

Cambio climático: políticas públicas y acción climática en América Latina

Climate change: public policies and climate action in Latin America

Andrea Carrión

Decana de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador

Correo electrónico: andrea.carrion@iaen.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3817-3815>

Paúl Cisneros

Docente de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador

Correo electrónico: paul.cisneros@iaen.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0562-283X>

La adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1992 marca una fase del tratamiento público de los efectos de las actividades antrópicas sobre el sistema climático global (Bernauer, 2013). A partir de esta, se han adoptado acciones obligatorias y voluntarias para tratar la producción de las emisiones de gases de efecto invernadero y se ha expandido la discusión, desde el Protocolo de Kyoto centrado en la mitigación, para incluir la adaptación y sus esquemas de financiamiento, transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades (Kuyper *et al.*, 2018). Estos fueron los temas centrales del texto del Acuerdo de París adoptado en 2015, cuyas reglas se siguieron discutiendo en el marco de la Conferencia de las Partes (COP) en Egipto en 2022.

Para 2021, 183 Partes habían presentado las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), con información sobre objetivos, políticas y medidas para reducir las emisiones y promover medidas de adaptación climática. En ese contexto, los países de América Latina han formulado sus Estrategias o Planes Nacionales de Cambio Climático con niveles de ambición e implementación heterogéneos (França, 2020), los cuales se han visto afectados por la pandemia y la crisis económica. A pesar de los avances en cuanto a la definición de la agenda

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 16, vol. 1, enero-junio de 2023, pp. 15-18.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n16.2023.295



climática y la elección de los instrumentos para implementarla, el más reciente reporte del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático destaca la necesidad urgente de un aumento significativo en el nivel de ambición y superación de las NDC para cumplir con el objetivo global de mantener el incremento de la temperatura media global por debajo del incremento de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales (IPCC, 2021).

En 2023, el Balance Global (GST, por sus siglas en inglés) buscará monitorear estos compromisos y evaluar el avance colectivo hacia el logro del Acuerdo de París y sus metas a largo plazo. El informe oficial y el informe independiente del GST intentarán gestionar la información de manera integral y facilitadora, considerando la mitigación, adaptación, medios de implementación y asistencia técnica, a la luz de la equidad y la mejor ciencia disponible (UNFCCC, 2016, decisión 19/CMA.1). El análisis de las políticas públicas y la acción climática es fundamental para informar el debate público con miras a mejorar el desempeño de los países de la región en cuanto al cumplimiento de sus compromisos.

El presente dossier se centra en el estudio de las políticas públicas y la acción pública relacionadas al cambio climático. Siguiendo a Thoenig (1997), diferenciamos entre políticas públicas y acción climática para marcar las tendencias a estudiar procesos políticos orientados a la solución de problemas, en los cuales adquieren diferente peso teórico y metodológico la esfera institucional del Estado y la sociedad, de forma respectiva. Este dossier incorpora reflexiones desde dos perspectivas complementarias con atención a las interacciones entre escalas, niveles y sectores (Adger, Arnell y Tompkins, 2005): por un lado, el liderazgo de los gobiernos subnacionales en el desarrollo de instrumentos para la gobernanza multinivel del cambio climático; por otro, la necesidad de generar mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los compromisos climáticos.

En el artículo “Liderazgo y rezago subnacional en la política climática de México: análisis cualitativo comparado de sus instrumentos”, Jorge Adrián Guzmán Romero reconoce la complejidad de las respuestas institucionales frente al cambio climático y analiza los tipos y estilos de gobernanza de multinivel. Dada la legislación nacional y la asimetría de poder entre los Estados, prevalecen las discrepancias y desequilibrios de los instrumentos de acción climática en un sistema federativo como el mexicano. A partir de un análisis cualitativo comparado de conjuntos nítidos, el autor muestra una notoria heterogeneidad entre entidades federativas caracterizada por un *collage* de descoordinación y desvinculación entre actores, instituciones y organizaciones. Existe una brecha entre entidades exitosas que cuentan con instrumentos comunicacionales, organizacionales, y procedimentales, frente a aquellas entidades con bajo desempeño, sin embargo, los estándares existentes para considerar a una entidad como exitosa son muy bajos. Se concluye que “la estricta distribución competencial es insuficiente para la acción climática, pues es necesaria la colaboración, coordinación y cooperación entre los distintos niveles y sectores del Gobierno”.

En el artículo “Acción frente al cambio climático: gobernanza multinivel de los gobiernos subnacionales y locales en Ecuador”, Wilson Lechón Sánchez utiliza la noción de gobernanza multinivel para reflexionar sobre los avances para articular el nivel nacional y los niveles subnacional y local en la gestión de las políticas climáticas en Ecuador. El autor expone las amenazas climáticas priorizadas en la escala provincial para luego reflexionar sobre las competencias por niveles de gobierno. Señala que existe una falta de espacios institucionalizados de coordinación, así como incongruencia en la selección de los instrumentos para encaminar acciones para la adaptación y mitigación. Si bien se ha descentralizado la competencia de gestión ambiental, no existen los recursos económicos ni la capacidad técnica o administrativa en esta materia. Las políticas sectoriales nacionales no reconocen los avances de los gobiernos locales en materia de cambio climático. De los diálogos de las agendas de cambio climático y realidades territoriales similares se han generado relaciones de cooperación vertical y horizontal, como la agrupación de gobiernos locales en consorcios o mancomunidades, así como el desarrollo de direcciones especializadas en cambio climático.

En el artículo “Meta Global de Adaptación cuantificable y gobernanza climática en América Latina: propuesta conceptual para su aplicación”, Carlos Nicolás Zambrano-Sánchez y Stephanie Ávalos Calderón denotan el desafío metodológico para calcular el riesgo climático, así como la importancia de generar una línea base con baja incertidumbre. Sin embargo, la información y datos relativos a la adaptación son limitados, en particular en los países en desarrollo. Por tanto, si bien la métrica de adaptación debe ser medible, agregable y determinada en función de las capacidades nacionales, esta no debería ser utilizada para realizar comparaciones entre países. De otra parte, el contar con una métrica de adaptación al cambio climático permitiría generar estrategias de cooperación y financiamiento climático acorde a la arquitectura institucional internacional y las agendas nacionales.

El artículo “Aplicaciones móviles como instrumento de comunicación urbana para el cambio climático en Loja, Ecuador”, de Elsa Katherine Cuesta Palacios y Vanessa Karina Duque Rengel, aporta con una perspectiva de innovación tecnológica en el diseño e implementación de estrategias de cambio climático. El texto plantea un diagnóstico de los aplicativos móviles con mayor aceptabilidad que ayudan en el fortalecimiento de las estrategias de cambio climático y a los procesos de comunicación urbana. Se concluye que los aplicativos móviles se deben adecuar al contexto local, como herramientas que propician la participación activa de los actores estratégicos.

Daniel Ryan, profesor del Instituto Tecnológico de Buenos Aires, Argentina, reflexiona sobre los avances y tareas pendientes de las políticas climáticas en América Latina. Enfatiza que desde 2015 existe mayor diversidad y densidad de la red de actores que participan de coaliciones favorables a la acción climática, así como una “climatización” de la agenda ambiental. La entrevista cubre las relaciones entre la emergencia de la agenda climática global y sus repercusiones

en América Latina, los avances en la producción y uso de conocimiento técnico científico en la toma de decisiones, así como las iniciativas impulsadas en varios niveles de gobierno, sectores y grupos de la sociedad. Por último, plantea temas de investigación de interés para jóvenes investigadores.

Para cerrar, Carola Mejía, consultora para la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social, resalta la urgencia de la crisis climática, así como la importancia de llevar los compromisos a la acción. Sin embargo, durante la pandemia se dejó de priorizar la política climática y se perdió fuerza en la actualización de los compromisos climáticos, de ahí que la acción por el clima requiere alta voluntad política y el compromiso de diversos sectores. Por tanto, la sociedad civil cumple un rol fundamental al movilizar recursos, brindar información pública y promover la participación social para la toma de decisiones basadas en evidencias.

Referencias bibliográficas:

- Adger, W., Arnell, N., & Tompkins, E. (2005). Adapting to climate change: perspectives across scales. *Global Environmental Change*, 15(2), pp. 75-76. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2005.03.001>
- Bernauer, T. (2013). Climate Change Politics. *Political Science*, 16(1), pp. 421-448. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-062011-154926>
- França, G., Freire, D., & Mignozzetti, U. (2020). *Natural Resources and Policy Choices in Latin America*. Regional Programme Energy Security and Climate Change in Latin America.
- Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC] (2021). Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (Eds.)]. Cambridge University Press.
- Kuyper, J., Schroeder, H., & Linnér, B.-O. (2018). The UNFCCC. *Annual Reviews of Environment and Resources*, 43(15.1), pp. 15-26.
- Thoenig, J. C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, volumen VI, número 1, 1.º semestre, pp. 19-37.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). (2016). *Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 20 November to 13 December 2015*. Recuperado de <https://bit.ly/3tRo7of>