

CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

GRUPO TEMÁTICO – 11

MEIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDADE E EDUCAÇÃO

LA POLÍTICA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN ARGENTINA Y MÉXICO: UN ANÁLISIS EXPLORATORIO-COMPARATIVO

Kiessling, Christopher Kurt

Universidad Blas Pascal - Universidad Católica de Córdoba – CONICET

ckiessling@ubp.edu.ar

Pacheco Alonso, Agustina

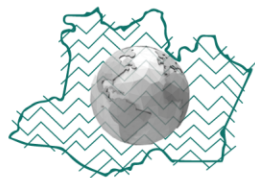
Universidad Siglo XXI – Universidad Blas Pascal

agpacheco@ubp.edu.ar

Resumen:

Con el reconocimiento de América Latina como una región megadiversa con algunos de los países de mayor biodiversidad del planeta, la región ha adquirido creciente importancia en materia de políticas climáticas para preservar y asegurar el uso sustentable de la diversidad biológica por parte de los países de la región. Esta tendencia se ha hecho más acuciante bajo la necesidad de construir modelos de desarrollo que sean bajos en carbono en el marco de la recuperación post pandemia COVID-19.

Sin embargo, se trata de un tema que en América Latina no ha recibido la suficiente atención por los científicos sociales de la región. Con la excepción de Brasil, ha habido pocos estudios sobre la política del cambio climático en América Latina que estudien sistemáticamente los procesos de gobernanza doméstica y la política



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

exterior climática a partir de la trayectoria de construcción de la política pública desde la definición de una temática como parte de la agenda pública. En este sentido, el objetivo de este artículo es presentar un análisis comparado de las políticas climáticas de Argentina y México desde el 2005 hasta el 2015.

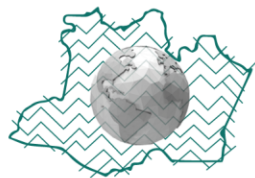
Palabras clave: Política climática. Política comparada. Argentina. México.

Abstract

With the recognition of Latin America as a megadiverse region with some of the countries with the most extraordinary biodiversity on the planet, the region has become increasingly important in terms of climate policies to preserve and ensure the sustainable use of biological diversity in countries of the region. This trend has become more pressing due to the need to build development models that are low in carbon in the context of the post-COVID-19 pandemic recovery.

However, it is an issue that has not received enough attention from social scientists in Latin America. Except for Brazil, there have been few studies on climate change policy in Latin America that systematically study domestic governance processes and climate foreign policy from the trajectory of public policy construction from the definition of a theme such as part of the public agenda. In this sense, this article's objective is to present a comparative analysis of the climate policies of Argentina and Mexico from 2005 to 2015.

Key words: Comparative Politics – Climate Change – Argentina - México



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

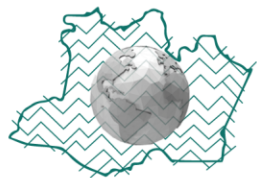
INTRODUCCIÓN

Con el reconocimiento de América Latina como una región megadiversa con algunos de los países de mayor biodiversidad del planeta, la región ha adquirido creciente importancia en materia de políticas climáticas para preservar y asegurar el uso sustentable de la diversidad biológica por parte de los países de la región. Esta tendencia se ha hecho más acuciante bajo la necesidad de construir modelos de desarrollo que sean bajos en carbono en el marco de la recuperación post pandemia COVID-19.

Sin embargo, se trata de un tema que en América Latina no ha recibido la suficiente atención por los científicos sociales de la región. Con la excepción de Brasil, ha habido pocos estudios sobre la política del cambio climático en América Latina que estudien sistemáticamente los procesos de gobernanza doméstica y la política exterior climática a partir de la trayectoria de construcción de la política pública desde la definición de una temática como parte de la agenda pública con la ratificación del Protocolo de Kioto en 2005.

En este sentido, el objetivo de este artículo es presentar un análisis comparado de las políticas climáticas de Argentina y México desde el 2005, año de la ratificación del Protocolo de Kioto, hasta el 2015 con la firma del Acuerdo de París y las transformaciones consiguientes en la gobernanza global del cambio climático.

El artículo se estructura de la siguiente manera: En la primera sección se desarrolla el marco teórico y metodológico del trabajo, para luego continuar con el análisis de cada uno de los casos. Cierra este artículo una sección donde se



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

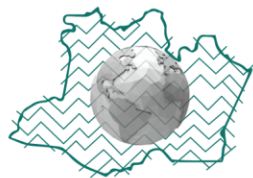
desarrollan las principales conclusiones del análisis comparativo entre ambos países.

MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

El análisis comparativo se ha establecido y consolidado en los últimos años como una metodología y un abordaje fundamental para las Ciencias Sociales en general, y para la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales en particular. Sin embargo, en lo que refiere al subcampo de estudios de política climática y política ambiental, los abordajes comparativos han sido menos frecuentes, especialmente en el contexto latinoamericano. Con la excepción de Brasil, ha habido pocos estudios sobre la política del cambio climático en América Latina que estudien sistemáticamente los procesos de gobernanza doméstica y la política exterior climática a partir de la trayectoria de construcción de la política pública¹.

En términos conceptuales, las políticas públicas se definen usualmente como ciclos de acción consistentes en actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación (Graglia, 2017). Cada una de estas etapas supone la realización de acciones diferenciadas y articuladas, e involucra las intervenciones de múltiples actores como agencias con competencia política o técnica como participantes con distinto grado de responsabilidad, involucramiento o continuidad (Graglia, 2017). Conforme a lo anterior, las políticas públicas involucran definiciones de problemas, postulación de relaciones causales en torno a ellos, lineamientos y criterios para orientar decisiones y acciones, mandatos y atribuciones de competencias y recursos a ámbitos estatales, así como las consecuencias efectivas de estas decisiones. De esta forma, las políticas públicas pueden ser entendidas en tanto proceso como producto (Graglia, 2017).

¹ Una excepción que merece ser destacada es la obra de Franchini, que en su tesis de doctorado propone un modelo comparativo para analizar el grado de compromiso climático de las principales economías latinoamericanas (Franchini, 2016).

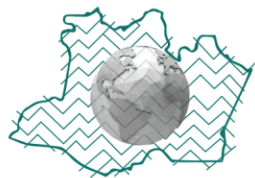


CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

Por otro lado, como Oszlak y O'Donnell señalan, resulta imposible disociar la definición de problemas como fase de política pública del proceso por el cual un problema se incorpora a la agenda pública (Oszlak & O'Donnell, 2008). En este sentido, Elder y Cobb realizan una importante distinción entre la agenda pública y la agenda gubernamental (Elder y Cobb, 1993). La agenda pública es aquella compuesta por los problemas de política pública cuya definición implica la posibilidad y necesidad de intervención estatal como respuesta o resolución. La agenda gubernamental consiste en aquellos problemas que convocan la atención estatal, y con respecto a los cuales se generaran políticas públicas para enfrentarlos. No necesariamente todos los temas de la agenda gubernamental son parte de la agenda pública, ya que puede haber tópicos que sean abordados por iniciativa de las autoridades estatales o los responsables de la implementación de políticas públicas que no han sido problematizados previamente por otros actores sociales.

Considerando que las políticas públicas pueden ser descriptas a su vez como recurrencias de acciones (o de ausencia de acciones), no necesariamente fundadas en decisiones explícitas, se abordará la política pública nacional de Argentina y México respecto a la lucha contra el cambio climático. A partir de entrevistas a actores relevantes en materia climática en Argentina y México, revisión de fuentes secundarias y revisión de artículos académicos se identifican una serie de factores que impulsaron la conformación de una arena de gobernanza doméstica en materia de cambio climático en ambos países. Los factores abordados en el trabajo son los siguientes:

- 1) Estructura de gestión climática, entendiendo por la misma a la estructura institucional definida por cada Estado para abordar la temática en términos de competencias institucionales y capacidad estatal.
- 2) Política exterior del gobierno en materia de cambio climático, entendiendo por la misma la posición del Estado en las negociaciones multilaterales de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

(CMNUCC) y en el marco del G20.

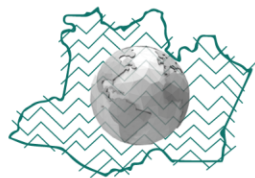
- 3) Voluntad política para impulsar la agenda climática en la agenda política de los países y grado de difusión del conocimiento científico especializado sobre cambio climático en los actores del sistema político.
- 4) Participación de la sociedad civil organizada en el proceso político nacional, considerando que la construcción de una arena de gobernanza climática incluye necesariamente la participación de actores no estatales.
- 5) Participación del sector privado en el proceso político nacional, considerando que la construcción de una arena de gobernanza climática incluye necesariamente la participación de actores no estatales.
- 6) Sistema de partidos políticos, definido por Sartori (2005) como el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos.

La pluralidad de estos factores tuvo como consecuencia procesos muy diferentes de diseño e implementación de la política climática en ambos países, con efectos diferenciales en la construcción de gobernanza doméstica del cambio climático, a partir de la internalización de una agenda de gobernanza global de la temática (Kiessling & Pacheco Alonso, 2019). A continuación, se describen brevemente ambos casos, para luego presentar un análisis comparativo que permita el abordaje de ambos procesos.

ANÁLISIS DE LOS CASOS

Argentina

El cambio climático se introduce en la agenda gubernamental argentina a partir del inicio de las negociaciones internacionales sobre la temática en la década de 1990. La cancillería argentina respondiendo a estímulos externos, comienza a abordar respuestas para ser adoptadas por los organismos gubernamentales argentinos (Iturralde, 2011). Sin embargo, la acción de actores supranacionales como Naciones Unidas influyó en forma determinante en la definición del cambio climático como problema. En este sentido, el cambio climático es definido

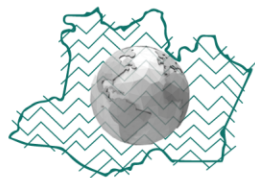


CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

usualmente en los países en vías de desarrollo (y Argentina no escapa a esta lógica) como un problema “global”, no prioritario en la agenda de los gobiernos nacionales que genera efectos “a largo plazo” y que, por el bajo nivel de emisiones de los países del Sur global, no ha sido causado por los mismos, sino por los países desarrollados quienes son los que deben realizar los mayores esfuerzos para enfrentarlos (Gupta, 1997). A nivel internacional, esta definición se ha institucionalizado en el Principio de las Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (PRCD). Así, el caso argentino muestra una escasa institucionalización de la agenda en el período analizado, sugiriendo la inexistencia de una arena de gobernanza doméstica de cambio climático hasta la firma del Acuerdo de París.

En cuanto a los factores que contribuyeron a la falta de conformación de una arena de gobernanza doméstica del cambio climático, se reconocen, en primer lugar, 1) una estructura de gestión climática con débil institucionalización sumada a una política exterior errática en materia de cambio climático. La realización de dos COP en la Ciudad de Buenos Aires en 1998 y 2004 respectivamente, generó ciertos momentos donde el tema ganó importancia, pero tendiendo a reducir su importancia rápidamente en los años subsiguientes. En segundo lugar, 2) una falta de voluntad política por hacer del cambio climático un eje prioritario de la gestión, tendiendo a decaer dicho protagonismo de la agenda desde la firma del Protocolo de Kioto hasta la firma del Acuerdo de París. En tercer lugar, 3) la baja politización de la agenda ambiental y climática en Argentina. En cuarto lugar, 4) la falta de conocimiento especializado en materia climática, por parte de los legisladores y por último, 5) la escasa o nula participación del sector privado en la gobernanza climática doméstica del cambio climático en Argentina.

En cuanto a los factores que sugerían un avance hacia una mayor importancia de la agenda y la política climática en el contexto político argentino, se puede distinguir principalmente un rol activo y organizado de distintas organizaciones de la sociedad civil (como la academia, ONGs ambientalistas y otro



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

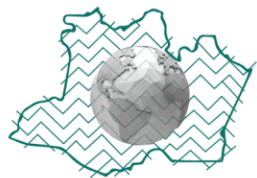
tipo de organizaciones). Sin embargo, la falta de espacios institucionalizados de participación más allá de experiencias esporádicas y dependientes de la voluntad de funcionarios particulares de la Cancillería no contribuyó a afianzar los compromisos políticos y a movilizar a la sociedad en pos de aumentar la presión para acelerar el proceso político.

A continuación, se presenta el análisis de cada uno de los factores identificados en el marco de la agenda climática doméstica en Argentina

Estructura de gestión climática

La política pública nacional de combate al cambio climático es claramente un caso de tema que ingresa a la agenda gubernamental por vías externas, y no logra ser instalado como problema de agenda pública (Franchini, 2011). Sin embargo, a nivel de gobierno el tema tampoco es considerado una prioridad, lo que permite caracterizar a esta temática como un “pseudo-item” en la agenda gubernamental (Iturralde, 2011). Este proceso de formulación del problema e introducción en la agenda afecta claramente a la implementación de la política pública.

A nivel formal, Argentina ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en diciembre de 1993, y el Protocolo de Kioto en junio de 2001. En 1998 se crea la Oficina Argentina de Implementación Conjunta, hoy denominada Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio. En el año 2003 fue creada dentro de la Secretaría de Ambiente la Unidad de Cambio Climático, hoy elevada a la categoría de Dirección de Cambio Climático. Dentro de la Secretaría también fue formada la Comisión Nacional Asesora sobre Cambio Climático, integrada por representantes del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Provinciales, del sector privado, académicos de Universidades públicas y privadas, y expertos con especialidades en temas vinculados a los objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y cuya función es la de brindar asistencia específica a la Dirección de Cambio Climático, en todos los



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

aspectos sectoriales vinculados a sus funciones. Esta Comisión comenzó a reunirse aproximadamente en el año 2006 pero sus reuniones eran muy esporádicas. Recientemente, en el año 2009, las reuniones se hicieron más frecuentes y se comienza a observar un mayor compromiso de parte de sus integrantes (Iturralde, 2011).

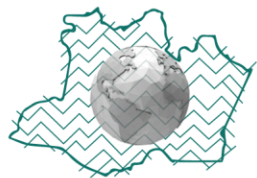
Política exterior en materia de cambio climático

En la política del cambio climático en Argentina, desde la década del 90, ha existido un conflicto entre la Cancillería y la Secretaría de Ambiente dependiente del Poder Ejecutivo Nacional por cuál de estas entidades gubernamentales debía ser la responsable de la implementación de las políticas de combate al cambio climático (Bueno, 2012).

A nivel de Cancillería, el tratamiento de los asuntos climáticos fue denominado como “diplomacia del embajador”, por la fuerte preponderancia personal del embajador Raúl Estrada Oyuela como principal figura política impulsora de la introducción de la temática en la agenda doméstica argentina (Bueno, 2012). Éste último fue nombrado en la década del 90 como Subdirector General de Organismos Internacionales de la Cancillería, cuya competencia incluía el tratamiento de las cuestiones ambientales (Bueno, 2012). La política exterior argentina en la temática determina a grandes rasgos la implementación de medidas a nivel doméstico, lo que generó fuertes roces con la Secretaría de Ambiente (Bueno, 2012), y conspiró con la coherencia y coordinación necesaria de las políticas.

Voluntad política

Existe un consenso relativo entre académicos y estudiosos de la política climática argentina de reconocer que la política climática argentina en los años anteriores a 2015 ha sido errática, de baja prioridad en la agenda pública e impulsada desde el exterior a partir de las agendas definidas por las negociaciones



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

internacionales en la materia (Franchini 2011, Bueno, 2012 e.g). En este sentido, la voluntad política del gobierno argentino en el período analizado puede ser categorizada como baja.

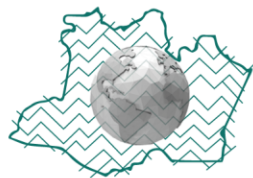
Sistema de partidos

Tal como reconoce Ryan (2014), la problemática ambiental en la Argentina tiene un bajo nivel de politización. Esto se expresa en el sentido de que los partidos y coaliciones políticas de mayor relevancia electoral a nivel nacional no tienen posicionamientos programáticos claros y expresos sobre la agenda ambiental que permitan diferenciar sustancialmente una coalición de otra. La principal consecuencia de esta falta de posicionamiento de los partidos y coaliciones políticos centrales del sistema político argentino es que genera una política ambiental reactiva, a la vez que deja en evidencia la fragilidad de las coaliciones legislativas que se forman para aprobar leyes ambientales, pero que no son suficientemente sólidas para sostener la implementación de éstas (Ryan, 2014). Este bajo nivel de politización se encuentra fuertemente vinculado a la baja relevancia de la agenda pública del cambio climático, así como la escasa voluntad política de los actores políticos en la promoción de la agenda climática en el período analizado.

Por otro lado, la profusa literatura de sistemas de partidos políticos en Argentina suele estar dividida en la caracterización del sistema de partidos argentino discutiendo si el mismo se presenta como un sistema bipartidista con creciente atomización o como un sistema de partido hegemónico (Duarte, 2005, e.g).

Sector privado

El sector empresarial argentino no ha sido un actor importante en los debates domésticos sobre cambio climático a diferencia del caso mexicano. En general, no ha habido una participación ni de asociaciones empresariales, ni de



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

empresas puntuales en la agenda climática, así como tampoco hubo una toma de posición del sector a favor o en contra de la regulación gubernamental y/o política climática en el período analizado.

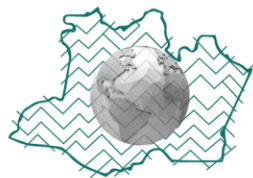
Rol de organizaciones no gubernamentales y sociedad civil

En relación con el rol del tercer sector y de la sociedad civil organizada, en el caso argentino, se observa la consolidación de un importante movimiento ambientalista altamente profesionalizado con el regreso de la democracia en Argentina (Gutiérrez & Isuani, 2014). Sin embargo, el grado de participación de la sociedad civil organizada en la definición de la política climática en Argentina previo al 2015 es absolutamente marginal, adoptando principalmente un rol crítico y contestatario debido a la falta de espacios institucionalizados de participación.

México

A diferencia del caso argentino, el caso mexicano se encuentra atravesado por la sanción de una ley de cambio climático que definió una institucionalidad y configuró un marco de gobernanza doméstica del cambio climático en un nivel significativamente más importante que en el caso argentino. En abril del 2012, el Parlamento de México aprobó la llamada Ley General de Cambio Climático, convirtiéndose así en la primera economía emergente, productora de petróleo, en adoptar una legislación sobre el clima. Esta ley fue la segunda en el continente, precedida por la ley brasileña de 2009 (Kiessling, 2018), y sentó las bases para abordar la lucha contra el cambio climático en toda la región.

En cuanto a los factores que favorecieron la institucionalización de una arena de gobernanza doméstica del cambio climático, se reconocen, en primer lugar, 1) una estructura de gestión climática extensa y de larga data, así como una política exterior de liderazgo en la región, en materia de cambio climático. Esto, acompañado de la celebración de la COP16 en 2010 en Cancún, sentó bases sólidas y facilitó la aceptación de una ley que regulara y estableciera objetivos de



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

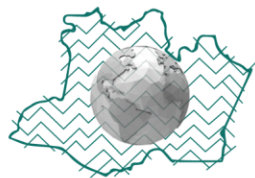
mitigación y adaptación al cambio climático. En segundo lugar, 2) una gran voluntad política por hacer del cambio climático un eje prioritario de la gestión, respaldada tanto por la figura presidencial como por el Congreso. En tercer lugar, 3) un rol activo y organizado, acompañado de espacios para la participación, de distintas organizaciones de la sociedad civil (como la academia, ONGs ambientalistas y otro tipo de organizaciones). Todo lo anterior ayudó a afianzar los compromisos políticos y a movilizar a la sociedad en pos de aumentar la presión para acelerar el proceso político

En cuanto a los factores que obstaculizaron el proceso, se puede distinguir, en primer lugar, 1) un sistema político multipartidario y un contexto político de elecciones presidenciales, que volvieron al proceso más complejo y lento en su avance, dada la pluralidad de voces y los focos de atención dispersos en el ámbito político. En segundo lugar, 2) la falta de conocimiento especializado en materia climática, por parte de los legisladores; esto que implicó la necesidad de generar conocimiento accesible al público no especializado y capacitaciones. Por último, 3) el sector privado se configura en México como un actor con poder de veto a la hora de generar legislación. En el marco del proceso de diseño de la ley, este sector adoptó una posición opuesta a la iniciativa haciendo fuerte lobby en su contra.

A continuación, se presenta el análisis de cada uno de los factores identificados en el marco de conformación de una arena de gobernanza doméstica del cambio climático a través del proceso de diseño y aprobación de la ley.

Estructura de gestión climática

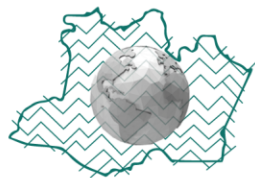
El marco normativo de la Ley General de Cambio Climático (LGCC), respondió a una estructura de gestión climática extensa y de larga data. En este sentido, como principal antecedente puede reconocerse a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), creada en 2005 con el objeto de coordinar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

la formulación e instrumentación de las políticas nacionales para la prevención y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, la adaptación a los efectos del cambio climático y, en general, para promover el desarrollo de programas y estrategias de acción climática relativos al cumplimiento de los compromisos suscritos por México ante la convención Marco de las naciones unidas sobre el cambio climático (Semarnat, 2012^a en 5ta Comunicación Nacional, 2012). Esta iniciativa fue seguida por la primera Estrategia Nacional sobre el Cambio Climático, lanzada en 2007, la cual buscó establecer una línea de acción para informar los esfuerzos de mitigación y adaptación en México.

Posteriormente, en 2007, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), marcó los ejes rectores que debían guiar al desarrollo del país a lo largo del período 2007-2012. El PND marcó criterios y principios para las planificaciones sectoriales, estatales y municipales, subordinadas y dependientes todas ellas al mismo (Presidencia de la República, 2012a; UNAM, 2012). La premisa básica del Plan es la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable y, en este sentido, integra como uno de sus ejes a la Sustentabilidad Ambiental, vinculada a la gestión del cambio climático (5ta Comunicación Nacional, 2012). Continuando con los lineamientos del PND, en enero de 2008, el gobierno anunció la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático con el objetivo de definir una agenda de política pública consensuada para enfrentar el cambio climático (Nachmany, M., et Al., 2014). Se le pidió tanto al sector legislativo, ejecutivo y judicial, como al sector privado y a la sociedad civil, que fueran parte integrante del sistema y trabajaran en conjunto para promover el desarrollo sostenible. Ese mismo año, se anunció el lanzamiento del Comité Intersecretarial de Cambio Climático, conformado por 13 secretarios (Nachmany, M., et Al., 2014). Finalmente, el Programa Especial sobre Cambio Climático 2009-2012 estableció los objetivos, metas y acciones necesarias para promover la mitigación del cambio climático a corto plazo, resguardando la competitividad económica de México y dando espacio para el desarrollo de estrategias de adaptación (Nachmany, M., et Al., 2014).



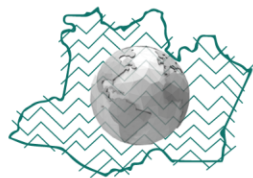
CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

Política exterior en materia de cambio climático

México ha sido un activo jugador durante las últimas dos décadas y media en los esfuerzos internacionales para hacer frente al cambio climático, ayudando a avanzar en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y a través de otros foros pertinentes, como el G20 (Averchenkova & Guzman Luna, 2018). México firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1992 ratificándola al año siguiente. También se le reconoce el ser el primer país productor de petróleo en ratificar el Protocolo de Kioto, en 2000 (Chandler et al., 2002). “El hecho de que México acogiera la Conferencia sobre el clima de la ONU (COP16) en 2010, fue un incentivo importante para la participación de muchos stakeholders que participaron en el diseño de la ley. Durante ese tiempo, México también ocupó la presidencia del G20, lo que permitió fortalecer el liderazgo mundial de México en la agenda climática” (Guzmán, 2018).

Voluntad política

A lo largo de su mandato (2006-2012), el presidente Felipe Calderón estableció a la política climática como un eje central de su gestión y como una política pública prioritaria para México, sin embargo, no existía ningún instrumento legal que cristalizara los objetivos climáticos y los amparara frente a futuros cambios políticos (Averchenkova & Guzman Luna, 2018). Fue la iniciativa del propio congreso, particularmente el senado, la que sentó las bases para que se iniciara el camino de elaboración de una ley nacional de cambio climático. De acuerdo al estudio realizado por Averchenkova & Guzman (2018), el objetivo principal que se perseguía con la ley, era proteger la política contra el cambio de gobierno, haciendo que los objetivos climáticos a largo plazo sean obligatorios



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

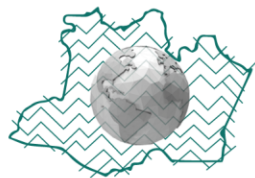
para las políticas públicas durante los próximos 30 años, independientemente de quién ocupe el cargo de presidente y qué partido político estuviera en el gobierno.

Sistema de partidos

El proceso de diseño de la ley fue complejo ya que debían incluirse las propuestas de diferentes partidos, a la vez que el país se encontraba atravesando las elecciones presidenciales. "La discusión pasó muy rápidamente de ser una conversación técnica entre las partes interesadas a una negociación política entre los diferentes partidos políticos" (coordinador/a de una ONG de México en Averchenkova & Guzman Luna, 2018), "En un momento hubo cuatro iniciativas legislativas diferentes de diferentes partidos" (Souza, 2018). Fue determinante la visita de una delegación de funcionarios británicos a México, donde se reunieron los diferentes defensores de la ley y se tomó la decisión de que solo una versión formara la base para sobre la que continuarían las negociaciones (Averchenkova & Guzman Luna, 2018). Otro factor que ralentizó el proceso fue la falta de conocimiento especializado de los legisladores en materia de cambio climático.

Sector privado

Otro reto que tuvo que superar la ley, fue llegar a un acuerdo con el sector privado. Luego de la presentación del primer proyecto de ley en 2010, las críticas y reservas, vinculadas principalmente a los objetivos de reducción de emisiones, comenzaron a provenir del sector privado, especialmente de la industria del petróleo, y del sector del acero y la energía (Averchenkova & Guzman Luna, 2018). "Los partidarios de la Ley y sus críticos llevaron a cabo un cabildeo importante, con más de 200 reuniones celebradas a nivel federal y en varios estados" (Guzmán, 2018). Las discusiones giraron en torno a varios temas, cuyo objetivo principal para los cabilderos del sector privado es "evitar cualquier compromiso de reducción de emisiones" (Representante de una ONG en Averchenkova & Guzman Luna, 2018). La dificultad que suponía el rechazo del sector privado generó que



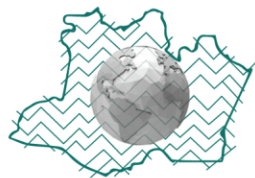
CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

se modificaran ciertos artículos e introdujeran flexibilizaciones, principalmente relacionados con la quita de subsidios al combustible fósil (Souza, 2018) y las provisiones para el mercado de carbono, haciendo que la participación para el sector privado sea voluntaria (Guzmán, 2018).

Rol de organizaciones no gubernamentales y sociedad civil

Hubo una gran presión por parte de ONG's ambientales para establecer objetivos concretos, tanto en términos de mitigación de emisiones, como adaptación, para delinear una hoja de ruta para la integración de sectores clave como la energía, el transporte, los bosques y la agricultura para los períodos 2020–2050, con objetivos a corto, medio y largo plazo. El Grupo de Financiamiento, conformado por 12 organizaciones de la sociedad civil, propuso incluir una estrategia de financiamiento a largo plazo y un presupuesto, indicando un porcentaje mínimo del gasto del PIB en el cambio climático, pero luego de la presión del Tesoro y del sector privado, estos elementos no se incluyeron en el borrador final (Averchenkova & Guzman Luna, 2018 & Greenpeace México, 2012). El grupo de financiamiento, encabezado por Greenpeace y CTS México, WWF, entre otras ONGs, y representantes de distintos sectores de la academia, organizaron distintas campañas a lo largo del proceso de diseño de la ley, participaron en audiencias, acudieron a los medios de comunicación y se reunieron con los potenciales candidatos a la presidencia para discutir su política climática. Formaron parte integral del proceso no solo integrando y organizando a la sociedad civil, sino colaborando con conocimiento científico y exhortando al aumento en la ambición en los objetivos y el alcance de la ley.

El proyecto se convirtió finalmente en ley en abril del 2012. Después de un proceso de negociación que duró dos años. La ley fue votada y aprobada en el Senado de México en diciembre de 2011, coincidiendo con la COP17 / CMP7 de la CMNUCC en Durban, Sudáfrica. “Hubo contribuciones de actores políticos de partidos con puntos de vista muy diferentes, pero, aun así, todos los partidos



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

aprobaron la Ley en la Cámara de Diputados, con 280 votos a favor, 11 en contra y una abstención, y por unanimidad en el Senado, que fue la cámara que propuso la ley en primer lugar” (Guzmán, 2012).

La aprobación del GLCC dio seguridad y continuidad a la política climática en México y colocó al país en el camino hacia una economía baja en carbono. Estableció las bases para la creación de instituciones, marcos legales y financiamiento para avanzar hacia una economía baja en carbono. Como ley general, especificó las diferentes responsabilidades de la Federación, la promesa de México en virtud del Acuerdo de Copenhague, en términos de comprometer al país a un objetivo de reducción de emisiones del 30% por debajo de Business As Usual (BAU) para 2020, sujeto a la disponibilidad de recursos financieros y transferencia de tecnología (Nachmany, M., et al., 2014).

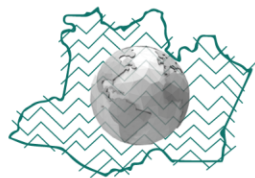
CONCLUSIONES

Retomando la distinción de los factores que obraron a favor y en contra de conformar una arena doméstica de gobernanza del cambio climático en Argentina y México, se procede a explorar su preponderancia relativa dentro del proceso en términos comparados.

Estructura de gestión climática y política exterior

En el caso argentino, cambio climático apareció como un “pseudo-item” en la agenda gubernamental, lo que ha influido en todas las etapas de implementación de la política climática, tanto en la política doméstica como en la política exterior. Hasta la firma del Acuerdo de París, la agenda de la política climática era una agenda secundaria en la gestión del Estado argentino, y la política exterior

A diferencia del caso argentino, la estructura climática y la tradición en liderazgo climático en materia de política exterior sentó las bases necesarias e indispensables para conformar una agenda de regulación climática en México que pudiera ser aceptada por los distintos sectores tanto políticos como sociales. En



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

este marco, la cooperación bilateral entre México y Reino Unido fue clave para superar coyunturas críticas de estancamiento, especialmente en el marco de las discusiones de diferentes proyectos de ley.

Voluntad política

En Argentina, la política climática en los años anteriores a 2015 ha sido errática, de baja prioridad en la agenda pública e impulsada desde el exterior a partir de las agendas definidas por las negociaciones internacionales en la materia. De esta manera, la problemática climática se encontraba por debajo de otras agendas en términos de importancia y centralidad en las estructuras del Estado.

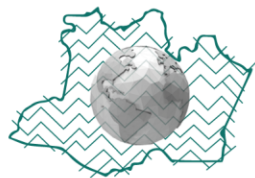
En México, el liderazgo asumido por el gobierno de turno fue el “turning point” que permitió encarar el compromiso de elaborar una ley de regulación climática y sortear los desafíos independientemente de los intereses económicos de sectores particulares. Es destacable, también, la labor en pos de mantener al cambio climático como un eje estable de la política pública independientemente del cuadro político que se encuentre en el gobierno; y la apertura de espacios y promoción de la participación de la sociedad civil.

Participación de la sociedad civil

En el caso argentino, el rol y la participación de la sociedad civil organizado fue muy reducido, adoptando principalmente un rol crítico y contestatario debido a la falta de espacios institucionalizados de participación.

En el caso mexicano, la sociedad civil tuvo un rol particularmente importante en lo que implicó la generación de conocimiento, generación de conciencia y presión pública. Si bien no fue un factor determinante para la aprobación de la ley, si aceleraron su proceso y elevaron considerablemente la calidad y el alcance de la misma.

Sistema de partidos



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

En el caso argentino, se trata de un sistema de partido hegemónico a nivel nacional parcialmente neutralizado a través de la conformación de coaliciones que tienden a un sistema bipartidista de coaliciones. Sin embargo, la baja politización de la agenda ambiental y climática dificultaba que los votantes puedan diferenciar sustancialmente una coalición de otra en materia de posicionamiento frente al cambio climático.

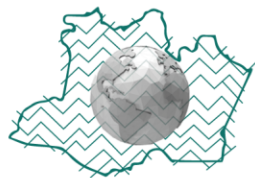
En el caso mexicano, se observaron de forma explícita los efectos del multipartidismo en las discusiones legislativas de la Ley General de Cambio Climático. Si bien estas circunstancias complejizaron y extendieron el proceso de diseño y aprobación de la ley, ninguno de estos factores puso en riesgo su llegada a buen puerto. La mayoría de los legisladores estaban a favor de la ley y lo que hubo fue un exceso de proyectos y no falta de los mismos.

Participación y rol del sector privado

En Argentina, como se ha indicado ha existido escasa o nula participación del sector privado en esta agenda, lo que hace puede ser un factor relevante para comprender la no conformación de una arena de gobernanza doméstica en políticas de mitigación y/o adaptación al cambio climático.

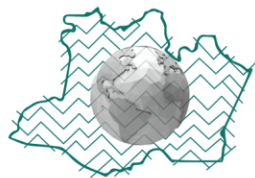
En México, la capacidad de influencia del sector privado, principalmente la industria vinculada al gas y el petróleo generó la flexibilización de la ley, volviendo ciertas obligaciones no vinculantes, impidiendo una reducción drástica a los subsidios a los combustibles fósiles, y evitando que ciertas iniciativas que hubieran ampliado la ambición de la ley llegaran a formar parte del proyecto final. Esto redujo drásticamente las reducciones reales de emisiones y el financiamiento a políticas de adaptación.

Este análisis comparativo-exploratorio se sistematiza en la siguiente tabla:



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

Factores/ Casos	Argentina	México
Estructura de gestión climática	“Pseudo-item” en la agenda gubernamental	La estructura de gestión climática sentó las bases necesarias e indispensables para conformar una agenda de regulación climática en México que pudiera ser aceptada por los distintos sectores tanto políticos como sociales
Política exterior del gobierno en materia de cambio climático	Política exterior errática con la organización de dos COP (1998 y 2004) en Buenos Aires	Tradición en liderazgo climático en materia de política exterior y organización de la COP 16 (2010) en Cancún
Voluntad política	Escasa y esporádica, sin protagonismo del tema en la agenda gubernamental	El liderazgo asumido por el gobierno de turno fue el “turning point” que permitió encarar el compromiso de elaborar una ley de regulación climática
Participación de la sociedad civil organizada	Muy reducido, adoptando principalmente un rol crítico y contestatario debido a la falta de espacios	Rol particularmente importante en lo que implicó la generación de conocimiento, generación de conciencia



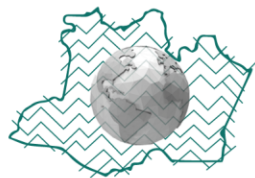
CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

	institucionalizados de participación.	y presión pública
Participación del sector privado	Escasa o nula participación	Participación limitada en oposición a la Ley General de Cambio Climático, vetando ciertas competencias de regulación
Sistema de partidos	Baja politización de la agenda climática ambiental en el marco de un sistema de partidos entre un bipartidismo y un partido hegemónico	Multipartidismo. Consenso en la mayoría de las fuerzas políticas sobre la necesidad de regulación gubernamental y legislativa en materia climática

Tabla N°1: Elaboración propia

En conclusión, se puede indicar que la definición del problema del cambio climático por parte del gobierno argentino ha influido en todas las etapas de ejecución de la política, desde su implementación hasta su evaluación. Su ingreso a la agenda gubernamental sin formar parte de la agenda pública y su carácter de “pseudo-item” también influyen decisivamente sobre la implementación y la evaluación de la política.

Por otro lado, el caso mexicano muestra cómo, a partir de la influencia del contexto internacional, y mediante la confluencia de múltiples factores domésticos, se abren oportunidades para la conformación de arenas de gobernanza doméstica del cambio climático en la cual resulta vital la participación de actores no estatales tales como el sector privado y la sociedad civil organizada.



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

El análisis de ambos casos también resulta interesante en la medida que muestra los vínculos entre política internacional y política doméstica y como ambos campos se entrecruzan e inciden uno en otro bajo condiciones que requerirían mayores estudios en la temática.

BIBLIOGRAFÍA

Averchenkova, S., & Guzman Luna, S. (2018). Policy brief Mexico's General Law on Climate Change: Successes and challenges. London School of Economics and Political Science. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy.

Bueno, M. d. (2012). Los vaivenes de la diplomacia climática argentina. 1989- 2011. En G. Lechini, W. Gonçalves, & V. Klagsbrunn, Argentina y Brasil frente al mundo. Río de Janeiro: Revan.

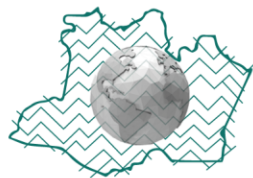
Chandler, W., Schaeffer, R., Dadi, Z., Shukla, P., & Tudela, F. (2002). Climate change mitigation in developing countries: Brazil, China, India, Mexico, South Africa, and Turkey. Pew Center on Global Climate Change

Duarte, M.A. (2005). Partidos políticos y sistemas de partidos en Argentina. IV Jornadas de Sociología de la UNLP, 23 al 25 de noviembre de 2005, La Plata, Argentina. La Argentina de la crisis: Desigualdad social, movimientos sociales, política e instituciones. En Memoria Académica.

Elder, C., & Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. Aguilar.

Franchini, M. (2011), "Sem lugar no mundo: A Argentina na politica internacional das mudanças climáticas", Tesis de maestría, Universidade de Brasília.

Franchini, M. (2016). Trajetória e condicionantes do compromisso climático nas potências latino-americanas: Argentina, Brasil, Colômbia, México e Venezuela. 2007-2015. Tesis de Doctorado. Universidade de Brasília.



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

Gobierno Nacional de México. (2012). Quinta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. México.

Graglia, E. (2017). Políticas públicas: 12 retos del siglo 21. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

Greenpeace México. (26 de Enero de 2012). Urge aprobar la Ley General de Cambio Climático. Recuperado en Noviembre de 2018, de Greenpeace: <https://www.greenpeace.org/archive-mexico/es/Noticias/2012/Enero/Urge-aprobar-la-Ley-General-de-Cambio-Climatico/>

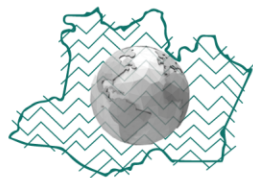
Greenpeace México. (24 de Abril de 2012). Compromisos ambientales como política de estado ofrece Vázquez Mota a sociedad civil. Recuperado en Noviembre de 2018, de Greenpeace: <https://www.greenpeace.org/archive-mexico/es/Prensa1/2012/Abril/Compromisos-ambientales-como-politica-de-estado-ofrece-Vazquez-Mota-a-sociedad-civil/>

Gupta, J. (1997). The Climate Change Convention and Developing Countries: From Conflict to Consensus? Amsterdam: Kluwer Academic Publishers.

Gutiérrez R. & Isuani, F. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. Rev. Adm. Pública. vol.48, n.2, pp.295-332. ISSN 0034-7612.

Guzmán Luna, S. (22 de Mayo de 2012). La importancia de la nueva Ley de Cambio Climático en México. Recuperado el Noviembre de 2018, de Ambiente y comercio - Foro sobre cambio climático: <http://www.ambienteyscomercio.org/la-importancia-de-la-nueva-ley-de-cambio-climatico-en-mexico/>

Iturralde, T. M. (2011). Política y cambio climático: instalando el tema en la agenda. En F. A. Naturales, Informe Ambiental 2011 (págs. 691-710). Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

Kiessling C. (2018) Brazil, Foreign Policy and Climate Change (1992-2005). Contexto int, vol.40, n.2, pp.387-408

Kiessling C. & Pacheco Alonso A. (2019). Escuela inglesa y gobernanza climática global: un diálogo necesario. Relaciones Internacionales, (41), pp. 53-72.

Lindblom, C. E. (1991). Cap. 8: “La implementación y el juego político en la burocracia”. En C. E. Lindblom, El proceso de elaboración de políticas públicas (págs. 83-91). Madrid: MAP.

Nachmany, M., et Al. (2014). The GLOBE Climate Legislation Study: A Review of Climate Change Legislation in 66 Countries. Fourth Edition. London: GLOBE International and the Grantham Research Institute, London School of Economics.

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (2008). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. (. Acuña, Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires: CEDES.

Ryan, D. (2014). Política y ambiente en la Argentina: ¿Un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares (dossier). Revista Estado y Políticas Públicas, 2 (3): pp. 22-33

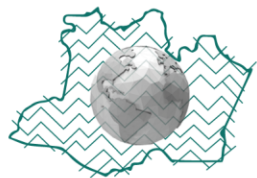
Sartori G. (2005) Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis. Segunda edición ampliada. Alianza Editorial. Madrid.

Entrevistas realizadas por los autores:

Entrevista a Sandra Guzmán – Directora General de GFLAC

Entrevista a Alin Moncada – Equipo Técnico de GFLAC

Entrevista a Mónica Lafón – miembro de WWF México



CONGRESSO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMAZONAS

Entrevista a Teresa Souza – Abogada ambiental en México

Entrevista a Raúl Estrada Oyuela – Diplomático argentino

Entrevista a Marcia Levaggi – Diplomática argentina

