

---

## Argentina y la lucha contra el cambio climático: tendencias y desafíos desde la ratificación del Acuerdo de París

Guadalupe Rey Sumay<sup>6</sup>

El primero de septiembre de 2016, Argentina ratificó bajo la ley 27270 el Acuerdo de París. En él, los países acuerdan mantener la temperatura media global por debajo de 2°C, contribuir al aumento de la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover un desarrollo económico compatible con un estilo de vida reducido en emisiones de gases de efecto invernadero. Para alcanzar los objetivos, se dispone que cada país desarrollado y en desarrollo diseñe e implemente todas las medidas nacionales que crea necesarias y factibles para contribuir al éxito del acuerdo. Estas se conocen como contribuciones determinadas a nivel nacional -NDC por sus siglas en inglés- y presentan medidas de mitigación, adaptación e implementación.

A fines de 2016, luego de haber presentado su instrumento de ratificación del Acuerdo, Argentina publicó su primera NDC revisada; con miras a establecer objetivos más ambiciosos que los determinados anteriormente, en octubre de 2015. La meta principal es no superar la emisión neta de 483 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>eq para el año 2030.

Para lograr su objetivo, la NDC presenta medidas tanto incondicionales como condicionales. Las primeras se refieren a aquellas que el gobierno establece para iniciar un proceso de adaptación al cambio climático; partiendo de las circunstancias nacionales, como el grado de vulnerabilidad y los impactos del fenómeno sobre el territorio y población argentinos. En cuanto a las condicionales, la NDC establece una posible reducción de 483 a 369 millones de tCO<sub>2</sub>eq sólo si la comunidad internacional coopera. Esto requiere de financiamiento, transferencia de nuevas tecnologías sustentables y apoyo en el desarrollo de capacidades; es decir, en la difusión de conocimiento en evaluación y aplicación de políticas climáticas.

Según Climate Action Tracker (CAT), Argentina muestra una evolución positiva de sus promesas desde la asunción del presidente Mauricio Macri. A fines del 2017, se promulgó la Ley de Generación Distribuida de Energía Renovable con el objetivo de crear una red que distribuya energía limpia entre sus productores; lo que permite que quienes la consumen sean los mismos que la producen. Asimismo, la ley aprobó la creación de un Fondo para el fomento de la Industria Nacional Asociada cuyo objetivo es promover la investigación y desarrollo de herramientas que permitan distribuir, de manera eficiente, la energía sustentable. Meses más tarde, entró en vigor la Ley de Energía Renovable que busca fomentar el uso de energía limpia en miras a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>. Por último, el gobierno promulgó el impuesto al carbón para lograr no sólo disminuir las emisiones sino también incentivar a los productores a desarrollar sus propios modos de producción sustentables.

Si bien el CAT argumenta que Argentina es uno de los pocos países que ha aumentado los objetivos en su NDC desde la adopción del Acuerdo de París, sigue calificando su NDC como "Al-

---

<sup>6</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales

tamente Insuficiente"; lo que indica que el compromiso climático no es consistente con el objetivo de mantener el calentamiento por debajo de 2 ° C ni mucho menos limitarlo a 1.5 ° C como lo requiere el mencionado Acuerdo.

En una entrevista para el Boletín del Grupo de Jóvenes Investigadores del Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP), la Dra. Hayley Stevenson responde varios interrogantes sobre la situación de Argentina con respecto a sus metas de París y los desafíos que presenta a futuro.

Guadalupe - Si bien hubo avances, el CAT clasifica el NDC de Argentina como altamente insuficiente ¿Qué impide a nuestro país avanzar en la consecución de sus objetivos?

Hayley – Voy a mencionar factores tanto internacionales como domésticos porque los dos tipos van a afectar si Argentina puede o no cumplir con sus metas para París. Para empezar, si bien es una buena noticia que el gobierno de Macri haya revisado la meta del gobierno anterior, hay que reconocer que la meta es clasificada como Altamente Insuficiente por el CAT y es uno de los pocos países que comparte esta clasificación. En este sentido, si bien los objetivos deben cumplirse, hay que tener en mente que no es una meta ambiciosa y que por ende no contribuye a alcanzar el objetivo general de París.

Argentina prometió una meta incondicional y otra condicional que depende de la ayuda de la comunidad internacional. Si tuviera habilidad para atraer inversiones a través del Fondo Verde, su NDC llegaría a la clasificación de Insuficiencia, es decir, aumentaría un escalón hacia la meta de París. El Fondo Verde busca atraer 100 billones de dólares cada año, pero hasta ahora sólo el 10% de los fondos que precisan ya están prometidos. El panorama se vuelve menos alentador con la llegada de Trump ya que EE. UU. se negó a dar los 2 billones que le quedaban por entregar de los 3 prometidos por Obama. Esto puede desincentivar a otros países de contribuir. Entonces, este Fondo es uno de los factores que influye en la posibilidad de alcanzar los objetivos ya que no logra atraer los fondos prometidos. Para la comunidad internacional será imprescindible encontrar una manera de incentivar al sector privado a contribuir más, dado que la mayoría de este sector no ve la inversión en energía limpia como una buena inversión sino como una con alto riesgo.

Por otro lado, desde las últimas 3 décadas ha habido una trayectoria de “promesas rotas”. Los países avanzados siguen con sus promesas de ayudar financieramente a los países en desarrollo, pero nunca han proporcionado el dinero que prometen; por lo que esta tendencia pone en duda el discurso de la ayuda por medio del Fondo. Para Argentina es importante porque su meta condicional depende de éste. Asimismo, el proceso por el cual el Fondo aprueba proyectos se encuentra atrasado y, como con cualquier nuevo organismo, siempre es lento empezar. Aparte, una característica del Fondo Verde es que el dinero pasa por diversos actores, por los bancos multilaterales como el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo, por lo que este es también un factor que contribuye a la ralentización de las actividades ya que son estos actores quienes administran los fondos y deciden a qué proyectos y a qué países se les entregan. Una buena noticia para la Argentina es que es uno de los países en desarrollo que más recibe del Fondo Verde, es el segundo país en el ranking. Sin embargo, desde la perspectiva de la comunidad internacional, es un poco polémico ya que los países menos desarrollados están recibiendo menos que Argentina que es un país de ingresos medios. Esa situación de poder diseñar una distribución justa de esos fondos será un debate en los próximos años y afectará la situación actual del país.

Entre los factores domésticos que pueden impedir el progreso hacia la meta de París se encuentra la integración de cambio climático en todos los sectores de la economía. Es lo que se conoce como la transversalización del cambio climático. En realidad, es un desafío para todos los países ya que patrón mundial que se observa es que los actores importantes en el diseño e implementación de medidas no tienen la práctica de consultarse conjuntamente; por lo que la integración es completamente necesaria.

Hay dos pasos positivos que Argentina ha dado respecto a la transversalización. Uno es el establecimiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, lo que formalmente indica una igualdad entre ministerios. Sin embargo, hay que reconocer que el ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable casi siempre es el más pequeño y débil en términos de recursos financieros. Tiene sus desafíos. Otro paso adelante es la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático, que reúne a los 12 ministros de los sectores más relevantes para que puedan debatir y compartir información sobre cómo abordar el cambio climático en sus decisiones. Podemos ver avances a nivel de gobernanza, pero se deben reconocer estos desafíos. Hay un análisis de FARN, de María Marta Di Paola, que analiza el presupuesto nacional de Argentina para 2018 y compara las inversiones en medidas que frenan las emisiones de CO<sub>2</sub>, contra las que lo fomentan. Su análisis muestra que la inversión en las primeras supera en demasía a las inversiones en medidas de adaptación y mitigación. En el sector de transporte, por ejemplo, por cada peso que se invierte en transporte limpio se invierten 104 pesos en transporte que fomenta emisiones. Esto muestra el desafío de la integración del cambio climático y el de evitar las acciones contradictorias, que es lo que se suele ocultar políticamente.

Otro desafío es que muchas de las emisiones de Argentina provienen de la deforestación. Aunque tengamos la Ley de Bosques de 2008, la mayoría de las provincias no cumplen con la normativa; hay deforestación tanto legal como ilegal. Asimismo, el gobierno central no cumple con la promesa de proporcionar pagos para conservación de bosques; estos pagos están incompletos y atrasados. En este sentido, no se puede echar toda la culpa a las provincias porque no tienen apoyo financiero federal, no está disponible. Este también es un desafío enorme.

G - Me pregunto si las acciones contradictorias responden a algún juego de poder o se deben a la falta de un método eficaz que evalúe el impacto de las políticas públicas; de manera de saber si contribuyen o no a alcanzar los objetivos planteados...

H - Si, ese tipo de análisis es imprescindible. También es necesario analizar el impacto social de las medidas ambientales porque un desafío en los años que vienen es que no se pierda el apoyo del público cuando se busca la manera de transversalizar el cambio climático. Un buen ejemplo de este riesgo ocurre con los subsidios al combustible fósil. Si bien es una buena noticia la reducción de dichos subsidios por el gobierno de Macri, el público asocia esta reducción con los tarifazos. Es decir, es necesario implementar medidas ambientales que sean compatibles con el bienestar social.

G - La siguiente pregunta es qué desafíos deberá enfrentar Argentina en cara a la lucha contra el cambio climático. Justamente uno podría ser tratar de mantener el apoyo de la sociedad y tratar de concientizar a la población. Creo que a un país como Argentina donde la sociedad se encuentra sensible a cuestiones sociales que parecen ser más imprescindibles, como la seguridad, la economía o la salud; le será difícil encontrar la manera de abordar el cambio climático contando con el apoyo de la sociedad...

H- Exactamente, en tiempos de recesión es muy difícil atraer atención y apoyo para medidas ambientales porque son a largo plazo. Hoy en día hay muchos que están preocupados por pagar sus cuentas, sus expensas, es muy difícil pensar en cambios que se pueden hacer en tu propia vida cotidiana que vayan a tener efecto recién a largo plazo y para generaciones futuras.

G - Para finalizar, las iniciativas como el Fondo para el fomento de la Industria Nacional Asociada -que busca desarrollar la investigación científica ¿Contribuyen al avance de la agenda climática?

H - Esta es otra acción contradictoria. Si bien cada gobierno tiene que pensar en sus prioridades y recursos, la verdad es que la disminución en inversiones científicas es un problema enorme en Argentina. Es una pena sobre todo cuando existen personas que han invertido muchísimo tiempo en formarse con una carrera en investigación... los presupuestos de CONICET se han recortado muchísimo. A nivel internacional hay mucha investigación con respecto al cambio climático que Argentina puede aprovechar, pero es importante tener investigación propia por dos razones: primero porque será más fácil entender el contexto de la Argentina, cuáles serán los impactos y qué hacer para adaptarnos; segundo, por la legitimidad del público ya que al ver que toda la ciencia proviene de afuera, la legitimidad de la ciencia argentina y su prosperidad terminarán afectadas.

G – No hay dudas de que Argentina ha hecho un gran avance, pero existen varios desafíos a tener en cuenta para poder alcanzar la meta de París. Muchas gracias Hayley por tu tiempo.

H – Al contrario, gracias a ti.

En suma, si bien Argentina ha sido uno de los únicos países en revisar su NDC y proponer objetivos más ambiciosos, existen factores tanto internacionales como domésticos que impiden al país posicionarse entre aquellos cuyos esfuerzos están más cercanos a la meta de París. En primer lugar, Argentina es un país en desarrollo y sus objetivos condicionales dependen de la ayuda financiera internacional, la misma que se ha entendido como parte de las múltiples “promesas rotas” del régimen internacional del cambio climático. En segundo lugar, Argentina debe encontrar la manera de integrar el cambio climático a las distintas agendas ministeriales, de manera de que cada decisión política sea la menos dañina para el medio ambiente.