

Las políticas climáticas en América Latina: avances y tareas pendientes

Climate policies in Latin America: progress and pending tasks

Entrevista a Daniel Ryan

Profesor del Instituto Tecnológico de Buenos Aires, Argentina

Correo electrónico: dryan@itba.edu.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4699-5448>

Entrevistado por:

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>

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>



Fotografía: Daniel Ryan (2022).

Daniel Ryan

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 16, vol. 1, enero-junio de 2023, pp. 183-190.

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

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

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n16.2023.296



Ph. D. en Ciencia Política de University of Texas at Austin, en Estados Unidos, máster en Derecho Ambiental de London University, en Reino Unido y abogado de la Universidad Nacional de Córdoba, en Argentina. Ocupó diversos cargos de dirección en la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y fue coordinador de la Red Regional de Cambio Climático y Toma de Decisiones. En la actualidad es el director de la Maestría en Análisis y Diseño de Políticas del Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA). Sus principales áreas de investigación y docencia son: gobernanza, política ambiental y climática, participación pública, relación ciencia y política en temas de cambio climático y sustentabilidad.

En esta entrevista, el doctor Daniel Ryan sintetiza algunos de los hallazgos más importantes de sus investigaciones relacionadas con la política y las políticas públicas climáticas desarrolladas durante más de una década. 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.

Cuéntanos sobre tu agenda de trabajo sobre las políticas climáticas en América Latina

Mi agenda de investigación se ha ido desarrollando de manera algo fragmentada, muchas veces en función de las oportunidades que se presentan para avanzar en determinados proyectos. Inicialmente, mi interés estaba en entender el proceso político de la agenda climática a nivel nacional y subnacional, las vinculaciones con las políticas de bosques, energéticas, urbanas, entre otras, cómo se cruzaba o afectaba la agenda de negociación internacional en la política nacional y subnacional. En los últimos años me estoy enfocando en analizar cómo se construyen las coaliciones en favor y en contra de la acción climática y ver qué posibilidad hay de construir consensos.

¿Cómo ha cambiado el contexto de las coaliciones relacionadas con las políticas climáticas en los últimos años desde la aprobación del Acuerdo de París?, ¿se mueven en un contexto diferente al anterior o hay continuidad?

A partir de 2015 el abanico de actores dentro de coaliciones favorables a la acción climática es más denso, con mayor diversidad de actores sectoriales.

A nivel de la política nacional, el Acuerdo de París fortaleció la capacidad de incidencia que tienen las coaliciones pro-acción climática, sea en el ámbito energético o de conservación de bosques u otras áreas, para posicionar el tema y construir alianzas más amplias que las conformadas por los actores ambientales clásicos que se movían en el campo de la

política ambiental. A partir de 2015 el abanico de actores dentro de coaliciones favorables a la acción climática es más denso, con mayor diversidad de actores sectoriales.

Por otro lado, en lo que concierne a las coaliciones opositoras o conservadoras en relación con la agenda climática, el Acuerdo de París ha fortalecido la legitimidad de la acción climática a nivel doméstico. Esto fuerza a las coaliciones conservadoras a plantearse cómo responder a las demandas locales y globales para avanzar hacia una economía baja en carbono, ya que no les es posible minimizar el tema enmarcándolo como un reclamo o preocupación de actores ambientalistas y minorías. Ahora, es un tema que hace parte de la agenda internacional, que impacta en las condiciones de competitividad y las posibilidades de acceder a mercados internacionales.

¿Han influido de alguna manera las agendas nacionalistas en la política climática?

Si bien hay realidades diversas entre los países de la región, existen ciertos patrones comunes: hay avances en una mayor recepción y atención de la problemática y la agenda climática, tanto de los actores políticos como de los actores económicos. En esta línea, los últimos presidentes electos en Colombia y Chile son parte de coaliciones que se presentan con un fuerte compromiso para la acción ambiental-climática, por lo menos desde lo discursivo. Esto es parte de una modificación del escenario político latinoamericano en relación con los temas climáticos en el que diez años atrás la situación predominante (con excepciones) era de indiferencia y con poca atención al tema. Asimismo, en países de la región hay un mayor desarrollo normativo e institucional de la política climática con cierta burocracia estatal trabajando específicamente en estos temas, lo que ha ayudado a fortalecer la institucionalidad de la agenda climática.

Los últimos presidentes electos en Colombia y Chile son parte de coaliciones que se presentan con un fuerte compromiso para la acción ambiental-climática, por lo menos desde lo discursivo.

Sin embargo, por otro lado, aparecen posiciones políticas adversas o contrarias a la agenda climática, cuya mayor expresión es Bolsonaro, en Brasil. Hasta ahora, en los países de la región había cierto nivel de consenso político y social sobre la necesidad de abordar la agenda climática aun en países polarizados como Argentina; pero actores políticos como Bolsonaro se expresan políticamente a partir de una posición contraria, de oposición a la agenda climática. La pregunta es si esto se trata de un caso excepcional, circunscripto a la política brasilera, o si refleja un cambio de tendencia a nivel de las élites políticas y de la opinión pública en los países de la región.

¿Cómo ha cambiado el conocimiento disponible sobre el fenómeno del cambio climático en la última década?

Los países de la región presentan variaciones en cuanto al desarrollo de los sistemas científico-tecnológicos para generar información climática relevante a la política local. En el proyecto LatinoAdapta analizamos las brechas de conocimiento en la relación ciencia y políticas de adaptación en seis países de la región. Uno de los hallazgos del proyecto fue el de las fuertes asimetrías internas que se presentaban en los distintos países en relación con la capacidad de generar información, gestionarla e integrarla en el proceso interno de toma de decisiones. Este aspecto es particularmente relevante para la agenda de adaptación climática.

La agenda de adaptación tiene una base territorial que, muchas veces, es competencia de los Gobiernos subnacionales. Generalmente, este es el nivel de gobierno con menor capacidad para generar esa información, pero también con menor capacidad estatal para gestionarla e integrarla en sus procesos de toma de decisiones. Uno de los desafíos que pone la problemática climática es que, para formular la política pública, se necesitan distintos tipos de conocimientos —generalmente fragmentados— que deben ser integrados en el proceso de toma de decisiones. Es una demanda muy exigente para las estructuras estatales de Gobiernos subnacionales. Allí adquieren un rol importante las organizaciones puente (organizaciones de frontera) que funcionan como mediadoras en un sentido de interpretar y sistematizar información científica y facilitarla a los tomadores de decisión y otros actores.

¿A qué organizaciones puente o de frontera te refieres? ¿Esas organizaciones puente han servido para una transnacionalización o internacionalización del activismo por el clima?

El término de instituciones puente o de frontera entre la ciencia y la política viene del mundo de la academia, de la reflexión para tratar de caracterizar a ciertas organizaciones que cumplen ese rol. De acuerdo con la literatura comparada, estas organizaciones tienen tres características diferenciales: 1) son organizaciones que rinden cuentas y su legitimidad depende tanto de los actores del sistema político como del sistema científico; 2) activan mecanismos para involucrar a los actores “de ambos mundos” en el proceso de generación de información, en la investigación e inclusive en la formulación de las agendas; 3) los productos que generan son útiles tanto para los investigadores como para los tomadores de decisiones, por ejemplo, los presupuestos de carbono, son herramientas conceptuales que permiten conversar a los actores del mundo de la política y los actores del mundo científico.

En el proyecto LatinoAdapta identificamos y analizamos algunos casos de organizaciones puente en temas de cambio climáticos a nivel nacional, como por ejemplo la Red de Organismos Científico-Técnicos para la Gestión Integral del Riesgo de Argentina (Red GIRCyT) y el Panel Brasileño sobre Cambio Climático (PBM), que era una suerte de IPCC de Brasil.

Para que haya un organismo puente regional debe existir una comunidad política. En la institucionalidad política regional actual (Unasur, Mercosur, CAN) no encuentro organizaciones que cumplan ese rol de puente; posiblemente esto se deba en parte a que los temas de cambio climático no han ingresado de una manera relevante en la agenda de estos organismos. A nivel internacional, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) claramente cumple esa función.

¿Cómo se podría caracterizar el rol de la sociedad civil en los avances de las políticas climáticas?

Quisiera destacar dos elementos en relación con el rol de la sociedad civil en la política climática. En primer lugar, previo al Acuerdo de París existía una suerte de escisión entre las ONG que seguían las negociaciones internacionales y las que se ocupaban de la agenda doméstica ambiental. A partir de 2015 esto cambia. Los procesos de formulación de las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) fueron fundamentales porque permitieron vincular la agenda internacional con la política nacional. Los actores de la sociedad civil vinculados a temas y políticas nacionales de relevancia climática (ejemplo, protección de bosques) pasaron a ser interlocutores más relevantes en los procesos de definición de las posiciones nacionales. Esto también implicó que estos actores no gubernamentales pudieran asociar sus temas de preocupación local o nacional con la agenda de cambio climático global, y desde ahí ampliar su estructura de oportunidades para incidir en la política pública, desde lo discursivo hasta el acceso a recursos y a vínculos extranjeros. Esto también trajo como consecuencia una cierta “climatización” de la agenda ambiental en detrimento de los temas ambientales locales, cuestión que se manifiesta con claridad en la climatización del financiamiento de la cooperación internacional.

El otro elemento que quisiera destacar es el surgimiento de un nuevo actor en la política climática: los movimientos de jóvenes, que en algunos países de la región tienen mayor visibilidad y presencia que en otros. El movimiento de jóvenes se ha transformado en un actor importante en el debate público sobre la problemática climática; cuya legitimidad está fuertemente vinculada a que son ellos quienes van a sufrir a largo plazo las consecuencias de las decisiones que se tomen o se dejen de tomar. Este aspecto se contrapone a la política latinoamericana en general, y de Argentina en particular, caracterizada por el cortoplacismo.

El movimiento de jóvenes se ha transformado en un actor importante en el debate público sobre la problemática climática.

Tomando en consideración la pandemia, ¿cómo ha cambiado la receptividad de las élites políticas sobre las agendas climáticas o ha reforzado viejas tendencias?

Al principio de la pandemia algunos analistas y activistas ambientales y climáticos tenían muchas expectativas de que se suscitaría un cambio de paradigma. Lo que ha ocurrido en el período pospandemia nos demuestra que la prioridad es la generación de empleo y crecimiento económico restando atención, o no se incorpora debidamente, la dimensión de sustentabilidad. Por ello, no veo que la pandemia haya generado ventanas de oportunidad para avanzar en la agenda climática ambiental de manera significativa. En ciertos sectores sociales y de la opinión pública, la pandemia puso en evidencia la relación entre degradación de ambientes naturales y la propagación de este tipo de enfermedades y epidemias, pero no se avanzó más allá de eso. Al contrario, el agravamiento de las condiciones económicas y sociales ha incrementado “la carga”

No veo que la pandemia haya generado ventanas de oportunidad para avanzar en la agenda climática ambiental de manera significativa.

sobre aquellos que quieren avanzar con la agenda de sustentabilidad, quienes se encuentran con el requerimiento de justificar sus iniciativas no solo en términos de los beneficios ambientales y climáticos, sino también en términos de beneficios económicos y de generación de empleo.

En relación con el nivel subnacional, de las ciudades, ¿crees que la dinámica de las políticas públicas es similar o hay alguna particularidad?

Las ciudades cumplen un rol central en la agenda, tanto en la *politics* como en la *policy* climática. En términos de *politics*, el involucramiento de los Gobiernos subnacionales y de las ciudades funciona en muchos casos como un antídoto cuando la agenda climática está bloqueada a nivel nacional. Estados Unidos nos mostró esto cuando el Gobierno de Bush no ratificó el Protocolo de Kioto, pero a nivel subnacional, en los estados de California, y otras ciudades y municipios, se produjo un avance en términos de política pública sumamente importante. Algo similar ocurre en nuestra región. Por ejemplo, en Brasil, antes de que se aprobara la Ley de cambio climático en 2009, se advirtió mayor efervescencia a nivel subnacional (São Paulo aprobó su ley de cambio climático). También durante la administración de Bolsonaro, cuando a nivel nacional hubo fuertes retrocesos, a nivel subnacional hay ciudades y estados, sobre todo amazónicos, que se han seguido movilizándose hacia la acción climática. En el contexto argentino sucedió algo similar.

En términos de la política pública (*policy*), el aporte central que han hecho las ciudades a la agenda climática latinoamericana es darle mayor relevancia a la adaptación. Los impactos climáticos afectan a las poblaciones en el territorio y son los Gobiernos locales y subnacionales los que están (o deberían estar) en la primera línea de respuesta. Si se toman los primeros planes de acción climática de las tres megaciudades de la región (São Paulo, Ciudad de México y Buenos Aires), estos se enfocan en mitigación. Hay una fuerte atención a la adaptación, esto se

debe en parte a cambios en la agenda internacional, a mayor disponibilidad de fondos internacionales (aunque todavía insuficientes) para adaptación, pero, sobre todo, a la incidencia de las dinámicas políticas locales. Para la política de mitigación de emisiones se precisa vincular los beneficios globales a beneficios locales en términos ambientales o económicos. En cambio, en la política de adaptación, los beneficios locales son más obvios y explícitos, aunque esto no se advertía en un principio.

Las ciudades cumplen un rol central en la agenda, tanto en la *política* como en la *policy* climática.

Las NDC están orientadas a la acción climática en sectores. ¿El diseño de políticas climáticas locales está replicando esta visión fragmentaria?

Todavía estamos en una instancia de evaluar distintos diseños institucionales para tratar de superar la fragmentación e integrar la política climática, sea a nivel local o nacional. En la región tenemos experiencias interesantes de diversos diseños institucionales; por ejemplo, la reforma de la institucionalidad climática colombiana de 2010, con la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático, bajo la dirección y coordinación del Departamento de Planeación Nacional (DPN). El Gabinete Nacional de Cambio Climático de Argentina es otro modelo de diseño institucional que intenta superar la sectorización de la política pública climática y generar un espacio de coordinación. A nivel subnacional, la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático del Distrito Federal en México, creada en 2010, es otro caso muy interesante de un diseño institucional para la gobernanza climática. Sin embargo, no he leído análisis que evalúen los resultados de esos diseños institucionales después de ciertos años. No creo que haya diseños institucionales que garanticen un resultado u otro, pues este es contextual y varía en función de cómo se articulan las variables del contexto político, pero allí hay una agenda de investigación para profundizar en la región.

Reflexión final para quienes están iniciando en la investigación sobre estos temas

La agenda climática y de sustentabilidad tienen enormes potencialidades. En este sentido, quisiera hacer dos reflexiones. En relación con mi área disciplinaria, la ciencia política, en América Latina apenas se están abordando estos temas. A los investigadores de ciencia política ya posicionados les resulta relativamente costoso “ingresar” al campo de la problemática climática (demanda tiempo, comprensión de elementos básicos de la ciencia climática, diversas dimensiones). Los costos para ingresar a estos temas son mayores a los incentivos. Pero es una gran oportunidad para investigadores jóvenes. Hay una agenda amplia de temas —algunos inclusive temas clásicos de la ciencia política— para analizar en relación con la problemática climática, por ejemplo, partidos políticos y cambio climático. Son muy escasos los trabajos en el tema que se producen desde la región.

En segundo lugar, la problemática climática y de sustentabilidad ofrece enormes oportunidades para el desarrollo de la investigación interdisciplinaria. Allí también hay un campo profesional y un espacio para la generación del conocimiento, muy rico y con mucho potencial, pero que también presenta desafíos. Generalmente a nuestras instituciones universitarias y a nuestros sistemas de investigación les resulta difícil integrar, reconocer y recompensar profesionalmente el esfuerzo que requiere e implica el trabajo interdisciplinario. Los investigadores jóvenes que entren por ese camino deben saber que se trata de una apuesta difícil, pero que vale la pena. 