líderes y algunas organizaciones en temas relacionados, sobre todo en el tema de adaptación y en el trabajo con el recurso hídrico, así como en el tema de movilidad urbana. Las organizaciones de jóvenes como CLIC!, La Ruta del Clima, SEPROJOVEN, entre otras, están bastante bien organizadas e informadas pero no son actores con alta influencia.

Por el lado de Paraguay, la información disponible no permite afirmar con certeza que haya habido algún nivel de incidencia de los jóvenes en las iNDC, pero las características generales del proceso (donde los jóvenes principalmente participaron en actividades de consulta y sin un espacio específico) sugieren que sería similar o menor a lo observado en los otros países que presentaron iNDC.

Para el caso de Perú, se considera que el impacto de la participación juvenil ha sido mínimo, no sólo por el nivel de apertura del gobierno a sus aportes, sino también que desde las organizaciones juveniles no existía adecuada comprensión sobre el proceso de definición de las iNDC. Asimismo hubo un bajo conocimiento para formular recomendaciones para la propuesta de mitigación y adaptación. Sin embargo, desde el propio diseño del proceso de definición de las iNDC, incidir en sectores del gobierno central desde las organizaciones juveniles era una tarea casi imposible; inclusive si se hubiesen realizado campañas para introducir una propuesta de medida a las contribuciones de mitigación y adaptación. La decisión de la ambición de las iNDC estuvo sujeta casi exclusivamente al proceso político que se desarrolló en el marco del Comité Multisectorial.

Cabe destacar, sin embargo, que durante este período en Perú los esfuerzos del Frente Público COP21, luego del proceso de consulta pública, han devenido en tres acciones significativas: (i) el fomento de la participación de alrededor de 20 jóvenes peruanos en la COP21 como parte de la Delegación Oficial Peruana, un hito sin precedentes; (ii) elaboración de lineamientos para la vigilancia juvenil climática y ambiental desde los gobiernos regionales; (iii) incubación de un proyecto orientado a catalizar compromisos y medidas climáticas en centros educativos a nivel nacional.

4.5. PANORAMA DE DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

Se ha identificado varios desafíos para una mayor participación juvenil en las políticas relacionadas con el cambio climático, compartidos por la mayor parte de países. Por el lado del Estado, en primer lugar, es preciso fortalecer la institucionalidad del cambio climático en el sector público y darle autoridad y autonomía a la organización responsable frente a otros sectores. Segundo, que haya mayor transparencia y rendición de cuentas acerca de los procesos y criterios utilizados para definir políticas y planes relacionados con el cambio climático. Tercero, es preciso institucionalizar la participación juvenil en la formulación y validación de políticas públicas de cambio climático, con miras a que participen activamente

de la gobernanza del cambio climático, incluyendo el cumplimiento de las iNDC y otros acuerdos de adaptación y mitigación. Esto debería incluir financiamiento, marcos legales y espacios de diálogo, aunque la voluntad política de las autoridades de turno siempre es decisiva, aún teniendo todos estos elementos.

Asimismo, un enorme desafío es la distancia entre los discursos políticos, planes de desarrollo y estrategias, por un lado, y las prácticas y políticas con respecto a la participación juvenil. Las organizaciones políticas, medios de comunicación y la sociedad civil en general deberían ejercer mayor presión para que las autoridades cumplan con lo establecido, y no solo con lo mínimo indispensable, involucrando a los jóvenes en la gobernanza del cambio climático.

Por el lado de la sociedad civil, el mayor desafío identificado ha sido la falta de capacidades y conocimientos especializados de los jóvenes para poder incidir de manera sustancial y presentar propuestas. Asimismo, contar con mayor y mejor información acerca de los procesos en marcha para poder hacer seguimiento y analizar propuestas, lo cual depende también en gran medida de la transparencia por parte de los tomadores de decisiones. A nivel organizacional, hacen falta mayores recursos para dar sostenibilidad a las actividades de las OSC de jóvenes, incluyendo el seguimiento de acuerdos y la participación en actividades de rendición de cuentas, pero también de articulación entre organizaciones en función de una agenda clara cuando se inicien procesos como las iNDC.

Es importante también considerar que el sector privado y la cooperación internacional tuvieron acceso significativo a la formulación y validación de la iNDC en varios países. Los representantes de ciertos sectores empresariales clave, en países como Argentina y Perú, seguramente seguirán de cerca el cumplimiento de las iNDC en los próximos años. Asimismo, seguramente las organizaciones de la cooperación internacional como agencias de la ONU y algunas ONG internacionales seguirán ofreciendo su asesoramiento y colaboración a las autoridades. De manera adicional a los esfuerzos gubernamentales, un desafío es lograr que estas instituciones involucren e informen a los jóvenes, como individuos y como representantes de OSC, acerca de los avances en estos procesos, y soliciten sus opiniones y propuestas.

En el caso de Panamá y, sobre todo, Venezuela, hay desafíos particulares. La presión desde la sociedad civil es clave para que finalmente los gobiernos elaboren y presenten sus iNDC, pero en el caso de Venezuela también es notoria la debilidad y desconocimiento por parte de las organizaciones juveniles, que deberían ser parte de las acciones para presionar a las autoridades para producir las iNDC.

El inicio de la implementación de las iNDC, en el marco de lo acordado en París, significará la elaboración de planes y presupuestos concretos en cada país para alcanzar las metas propuestas. Esta es una oportunidad para instrumentalizar las estrategias de construcción y desarrollo de capacidades de las estrategias nacionales de cambio climático en programas y proyectos orientados a fortalecer la participación juvenil en temas de cambio climático.

Al mismo tiempo, esta es una oportunidad importante para ejercer presión desde la sociedad civil para una participación más significativa de los jóvenes en la gobernanza del cambio climático. Sin embargo, en la mayor parte de países se requiere urgentemente de la creación de capacidades, tanto en el plano de los conocimientos especializados como en el fortalecimiento organizacional. Asimismo, se requiere de fuentes adicionales de financiamiento para hacer posible una participación sostenida de los jóvenes en el cumplimiento de la agenda establecida en la COP21. Además de las acciones para fortalecer y empoderar a las organizaciones juveniles, para lograr el progreso en el mediano y largo plazo se requiere también de mayor inversión en programas de educación y concientización ciudadana acerca del cambio climático y temas ambientales.

Otra importante oportunidad es que, en los países donde hubo consultas, estos mismos espacios podrían institucionalizarse sobre la base de los actores convocados, y luego gradualmente expandirse, con miras que tengan mayor incidencia en la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas sobre cambio climático.

Asimismo, los estudios confirman que, si bien sus capacidades son aún incipientes, está surgiendo una nueva ola de organizaciones juveniles orientadas a temas ambientales y de cambio climático en América Latina y el Caribe. La implementación de las iNDC puede ser una oportunidad importante para concentrar sus esfuerzos y la construcción de capacidades, así como estrechar lazos de aprendizaje, cooperación y aprendizaje Sur-Sur. En particular, urge mostrar las buenas prácticas de organizaciones juveniles pertinentes de otros países de la región a la juventud de los países donde estas son relativamente más débiles, como es el caso actual de Venezuela. Cabe, en este contexto, empezar a identificar oportunidades nacionales e internacionales de aprendizaje entre jóvenes que participan en la agenda de sostenibilidad ambiental, con los que no, para fortalecer las organizaciones, movimientos, redes, y bloques juveniles en temas de cambio climático en la región.

Pensando en el marco global, para cada país el contexto actual de redefinición de la agenda de cambio climático, donde ya se ha identificado a actores nacionales jóvenes, es una oportunidad para empezar a institucionalizar la participación juvenil en los procesos de negociaciones internacionales, asegurando una cuota joven como parte de la delegación oficial en las próximas COP.

4.6. LECCIONES PARA LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN LA GOBERNANZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO AL 2030 EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Sobre la base de los desafíos y oportunidades de los países estudiados, presentados en la sección anterior, a continuación se proponen algunos lineamientos que pueden fortalecer la participación juvenil en el cambio climático a 2030 en América Latina y el Caribe.

Para fortalecer la participación juvenil en la gobernanza de cambio climático:

- ✓ Estimular una actitud de ambición en la juventud, para trascender del camino de 2°C al de 1.5°C, sobre la base del potencial de mitigación que encierra la región.
- ✓ Disponer de información técnico-científica en las lenguas existentes de la región para multiplicar el alcance del tema, así como elaborar versiones de divulgación más amplia de los hallazgos científicos pertinentes para las políticas.
- ✓ Establecer mecanismos de cooperación Norte-Sur y Sur-Sur para incrementar conocimientos sobre los procesos de negociaciones internacionales y ciencia, mitigación y adaptación al cambio climático, a través de la implementación de iniciativas de educación no formal de corta duración, promovidas por actores estatales y no estatales, bajo alianzas sólidas.
- ✓ Integrar los acuerdos que resulten en los procesos de negociaciones internacionales en los planes de desarrollo y políticas de Estado, y en la institucionalidad ambiental y de juventudes de los países.
- ✓ Incrementar el volumen financiero de cooperación internacional dirigido al ámbito de desarrollo de capacidades, con énfasis en niños y niñas, adolescentes y jóvenes.
- ✓ Crear en cada país marcos normativos y no-oficiales de apoyo a las iniciativas de empoderamiento y capacitación juvenil, en el mediano y largo plazo, involucrando no sólo al Estado, sino también a la sociedad civil organizada, academia y sector empresarial.
- ✓ Crear sistemas de información e indicadores para medir y hacer seguimiento a nivel regional, nacional y subnacional de la participación de grupos sociales, como juventudes, dentro de procesos de políticas sobre cambio climático.

Para fortalecer la participación juvenil en el cumplimiento de las iNDC en particular:

- ✓ Con ayuda de la cooperación internacional y otros actores influyentes, ejercer presión para que los gobiernos fortalezcan y prioricen la participación de los actores de la sociedad civil -con especial énfasis en las juventudes - en las etapas de formulación, implementación y seguimiento de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.
- ✓ Desde las OSC, centros educativos y organizaciones políticas, promover la formación de cuadros de jóvenes líderes y programas de liderazgo.

Para lograr incidencia en los procesos nacionales de políticas relacionados con cambio climático:

- ✓ Involucrar a los jóvenes y otros actores en la identificación de temas relevantes al cambio climático que sean presentes en la agenda pública, y promover una corriente de opinión multi-actores que visibilice los impactos del cambio climático en temas como incremento de la pobreza monetaria y/o multidimensional como consecuencia a una mayor vulnerabilidad frente al cambio climático de las poblaciones vulnerables, lo que podría permitir poner el tema en agenda más rápidamente.
- ✓ Con el apoyo de medios de comunicación responsables, desarrollar campañas de concientización nacionales sobre el tema de CC, que involucren activamente y horizontalmente a todos los principales actores relacionados con la problemática.
- ✓ Continuar las alianzas y soporte a las agencias de cooperación internacional, y el Sistema de Naciones Unidas en particular. La cooperación internacional y los programas del SNU han jugado un rol importante en varios países de la región, especialmente en el desarrollo de la institucionalidad del sector ambiental.

Sobre la relación de los gobiernos latinoamericanos con la participación juvenil en temas de CC:

- ✓ Perfeccionar los marcos normativos y espacios oficiales existentes para la participación juvenil, buscando una relación sostenible y basada en el diálogo informado por evidencia.
- ✓ Identificar a los jóvenes como un actor medular, y con derechos, en la discusión y acción climática, dotando y movilizand recursos monetarios y no monetarios para promover su participación significativa en temas de cambio climático.
- ✓ Impulsar que los jóvenes científicos y funcionarios de los gobiernos interactúen de mejor forma con las organizaciones juveniles de sus países, con el ánimo de reorientar el tipo de participación juvenil.
- ✓ Incorporar buenas prácticas de participación juvenil en temas de cambio climático en su gestión, de acuerdo a sus circunstancias nacionales.

Para ir más allá de un tipo de participación instrumental o simbólica de los jóvenes en las políticas públicas en América Latina:

- ✓ Con miras a hacer posibles situaciones de manejo pluralista de las políticas públicas sobre cambio climático, fomentar una línea de carrera en donde jóvenes con conocimientos, competencias y experiencia puedan ir creciendo en el sector público, y en el futuro catalizar la implementación de iniciativas a la medida de las potencialidades de las juventudes.
- ✓ Hacer transversal la participación de las juventudes en la definición de las políticas y medidas de política pública.
- ✓ Mejorar los mecanismos de financiamiento, y diversificar las fuentes, para el desarrollo de iniciativas juveniles, que impliquen crear capacidades propias en las iniciativas y organizaciones juveniles.





REFERENCIAS

- Arnstein, Sherry (1969) "A Ladder of Citizen Participation," AIP Journal, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.
- Bazán, Mario (2013) "La regionalización en el Perú: Un análisis de la reforma del gobierno regional de Junín 2008-2009 desde el enfoque de Desarrollo Sostenible". (Disertación de Maestría). Tesis para optar por el grado de Magíster en Desarrollo Ambiental. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Lima, 2013.
- Buhr, Katarina, Susanna Roth y Peter Stigson (2014) "Climate Change Politics through a Global Pledge-and-Review Regime: Positions among Negotiators and Stakeholders". Sustainability. 2014. Número 6. Disponible en: <http://www.mdpi.com/2071-1050/6/2/794>
- Bulkeley, Harriet, y Peter Newell (2010) "Governing Climate Change". New York: Routledge.
- Chambers, Robert (1995), "Poverty and livelihoods: whose reality counts?" Environment and Urbanization, Vol. 7, No. 1, April 1995.
- Checkoway, Barry, y Lorraine Gutiérrez (2006) "Youth Participation and Community Change: An Introduction" Journal of Community Practice Vol. 14, No. 1/2, 2006, pp. 1-9. The Haworth Press.
- Climate Policy Observer (2015) "INDC. Open and Shut". Island of San Giorgio Maggiore: International Center for Climate Governance. Disponible en: <http://climateobserver.org/open-and-shut/indc/>
- Dewulf, Art, Sander Meijerink, y Hens Runhaar (2015) "The governance of adaptation to climate change as a multi-level, multi-sector and multi-actor challenge: a European comparative perspective" Editorial para la edición especial en el Journal Water and Climate Change, 2015. Repositorio Radboud University Nijmegen.
- Edwards, Guy (2011) "La sociedad civil latinoamericana construye puentes en la conferencia de cambio climático en Durban". Artículo online, Intercambio Climático. Sábado, 03 Diciembre 2011. Plataforma Climática Latinoamericana. Disponible en: <http://intercambioclimatico.com/es/inicio/item/396-951a-sociedad-civil-latinoamericana-construye-puentes-en-la-conferencia-de-cambio-climatico-en-durban.html>
- Edwards, Guy (2011) "La sociedad civil latinoamericana construye puentes en la conferencia de cambio climático en Durban". Artículo online, Intercambio Climático. Sábado, 03 Diciembre 2011. Plataforma Climática Latinoamericana. Disponible en: <http://intercambioclimatico.com/es/inicio/item/396-951a-sociedad-civil-latinoamericana-construye-puentes-en-la-conferencia-de-cambio-climatico-en-durban.html>
- EU CoE Youth Partnership Team (2014) "Revisiting youth participation: current challenges, priorities and recommendations" Disponible en: http://ppj-eu.coe.int/documents/1017981/7495153/Consolidated+pers_reflection+group.pdf/5d365dac-4ba0-4fd9-85bf-0785e09e3631
- Figuroa, María Josefina (2014) "Is a breakthrough on climate change governance on the horizon? From Knowledge to Governance of Climate action" Presentación en Copenhagen Business School. International Conference Climate Change in Transport. Working Group III contribution to the IPCC Fifth Assessment Report. IPCC. Karlsruhe, Alemania.
- Forbrig, Joerg (2005) "Introduction" En: Forbrig (ed) "Revisiting youth political participation" Strasbourg: Council of Europe Publishing
- Frank, Kathryn (2006) "The Potential of Youth Participation in Planning" Journal of Planning Literature, Vol. 20, No. 4, Mayo del 2006.
- Fröhlich, Jannes y Jörg Knieling (2013) "Conceptualising Climate Change Governance". En: J. Knieling and W. Leal Filho (eds.), Climate Change Governance, Climate Change Management, DOI: 10.1007/978-3-642-29831-8_2. Springer-Verlag: Berlin, Heidelberg.
- Fullerton, John (2015) "Regenerative Capitalism: How Universal Principles And Patterns Will Shape Our New Economy" Capital Institute, Abril 2015. Disponible en: <http://capitalinstitute.org/wp-content/uploads/2015/04/2015-Regenerative-Capitalism-4-20-15-final.pdf>
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (eds.) (2003) "Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance (The Real Utopias Project)". Verso Publishing.
- Giddens, Anthony (2008) "The politics of climate change: National responses to the challenge of global warming". Documento de Trabajo. Londres: Policy Network. Disponible en: http://www.policy-network.net/uploadedFiles/Publications/Publications/The_politics_of_climate_change_Antony_Giddens.pdf
- Global Governance Monitor (2014) "Climate change: Scope of the challenge". Documento online. Disponible en: <http://www.cfr.org/global-governance/global-governance-monitor/p18985#!/climate-change?printId=4319>
- Hale, Thomas (2013) "How the UNFCCC Can Drive Climate Ambition in Advance of a Treaty: Record, Review, Reinforce, Recruit". Blavatnik. School of Government. Oxford: University of Oxford. Disponible en: <http://www.bsg.ox.ac.uk/sites/www.bsg.ox.ac.uk/files/documents/2013-10%20UNFCC%20Policy%20Memo.pdf>
- Hart, Roger (1992) "Children's Participation: From tokenism to citizenship" UNICEF ICDC, Florencia. Innocenti Essay 4.
- Hart, Stuart and Mark Milstein (2003) "Creating sustainable value". Academy of Management Executive, 2003, Vol. 17, No. 2.
- Hilhorst, Thea. and Irene Guijt (2006) "Participatory Monitoring and Evaluation: A Process to Support Governance and Empowerment at the Local Level" Documento de Trabajo guía. Países Bajos: Royal Tropical Institute (KIT).

Höhne, Niklas, Christian Ellerman y Lina Li (2014) "Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional en el marco de la CMNUCC". Iniciativa Internacional de Protección del Clima. GIZ.

Hopenhayn, Martín (2004) "Participación Juvenil y Política Pública: Un modelo para armar" Trabajo presentado al congreso de asociaciones latinoamericanas de población (ALAP), realizado en Caxambú, Brasil, del 18 al 20 de Septiembre del 2004.

IDEI (2014) Conferencia sobre cambio climático. "COP20: las perspectivas y los temas críticos para el Perú". Lima: IDEI, KAS y SPDA.

IPCC (2015) "Climate Change 2014 - Mitigation O Climate Change", 5th Assessment Report. Intergovernmental Panel on Climate Change, Working Group III. Cambridge University Press. Disponible en: <http://www.ipcc-wg3.de/assessment-reports/fifth-assessment-report>.

Krauskopf, Dina (1998) "Participación Social y Desarrollo en la Adolescencia" Segunda edición 1999. San José: Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Mathiason, John (2012) "Managing Climate Change: The Biggest Challenge to Global Governance Ever" Presentación preparada para el Coloquio sobre Tensiones en la Gobernanza Global, Universidad de Delaware, Marzo 16 del 2012.

Metz, Bert (2013) "Making a Pledge and Review system work: national green growth plans, policies and a different approach to equity". Workshop: Building the Hinge: Reinforcing National and Global Climate Governance Mechanisms. Neemrana: Cambridge University Press.

MINAM (2015) "Construyendo participativamente la contribución nacional: propuesta del Perú (INDC) para consulta pública". Lima: MINAM. Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/contribucion-INDC21.pdf>

Naciones Unidas (1996) "Programa de Acción Mundial para los Jóvenes" Nueva York: Naciones Unidas.

Pacja (2015) "INDCs: A Handbook for Practitioners". Cairo: Pan African Climate Justice Alliance.

Pasteur, Katherine and Jutta Blauert (2000) "Participatory Monitoring and Evaluation in Latin America: Overview of the Literature with Annotated Bibliography". IDS Development Bibliography No. 18. Brighton: Institute of Development Studies.

Pateman, Carole (2012) "Participatory Democracy Revisited". Perspectives on Politics, Vol 10, Issue 01. Marzo 2012, pp 7-19.

PNUD (2014) "Estrategia del PNUD para la Juventud, 2014-2017". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York: Naciones Unidas.

Robinson, John (2004) "Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development" Ecological Economics 48 (2004) 369-384.

Serageldin, Ismael (1996) "Sustainability and the Wealth of Nations: First steps in an ongoing journey". Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series N.º 5, Washington D.C.: The World Bank.

Shaw, Christopher, y Brigitte Nerlich (2015) "Metaphor as a mechanism of global climate change governance: A study of international policies, 1992-2012". En: Ecological Economics 109 (2015) 34-40.

United Nations Programme on Youth (2010) "World Youth Report: Youth and Climate Change" Nueva York: Naciones Unidas.

UNFCCC (2015) "Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)". UNFCCC. Disponible en: http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php

Winsvold, M., Stokke, K. B., Klausen, J. E., & Saglie, I.-L. (2009) "Organizational learning and governance in adaptation in urban development". En: W. N. Adger, I. Lorenzoni & K. L. O'Brien (Eds.), Adapting to climate change. Thresholds, values, governance (pp. 476-490). Cambridge: Cambridge University Press.

Wong, Naima, Marc Zimmermann y Edith Parker (2010) "A Typology of Youth Participation and Empowerment for Child and Adolescent Health Promotion". Am J Community Psychology (2010) 46:100-114.

World Resources Institute (2015) "Designing and Preparing Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)". PNUD. Washington DC: World Resources Institute.

REFERENCIAS POR CASOS DE ESTUDIO

ARGENTINA

Carta de pedido de información a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable presentado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales:
file:///C:/Users/Carlos/Desktop/SAyDS_Contribuciones_Nacionales1.pdf

Nota: Las 10 ideas contra el cambio climático que analiza la Nación :
http://www.lavoz.com.ar/ambiente/las-10-ideas-contr-el-cambio-climatico-que-analiza-la-nacion?cx_level=loginfb#_

Proyecto de Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=13991>

Contribuciones Previstas y Determinadas en los medios de comunicación: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=14355>

Ambiente convocó a los distintos organismos gubernamentales a enriquecer el debate por el cambio climático: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=14024>

FARN solicitó información sobre contribuciones al cambio climático: <http://farn.org.ar/archives/17826>

Ambiente convocó al sector privado a enriquecer el debate por el cambio climático: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=14020>

Reuniones Sectoriales Contribuciones Previstas y Determinadas: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=14010>

COP21: Esperamos la propuesta de Argentina: <http://claves21.com.ar/cop21-propuesta-argentina-paris/>

UE insta a países como Brasil y Argentina a presentar compromisos climáticos: <http://noticias.terra.com/ciencia/ue-insta-a-paises-como-brasil-y-argentina-a-presentar-compromisos-climaticos,34392e1cd74c439e918e749093fe8359fsadRCRD.html>

COSTA RICA

Alpizar, W. (2015). "2011 INDC Costa Rica: A summary of the process". Dirección de Cambio Climático, Costa Rica.

Boza, E. &. (2009). "Percepciones y representaciones de la democracia en las personas jóvenes adultas costarricenses". Revista de Derecho Electoral.

Carpio, M. &. (2006) "Espacios de Participación Ciudadana Adolescente en Costa Rica".

Castro, A. M. (2012). "Democracia y ciudadanía activa: Valores y Prácticas". San José: CR: Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

Embajada de Francia en Costa Rica (2015) "COP21, ¿Qué es?"

Gobierno de Costa Rica (2015) "Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional de Costa Rica".

Granados, A. & Madrigal, R. (2014) "Posiciones del Estado de Costa Rica ante las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COPs)". FES COSTA RICA.

Granados, A. (2012) "Visión de Jóvenes Costarricenses sobre un Posicionamiento Centroamericano en Cambio Climático". Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert.

INEC (2014) "Encuesta Continua de Empleo: Indicadores del Mercado Laboral Costarricense".

Jimenez, R. et al. (2011) "Políticas de cambio climático en Costa Rica, integrando esfuerzos para asumir los retos". Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo, UNED.

Jiménez, R. et al. (2011) "Políticas de cambio climático en Costa Rica, integrando esfuerzos para asumir los retos."

Meza, T. (2009) "Origen y Características Geológicas de Costa Rica".

Ministerio de asuntos Exteriores y Cooperación (2015) "Ficha País República de Costa Rica".

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2008) "Informe del Estado Costarricense con respecto a la Resolución 7/23 del Consejo de Derechos Humanos"

Oreamuno, G. A. (2010) "Análisis legal de la participación ciudadana en Costa Rica"

PND (2006) "Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010".

PNUD (2007) "Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. Lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido". New York: USA: PNUD.

PNUD (2014) "PNUD resalta apuesta temprana de Costa Rica por educación, salud y seguridad social".

Programa Estado de la Nación (2011) "El desafío de enfrentar el cambio climático". En: Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2013) "Cuarto Informe Estado de la Educación". San José: Editorama.

Programa Estado de la Nación (2014) "Equidad e integración social".

Programa Estado de la Nación (2013) "Veinte años después: El desarrollo humano de Costa Rica en perspectiva comparada (1994-2013)".

Raventós Vorst, et al. (2005) "Abstencionistas en Costa Rica : ¿Quiénes son y por qué no votan?". San José, C.R.: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

SEGIB (2013) "Secretaría General Iberoamericana". Recuperado de: Costa Rica lidera iniciativa para que los jóvenes participen en propuestas sobre el cambio climático: <http://segib.org/es/node/6063>

SEGIB (2014) "Secretaría General Iberoamericana". Recuperado de: Costa Rica promueve Corresponsabilidad Intergeneracional con Cambio Climático: <http://segib.org/es/node/9909>

PARAGUAY

PNUD (2006) "Innovación productiva y reducción de pobreza".

Japan International Cooperation Agency (2013) "El mejoramiento de Vida en Paraguay"

Scribano, Rossana. Agricultura Sostenible. Revista digital de políticas públicas. En línea
<http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2014/05/Rossana-Scribano.pdf>

« Avance de la deforestación en Paraguay» ABC Color.
Consultado el 20 de Octubre de 2015

«Paraguay es líder mundial en producción de energía limpia». Última Hora. Consultado el 18 de septiembre de 2015.

«Paraguay crece 14,5% y se sitúa tercero a nivel mundial». Última Hora. Consultado el 18 de Septiembre de 2015.

Secretaría de la Juventud (2014) "Informe de Gestión 2014".

SEAM (2014) "Informe de deforestación" 2014.

« Avance de la deforestación en Paraguay» ABC Color.
Consultado el 2015

PNUD (2011) "Evaluación de flujos de inversión y financieros para la Adaptación y la Mitigación"

PANAMÁ

Contraloría Panamá (2010) Obtenido de INEC.

MEDUCA, U. (Julio 2014). "Informe de Revisión Nacional de Educación para Todos (ETP) 2015"

MINSA (2015) "Análisis de Situación de Salud"

Panamá, C. G. (Agosto 2014) "Encuesta de Mercado Laboral"

PNUD (2014) "Informe Nacional de Desarrollo Humano". Panamá.

UNICEF. (s.f.). UNICEF .

VENEZUELA

Sánchez J. (2005) "Primera Comunicación Nacional en Cambio Climático de Venezuela". Caracas. Ediciones Cooperativa Prographic. P.p 7

Siso, G; Moreno de Siso, C. (2012) "Superficies y Límites". En: Dime cómo es Venezuela (1, 7) Caracas: Ediciones Atlántico.

Anónimo (2012) "Venezuela será vulnerable a los efectos del cambio climático de fin de siglo. 19 de Noviembre de 2012" En: El Universal Sitio web: Venezuela Vulnerable ante los cambios climáticos Consultado el 30 de Octubre de 2015.

Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019 (28 de Septiembre 2013). Plan de la Patria 2013-2019 Consultado el 15 de Octubre de 2015.

Anónimo (2015) "Separan ministerio de Ecosocialismo Hábitat y Vivienda". 11/11/2015, En: El nacional Sitio web:
http://www.el-nacional.com/sociedad/Separan-ministerio-Ecosocialismo-Habitat-Vivienda_0_606539384.html

Anónimo (2015) "Anuncian creación del Ministerio del Ecosocialismo y aguas". 11/11/2015, En: El universal Sitio web:
<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/150324/anuncian-reacion-del-ministerio-del-ecosocialismo-y-aguas>

Jefe de Prensa (2012) "Gobierno adopta estrategias ante la adaptación al cambio climático". 11/11/2015, En: Ministerio de la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología Sitio web:
<http://www.mpeuct.gob.ve/actualidad/noticias/gobierno-nacional-adopta-nuevas-estrategias-ante-la-adaptacion-y-mitigacion-del>

TELESUR (2013) "Venezuela fijó posición en convención de la ONU sobre cambio climático". 11/11/2015, En: Aporrea Sitio web:
<http://www.aporrea.org/actualidad/n240398.html>

Castillo, E. (2014) "Venezuela se prepara para un nuevo acuerdo mundial sobre el clima". 11/11/2015, En: Ministerio de la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología Sitio web:
<http://www.mpeuct.gob.ve/actualidad/noticias/venezuela-se-prepara-para-un-nuevo-acuerdo-mundial-sobre-el-clima>

Anónimo (2014) "Gobierno presenta ante la UE planes de mitigación y adaptación al cambio climático". 11/11/2015, En: Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica Sitio web:
<http://www.corpoelec.gob.ve/noticias/gobierno-presenta-ante-la-ue-planes-de-mitigacion-y-adaptacion-al-cambio-climatico>

La Radio del Sur (2013) "Venezuela será sede de la Reunión Ministerial Previa a la Cumbre de Cambio Climático del 2014". 11/11/2015, En: Correo Orinoco Sitio web:
<http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/venezuela-sera-sede-de-reunion-ministerial-previa-a-cumbre-cambio-climatico-2014/>

Edwards, Guy, Michael Murphy y Paola Eisner (2014) "La Cumbre Climática de Venezuela en 2014 enfrenta crisis de credibilidad". 11/11/2015, En: Valorando Naturaleza Sitio web:
http://www.valorandonaturaleza.org/noticias/la_cumbre_climatica_de_venezuela_en_2014_enfrenta_crisis_de_credibilidad

Contreras, Denis (2015) "¿En la COP 21! Venezuela asumirá retos para contrarrestar cambio climático". 11/11/2015, En: Ministerio del Poder Popular para la Información y Comunicación Sitio web:
<http://www.rnv.gob.ve/en-la-cop-21-venezuela-asumira-retos-para-contrarrestar-cambio-climatico/>

Anónimo (2015) "Venezuela ocupa Vicepresidencia del Grupo de Trabajo II sobre Cambio Climático". 11/11/2015, En: Diario +Verde Sitio web:
<http://noticias.masverdedigital.com/venezuela-ocupa-vicepresidencia-del-grupo-de-trabajo-ii-sobre-cambio-climatico/>



ANEXO: RUTA DE LA INVESTIGACIÓN

Para responder la pregunta de investigación del estudio y verificar la hipótesis, se propuso a los investigadores seguir los siguientes pasos en cada país.

1.1. Definir las grandes características del proceso de definición de la iNDC

Cada proceso de políticas es complejo y único, pero para fines de hacer los estudios comparables es importante empezar por caracterizar los procesos en grandes categorías. Se propone empezar por distinguir entre procesos abiertos y cerrados a la participación ciudadana en la definición de las iNDC. Luego, es importante documentar las etapas y actores de cada proceso de consulta abierto. Al mismo tiempo, es importante distinguir hitos que pudieran dar pistas sobre lo ocurrido en los procesos cerrados. De manera complementaria, es preciso identificar interacciones entre estos procesos nacionales y procesos internacionales.

1.2. Mapear los principales actores, incluyendo el rol de los jóvenes y sus organizaciones

La revisión bibliográfica y las entrevistas deben permitir un buen entendimiento de los actores involucrados en cada proceso, de sus motivaciones y roles, y de la incidencia lograda en los resultados finales.

Aquí se propone un análisis o mapeo de actores que considera los diversos agentes con intereses y/o influencia en el desempeño del proceso de definición de las iNDC, y se les clasifica según el tipo de actor (público, privado, sociedad civil en general, sociedad civil-jóvenes, y actores externos como las agencias de cooperación); si es que son *favorables*, *opuestos* o *neutrales* respecto de los objetivos de establecer las iNDC con metas ambiciosas; y por el grado de influencia percibido.

Con esto se está recogiendo las dimensiones más fundamentales encontradas en varias metodologías de análisis de actores, como el *stakeholder analysis* y el mapeo político. Se incluye en esta categoría a individuos y organizaciones que persiguen intereses particulares

Nivel de influencia/Posición frente a objetivo de iNDC ambiciosa	A favor	Neutral	En contra
SECTOR PÚBLICO			
Alta influencia			
Mediana influencia			
Baja influencia			
SOCIEDAD CIVIL			
Alta influencia			
Mediana influencia			
Baja influencia			
SOCIEDAD CIVIL – JÓVENES			
Alta influencia			
Mediana influencia			
Baja influencia			
SECTOR PRIVADO			
Alta influencia			
Mediana influencia			
Baja influencia			
ACTORES EXTERNOS			
Alta influencia			
Mediana influencia			
Baja influencia			

Elaboración: Gonzalo Alcalde y Pasko Kisic, FORO Nacional/Internacional.

1.3. Cronología del proceso

También es necesario usar la información obtenida para trazar una línea de tiempo que muestre, mes a mes, los principales hitos que dieron forma al diseño y formulación de las iNDC, y con los principales hitos en la participación juvenil que incidieron o buscaron incidir en este proceso y procesos relevantes.

Ejemplo:

2015						
HITOS/MES	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Proceso iNDC	Inicio	Evento cerrado A		Evento B	Publica iNDC	
Participación Juvenil		Reunión de coordinación		Organización YZ participa en Evento B		

1.4. Indicadores para el seguimiento y análisis

1.4.1. Contexto nacional

Registrar, de manera resumida, niveles de Educación; Salud y bienestar; Empleo; Participación política; y Participación cívica, para la juventud en cada país. El punto de partida son los valores para cada categoría consignados en el Informe de Metodología del Commonwealth Youth Development Index (YDI, abril 2013), que contiene información a 2012. Para cada categoría se consignan entre dos y cinco indicadores, y para casi todos ellos ya hay valores para los países latinoamericanos seleccionados para nuestro estudio.

Es importante que cada investigador procure consignar los datos más recientes para cada categoría que estén disponibles para su país, lo cual puede involucrar recurrir a fuentes y definiciones adicionales a lo contenido en el YDI.

1.4.2. Caracterización de la participación juvenil

De acuerdo con lo expresado en el marco conceptual para este documento, los enfoques de “escaleras de participación” son útiles para caracterizar y analizar los procesos de participación juvenil. Sin embargo, algunos autores han buscado enriquecer este tipo de enfoque, y en este estudio proponemos como referencia la pirámide TYPE de Wong, Zimmermann y Parker (2010), quienes enfatizan el empoderamiento y la colaboración.¹

La pirámide TYPE (“Typology of Youth Participation and Empowerment”) no solo incluye una perspectiva desde la juventud, sino también la importancia de interacción entre jóvenes y adultos, y destaca la conveniencia de esquemas de interacción, diálogo y colaboración, antes que de plena autonomía juvenil para impulsar las políticas.

Los cinco tipos de involucramiento dentro de este marco de empoderamiento son:

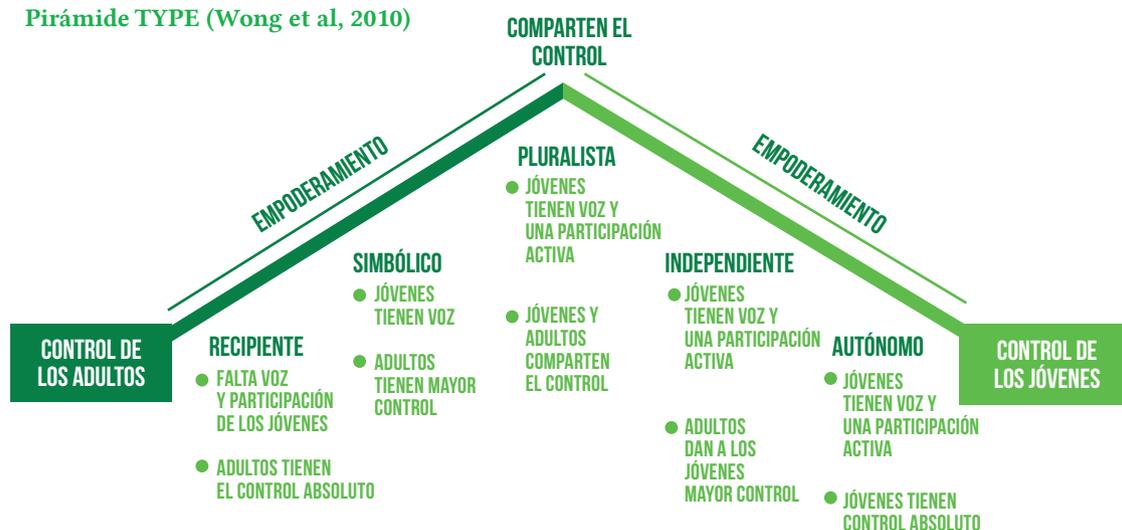
- 1 Recipiente/Instrumental (*vesse/l*).
- 2 Simbólica (con voz).
- 3 Pluralista.
- 4 Independiente.
- 5 Autónoma.

En este esquema, el mayor empoderamiento en un proceso de políticas públicas no necesariamente es determinado por mayor control juvenil, sino en el caso del control compartido de las políticas que son objeto de la participación.

¹ El artículo completo está disponible, en inglés, para los investigadores a pedido desde Libélula.

Entonces, es importante que cada investigador analice y caracterice a la participación en el proceso de cada país según estas categorías. En los casos en que haya habido varios eventos o subprocesos con participación juvenil, es importante también caracterizar cada uno de estos según esta escala.

GRÁFICO 1:
Pirámide TYPE (Wong et al, 2010)



1.4.3. Marco de indicadores sobre oportunidades, iniciativa e incidencia

Tomando como referencia algunos marcos de seguimiento de la participación juvenil propuestos para proyectos y programas², se propone un marco de seguimiento y análisis de los procesos nacionales en función de tres categorías: Oportunidades institucionales, Liderazgo e iniciativa juvenil, e Incidencia. Para cada indicador a continuación, se asignará un valor de 1 a 5 y se complementará esta apreciación cuantitativa con comentarios sucintos y bien fundamentados sobre cada proceso nacional de las iNDC y actividades pertinentes:

ESCALA:

- 1 = No describe la experiencia del proceso nacional de desarrollo de la INDC en absoluto
- 2 = Describe en algo la experiencia
- 3 = Describe moderadamente la experiencia
- 4 = Sí describe la experiencia
- 5 = Describe con mucha precisión la experiencia en este proceso
- NA = No es aplicable
- NS = No lo sé

² Por ejemplo, el Youth Engagement Toolkit: Evaluation Tool, de Canadá, entre otros.

Categoría 1: Oportunidades institucionales

Para la organización pública responsable de llevar a cabo el proceso de INDC (ministerio, agencia, etc.):

I1: Existe un marco normativo o plan vigente para promover/orientar la participación juvenil en las actividades de la organización

I2: Existen personas dedicadas a apoyar el involucramiento activo de los jóvenes en los procesos de consulta y similares

I3: Existen recursos financieros disponibles para apoyar el involucramiento activo de los jóvenes en esta u otras consultas y procesos de toma de decisiones

I4: Existe información dirigida a jóvenes acerca de los procesos de políticas sobre cambio climático, y la información está disponible

I5: Ha habido consultas y/o talleres dirigidos a jóvenes en el marco de la definición de las iNDC

I6: En 2015 ha habido consultas y/o talleres dirigidos a jóvenes en el marco general de las políticas sobre CC

I7: Ha habido apertura y receptividad para informar y reunirse con jóvenes acerca de los iNDC, más allá de consultas o talleres sobre iNDC o CC en general

Categoría 2: Liderazgo e iniciativa juvenil

I8: Existen organizaciones o alianzas juveniles que han estado activamente observando y analizando el tema de las iNDC

I9: Existen líderes juveniles que han estado activamente observando y analizando el tema de las iNDC

I10: Desde la sociedad civil se han generado espacios para el diálogo entre jóvenes sobre el proceso de las iNDC, independientemente del proceso gubernamental

I11: Jóvenes y organizaciones de jóvenes han formulado propuestas concretas sobre las iNDC y las han hecho públicas

I12: Los jóvenes han compartido sus propuestas y opiniones sobre las iNDC y asuntos relevantes con adultos de organizaciones de la sociedad civil/academia

I13: Los jóvenes han compartido sus propuestas y opiniones sobre las iNDC y asuntos relevantes con tomadores de decisiones del sector público

Categoría 3: Incidencia

I14: Los tomadores de decisiones y portavoces organizacionales encargados del proceso de las iNDC han reconocido o mencionado las propuestas y actividades juveniles sobre las iNDC y políticas de CC

I15: Los documentos relacionados con el proceso de iNDC han reconocido/mencionado las propuestas y actividades juveniles sobre las iNDC y políticas de CC

I16: El documento oficial sobre las iNDC menciona la importancia/rol de la participación juvenil en general en los procesos de políticas de CC presentes y futuros

I17: El documento oficial sobre las iNDC refleja propuestas/aportes de las/los jóvenes en el proceso de consulta, incluyendo resultados generales de talleres donde participaron jóvenes y otros actores

A continuación, un ejemplo de aplicación de este marco en una fila de una tabla de seguimiento de indicadores:

INDICADOR	EVALUACIÓN	COMENTARIO
En 2015 ha habido consultas y/o talleres dirigidos a jóvenes en el marco general de las políticas sobre CC	1 2 3 4 5 NS NA	En enero se realizó el taller A sobre los temas B y C, en la capital, organizado por el Ministerio D, pero luego ya no hubo más eventos que convoquen explícitamente a jóvenes.



INVESTIGADORES PRINCIPALES:

GONZALO ALCALDE

Es investigador principal de FORO Nacional Internacional, así como docente de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Obtuvo el PhD en Políticas Públicas de la Universidad de Texas-Austin (2009), y en años recientes ha sido consultor e investigador en temas de cooperación internacional para el desarrollo, descentralización, y gobernabilidad democrática con el Sistema de Naciones Unidas, sector público, y organizaciones peruanas e internacionales.

PASKO KISIC

Es investigador asociado a FORO Nacional Internacional. Bachiller en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como coordinador de estudios y consultas para el Proyecto Agenda Perú +20, consultor para organismos nacionales e internacionales, y miembro del equipo evaluador del Think Tank Initiative, iniciativa global para el desarrollo institucional de centros de investigación, impulsado por el International Development Research Centre de Canadá.

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN:

Carlos Amanquez, Argentina

Karina Poveda, Costa Rica

Patricia Rogers, Panamá

María Rodas, Paraguay

Alonso Tufino, Perú

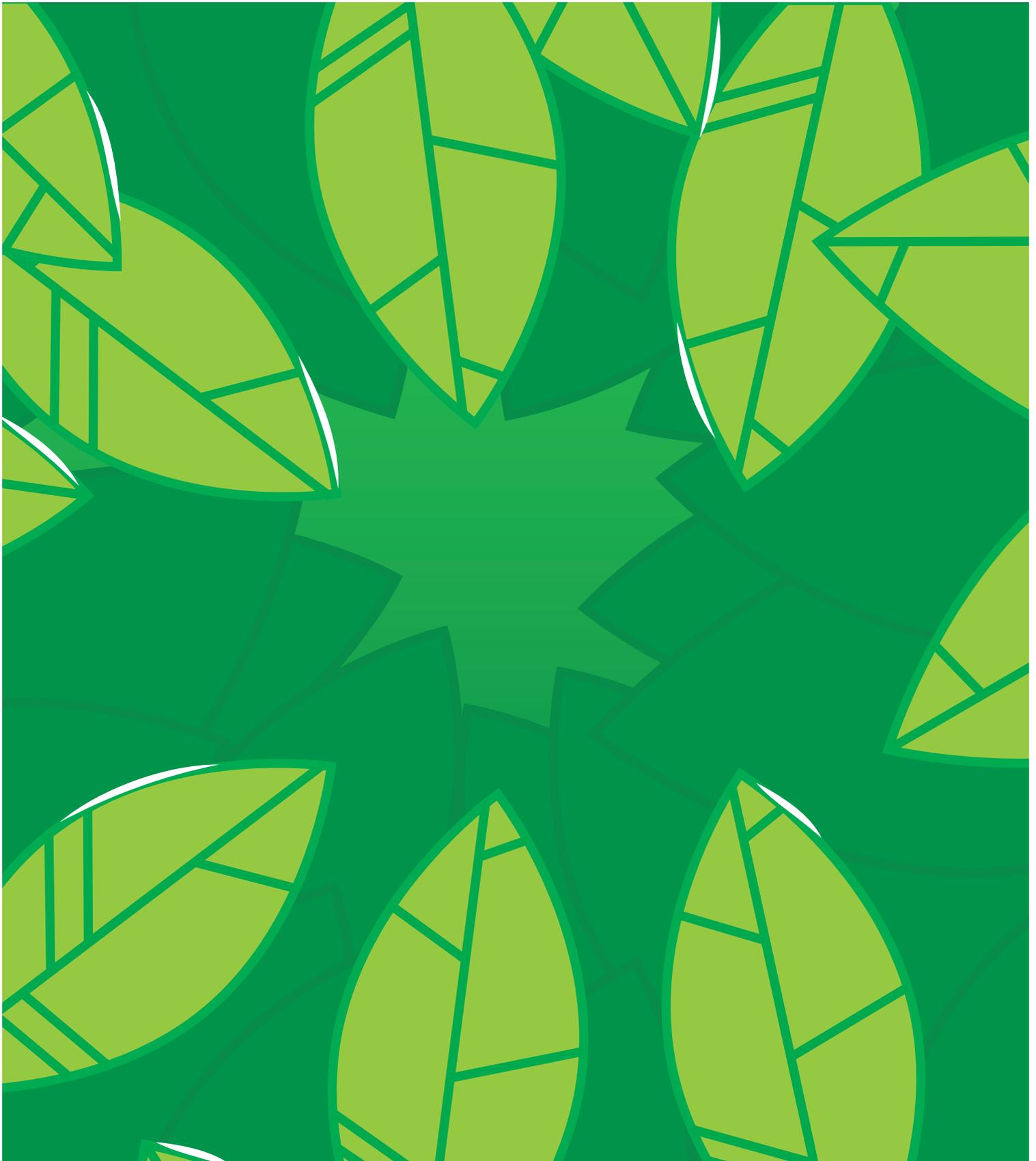
Luis Esparza, Perú

Miguel Sanchez, Venezuela

GESTIÓN DE LA INVESTIGACIÓN:

Melissa Ingaruca, Libélula, Perú

Alonso Tufino, Libélula, Perú



EKLA

Programa Regional Seguridad
Energética y Cambio Climático
en América Latina

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Contacto: Dr. Christian Hübner
Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina

+51 1 320 2870
Calle Cantuarias 160 Of. 202, Miraflores
Lima 18, Perú

www.kas.de/energie-klima-lateinamerika
Energie-Klima-La@kas.de