

# POLÍTICA Y CAMBIO CLIMÁTICO: EXPLORANDO LA RELACIÓN ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS Y LA PROBLEMÁTICA CLIMÁTICA EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

---

DANIEL RYAN<sup>2</sup>

## Introducción

En regímenes políticos democráticos, el nivel de atención y tipo de posicionamiento que asumen los partidos políticos ante un problema determinado es un elemento central para entender el desarrollo de la política pública. Una de las funciones de los partidos políticos es articular y representar los intereses y visiones de diferentes sectores y actores sociales, con la expectativa que ello impacte en la agenda de políticas públicas y en la gestión del Estado (Dalton, 2009; Rohrschneider y Miles, 2015). Hasta qué punto, entonces, la problemática climática es un tema de relevancia para los partidos y coaliciones políticas, es un aspecto clave a analizar para poder comprender el desarrollo y la trayectoria de la agenda climática en un sistema político determinado.

Este artículo tiene por objetivo explorar la relación entre partidos políticos y cambio climático en el contexto latinoamericano. Específicamente, se abordan tres aspectos centrales. En primer lugar, cuáles son los patrones de politización de la problemática climática en América Latina, en otras palabras, cómo los principales partidos y coaliciones políticas en países de la región tienden a abordar la problemática climática. En segundo término, qué factores inciden en el nivel de politización de la agenda climática en América Latina. Finalmente, cuáles son las consecuencias de un mayor o menor nivel de politización. Es importante aclarar que este no es un artículo de investigación que presenta los resultados de un estudio original. Más bien es un ensayo, que plantea y analiza ciertos ejes claves de la relación entre partidos políticos y cambio climático en el contexto latinoamericano a partir de una revisión de la literatura comparada existente sobre el tema. En este sentido, es necesario enfatizar el carácter exploratorio de este trabajo, dada la limitada cantidad de análisis empíricos y artículos de investigación publicados sobre la dinámica política de la agenda climática en los países de la región, y en particular sobre el rol de los partidos políticos y el electorado (Ryan y Ramírez

---

1. Una versión previa de este artículo fue publicado por la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN por su sigla en inglés), como resultado del proyecto “Legado de la Investigación en América Latina y el Caribe” implementado por el Instituto SARAS, el Centro Regional de Cambio Climático y Toma de Decisiones y financiado por CDKN.

2. Profesor de la Escuela de Postgrado, Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA); email: dryan@itba.edu.ar

Cuesta, 2016). La mayor parte de la literatura que aborda estos temas se refiere a los países desarrollados, especialmente EEUU, Australia y los países de la Unión Europea. Nuestro análisis incorpora y dialoga fuertemente con esta literatura, pero reconociendo que en muchos casos los argumentos y análisis desarrollados pueden ser de limitada aplicabilidad al contexto latinoamericano.

Antes de continuar con el desarrollo del artículo, es importante realizar algunas precisiones conceptuales. En primer lugar, tomando como base el trabajo de Carter (2006; 2007), entendemos por *politización* al proceso de posicionamiento de la problemática del cambio climático en la agenda política, por el cual se convierte en una cuestión de relevancia electoral y competencia entre los partidos políticos. Esta conceptualización se diferencia de otras que podemos encontrar en la literatura sobre política del cambio climático que tienden a asociar el término *politización* con posturas específicas hacia la problemática climática. Por ejemplo, desde enfoques o perspectivas críticas se utiliza el término *politización* para referirse a posiciones que problematizan el modelo actual de desarrollo e impulsan cambios radicales a nivel político, social, económico para enfrentar la problemática climática (Pepermans y Maesele, 2016). A diferencia de estas perspectivas, el concepto de *politización* que utilizamos en este trabajo es más amplio; no se reduce o depende de la radicalidad del posicionamiento de los actores políticos sino que refiere a la relevancia que el tema tiene en la agenda de dichos actores.

En segundo término, al analizar los patrones de *politización* de la problemática climática, nos focalizamos en los partidos y coaliciones electoralmente más relevantes de un sistema político. Esto es, en aquellos partidos o coaliciones que tienen posibilidades ciertas de ganar elecciones o de ser actores políticos importantes en la oposición. La razón para focalizar el análisis en el posicionamiento de estos actores es, precisamente, porque estos son los partidos y coaliciones que tienen mayor probabilidad de influir en la política pública y promover u obstaculizar avances en la agenda climática, ya sea como parte de coaliciones de gobierno o desde la oposición.

El artículo está organizado en cuatro partes. Primero, se plantean y analizan distintos patrones de *politización* de la problemática climática en América Latina. Luego, se identifican y analizan algunos de los factores más relevantes que inciden sobre el nivel de *politización* de la agenda climática en los países de la región. Tercero, se explora qué tipo de consecuencias puede generar un mayor o menor nivel de *politización* en el desarrollo de la política climática. Por último, en la sección final, se plantean las principales conclusiones y reflexiones resultantes de este análisis.

## Características y patrones de *politización* de la agenda climática

En su análisis de como los partidos políticos abordan la problemática ambiental en países industrializados, Carter (2015) identifica básicamente tres estrategias que presentan los partidos y coaliciones políticas centrales de un sistema político para responder ante la emergencia de nuevas cuestiones de interés público: rechazar el tema en forma abierta y explícita (estrategia adversarial); ignorar o no considerar el tema (estrategia de indiferencia); o integrar el tema dentro de sus plataformas y agendas de acción (estrategia de

integración). Utilizaremos estas categorías para explorar los patrones de posicionamiento político en países de América Latina en relación al cambio climático.

La estrategia adversarial consiste en asumir abiertamente posicionamientos de rechazo o resistencia al avance de la agenda o políticas climáticas. Esta forma de abordar la problemática climática es un elemento de diferenciación programática y electoral por parte de los partidos o coaliciones políticas que asumen este tipo de posicionamiento. El caso del partido Republicano en EEUU posiblemente sea el ejemplo paradigmático de este tipo de estrategia, sustentada en un fuerte escepticismo o rechazo de la evidencia científica sobre el cambio climático o sobre las causas antropogénicas de este fenómeno (Dunlap et al., 2016).

En América Latina, el escepticismo climático no ha tenido expresiones políticas relevantes como en el caso de EEUU o Australia. Si bien no conocemos trabajos en América Latina que analicen las plataformas o programas de los partidos políticos específicamente en relación a la problemática climática, los análisis de cobertura de los medios de prensa sobre este tema en América Latina (Kitzberger y Pérez, 2009; González Alcaraz, 2014) demuestra una presencia muy marginal del escepticismo climático en las declaraciones de líderes políticos como así también de referentes de otros sectores sociales (empresarios, sindicatos, periodistas, etc.).

Posiblemente un eje más significativo para explicar estrategias adversariales en el contexto latinoamericano sea el argumento que la problemática climática es fundamentalmente responsabilidad de los países desarrollados y que no debe ser un obstáculo para avanzar políticas de desarrollo a nivel nacional. Este argumento expresa –en forma parcial– el conocido principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, uno de los elementos claves de la arquitectura del régimen internacional sobre cambio climático. Por ejemplo, el rechazo de Brasil a la inclusión de los sumideros de carbono (bosques) en las negociaciones del protocolo de Kioto (1996-2001), se explica en parte por la fuerte resistencia de sectores de la elite brasilera a que se pudiese cuestionar o regular internacionalmente el uso económico de la Amazonia, cuyas altas tasas de deforestación constituían una de las principales fuentes de emisiones de gases efecto invernadero (GEI) de Brasil (Johnson, 2001; Viola et al., 2012).

Sin perjuicio de la vigencia de este argumento en diversos círculos de las elites políticas, económicas e intelectuales en América Latina,<sup>i</sup> la estrategia adversarial actualmente no parece ser un posicionamiento generalizado entre los partidos y coaliciones políticas más importantes de los países de la región. Un buen indicador de ello ha sido la rápida ratificación legislativa del Acuerdo Paris en la mayoría de los países de la región (Naciones Unidas, 2017), y en general con amplios niveles de apoyo legislativo tanto por parte de los partidos de gobierno como de los principales partidos de oposición. Por el contrario, las formas predominantes que han desarrollado los partidos políticos de la región para abordar la problemática climática parecen encuadrar más claramente en algunas de las dos estrategias restantes de la tipología planteada por Carter: indiferencia ante el tema o incorporación gradual.

La estrategia de la indiferencia frente a la problemática climática implica que los partidos o coaliciones políticas no asumen posicionamientos expresos sobre la cuestión

ni sobre qué políticas o medidas de gobiernos se deben tomar para abordarla. De esta manera, el tema no es un eje de diferenciamiento programático ni objeto de competencia electoral con el resto de las fuerzas políticas. Una consecuencia de este tipo de estrategias se evidencia cuando temas de la política climática se instalan en la agenda política o legislativa y tienden a “atravesar” los partidos o coaliciones políticas centrales. Ante la falta de posiciones programática definidas, legisladores y referentes partidarios asumen posiciones propias, y en muchos casos encontradas, en función de diferentes miradas y valoraciones sobre el problema del cambio climático, de los intereses productivos o regionales potencialmente afectados por las políticas en discusión u otras cuestiones contextuales.

Los procesos de discusión y aprobación legislativa de la ley de protección de bosques nativos (2007) y de la ley de protección de glaciares y ambiente periglacial (2010) en Argentina, constituyen buenos ejemplos de esta dinámica. Estas leyes representan dos de las normas de protección ambiental más importantes aprobada en Argentina durante la última década y de fuerte relevancia para la agenda climática de dicho país. El tratamiento legislativo de estas normas demuestra cómo estos temas atravesaron y dividieron tanto al bloque de legisladores de la coalición de gobierno, como también a los dos principales espacios de oposición (Bonasso, 2011; Ryan, 2014 b). Mientras algunos legisladores, ya sea de la coalición gobernante o de los principales espacios de oposición, apoyaban los proyectos de ley que garantizaban mayores nivel de protección ambiental, otros legisladores de las mismas coaliciones políticas apoyaban normativas más laxas, priorizado los intereses regionales o productivos afectados por las propuestas legislativas.

Por último, la estrategia de integración hace referencia a que los partidos o coaliciones políticas centrales de un sistema político incorporan la problemática climática en su discurso, reconociendo la relevancia del tema y la necesidad de tomar medidas al respecto. Sin embargo, más allá de este internalización de la problemática climática, puede haber una gran variación en la profundidad o ambición de las políticas que los partidos y coaliciones políticas estén dispuestos a promover o apoyar, o hasta qué punto el alcance de las políticas climáticas se transforma en un tema de diferenciación programática y competencia electoral entre los partidos.

En general, la experiencia latinoamericana sugiere que los partidos y coaliciones de mayor relevancia electoral en distintos países de la región están incorporando la problemática climática pero de una manera que podríamos caracterizar como una integración de *baja intensidad*.<sup>ii</sup> Hay un reconocimiento de la relevancia del tema en el discurso político y apoyo al desarrollo de instituciones y políticas climáticas moderadas. Sin embargo, los componentes centrales de las agendas o programas de las coaliciones de gobierno, como de las principales partidos de oposición, se mantienen fundamentalmente ancladas en estrategias de crecimiento económico y social, no necesariamente compatibles con un desarrollo bajo en carbono. Hay numerosos ejemplos en diversos países de la región de políticas y programas gubernamentales desarrollados en los últimos años que tienen por objetivo contribuir a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en determinado sector o actividad, en tanto que las políticas macroeconómicas o sectoriales promueven o profundizan prácticas que tienen efectos contrarios (Ryan, 2014a). Las tensiones que se presentan en diversos países entre programas y políticas de protección y

uso sustentable del bosque nativo y las políticas que favorecen la expansión de la frontera agropecuaria son claros ejemplos de esta dinámica (Vargas Ríos et al, 2012; Di Paola, 2017; Reis et al., 2017). En términos políticos, una consecuencia de esta incorporación de baja intensidad de la problemática climática es que no afecta sustancialmente la estructura de alianzas y apoyos electorales de las coaliciones políticas mayoritarias en sectores productivos y del trabajo, que podrían sentirse amenazados por agendas climáticas más transformacionales ya sea por razones de pérdida de competitividad o empleo.

Otra característica de América Latina es la dificultad de distinguir programáticamente la posición de los principales partidos y coaliciones políticas en relación a la temática climática. En el contexto de la política Latinoamérica, la agenda climática tiene características típicas de lo que la literatura especializada en comportamiento electoral, denomina “*valence issues*” (Stokes, 1963) -en castellano, suele ser traducido como cuestiones consensuales-. A diferencia de los temas o cuestiones “posicionales”, en los cuales los partidos políticos y los electores asumen claras y definidas posiciones a favor o en contra de un tema, los *valence issues* o cuestiones consensuales son temas en los que hay amplio consenso social sobre el objetivo a alcanzar, por ejemplo buena educación, gobierno sin corrupción, etc. En estos temas, los principales partidos y coaliciones políticas tienden a asumir la misma posición general de promover o alcanzar ese objetivo compartido, más allá de sus características ideológicas, siendo difícil distinguir programáticamente entre las diferentes coaliciones en relación al tema en cuestión.

En resumen, el escepticismo climático y el rechazo y oposición abierta a la agenda climática no han sido un patrón de posicionamiento relevante entre los partidos y coaliciones políticas centrales de los países de América Latina. La estrategia predominante ha oscilado entre la indiferencia política ante la cuestión climática a una incorporación de baja intensidad, que se refleja en apoyo a políticas moderadas y gradualistas para abordar la problemática climática. En ambos casos, hay un bajo nivel de politización de la problemática climática, que no es objeto de competencia electoral y diferenciación programática entre los principales partidos y coaliciones, sino que presenta más bien como un objetivo general (“*enfrentar el cambio climático*”), que es objeto de un amplio consenso.

## Factores que afectan los niveles de politización

Diversos factores pueden ayudarnos a explicar esta estrategia de incorporación de baja intensidad y el bajo nivel de politización de la problemática climática por parte de las principales coaliciones políticas en el contexto latinoamericano. En base a la literatura sobre partidos políticos y competencia electoral, identificamos y analizamos tres factores en particular: la demanda social sobre el tema, el componente ideológico y el marco institucional-electoral.

En primer lugar, el nivel de atención y demanda del público sobre un tema es un factor clave que incide fuertemente en la definición de su relevancia política y electoral. En el caso de cambio climático, al igual que en relación a la temática ambiental en general, las sociedades latinoamericanas dan mensajes y señales ambivalentes sobre la importancia que le dan al tema. Diversas encuestas de opinión pública, señalan a América Latina

como una de las regiones del mundo donde la problemática climática registra altos niveles de preocupación social. De acuerdo a la última encuesta global del Pew Research Center (2015), 74% de los latinoamericanos opinan que el cambio climático es un problema muy serio, en tanto que en Europa esta respuesta fue del 54% y en EEUU del 45%. Desagregados por país, esta respuesta fue del 86% en Brasil y 59% en Argentina (el más bajo de los 6 países de la región incluidos en la encuesta pero superior a la media global del 54%).

Una lectura lineal de estos resultados indica un alto nivel de atención y preocupación social sobre el tema. Sin embargo, cuando estos resultados se cruzan con estudios de opinión que preguntan sobre cuáles son los problemas más urgentes o prioritarios de país o cuáles son los temas que más preocupan a nivel personal hoy, la problemática climática y ambiental generalmente no aparece como tema de preocupación social (Cussianovich, 2014). A título de ejemplo, resulta interesante analizar los resultados del informe de Latinobarómetro 2015. Ante la pregunta abierta “*¿cuál considera Ud. que es el problema más importante de su país?*”, la problemática climática o ambiental no apareció en el listado de 10 temas que superaron el umbral del 3% del total de las respuestas. De acuerdo a este estudio de opinión, los problemas más importantes para las sociedades latinoamericanas son los temas económicos (34%), delincuencia y seguridad (23%) y corrupción (7%) (Latinobarómetro 2015). A nivel desagregado por país, este patrón de respuestas se repitió en los 18 países de la región comprendidos por el estudio. En ningún caso, la problemática climática / ambiental alcanzó el 3% de las respuestas.

El cruce de estos resultados de estudios de opinión pública nos sugiere dos reflexiones. Por un lado, la problemática del cambio climático parece ser un tema que preocupa a las sociedades latinoamericanas, pero no constituye una cuestión prioritaria u urgente. Hay otros temas que son percibidos como más importantes en el corto plazo (temas económicos, seguridad, corrupción, etc.). Sin duda, esto es un elemento que incide fuertemente sobre la atención y relevancia que le prestan los partidos y coaliciones políticas a la problemática climática, y que claramente ayuda a explicar su bajo nivel de politización en los países de la región. Sin embargo, los altos niveles de preocupación que muestran las sociedades latinoamericanas en relación a la temática no es un dato menor. Sugieren un nivel de atención social y preocupación latente sobre el tema que puede ser movilizado políticamente.

En este sentido, en la región existen numerosos ejemplos de demandas socio-ambientales articuladas a través de organizaciones y movimientos sociales que han posicionado temas de relevancia climática en la agenda pública e impactado en el desarrollo de la política pública. El control de la deforestación del Amazonas en Brasil (Viola 2010; Reis et al., 2017) o el proceso de aprobación de la ley de bosques nativos en Argentina (Giardini, 2009; Gutiérrez, en prensa) son algunos ejemplos, de cómo ciertas demandas socio-ambientales de relevancia climática han logrado generar el apoyo y **acompañamiento** de amplios sectores del público y conformado coaliciones políticas y sociales amplias para avanzar estas iniciativas.

Un segundo factor relevante a considerar es hasta qué punto la orientación ideológica incide en el posicionamiento de los partidos y coaliciones políticas frente al cambio climático. En el contexto de los países desarrollados, hay diversos estudios que plantean

que los partidos ubicados a la izquierda del espectro ideológico han tendido progresivamente a adoptar posiciones o se identifican con posturas más favorables en relación a la agenda climática y ambiental que los partidos o coaliciones conservadoras (Dalton, 2009; Anderson y Stephenson, 2011; Rohrschneider y Miles, 2015). Esta distancia en el posicionamiento ante la problemática climática es más bien menor en el caso de los principales partidos socialdemócratas y conservadores en Europa occidental (Carter, 2015). Sin embargo, se ha profundizado fuertemente en aquellos países en que las posiciones de las coaliciones o partidos conservadores tienen una fuerte carga de escepticismo climático como es el caso de EEUU (Dunlap et al., 2016) o Australia (Trancer, 2013), generando fuertes procesos de polarización política y social en relación al tema.

En América Latina, por el contrario, la incorporación de la problemática climática por parte de los partidos y coaliciones políticas centrales en los diferentes países de la región no parece responder a la clásica distinción ideológica entre izquierda y derecha. Por ejemplo, el estudio de Barros (2015) analizando los textos de las plataformas electorales de los partidos políticos en Brasil, plantea que los principales partidos políticos del sistema político Brasileño (PT, PSDB, PMDB) comparten los mismos ejes temáticos claves en su abordaje de la problemática ambiental. Asimismo, el desarrollo de la política climática en los países de la región durante la última década no indica que las coaliciones de gobierno de la llamada nueva izquierda latinoamericana hayan tenido una mayor apertura o predisposición para avanzar la agenda climática (o ambiental), que partidos o coaliciones de gobierno consideradas de centro o centro-derecha (con las limitaciones analíticas que estas caracterizaciones pueden tener en el contexto de los sistemas políticos latinoamericanos). De hecho, el desempeño ambiental de los gobiernos de la nueva izquierda latinoamericana ha sido objeto de fuertes críticas desde actores y pensadores del ambientalismo latinoamericano (ver por ejemplo Gudynas, 2012).

Es importante aclarar que no estamos argumentando que los factores ideacionales son irrelevantes en el desarrollo de la política climática en los diferentes países de la región. Por ejemplo, el gobierno de Evo Morales en Bolivia, ha rechazado fuertemente el uso de REDD y otros instrumentos de mercado en la política climática, por entender que implican una mercantilización de la naturaleza, entre otras razones (Vargas Ríos et al., 2012). Este caso demuestra como los marcos ideológicos pueden incidir en el abanico de posibles instrumentos de política que se consideran legítimos o apropiados utilizar para abordar la problemática climática. Sin embargo, tal cual lo señalamos en el párrafo anterior, la orientación ideológica en los términos tradicionales del eje izquierda y derecha no parece ser un factor clave en el contexto latinoamericano para explicar el nivel de apoyo a la agenda climática por parte de los partidos y coaliciones políticas centrales, lo cual representa una diferencia significativa con lo que plantea la literatura comparada en relación a los países desarrollados.

Un tercer factor relevante a efectos de explicar la mayor o menor politización de la problemática climática es el marco político-institucional, en particular las reglas del sistema electoral y la competitividad del sistema político. En general, los sistemas electorales de representación proporcional facilitan la politización de la temática climática al generar incentivos para que ciertos partidos y coaliciones traten de articular y captar sectores del

electorado que tienen especial interés por la problemática climática o ambiental en general (Harrison y Sundstrom, 2007). Por el contrario, en los sistemas electorales mayoritarios, los partidos tienden a concentrarse en el votante medio y en los temas que generan mayor preocupación social. En base a la experiencia del Reino Unido, Carter (2006) plantea que en estos sistemas electorales los principales partidos o coaliciones políticas abordan los temas ambientales/climáticos cuando hay un surgimiento de la atención social sobre estas cuestiones y el riesgo de que otros partidos puedan captar esa atención.

El caso de la elección presidencial brasileña del 2010 es un buen ejemplo de esta dinámica. La temática de la sustentabilidad del desarrollo y la transición a una economía baja en carbono se incorpora a la campaña electoral brasileña a partir de la irrupción y consolidación de la candidatura de Marina Silva –ex ministra de ambiente del gobierno de Lula- como candidata presidencial del partido verde. Dado que el sistema de elección presidencial brasileño es por mayoría absoluta con posibilidad de segunda vuelta,<sup>iii</sup> la consolidación de la candidatura de Marina Silva representó una amenaza electoral para las dos coaliciones políticas con mayores posibilidades de ganar la presidencia, pero especialmente para la candidata del oficialismo y favorita en las encuestas, Dilma Roussef. El crecimiento electoral de Marina Silva afectaba las chances del partido de gobierno (el PT) de ganar la presidencia en primera vuelta y forzaba una segunda vuelta electoral con los riesgos que ello implicaba. Esta situación lleva al partido de gobierno a incorporar la problemática del sustentabilidad y del cambio climático en la campaña electoral e incidió fuertemente en la decisión del gobierno de Lula de adoptar compromisos voluntarios de reducción de emisiones en la COP de Copenhague y en apoyar la aprobación de ley de cambio climático de Brasil a fines del 2009 (Viola, 2010).<sup>iv</sup>

La campaña presidencial brasileña del 2009-2010 es un claro ejemplo de cómo el marco institucional, en este caso las reglas de juego electoral, puede incidir para darle mayor visibilidad (o no) a la problemática climática en la agenda política. Sin embargo es importante señalar que el impacto de las instituciones sobre la política pública y la conducta de los actores políticos no es lineal. Las instituciones no funcionan en un “vacío” y sus efectos pueden variar de acuerdo a factores del contexto político, social e ideológico existente en cada caso (Thelen y Steinmo, 1992). Esto pone de manifiesto la necesidad de una mirada configuracional (Ragin, 2000) para analizar la trayectoria de la problemática climática en la agenda política y como diversos factores (demanda social, marcos institucionales, elementos ideacionales y otros) pueden interactuar en un caso concreto, resultando en un mayor o menor nivel de politización.

## Explorando las consecuencias de la politización

Uno de los argumentos centrales de este artículo es que la problemática climática en los países de América Latina tiene un bajo nivel de politización, pero ¿qué consecuencias tiene esto para la agenda climática doméstica en América Latina? ¿Cómo impacta la falta de politización en el desarrollo de la agenda y la política climática en los países de la región?

En base al análisis desarrollado, en principio, podemos identificar dos consecuencias desfavorables o negativas para la agenda climática. En primer lugar, como hemos señalado previamente, la falta de politización genera las condiciones para una política climática de baja intensidad. Se reconoce la importancia y gravedad de la problemática en el discurso político y se apoya el desarrollo de políticas gradualistas y moderadas. Sin embargo, no se avanza con políticas más transformacionales, que pueden afectar el apoyo político y electoral de sectores productivos y del trabajo que puedan verse amenazados o perjudicados por políticas climáticas más ambiciosas.

En este escenario, los cambios o avances significativos en la agenda o la política climática tienden a suceder solo cuando se dan cierto tipo de condiciones especiales que posibilitan esos saltos cualitativos. Por ejemplo, cuando se presentan oportunidades para avanzar políticas que generan beneficios económicos y sociales significativos a la vez que climáticos. El caso de la reforma energética uruguaya, la Política Energética 2005-2030, es un claro ejemplo de este tipo de políticas ganar-ganar (WWF, 2014; IRENA, 2015). Esta reforma, motivada fundamentalmente por motivos de seguridad energética, ha implicado un cambio sustancial en la matriz energética del sector eléctrico de dicho país, impulsando un fuerte desarrollo de las energía renovables en un contexto en que el tema de la reducción de emisiones de GEI no ocupaba un lugar relevante en la agenda política de la coalición gobernante ni de la oposición. De la misma manera, la aparición de factores externos, tales como situaciones de emergencia climática o factores del contexto internacional (por ejemplo, disponibilidad de financiamiento internacional), generan oportunidades para la innovación y el cambio de políticas relevantes a nivel doméstico. La profunda reforma y jerarquización de la institucionalidad climática en Colombia a raíz de la ola invernal del 2010 es un claro ejemplo de como un factor externo (en este caso, un evento climático extremo) generó las condiciones para un proceso de cambio institucional (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2011; Sarmiento et al., 2012).

En segundo lugar, la falta de politización afecta directamente al funcionamiento del sistema de premios y castigos propios de un sistema democrático. En escenarios de baja politización, los partidos o coaliciones de gobierno no corren mayores riesgos de sufrir costos electorales o políticos por la deficiente implementación de las políticas o cumplimiento de compromisos climáticos existentes. Este es un tema especialmente importante para América Latina, ya que el déficit de implementación de las políticas ambientales en general, y las climáticas en particular, se presenta como un problema crítico que enfrenta la región. A título de ejemplo vale señalar los informes elaborados en el 2012 por la Plataforma Climática Latinoamericana (PCL) evaluando el estado de las políticas climáticas en el sector agropecuario y forestal de 10 países de la región.<sup>v</sup> El análisis comparado de dichos informes subraya que los déficits en la implementación de las políticas y programas climáticas era una característica que afectaba, en mayor o menor medida, a todos los países analizados (Ryan, 2014a).

Por otro lado, sin embargo, se puede argumentar que un alto nivel de politización también puede generar consecuencias negativas para el avance y consolidación de la agenda y política climática. Dos argumentos se pueden plantear para justificar esta apreciación. En primer lugar, un alto nivel de politización puede dificultar las posibilidades

de acordar políticas sobre un tema. Si la problemática climática es objeto de una fuerte competencia política y electoral entre los partidos y coaliciones políticas probablemente sea más dificultoso que se puedan desarrollar coincidencias programáticas sobre el tema, ya que los partidos tienen incentivos para diferenciarse en sus posiciones. En ciertas situaciones, esto inclusive puede desembocar en que algunos de los partidos centrales en un sistema político asuman estrategias adversariales, de fuerte rechazo al avance de políticas climáticas, como forma de diferenciarse programática y electoralmente. La creciente polarización política en EEUU y Australia en relación a la temática climática son ejemplos de este tipo de situaciones.

En segundo lugar, se puede argumentar que un alto nivel de politización puede afectar la estabilidad y continuidad de los programas y políticas climáticas. En contextos muy politizados, la institucionalidad climática está más expuesta a los procesos electorales y los cambios de gobierno. La experiencia reciente de EEUU es un buen ejemplo de este tipo de situación. Rápidamente luego de asumir el gobierno, la administración del presidente Trump comenzó a tomar acciones para dismantelar el plan de energía limpia que era la base de la agenda climática de la administración de Obama y, recientemente, se anunció el retiro de EEUU del Acuerdo de París, medida que había sido una promesa de Donald Trump como candidato durante la campaña presidencial del 2016.

Nuestro análisis sugiere que la agenda climática en América Latina está actualmente más expuesta o sufre más gravemente las consecuencias de situaciones de baja politización que de los efectos de alta politización de la problemática climática. Sin perjuicio de ello, es útil plantear los riesgos que importan ambos tipos de escenarios. Nos invitan a preguntarnos sobre si es posible alcanzar algún escenario de equilibrio (y cómo hacerlo) que nos permita aprovechar los aspectos “favorables” de la politización (mayor rendición de cuentas, incentivos para políticas más propositivas, etc.) y tratar de evitar o contener sus aspectos “desfavorables” (dificultad de generar políticas consensuadas, falta de continuidad de políticas por cambios de gobierno, etc.).

## Reflexiones finales

A modo de conclusión, subrayamos algunas de las ideas o elementos claves resultantes de este análisis exploratorio de la relación partidos políticos y cambio climático en América Latina. En primer lugar, el escepticismo climático y la oposición frontal a la agenda climática no ha sido un patrón de posicionamiento político relevante en la región. Por el contrario, la estrategia predominante de los partidos y coaliciones centrales en los últimos años ha tendido a ser una incorporación de “baja intensidad” del tema, que se refleja en apoyo a políticas moderadas y gradualistas para abordar la problemática climática. Esta incorporación moderada también se expresa en un bajo nivel de politización de la problemática climática, que no es objeto de competencia electoral y diferenciación programática entre los principales partidos y coaliciones, sino que se presenta más bien como un objetivo general, apoyado en un amplio consenso social. En este sentido, la problemática climática en América Latina parece tener las características propias de un *valence issue*.

Sin embargo, es importante señalar que el hecho que un tema sea objeto de altos niveles de consenso no significa que este fuera del debate público y la atención de los actores políticos (tanto de los partidos como de los ciudadanos). En otras palabras, puede haber politización aun cuando un tema tenga las características de un *valence issue*. La diferencia está en que este tipo de cuestiones o temas consensuales estructuran el proceso de politización en forma distinta a como lo hacen los temas posicionales, en los cuales los actores están a favor o en contra. La literatura sobre competencia electoral plantea que en el caso de temas consensuales, los votantes y los partidos enfatizan la capacidad de gestión para lograr alcanzar el objetivo deseado más que la posición ideológica (Clarke et al., 2009). En este marco, podría argumentarse que uno de los problemas políticos que enfrenta la agenda climática en el contexto latinoamericano es que, más allá de que sea un tema en la cual hay relativamente altos niveles de consenso, no se percibe como una cuestión política y electoralmente relevante.

En este sentido, y ya analizando posibles causas y factores que inciden en la mayor o menor politización, es necesario detenernos en el nivel de la atención pública y de demanda social con respecto a la cuestión climática en la región. Nuestro análisis sugiere que la problemática del cambio climático es un tema que preocupa fuertemente a las sociedades latinoamericanas pero que no se percibe como una cuestión prioritaria u urgente. Hay otros temas (temas económicos, seguridad, corrupción, etc.) que parecen como más importantes para la opinión pública en el corto plazo. Sin duda, esto es un elemento que incide fuertemente en el nivel de atención que los partidos y coaliciones políticas le prestan al tema y que ayuda a explicar su bajo nivel de politización y relevancia electoral en el contexto latinoamericano.

Finalmente, y en relación a las consecuencias de la politización, nuestro análisis plantea que los bajos niveles de politización afectan desfavorablemente al desarrollo de la agenda climática en el contexto latinoamericano. Específicamente, genera las condiciones para una política climática con bajos niveles de ambición, en la cual los avances e innovaciones políticas significativas tienden a ocurrir solo cuando se presentan ciertas condiciones facilitadoras. En segundo lugar, no genera los incentivos adecuados antes los déficits de implementación que sufre la agenda climática en la región, ya que los partidos y coaliciones gobernantes no sufren costos electorales o políticos a nivel doméstico por la falta de cumplimiento de las políticas y compromisos climáticos existentes.

Es importante recordar que estas apreciaciones y reflexiones sobre la relación partidos políticos y cambio climático en el contexto latinoamericano son resultado de un análisis exploratorio. Evidentemente, ellas deben ser objeto de validación empírica a partir de estudios en países específicos de la región. Esto nos va a permitir evaluar la validez interna de nuestro análisis en casos puntuales, así como también establecer hasta qué punto estas apreciaciones son generalizables a los diversos países de la región.

Por otro lado, cada uno de estas reflexiones y apreciaciones generan a su vez otra serie de temas y preguntas relevantes desde la perspectiva de la agenda climática. ¿Cómo se puede movilizar políticamente esta preocupación latente que tienen las sociedades latinoamericanas en relación a la problemática climática? ¿Bajo qué condiciones es más factible avanzar con políticas climáticas más ambiciosas en los países de América Latina?

Estas son solo algunas de las preguntas que pueden plantearse y que requieren de mayor investigación y análisis a fin de tener una mejor comprensión de las relaciones entre la dinámica de la política en regímenes democráticos y cómo abordar la problemática del cambio climático en el contexto latinoamericano.

## Notas

- i Ver, por ejemplo, el trabajo de Parker, Letelier y Muñoz (2013) sobre las percepciones de las elites chilenas en relación al cambio climático.
- ii Vale resaltar nuevamente que estamos haciendo referencia a los partidos o coaliciones electoralmente más relevantes. En varios países de la región, hay partidos o coaliciones políticas minoritarias que han asumido posiciones más radicales en relación a la agenda climática y ambiental.
- iii Para ganar la elección, el candidato más votado debe recibir al menos el 50% más uno de los votos; en caso que ningún candidato llegue a este porcentaje de votos, entonces hay una segunda elección entre los dos candidatos más votados.
- iv Vale señalar, sin embargo, que en forma paralela a la adopción de estos compromisos climáticos, la coalición gobernante promovió otras medidas que difícilmente podían ser consideradas compatibles con una estrategia de desarrollo baja en carbono. Ver, por ejemplo, el informe del Observatorio do Clima sobre el Plan Decenal de Energía (Monzoni, 2009).
- v Los países analizados fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay Perú y Uruguay. Los informes están disponibles en <http://www.intercambioclimatico.com/articulos/>.

## Referencias

- ANDERSON, C. y STEPHENSON, L. Environmentalism and party support in Canada: Recent trends outside Quebec. *Canadian Journal of Political Science*. Vol. 44, N. 2, pp. 341-366. 2011.
- BONASSO, M. *El Mal. El Modelo K y la Barrik Gold. Amos y servidores en el saqueo de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta. 2011.
- BARROS, A. T. Política partidária e meio ambiente: a adesão dos partidos políticos brasileiros a agenda verde. *Opinião Pública*. Vol. 21, N. 3, pp. 693-730. 2015
- CARTER, N. Party politicization of the environment in Britain. *Party Politics*. Vol. 12, N. 6, pp. 747-766. 2006
- *The Politics of the Environment. Ideas, Activism, Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. 2007.
- Greening the mainstream: party politics and the environment. *Environmental Politics*. Vol 22, N. 1, pp. 73-94. 2015.
- CLARKE, H., et al. *Performance Politics and the British Voter*. Cambridge: Cambridge University Press. 2009
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONPES 3700. *Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en material de cambio climático en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. 2011.

CUSSIANOVICH, E. El Medio Ambiente en la Opinión Pública. En DI PANGRACIO, A., NAPOLI, A. y SANGALLI, F. **Informe Ambiental Anual FARN 2014**. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales. 2014

DALTON, R. Economics, environmentalism and party alignments: A note of partisan change in advanced industrial democracies. **European Journal of Political Research**. Vol. 48, pp. 161-175. 2009.

DI PAOLA, M. M. **Desafíos y Oportunidades para avanzar las Contribuciones Nacionales en el sector agropecuario y bosques en América Latina: El caso de Argentina**. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. 2017. Disponible online en <http://farn.org.ar/archives/Eventos/desafios-y-oportunidades-para-avanzar-las-contribuciones-nacionales-en-el-sector-agropecuario-y-bosques-en-america-latina-el-caso-de-argentina>. Fecha última visita 20/08/2017.

DUNLAP, R., MCCRIGHT, A., y YAROSH H. The political divide on climate change: Partisan polarization widens in the U.S. **Environment: Science and Policy for Sustainable Development**. Vol. 58, N. 5, pp. 4-23. 2016.

GIARDINI, H. Un paso gigante en la defensa del medio ambiente. En DI PAOLA, M. E., SANGALLI, F. y CAORSI, S. **Informe Ambiental Anual FARN 2009**. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales. 2009

GONZÁLEZ ALCARAZ, L. El framing como legitimación de la política climática. En cuadros del cambio climático en la prensa argentina y brasileña durante las conferencias de Doha y Varsovia. **Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social "Disertaciones"**. 7 (1). 2014

GUDYNAS, E. 2012. "La Izquierda Marrón". **ALAI - América Latina en Movimiento**. disponible en <http://www.alainet.org/active/53106>. Fecha última visita 27/08/2017.

GUTIÉRREZ, R. La confrontación de coaliciones sociedad-estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). **Revista SAAP**, aceptado para su publicación el 27/08/17. En prensa.

HARRISON, K. y SUNDSTROM, L. M. The comparative politics of climate change. **Global Environmental Politics**. 7 (4), 1-17. 2007.

IRENA. **Renewable Energy Policy Brief: Uruguay**. Abu Dhab: IRENA. 2015

JOHNSON, K. Brazil and the Politics of the Climate Change Negotiations. **Journal of Environment & Development**. 10 (2), 178-206. 2001

KITZBERGER, P. y PÉREZ, G. El tratamiento del cambio climático en la prensa latinoamericana. **Dialogo Político**. 3, año XXVI. Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. 2009.

LATINOBARÓMETRO. **Opinión publica latinoamericana Informe 1995-2015**. 2015. Disponible en <http://www.latinobarometro.org>. Fecha última visita 20/08/2017.

MONZONI, M. (Ed). **Diretrizes para a formulação de políticas públicas em mudanças climáticas no Brasil**. São Paulo: Observatório do Clima e Centro de Estudos em Sustentabilidade da EAESP – FGV. 2009

NACIONES UNIDAS. Secretaria General. **United Nations Treaty Collection**. Disponible online en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en), Fecha última visita 26/08/2017.

PARKER, C., LETELIER, M. y MUÑOZ, J. Elites, climate change and agency in a developing society: the Chilean case. **Environment, Development and Sustainability**. 15 (5), 1337–1363. 2013

PEPERMANS, Y. y MAESELE, P. The politicization of climate change: problem or solution? **WIREs Clim Change**. 7, pp. 478–485. 2016

PEW RESEARCH CENTER. **Global concern for climate change, Broad support for limiting emission**. 2015. Disponible en <http://www.pewglobal.org/2015/11/05/global-concern-about-climate-change-broad-support-for-limiting-emissions/>. Fecha última visita 26/08/2017

RAGIN, C. **Fuzzy-Set Social Science**. Chicago: University of Chicago Press. 2000.

REIS, T., et al. **Desafios e oportunidades para avançar as Contribuições Nacionais no setor agropecuario e de florestas na América Latina: O caso do Brasil**. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). 2017. Disponible online <http://ipam.org.br/bibliotecas/challenges-and-opportunities-strengthen-the-national-contributions-in-the-agricultural-and-forestry-sector-in-latin-america-the-case-of-brazil/> Fecha última visita 20/08/2017.

ROHRSCHEIDER, R. y MILES, M. Representation through parties? Environmental attitudes and party stances in Europe in 2013. **Environmental Politics**. 24:4, 617-640. 2015.

RYAN, D. Política, Cambio Climático y Desarrollo: Una revisión de la política climática en el sector agropecuario y forestal de 10 países de América Latina. **Investigación Ambiental, Ciencia y Política Pública**. Volumen 6; número 1; 15-27. 2014(a)

\_\_\_\_\_. 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. **Revista Estado y Políticas Pública**. Número 3; pp. 22-32. 2014(b).

RYAN, D., y RAMÍREZ CUESTA, A. ¿Qué sabemos sobre cambio climático y toma de decisiones en América Latina? Una revisión sistemática de publicaciones en revistas con referato. En RYAN, D. y GORFINKIEL, D. **Toma de decisiones y cambio climático: acercando la ciencia y la política en América Latina y el Caribe**. Montevideo: UNESCO. 2016.

SARMIENTO, M., RAMOS, P., y WIGHTMAN, W. **Informe sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en Colombia: Sector agropecuario y forestal**. Plataforma Climática Latinoamericana, Gaia Amazonas y ALI-

SOS. 2012. Disponible online en <http://intercambioclimatico.com/es/publicaciones/13-informe-sobre-el-estado-y-calidad-de-las-politicas-publicas-sobre-cambio-climatico-y-desarrollo-en-colombia-sector-agropecuario-y-forestal-2012.html>. Fecha última visita 26/08/2017.

STOKES, D. Spatial Models of Parly Competition. *American Political Science Review*. 57; pp. 368-377. 1963.

THELEN, K., y STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. En STEINMO, S., THELEN, K. y LONGSTRETH, F. *Structuring Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 1992.

TRANTER, B. The Great Divide: Political Candidate and Voter Polarisation over Global Warming in Australia. *Australian Journal of Politics and History*. Vol. 59, N. 3, pp.397-413. 2013.

VARGAS RÍOS, et la. **Informe Sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en Bolivia. Sector Agropecuario y Forestal.** Plataforma Climática Latinoamericana y Fundación Natura Bolivia. 2012. Disponible online en <http://intercambioclimatico.com/es/publicaciones/8-informe-sobre-el-estado-y-calidad-de-las-politicas-publicas-sobre-cambio-climatico-y-desarrollo-en-bolivia-sector-agropecuario-y-forestal-2012.html>. Fecha última visita 26/08/2017.

VIOLA, E. A Política Climática Global e o Brasil: 2005-2010. *Revista Tempo Do Mundo* 2(2). 2010.

VIOLA, E., FRANCHINI, A., y RIBEIRO T. L. **Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: Governança Global e Democracia na Era da Crise Climática.** São Paulo: Annablume editora; Brasília: Universidade de Brasília. 2012.

WWF. **Líderes en Energía Limpia: Países Top en Energía Renovable en Latinoamérica.** Gland, Suiza: WWF International. 2014.

Aceptado en: 31/08/2017

Publicado en: 10/10/2017

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOCEX0007V2032017>



# POLÍTICA Y CAMBIO CLIMÁTICO: EXPLORANDO LA RELACIÓN ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS Y LA PROBLEMÁTICA CLIMÁTICA EN AMÉRICA LATINA

---

DANIEL RYAN

**Resumen:** Este artículo explora la politización de la problemática climática en el contexto latinoamericano. En otras palabras, hasta qué punto la problemática climática es un tema de relevancia para los partidos y coaliciones políticas. Este es un aspecto clave a analizar para poder tener una mejor comprensión de las oportunidades y obstáculos que se presentan para el desarrollo de la agenda climática en un sistema político determinado. Específicamente, el artículo aborda tres cuestiones claves. Primero, cuáles son los patrones de politización de la problemática climática predominantes entre los principales partidos y coaliciones políticas de países de la región. Segundo, qué factores inciden en el nivel de politización de la agenda climática en América Latina. Finalmente, cuáles son las consecuencias de un mayor o menor nivel de politización.

**Palabras claves:** Cambio climático, partidos políticos, politización, política climática

**Abstract:** This article explores the politicization of climate issues in the Latin American context. In other words, to what extent climate change is a relevant issue for political parties and coalitions. This is a key aspect to analyze in order to have a better understanding of the opportunities and obstacles that affect the development of the climate agenda in a given political system. Specifically, the article addresses three key issues. First, it analyses the patterns of politicization of the climate problem prevailing among mainstream political parties and coalitions in countries of the region. Second, it addresses what factors influence the level of politicization of the climate agenda in Latin America. Finally, it explores the consequences of a greater or lesser level of politicization.

**Key words:** Climate change, political parties, politicization, climate politics

**Resumo:** Este artigo explora a politização das questões climáticas no contexto latino-americano. Em outras palavras, em que medida a mudança climática é uma questão relevante para os partidos políticos e as coalizões. Este é um aspecto chave a analisar para

ter uma melhor compreensão das oportunidades e obstáculos que são apresentados para o desenvolvimento da agenda climática em um determinado sistema político. Especificamente, o artigo aborda três questões fundamentais. Primeiro, quais são os padrões de politização do problema climático que prevalecem entre os principais partidos políticos e as coalizões de países da região. Em segundo lugar, quais fatores influenciam o nível de politização da agenda climática na América Latina. Finalmente, quais são as consequências de um maior ou menor nível de politização.

**Palavras chaves:** Mudanças climáticas, partidos políticos, politização, política climática

---