



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced_cl

Informe N°1419

Sustentabilidad

11/04/2022

Una gobernanza de actores subnacionales y no estatales para la acción climática: El caso de ACA Chile

Mariann Breu¹

Uri Colodro²

Florencia Morales³

Novedades

11/04/2022

Sustentabilidad

Una gobernanza de actores subnacionales y no estatales para la acción climática: El caso de ACA Chile

21/03/2022

Política

Algunas preguntas sobre dignidad humana en la nueva Constitución

03/03/2022

Política

Solidaridad territorial para la descentralización: aportes para el proceso constituyente desde la experiencia comparada

31/01/2022

Política

¿Constitución ecológica o sustentable?: Seis consideraciones para el debate actual

27/01/2022

Política

Los partidos en el Chile actual: diagnóstico y perspectivas

1. La lucha contra el cambio climático: un desafío para todas las instituciones.

El cambio climático representa una amenaza para la vida en la tierra y para todos los ecosistemas. Se trata de una verdadera crisis de carácter existencial, tanto para las personas como para la naturaleza, poniendo en riesgo la vida, tal como se le conoce. Una de las respuestas y compromisos más relevantes que se han producido a nivel político en los últimos años es el Acuerdo de París, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Se trata del primer plan mundial para hacer frente a la crisis climática, teniendo como principal objetivo que el aumento de la temperatura media mundial no supere los 2°C en relación de los niveles preindustriales, haciendo un esfuerzo porque este aumento sea inferior a los 1,5°C.

Las modelaciones científicas prevén que, manteniendo la forma de vida y producción actuales sin implementar ningún cambio, la temperatura promedio a nivel global superará los 3°C. De acuerdo con el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), este camino tendría como resultado la destrucción de ecosistemas y especies naturales, un aumento de la morbilidad humana y la total desestabilización de los sistemas económicos a nivel mundial (IPCC, 2015). Las emisiones totales de Gases de Efecto Invernadero (GEI), incluidas las derivadas del cambio de uso de la tierra, alcanzaron un récord de 55,3 GtCO₂e en 2018 (PNUMA 2020). Las emisiones globales de gases de efecto invernadero deben reducirse en un 50 % en relación con los niveles de 2010 para 2030 para evitar que las temperaturas globales superen los 1,5 °C, la barrera mundial para contener el cambio climático catastrófico (IPCC 2018).

Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2022 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

¹ MSc. in Political Science, Universität Zürich. Coordinadora Senior de Mercados y Huella Ecológica, WWF Chile. Contacto: Mariann.breu@wwf.cl. Página web: <http://www.alianzaporelclima.cl>

² MSc. In Governance of Risk and Resources, Universität Heidelberg. Geógrafo y Licenciado en Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Encargado de Ciudades Sustentables y Políticas, WWF Chile.

³ Licenciada en Antropología, Universidad Austral de Chile. Profesional asociada al programa de Políticas, WWF Chile.

Estas ambiciosas metas se operacionalizan a través de las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC), que constituyen los compromisos específicos y planes de acción definidos por cada gobierno nacional. Sin embargo, y a pesar de que son los gobiernos las partes asociadas al Acuerdo de París, el desafío del cambio climático no puede ser solucionado por ellos solos y, por lo tanto, requiere de la presencia activa de actores subnacionales, involucrados para codirigir la implementación efectiva de los planes de la agenda climática. Abordar el cambio climático implica un enorme desafío político, requiriéndose de normas, instituciones, capacidades y coaliciones que permitan hacer transformaciones en los actuales sistemas productivos basados en combustibles fósiles (Bernstein y Hoffmann, 2018).

2. Hacia una gobernanza de actores subnacionales.

El Acuerdo de París reconoce que la crisis climática no puede ser resuelta exclusivamente por los gobiernos nacionales. Los gobiernos estatales, regionales y locales, las empresas, los inversionistas, la sociedad civil, uniones e instituciones académicas y religiosas, resultan fundamentales para cumplir los objetivos de las NDC. Desde el año 2015, el rol de los llamados actores subnacionales y no estatales, ha cobrado relevancia en la lucha climática. Su involucramiento en las decisiones de escala nacional resulta esencial para promover un cambio sistemático.

La acción de los actores subnacionales y no estatales podría reducir las emisiones globales en mayor medida de lo que los gobiernos nacionales son capaces de gestionar por sí solos, a través de las políticas actuales; esta acción conjunta, permitiría alcanzar un aumento de temperatura inferior a los 2°C (New Climate Institute *et. al.*, 2019).

A pesar de su relevancia, estos actores han quedado relegados de las grandes decisiones políticas. Su capacidad para efectuar cambios sistémicos, en particular a escala nacional, se ha visto limitada por no contar con las herramientas correctas. Por ejemplo, el año 2018, con la excepción de la Unión Europea y los Estados Unidos, los países tenían en promedio menos del 1% de sus ciudades con compromisos climáticos informados a nivel mundial (Data Driven Yale *et. al.*, 2018). En general, este tipo de actores son apoyados con información técnica, recursos y apoyo para informar la acción individual; sin embargo, no cuentan con apoyos para la participación pública.

En este sentido, teniendo en cuenta que en la mayoría de los países no existen movimientos nacionales bien organizados, la problemática se torna profunda, teniendo en cuenta un escenario en el que la acción climática resulta urgente. La sumatoria de las acciones individuales puede no ser lo suficientemente efectiva para crear señales de mercado fuertes o crear un movimiento capaz de incidir en las decisiones políticas y acelerar las transformaciones que se requieren.

La interdependencia y una “estrategia de ecosistema” requiere de orquestación y alineación de un conjunto fragmentado de intervenciones, buscando un objetivo específico de desempeño. Problemas perversos como el cambio climático requieren de soluciones con organización y redes bien organizadas. Las redes bien organizadas para el cambio social han demostrado su poder en diversos sectores, incluyendo la lucha climática, como, por ejemplo, en los planes de cierre de plantas a carbón y la expansión de las energías renovables (Budman et al. 2019; Ebrahim 2019; Scarce 2011; McLeod Grant 2010; Plastrik y Taylor 2006).

La teoría indica que existen tres mecanismos que se refuerzan de manera mutua, con el fin de lograr un cambio sistémico: la normalización, el desarrollo de capacidades para actuar de manera diferente y la formación de coaliciones (Bernstein y Hoffmann, 2018). La normalización cambia las expectativas sobre el comportamiento apropiado al proporcionar una nueva comprensión de lo que está sucediendo (por ejemplo, evidenciando que más actores están tomando medidas sobre el clima de lo que se pensaba anteriormente) y articulando nuevas expectativas sobre lo que debería suceder. La construcción de nuevas capacidades está enfocada a mejorar las capacidades materiales, institucionales y cognitivas para actuar en la descarbonización, tanto de manera individual como colaborativa. Finalmente, la construcción de coaliciones crea una masa de incidencia que, a través de sus prácticas reales y sus demandas, cambian efectivamente la dinámica de poder del sistema actual.

3. Alianzas para la Acción Climática: la experiencia internacional.

WWF es una organización líder en conservación de la naturaleza, con presencia en más de 100 países. Teniendo en cuenta la relevancia y el impacto de la creación de alianzas de actores subnacionales y no estatales, que contribuyan al logro de los objetivos de las Contribuciones Nacionales Determinadas establecidas por el Acuerdo de París, es que la organización ha comenzado a impulsar la creación de Alianzas para la Acción Climática (ACA) alrededor del mundo.

El objetivo de esta iniciativa global es construir alianzas nacionales poderosas, compuestas por múltiples actores subnacionales y no estatales que, juntos, impulsen transiciones socioeconómicas alineadas con trayectorias compatibles con un aumento de temperatura de 1,5°C en relación a la era pre-industrial y que tengan como resultado economías “net zero”⁴ para el año 2050 (WWF, 2021).

A nivel internacional, diversas organizaciones han trabajado conjuntamente para acelerar esta transición hacia sociedades con emisiones netas cero. Algunas de las más relevantes son C40 Cities Climate Leadership Group, The Climate Action Network, Fundación Avina y We Mean Business Alliance. En la escala nacional, por su parte, también ha habido importantes esfuerzos por parte de instituciones como el Renewable Energy Institute en Japón, el GreenID en Vietnam y la National Business Initiative en Sudáfrica. Para el caso específico del sector privado, y con especial énfasis en empresas multinacionales, también está operativa la plataforma RE100, liderada por The Climate Group y CDP. Asimismo, a nivel de actores subnacionales, en la Unión Europea opera la EU Covenant of Mayors, que agrupa a más de 10.000 ciudades de 54 países, sumando casi 350 millones de habitantes (EU Covenant of Mayors, s/f). Su principal objetivo es la reducción de sus emisiones en un 40% para el año 2030.

Desde su lanzamiento el año 2018, las Alianzas para la Acción Climática se han construido e implementado en seis países que, juntos, suman el 20% de las emisiones del planeta, movilizado de manera exitosa a más de 4.500 instituciones subnacionales y no estatales. Se proyecta que su expansión en los próximos años podría sumar a un 38% de los responsables de emisiones globales de GEI, acumulando más del 50% global.

En términos concretos, la experiencia de las diversas alianzas desarrolladas alrededor del mundo, brinda un espacio de lecciones aprendidas que resulta interesante para implementar soluciones innovadoras, pero

⁴ “Dicho de forma sencilla, el “cero neto” indica recortar las emisiones de gases de efecto invernadero hasta dejarlas lo más cerca posible de emisiones nulas, con algunas emisiones residuales que sean reabsorbidas desde la atmósfera mediante, por ejemplo, el océano y los bosques” (ONU, s/f).

con una alta probabilidad de éxito. La oportunidad para movilizar las agendas, se presenta en áreas diversas, como, por ejemplo, lo que ha desarrollado Argentina en cuanto a recomendaciones para una mayor ambición climática del sector agrícola, que promoverá mejores prácticas alimentarias, de mercado y climáticas; asimismo, en otros casos se han incorporado Soluciones basadas en la Naturaleza y Finanzas Sostenibles, que respalden los esfuerzos de la descarbonización a nivel nacional. Asimismo, en algunos países las Alianzas tienen el potencial de contribuir a elevar las voces de ciertos grupos, como los pueblos indígenas y su conocimiento ancestral en mitigación y adaptación climática.

4. Una Alianza para la Acción Climática en Chile (ACA Chile).

Una de las ventajas que presentan este tipo de alianzas, es que permiten que la lucha climática se mantenga, sostenida por el sector subnacional, independientemente de los vaivenes políticos que puedan presentarse a nivel del gobierno central. Si bien, en los últimos años, las administraciones que han gobernado Chile han mostrado un interés y trabajo consistente por la mitigación y adaptación del cambio climático, resulta relevante la visibilización de los esfuerzos que están realizando las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de educación superior, las empresas y asociaciones gremiales, las instituciones religiosas, las municipalidades y los gobiernos regionales. Así, buscar un hilo conductor y una coherencia de estas acciones en función de los compromisos de las NDC de Chile, permitirían evitar duplicar esfuerzos, al mismo tiempo que se logren sinergias capaces de potenciar dichas acciones.

Desde fines de 2020, WWF Chile inició conversaciones con el grupo de Alianzas a nivel global, con el fin de iniciar la implementación de una a nivel nacional. Gracias al patrocinio de la Agencia Suiza de Cooperación y Desarrollo, COSUDE y la Foreign, Commonwealth & Development Office del Gobierno del Reino Unido, se dieron los primeros pasos para una coalición, lográndose articular los objetivos de los sectores subnacionales y no estatales con las metas establecidas a nivel estatal. Sus objetivos son:

- El compromiso al carbono neutralidad a más tardar el 2050 dentro del marco del presupuesto de carbono de Chile y del sector.
- Visibilizar, coordinar y monitorear los compromisos de acción climática.
- Impulsar la implementación de acciones de adaptación y mitigación basadas en ciencia y con beneficios locales y regionales en América Latina, que potencien las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC).

5. Actores subnacionales y no estatales juntos por la acción climática.

Los cambios políticos y sociales acaecidos durante los últimos años en Chile, han puesto de relieve la urgencia de un llamado a la acción. Esta responsabilidad no recae sólo sobre el gobierno central, sino que también sobre los ya citados actores subnacionales y no estatales. En este sentido, la conformación de la Alianza para la Acción Climática (ACA-Chile) constituye una oportunidad valiosa para la adhesión por parte de este tipo de actores, entendiendo que para lograr exitosamente los objetivos que se propondrán dentro de este espacio de trabajo, requerirá de:

- Un número de empresas representativo del Producto Interno Bruto chileno.
- Instituciones de educación superior que forman profesionales y centros que realizan investigación científica, aportando datos y antecedentes en relación a la lucha contra el cambio climático.

- Organizaciones de la sociedad civil, capaces de canalizar las demandas ciudadanas y movilizar personas a favor de la causa climática y ambiental.
- El sector financiero, coaliciones y asociaciones gremiales.
- Agencias y dependencias de gobiernos regionales y municipales, que representen en mayor medida, la diversidad territorial, económica y cultural de Chile.

Si bien, en un principio WWF ofrece un espacio neutral de trabajo y facilita un proceso de diálogo y co-creación entre los participantes para identificar las oportunidades con mayor factibilidad e impacto, se espera que a futuro la iniciativa sea capaz de impulsarse por sí sola, empoderando y haciendo parte a todas las instituciones que participan de ella.

Los esfuerzos del sector público son relevantes en cuanto a la generación de normativas, incentivos y restricciones que permitirán hacer frente al cambio climático; sin embargo, este impulso e iniciativa por parte de actores privados, permite dar el salto a un efecto "bola de nieve", que tiene el potencial de sumar actores relevantes, dada su capacidad de generar cambios en la industria y en la ciudadanía.

En conclusión, las Alianzas para la Acción Climática constituyen una poderosa herramienta que permite una gobernanza de actores subnacionales y no estatales, cuyo poder se sustenta en la capacidad de formar una coalición y sumatoria de esfuerzos que puedan acelerar la transición hacia una economía baja en carbono y a cumplir con los compromisos de las NDC. En este sentido, si bien sus acciones van en la línea de lo asumido por los gobiernos centrales, trascienden su ámbito de acción, configurándose como una plataforma de actores estable en el tiempo y comprometida más allá de hechos coyunturales y políticos de turno.

La sumatoria de actores con esfuerzos individuales relevantes, permite que sus acciones tengan una visibilidad y un impacto real, tanto en lo que respecta a la disminución de emisiones, como a la posibilidad de generar incidencia política, cambios normativos, entre otras acciones. Así, su potencial es relevante, movilizándolo actores y acelerando la agenda climática.

Referencias

- Bernstein, S., Hoffmann, M. (2018). The politics of decarbonization and the catalytic impact of subnational climate experiments. *Policy Sci* 51, 189–211
- Budman, M. Hurley, B., Bhat, R. and Khan, A. (2019). Shifting a System: The Reimagine Learning Network and How to Tackle Persistent Problems. Deloitte Insights.
- EU Covenant of Mayors (s/f). About the Covenant of Mayors Initiative. Recuperado de: <https://www.covenantofmayors.eu/about/covenant-initiative/origins-and-development.html>
- Ebrahim, A. (2019). *Measuring Social Change: Performance and Accountability in a Complex World*. Stanford University Press.
- Hsu, A.; Widerberg, O.; Weinfurter, A.; Chan, S.; Roelfsema, M.; Lütkehermöller, K. and Bakhtiari, F, (2018). Bridging the emissions gap - The role of non-state and subnational actors. In *The Emissions Gap Report 2018*. A UN Environment Synthesis Report. United Nations Environment Programme. Nairobi.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2018). Summary for Policymakers. In: *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2015). *Climate Change 2014: Synthesis Report*
- McLeod Grant, H. (2010). *Transformer: How to build a network to change a system: A Case Study of the RE-AMP Energy Network*. Monitor Institute.
- Okereke, C. (2007). An Exploration of Motivations, Drivers and Barriers to Carbon Management: The UK FTSE 100. *European Management Journal* 24(6):475-486.
- ONU (s/f). *Acción Por el Clima*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/climatechange/net-zero-coalition>
- Plastrik, P. and Taylor, M. 2006. *Net Gains: A Handbook for Network Builders Seeking Social Change*. (Version 1.0).
- Ambiente, P. O. M. (2020). Informe sobre la disparidad en las emisiones de 2019. Resumen. *El trimestre económico*, 87(346), 567-590.
- UN Framework Convention on Climate Change (2015). *The Paris Agreement*. Bonn, Germany: United Nations Framework Convention on Climate Change
- World Wildlife Fund (2017). *Climate & Energy Strategy 2017 –2030*.
- World Wild Fund (2021). *Alliances for Climate Action: Together We Build a Net-Zero Carbon Future*. Brochure October 2021.
- Searce, D. (2011). *Catalyzing Networks for Social Change: A Funder’s Guide*. Grantmakers for Effective Organizations and Monitor Institute.
- Yale, Data Driven. (2018). "Global climate action of regions, states and businesses."