

## **Vinculación entre la política climática doméstica e internacional y la contribución argentina desde la perspectiva del complejo regimental (2011-2015)<sup>1</sup>**

Lic. Susana Beatriz Zazzarini

### **Resumen**

Este artículo versará sobre el análisis de la vinculación entre la política climática, entendida como una política pública de dos dimensiones, una doméstica y otra internacional; y la contribución argentina presentada en septiembre de 2015, desde la perspectiva del complejo regimental propuesta por David Víctor y Robert Keohane.

Este trabajo tiene una gran relevancia académica ya que gran parte de las investigaciones sobre el tema analizan los ejes de negociación (usualmente mitigación y adaptación), las posturas de algunos países o bloques regionales, el diseño de las INDCs, entre otros. Por lo que, esta investigación intenta ser un aporte a la disciplina de las RRII, en particular, pretende generar una mejor comprensión acerca de las negociaciones climáticas.

La investigación será de corte cualitativo a partir del análisis bibliográfico de fuentes primarias y secundarias. Las categorías deductivas de análisis son: la política climática doméstica, la posición argentina y los componentes de la INDC Argentina. El artículo se encuentra dividido en apartados, en los cuales se analizan estas categorías por separado.

### **Palabras clave:**

Política climática doméstica – Política climática internacional – Contribución Argentina – Complejo Regimental de Cambio Climático.

### **Abstract**

This paper will be about an analysis of the link between the climate policy, understood as a public policy of two dimensions, one domestic and other international; and the Argentinian contribution reported on September 2015, from the regime complex of climate change perspective.

This research has a strong academy relevance due to the fact that many others researches take into account the negotiation cores (usually mitigation and adaptation), the position of some countries or regional blocks, INDCs designs, and others. That's why, this paper intend to be a great contribution to the discipline of RRII, particularly, pretend to generate a better comprehension about the climate negotiations.

The research will be of qualitative cut from the bibliographic analysis of primary and secondary sources. The deductive categories of analysis are: the domestic climate policy, the Argentine position and the components of the INDC Argentina. The article is divided into sections, in which these categories are analyzed separately.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo es una adaptación de mi tesis de grado titulada "La vinculación entre la Contribución Prevista Determinada de Argentina presentada en septiembre de 2015, su posición en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su política climática en los años 2011 a 2015", defendida el 6 de diciembre de 2017, en la Universidad Católica de Santiago del Estero-Departamento Académico San Salvador, Jujuy, Argentina.

## Key words:

Domestic climate policy - International climate policy - Argentine Contribution – Regime Complex of Climate Change.

## Introducción

El Cambio Climático (en adelante CC) ha ganado una fuerte primacía en la agenda internacional de las últimas décadas, esto debido a diversos factores como el surgimiento de nuevos actores, entre ellos las organizaciones intergubernamentales, el sector privado, las ONGs, los actores subnacionales e, incluso, los individuos; la aparición de nuevas problemáticas de carácter global, además de los cambios acaecidos en la dinámica de la realidad internacional.

La materialización de esta primacía se concretó en 1992, cuando la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (en adelante la CMNUCC), lo definió como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (CMNUCC, 1992). En otras palabras, el CC es un fenómeno que une dos procesos estrechamente relacionados: la variación natural del clima del planeta y la alteración de la atmósfera por la excesiva concentración de gases de efecto invernadero (en adelante GEIs).

Una de las organizaciones que ha contribuido, desde sus inicios y hasta la fecha, a la formación de conocimiento acerca de este fenómeno es el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés)<sup>2</sup> ya que desde su primer informe, dado a conocer en 1990, ha intentado probar el origen antrópico del CC.

En este sentido, en su quinto informe, el IPCC ha afirmado: “El calentamiento en el sistema climático es inequívoco, y desde la década de 1950 muchos de los cambios observados no han tenido precedentes en los últimos decenios a milenios. La atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido y el nivel del mar se ha elevado” (IPCC, 2014).

El CC es una cuestión que pone en juego la doble actuación de los Estados en tanto que cada acción que realizan tiene un impacto dentro de los límites de su territorio y, a su vez, esta misma acción trasciende dicho espacio, convirtiéndose en un fenómeno de carácter global.

La toma de conciencia ante las evidencias científicas sobre los efectos adversos del CC<sup>3</sup> resaltó la urgencia de una acción climática global. Esto fue puesto de manifiesto a lo largo de la década del 80, lo que permitió la negociación de la CMNUCC como parte integrante de los documentos de la Cumbre de Río de 1992. A partir de su adopción, en su segundo artículo, se fijó como objetivo general: estabilizar las concentraciones de GEIs en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al CC, asegurar que la

---

<sup>2</sup> El IPCC fue creado en 1988, está constituido por un grupo de expertos cuya tarea consiste en evaluar la más reciente bibliografía científica, producida en todo el mundo, relacionada con el CC.

<sup>3</sup> La CMNUCC define, en su artículo primero, "efectos adversos del cambio climático" como los cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos.

producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

De tal manera que, la Conferencia de las Partes (en adelante COP) se ha conformado como el órgano supremo garante de la CMNUCC y encaminada a facilitar el logro de su objetivo. A partir de su trabajo fue posible establecer otros órganos subsidiarios permanentes o *ad hoc*, los cuales hasta la actualidad han bregado por sostener este régimen y hacerlo efectivo. En ella se encuentran representados todos los Estados, cada uno con características, capacidades y responsabilidades diferentes, pero unidos por una preocupación común.

Las sucesivas reuniones de las Partes de la CMNUCC de 1995 a 2015 han generado un conjunto de decisiones y órganos que facilitaron las negociaciones climáticas multilaterales produciendo dos documentos que han tenido como objetivo primario la implementación de la CMNUCC: primero, el Protocolo de Kioto<sup>4</sup> (en adelante PK) y luego, el Acuerdo de París (en adelante AP). El AP, también en su segundo artículo, a fin de mejorar la aplicación de la CMNUCC y reforzar la acción climática global, establece como propósito que la temperatura media global no sobrepase los 2° C, y que los países deben esforzarse para limitarla a 1,5° C con respecto a niveles preindustriales.

Debido a la complejidad de estas negociaciones, los Estados han formado grupos de negociación de acuerdo a sus afinidades, para así facilitar el proceso y hacer oír sus reclamos.

Algunos de los grupos o alianzas son estables en el tiempo y otros tienen una naturaleza más *ad hoc* dependiendo del momento de negociación. Algunos de los grupos son: el Grupo de los 77 + China (G77+China), los Países Menos Adelantados (LDC), la Alianza de Países Insulares Pequeños (AOSIS), el Grupo Africano, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), la Unión Europea (UE), el Grupo Umbrella, el Grupo de Integridad Ambiental (EIG), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), el grupo de Asia Central, del Cáucaso, Albania y Moldavia (CACAM), el grupo de los Países en Desarrollo con ideas Afines en relación con el Cambio Climático (LMDC), el Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC), el Grupo BASIC, la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC) y el Diálogo de Cartagena para la Acción Progresiva, entre otros.

Argentina, perteneciente al Grupo de los 77 más China (G77 + China)<sup>5</sup>, en el transcurso de este proceso, ha firmado y ratificado los tres instrumentos que forman parte del régimen de CC. La incorporación de la CMNUCC al derecho interno se hizo mediante la ley 24.275 del 30 de diciembre de 1993, la del PK mediante la ley 25.438 del 20 de junio de 2001 y la del AP mediante la ley 27.270 del 1 de septiembre de 2016. A grandes rasgos, su participación en el proceso ha contado con momentos de mayor o menor involucramiento, dependiendo de sus circunstancias internas y externas.

Las COP han implicado un proceso complejo de avances y retrocesos, en el cual el debate en torno a la interpretación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR

---

<sup>4</sup> El Protocolo es un instrumento basado en la diferenciación que implementa los compromisos de las Partes que son países desarrollados en materia de mitigación con un compromiso de reducción de 5,2% a niveles de 1990 para el período 2008-2012. Asimismo, y a modo de generar incentivos para países como Estados Unidos adoptó tres mecanismos de flexibilización de compromisos: la Aplicación Conjunta, el MDL y el Comercio Internacional de Emisiones.

<sup>5</sup> El Grupo de 77 (G-77) fue establecido el 15 de junio de 1964 por setenta y siete países en desarrollo, exceptuando los casos de México, Tuvalu y Palau, signatarios de la "Declaración Conjunta de los Setenta y Siete Países", emitida al final de la primera sesión de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD) en Ginebra. A pesar de que los miembros del G-77 han sumado hasta contar 133 (2014), se retuvo el nombre original debido a su significado histórico.

por sus siglas en inglés)<sup>6</sup>, ha sido un gran desafío y ha tomado casi la mayor parte de las negociaciones desde 1995.

A partir de la incorporación del concepto de Contribuciones Previstas Determinadas Nacionalmente (INDCs, por sus siglas en inglés) durante la COP 19, realizada en la ciudad de Varsovia, y en las reuniones posteriores, se inició un primer acercamiento a la era post Kioto, que derivaría en el AP. Desde el año 2015, mediante la decisión 1/CP.21, las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDCs por sus siglas en inglés) se constituyen como el medio que permite reflejar la ambición de las Partes en contribuir al logro del objetivo reforzado del AP, debiendo incorporar todos los ejes de negociación: mitigación, adaptación y medios de implementación, a fin de que las mismas sean transparentes y representen una progresión en los esfuerzos.

Argentina presentó su INDC en septiembre de 2015, junto con otros 155 países que dieron a conocer sus contribuciones antes de la COP 21, los cuales representan casi el 90% de las emisiones de GEIs.

En función de lo afirmado, la investigación intenta responder al siguiente interrogante:

¿Cómo se vincularon la INDC presentada por Argentina en septiembre de 2015, su posición en las negociaciones en la CMNUCC y la política climática doméstica en los años 2011 a 2015?

En consecuencia, a modo de objetivo general, se busca analizar la relación entre la INDC presentada por Argentina en septiembre de 2015, su posición en las negociaciones en la CMNUCC y la política climática doméstica en los años 2011 a 2015.

### **Consideraciones teóricas y metodológicas**

A fin de analizar la relación entre la política climática y la contribución argentina recurrimos a la teoría de los regímenes internacionales, teniendo en cuenta principalmente, la variante desarrollada por David Víctor y Robert Keohane bajo la denominación de complejo regimental. Estos autores lo definen como “un sistema de instituciones ligeramente acoplado - el cual no tiene una jerarquía clara o un núcleo sin embargo muchos de sus elementos están conectados en formas complementarias. No ocupa ningún extremo. En su lugar, encontramos un complejo regimental cuyos elementos están ligeramente conectados unos con otros, en medio de los polos de integración y fragmentación” (Keohane y Víctor; 2010: 5).

Desde esta perspectiva, un complejo regimental se acerca más a la integración o a la fragmentación, dependiendo de la manera en que influyan las siguientes tres fuerzas: la diversidad de intereses, el nivel de incertidumbre y el nivel de vinculación.

Cuando los Estados encuentran un objetivo común y sus intereses son suficientemente similares en una amplia gama de temas existe una fuerte demanda por parte de los actores poderosos más cruciales para formar una institución internacional. Esto les asegura alcanzar los beneficios de la cooperación porque los esfuerzos conjuntos se dirigen hacia una sola meta. No sucede lo mismo cuando existe una gran variedad de intereses, lo cual dificulta la

---

<sup>6</sup> Este principio se relaciona con la categorización de países que se estableció en los anexos de la CMNUCC, en los cuales las Partes se dividían en Países Anexo I, Países Anexo II y Países No Anexo I, éste último reúne a todos los países en desarrollo, entre ellos Argentina. Esta distinción se visualizó en la adjudicación de las responsabilidades a cada grupo: los países desarrollados tienen el compromiso de liderar la acción climática global y ofrecer todos los medios posibles para que los países en desarrollo puedan reducir sus emisiones, esto incluye la transferencia de tecnología, entre otros aspectos. Mientras que a los países en desarrollo se los categorizó como receptores de estos beneficios.

colaboración entre los Estados porque los beneficios no están claros, no hay una convergencia que lleve a la creación de una única institución y también existen incentivos para que algunos de ellos actúen como *free riders* (Keohane y Víctor, 2010: 4).

Por otra parte, la incertidumbre en cuanto a los beneficios y riesgos de concretar un régimen internacional potencia la fragmentación y lleva al establecimiento de grupos más pequeños de negociación (“clubs”), en los cuales resulta más fácil establecer la cooperación. Esta incertidumbre se ve afectada también por las condiciones de política doméstica de los Estados, ya que ellos no saben específicamente si serán capaces de cumplir con todos los requerimientos que les exige este régimen. Por tal motivo, el nivel de incertidumbre actúa como favorecedor de la fragmentación, y en consecuencia, la instalación de regímenes menos jerárquicos (Keohane y Víctor, 2010: 4).

Por último, la tercera fuerza tiene que ver con el nivel de vinculación. Algunas áreas problemáticas, por sus características, auspician un gran nivel de vinculación, ya que amplía el alcance de la negociación y alienta la integración. Los vínculos ayudan a definir los límites de una problemática: si los vínculos profundizan la cooperación, ésta puede expandirse alcanzando nuevos aspectos más complejos, aumentado la integración, por otro lado, cuando la cooperación se enfoca en una problemática que no lleva a vínculos integrados, el resultado es un régimen débil o bien regímenes individuales que sólo se unen donde la cooperación es posible (Keohane y Víctor, 2010: 4).

Si aludimos a la primera fuerza, la diversidad de intereses se ha arraigado a lo largo de las negociaciones climáticas, siendo muchas veces un obstáculo para lograr un consenso. En el período bajo estudio, jugó un papel importante ya que Argentina, en defensa de sus intereses, amparó constantemente el principio de CBDR. Es así que, bajo la dinámica de “clubs”, se vinculó con actores que también respaldaban este principio y que tal protección correspondía a sus intereses. Por lo tanto, el nivel de vinculación fue una fuerza importante. Para proteger estos intereses, Argentina se ha vinculado con otros actores a nivel internacional que también presentan intereses que interpretaron amenazados, como los integrantes del grupo Like Minded Developing Countries (LMDC)<sup>7</sup>. Esta participación argentina en los grupos de negociación, permitió reducir el nivel de incertidumbre frente a un nuevo acuerdo que exigía el compromiso de las Partes, sin tener en cuenta la diferenciación establecida en la CMNUCC, y que fue el eje del PK.

Por tal motivo, partimos de la hipótesis de que durante los años 2011 a 2015, Argentina actuó como *free rider* en las negociaciones en el seno de la CMNUCC, utilizando como principal argumento el principio de CBDR. Este principio también fue el fundamento del discurso de otros países que propugnaron interpretaciones de la equidad en cuanto a responsabilidades, muchos de los cuales se encontraban, en ese momento vinculados, directa o indirectamente con Argentina, por lo que una de las fuerzas que jugó un importante papel fue el nivel de vinculación. Esta posición internacional tuvo su correlato en el ámbito doméstico, donde la política climática presentó escasa relevancia y se la asocia con intereses de tipo defensivos. En consecuencia, cuando se presentó la INDC en septiembre de 2015, ésta fue un reflejo de ambas políticas: sus componentes se ajustaron a los requisitos mínimos que se habían acordado, en ella se explicitaron las acciones que se estaban realizando y las metas que se

---

<sup>7</sup> LMDC surgió en el año 2012 al reunirse por primera vez, fuera del marco de las COPs, en Beijing. En este grupo se encuentran los siguientes países latinoamericanos y de Medio Oriente: Argelia, Argentina, Bolivia, China, Cuba, República Democrática del Congo, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, India, Irán, Irak, Kuwait, Malaysia, Mali, Nicaragua, Pakistán, Arabia Saudita, Sri Lanka, Tailandia y Venezuela. De cualquier modo, su conformación ha sido relativamente variable. Argentina participó del grupo hasta diciembre de 2015.

esperan cumplir, todo ello demostrando un escaso compromiso en la reducción de emisiones de GEIs, supeditando el logro de la meta condicional al financiamiento internacional.

A fin de responder al objetivo de la investigación, la misma se enmarcó en una metodología cualitativa, siendo una investigación descriptiva-analítica desde la disciplina de las RRII.

La elección del período 2011-2015 se debió a dos aspectos. En primer lugar, la consideración de que una política nacional debe ser analizada a la luz de una gestión de gobierno, desde su inicio hasta su final, que en este caso corresponde a la segunda gestión de Cristina Fernández. En segundo lugar, a nivel internacional, a partir de 2011 se configura la nueva arquitectura climática, con la realización de la COP 17 donde se define el Mandato de un nuevo documento y cómo se realizará el proceso negociador, pasando por la inclusión del concepto de contribución nacional en la COP 19 y el establecimiento de un plazo común para la presentación de contribuciones en la COP 20 hacia el AP que se adopta en la COP 21.

Por otra parte, tomamos la conceptualización de política de cambio climático a la que se refieren Rivera y Di Paola (2013: 68) cuando establecen que tal política no está comprendida sólo por acciones que persigan objetivos climáticos sino también pueden contemplar otros objetivos socio ambientales.

Utilizamos fuentes primarias, como documentos oficiales de organismos internacionales y del Estado Argentino, y secundarias como las investigaciones publicadas especializadas en la materia.

La técnica usada es el fichaje bibliográfico, el cual además de servir como instrumento de registro, aportará al proceso de análisis cualitativo de los datos.

A tal fin, nuestras categorías deductivas de análisis son: la política climática doméstica, la posición argentina y los componentes de la INDC Argentina.

### **Aspectos generales de la política climática doméstica en el período 2011-2015**

Argentina presenta características físicas, geográficas y demográficas que demuestran la diversidad e importancia de los recursos naturales de los cuales es poseedora, por lo tanto, no está exenta de sufrir, al igual que el resto de los países del mundo, los impactos del CC. En este sentido, el IPCC ha establecido que en la región de América Latina y el Caribe, los sistemas físicos (glaciares, ríos, lagos), biológicos (ecosistemas marinos) y sistemas humanos y gestionados se verán afectados en un nivel muy alto (IPCC, 2014:7).

Tal como evidencian Barros y Camilloni (2016), ya se observan los impactos del CC en relación a los cambios en la circulación de los vientos, el aumento del nivel del mar con el agravamiento de las inundaciones, el aumento de la temperatura media, el retroceso de los glaciares y los cambios en las precipitaciones. A grandes rasgos, todas las regiones argentinas están sufriendo estos impactos.

Esta vulnerabilidad se acrecienta dada la condición de país en desarrollo, potencia media o país de renta media. Argentina intenta alcanzar el desarrollo y en el camino resulta difícil atender las necesidades de mitigación y adaptación. Por otro lado, generalmente, no es depositaria de fondos para proyectos de desarrollo. Es así que se ve obligada a elegir el destino de los mismos, transformándose la mitigación y la adaptación en competitivos.

Teniendo en cuenta el registro de emisiones de CO<sub>2</sub>, Argentina tiene un lugar significativo en el ranking de los 196 países que integran la CMNUCC. Según CAIT, Argentina ocupa la vigésima

cuarta posición en el ranking mundial, estando en los primeros 10 lugares: China, Estados Unidos, Unión Europea, India, Rusia, Japón, Brasil, Alemania, Indonesia y Canadá, excluyendo LULUCF (Land Use, Land-Use Change and Forestry por sus siglas en inglés); mientras que ocupa la décimo novena posición si se incluye LULUCF. Las emisiones totales de GEIs hasta el año 2014, alcanzan los 348,65 MtCO<sub>2</sub>e sin LULUCF y llegan a los 443,26 MtCO<sub>2</sub>e con LULUCF. En cuanto a las emisiones per cápita, sin LULUCF, cada habitante de Argentina emite aproximadamente 8,11 tCO<sub>2</sub>e y con LULUCF, emiten alrededor de 10,31 tCO<sub>2</sub>e, lo cual está por encima del promedio mundial (6,29 tCO<sub>2</sub>e sin LULUCF y 6,73 tCO<sub>2</sub>e con LULUCF).

Por otra parte, la legislación ha evolucionado desde la reforma de 1994, cuando la cuestión ambiental ingresó a la agenda gubernamental, dando como resultado un amplio marco normativo cuyo principal objetivo es la protección del ambiente. A partir del análisis de las leyes sancionadas pudimos dar cuenta de que las mismas se publicaron en un período que va desde el año 1934 hasta 2016 con un total de 58 leyes; siendo mayormente éstas incorporaciones al derecho interno; legislándose un gran abanico de temas, donde los objetivos enunciados no tenían en cuenta el componente climático. En el período bajo estudio, se legislaron 5 leyes, de las cuales 3 corresponden a incorporaciones al derecho interno.

Tales incorporaciones han venido a suplir vacíos normativos que eran solicitados por las organizaciones de la sociedad civil u ONGs, por lo cual, muchos fueron incorporados y luego demorada su implementación, aduciendo falta de presupuesto, e indirectamente, una escasa voluntad política para sancionar leyes acorde a los estándares mínimos de protección ambiental.

Cabe destacar, que según el reparto de competencias que se ha fijado en la Constitución Nacional (CN), corresponde a la Nación fijar los presupuestos mínimos de los diversos sistemas ambientales que se encuentran en nuestro territorio, ello en función del derecho a un ambiente sano. Se denominan leyes de presupuestos mínimos porque son el piso a partir del cual se empieza a legislar y proteger el ambiente. Las provincias y los municipios deben incorporar esta legislación partiendo de este piso, es decir no deben sancionar leyes que estén por debajo de estos estándares mínimos de protección, teniendo en cuenta que su función es aplicar los presupuestos mínimos a nivel nacional a su territorio específico, mediante normas concretas, garantizando el equilibrio en estos sistemas bajo su protección.

Además de las leyes, también hemos relevado una cantidad diversa de programas, proyectos, planes y medidas relacionados directa o indirectamente con la reducción de emisiones y la adaptación al CC. Luego del análisis de los mismos pudimos establecer que éstos no guardan articulación entre ellos, ni tampoco persiguen objetivos de reducción de emisiones. La falta de financiamiento es uno de los aspectos clave por los cuales se dificulta su implementación. En este sentido, los presupuestos públicos aún no han logrado incorporar la cuestión climática.

Un análisis de los presupuestos nacionales de los años 2013 y 2014 resaltó que la cantidad de fondos que se destinan para la lucha contra el CC no llega al 1%, mientras que se financian dos veces más aquellos sectores que contribuyen a que el mismo aumente, hablamos por supuesto del fomento al uso de combustibles fósiles (Di Paola, 2015).

Esta misma desarticulación se constata al momento de analizar la estructura burocrática nacional encargada de la aplicación de este marco normativo ambiental. Es innegable la cantidad de Secretarías, Ministerios y Organismos especializados de los que se nutre el sistema de protección, sin embargo al decir de Ryan (2012: 9), Argentina es un caso paradigmático de Latinoamérica que presenta institucionalidad a nivel nacional sin una

estrategia nacional sobre la materia. Esta institucionalidad a nivel nacional tiene como debilidad una falta de coordinación entre los distintos ministerios y organismos que se conectan con el CC. Esto se agrava aún más al no existir una estrategia específica que integre, armonice y vincule todas las políticas orientadas a la reducción de emisiones de GEIs (Rivera y Di Paola, 2013: 8).

Las principales carencias en cuanto a la política doméstica se identifican en todo el proceso de elaboración de la misma. En consecuencia, no se puede hablar de efectividad, o bien hablamos de una escasa efectividad.

Puede observarse que los sectores que generan mayores emisiones en el país asumieron un rol de presión como un modo de garantizar que no haya modificaciones, especialmente al status quo energético y agrícola. Por otra parte, aún se observa que las líneas prioritarias a nivel nacional siguen caminos diferentes del desarrollo sostenible.

También encontramos que existe dificultad en acoplar los objetivos provinciales con los nacionales en la medida que el COFEMA no ha oficiado como un espacio para la articulación de política ambiental, y climática en particular, así como tampoco ha sido un espacio favorable a la promoción de presupuestos mínimos nacionales y de máxima a nivel provincial. Las falencias en la implementación de la ley de presupuestos mínimos sobre bosques por ejemplo en provincias como Chaco o Salta, ha generado la continuidad en la deforestación de grandes extensiones de bosques nativos.

Otro aspecto a tener en cuenta tiene que ver con las falencias en el diseño de políticas de adaptación y manejo del riesgo, de modo de hacer frente a los impactos adversos del CC, tanto a los actuales como esperados. Una de estas falencias está relacionada con los sistemas de información, radares y demás, los cuales aún son insuficientes, ya que no llegan a los lugares donde se los requiere esencialmente o bien no existe articulación entre las distintas instituciones que trabajan con un mismo paquete de datos generando una duplicación de la información (IICA, 2015: 114).

Otra falencia está asociada a la baja participación de los destinatarios en el proceso de elaboración de una política pública. En este caso, son casi inexistentes los programas en los que han participado los destinatarios de las mismas. Muchas de ellas han sido diseñadas sin tener en cuenta el impacto local de una medida nacional. El CC exige un alto grado de vinculación en todos los niveles para así establecer de forma más equitativa los costos y los beneficios que conllevan su mitigación y adaptación. Sin embargo, hay sectores concretos que han ejercido presión para garantizar que el resultado no desfavorezca sus intereses, como es el caso de los sectores agrícola y energético. Asimismo, se evidencia una cierta articulación con uniones de trabajadores, a instancias de quienes se promovió la inclusión de una previsión concreta sobre la transición justa de las fuerzas laborales en el AP.

De esta manera, la dispersión de esfuerzos debido a la baja vinculación entre los diversos sectores involucrados, sumado al hecho de que no existe un objetivo claro ni una prioridad a nivel nacional que guíe toda la acción climática, dificulta el diseño e implementación de políticas públicas de CC desde una perspectiva integradora.

### **Posición Argentina en la CMNUCC entre los años 2011 a 2015**

Para Bueno (2017: 189), la política climática en la Argentina ha tenido importantes oscilaciones en términos de su rol en la agenda nacional, pero en términos generales se podría afirmar que siempre ha sido escasamente relevante en el plano doméstico y que su mayor significación en

la política exterior durante la década del 90 se debió a la participación en la CMNUCC. En este sentido, define a la política exterior climática argentina entre 1992 – 1999 como una política de influencia y búsqueda de prestigio y desde el 2003 con una participación con influencia puntual en tópicos (Bueno, 2017: 204).

Las negociaciones climáticas internacionales se caracterizan por ser complejas, más aún si tenemos en cuenta que se desarrollan en el ámbito multilateral y el objeto de las mismas es una problemática global que requiere de acciones concretas y efectivas a nivel local. Además y según la experiencia de Estrada Oyuela (2015: 20 y 21), las negociaciones climáticas se realizan en paquete y por consenso, por lo que resulta más complicado llegar a un acuerdo. Se encuentra presente la idea de que “primero debe mitigar el otro y después mitigo yo”. Por otra parte, los países en desarrollo se niegan a tratar la cuestión de *evolving CBDR*.

Esta discrepancia en cuanto al tema de las responsabilidades ha incentivado la formación de los diferentes bloques al interior de la CMNUCC, agrupando a los países según sus intereses y afinidades políticas y/o económicas. Aunque esto no quita que a veces, en un bloque, por ejemplo el G77 más China, encontremos países con diferentes características e intereses contrapuestos lo que ha devenido, muchas veces, en retrasos al momento de negociar.

Argentina se ha mantenido como miembro del G77 más China desde sus inicios. Ha asumido el perfil negociador de un país en desarrollo, por lo tanto ha sido y es un defensor del principio de CBDR. En este período ha sido reticente a adoptar compromisos cuantificados de mitigación y ha propugnado por el apoyo internacional de aquellos países desarrollados, a quienes les corresponde garantizar la transición a una economía baja en carbono a los países en desarrollo. El país ha sido cercano en las negociaciones a bloques como el ALBA o la OPEP. Si bien tuvo su momento de liderazgo como presidente del G77 más China, su participación fue bastante deslucida, solo limitándose a las prácticas de oficio: brindar declaraciones en nombre del Grupo o bien intervenir en aquellos asuntos en los que generalmente había establecido su postura.

Podríamos decir que su posición ha estado muy lejos de ser influyente, ya que se mantuvo cercana en las negociaciones a aquellos bloques o Partes que no deseaban asumir compromisos cuantificados de reducción de emisiones, ni siquiera pensar en una adecuación de la diferenciación entre la categoría de países.

A pesar de que esta categorización ha quedado obsoleta y no sirve a los fines prácticos de alcanzar el objetivo de temperatura fijado por el AP, Argentina se mantuvo reticente a cambiar su visión en cuanto al lugar que ocupaba dentro de la arquitectura climática. Como país en desarrollo no estaba forzado a asumir compromisos más serios. A nivel internacional e incluso en el marco de las negociaciones esto podría verse como una falta de responsabilidad, más en los tiempos actuales donde se habla de compromisos de todas las Partes, y donde las mediciones de GEIs demuestran que tal diferenciación está siendo socavada por una nueva categorización: países desarrollados, países en desarrollo y países emergentes.

#### *Contribución a la fragmentación/integración del régimen*

Haciendo uso de las tres fuerzas que proponen Víctor y Keohane, podemos decir que la diversidad de intereses es palpable al interior del mismo GRULAC y en cada subgrupo de negociación. Si tenemos en cuenta los grupos en los que participa Argentina y su desenvolvimiento como miembro de éstos, observamos que ha defendido firmemente su posición de país en desarrollo. La diversidad de intereses en las negociaciones climáticas las convierte en complejas y por tal motivo, favorece mucho más la fragmentación que la

integración. Cuando nos encontramos con países como Argentina y otros que asumen posturas cambiantes, resulta más difícil guiar todas las acciones hacia un mismo objetivo. Algunos países como Costa Rica, quien se ha propuesto alcanzar la carbono neutralidad, actúan como *early movers*. De cierta manera, se encuentran adelantados a los acontecimientos y manejan esta diversidad de intereses como una vía para favorecer la integración.

Por otra parte, el CC no ha llegado a merecer el status de cuestión de Estado, ya que en las fases de alto nivel las declaraciones siempre fueron hechas por representantes ministeriales, solo en una oportunidad el Vicepresidente se dirigió durante el desarrollo de la COP.

Respecto de la segunda fuerza, podemos decir que el nivel de incertidumbre es muy alto en el sentido de que no logran identificarse los beneficios y riesgos que afrontaría Argentina en caso de asumir compromisos más ambiciosos de reducción de emisiones. En este sentido, la participación argentina en dos grupos de negociación, uno de ellos ligado a la protección del principio de CBDR, y otro que aglutina pequeños subgrupos en cierta manera antagónicos, le ha servido para reducir este nivel de incertidumbre y así proteger intereses estratégicos, principalmente ligados al sector agrícola y energético.

En última instancia, Argentina ha utilizado su vinculación para proteger sus sectores estratégicos. Tal es así que dentro del G77 más China ha sido muy persistente en defender la posición de que los países desarrollados deben facilitar los medios para que los países en desarrollo mejoren sus capacidades y tecnología y puedan adaptarse de forma más eficiente al CC.

De tal manera, el nivel de vinculación ha sido útil para menguar el nivel de incertidumbre, si bien ha fortalecido la diversidad de intereses, en cuanto la participación argentina en estos subgrupos de negociación estuvo asociada a la defensa de intereses defensivos y el mantenimiento del status quo al interior de las negociaciones de la CMNUCC.

### **Reflexiones analíticas sobre la INDC Argentina presentada en septiembre de 2015**

La INDC constituye la unión de ambas dimensiones de la política climática argentina, en tanto plantea un proceso nacional de elaboración de la misma y una evaluación interna de las capacidades del país al momento de definir las acciones o resultados; y por otro lado se relaciona con la negociación internacional e influye en ella ya que dependiendo del compromiso asumido, se estará más cerca o más lejos de cerrar la brecha de emisiones.

El Informe de Síntesis sobre el efecto agregado de las contribuciones, elaborado por la Secretaría de la CMNUCC, evidenció que al 1 de octubre de 2015 se habían recibido ciento diecinueve contribuciones, referentes a ciento cuarenta y siete Partes en la CMNUCC, incluida una organización regional de integración económica, que representaban el 75% de las Partes y el 86% de las emisiones mundiales en 2010. Dado que algunos sectores y gases no están incluidos en las contribuciones comunicadas, éstas abarcaron el 80% de las emisiones mundiales. Todas las Partes aportaron información sobre sus contribuciones a la mitigación. Un total de cien Partes, que representaban el 84% de las mismas, incluyeron también en estas un componente de adaptación. El informe determinó que si bien las Partes presentaron compromisos diversos en cuanto a estructura y contenido, a grandes rasgos todas las Partes trataron explícitamente los elementos de información enumerados en la decisión 1/CP.20, párrafo 14 (Secretaría de la Convención, 2015: 4).

La disparidad en las presentaciones de las contribuciones se asoció a la diversidad de información contenida en las mismas<sup>8</sup>. En general, los compromisos se han fijado a nivel nacional, abordando las principales emisiones nacionales de GEIs o por lo menos las más importantes.

Si bien cada Parte aportó desde sus capacidades nacionales, siguiendo su propio criterio de lo que consideró justo y ambicioso, no es menos cierto que la sociedad internacional evaluó estos compromisos como una contribución muy débil para alcanzar el objetivo del Acuerdo. Tal es así, que el informe ha afirmado que estos esfuerzos no son suficientes y que los mismos deben revisarse a fin de que la próxima presentación sea mucho más ambiciosa.

Esta falta de consenso sobre la equidad deviene principalmente por la ambigüedad de los criterios, los cuales dependen del actor que realice la evaluación. Este inconveniente se ha originado desde los inicios de este régimen y sigue estando presente en las negociaciones actuales.

Particularmente, la INDC Argentina abordó los ejes de mitigación y adaptación, especificó las vulnerabilidades a los impactos del CC, además se refirió a las acciones realizadas en ambos componentes. Asimismo incluyó medios de implementación necesarios en la medida que su diseño de contribución involucró metas condicionales e incondicionales. La meta incondicional es de reducir el 15% de las emisiones de GEIs a 2030 a niveles de emisión de 1990, siendo la meta condicional a la recepción de medios de implementación es del 30%.

La contribución argentina se basa en una proyección de emisiones en base a un escenario Business As Usual (BAU). La meta incondicional argentina define su objetivo de reducción de emisiones respecto a una situación proyectada para el año 2030. Una situación base es un caso de referencia que representa eventos o condiciones futuros que tienen más probabilidad de ocurrir en ausencia de las actividades asumidas para cumplir con el objetivo de mitigación (WRI-PNUD; 2015: 58).

Por otra parte, es una contribución basada en acciones, es decir políticas y proyectos relacionados con manejo de bosques, eficiencia energética, energía nuclear, entre otros. Respecto de los sectores considera todos los sectores según las guías del IPCC, al igual que los GEIs cubiertos y la metodología para el cálculo de los mismos.

En este sentido, las tres fuerzas han estado presentes en tanto la diversidad de intereses se plasmó en las diversas contribuciones que se presentaron antes de la COP 21; el nivel de vinculación fue relativamente importante ya que permitió la transferencia de capacidades para la elaboración de las contribuciones en el caso de los países en desarrollo y; el nivel de incertidumbre fue alto debido justamente a la diversidad de intereses, donde la falta de criterios claros para la elaboración de las contribuciones se evidenció en la dificultad de la posterior evaluación.

## **Conclusiones**

Al inicio de este trabajo nos planteamos como hipótesis el hecho de que durante los años 2011 a 2015, Argentina actuó como *free rider* en las negociaciones en el seno de la CMNUCC, utilizando como principal argumento el principio de CBDR. Este principio también fue el fundamento del discurso usado por otros países que propugnaron otras interpretaciones de la

---

<sup>8</sup> Ampliar en Informe de síntesis sobre el efecto agregado de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional, Secretaría de la CMNUCC (2015). Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/07s.pdf>

equidad en cuanto a responsabilidades, muchos de los cuales se encontraban en ese momento vinculados, directa o indirectamente, con Argentina. Esto permitió que una de las fuerzas, nivel de vinculación, jugara un importante papel en las negociaciones.

La posición internacional de Argentina tuvo su correlato en el ámbito doméstico, donde la política climática presentó escasa relevancia y se la asocia con intereses de tipo defensivos. En consecuencia, cuando se presentó la INDC en septiembre de 2015, ésta fue un reflejo de ambas dimensiones de la política climática. Sus componentes se ajustaron a los requisitos mínimos que se habían acordado, en ella se mencionaron las acciones que se estaban realizando y las metas que se esperaban cumplir, todo ello demostrando un escaso compromiso en la reducción de emisiones de GEIs, supeditando el logro de la meta condicional al financiamiento internacional.

Luego del análisis de la literatura especializada y haciendo uso de las tres fuerzas del complejo regimental, pudimos dar cuenta del objetivo de la investigación.

Haciendo un racconto de la política climática doméstica argentina en esos años establecimos que esta política tuvo escasa relevancia y fue desarticulada con el discurso de ese tiempo en tanto favoreció intereses estratégicos en detrimento de la elaboración de una estrategia nacional de CC. Por otra parte, concluimos junto con la literatura existente, que la institucionalidad dada no se corresponde con la implementación legislativa, por lo tanto no se observa una política pública de CC integradora. En el período bajo estudio se sancionaron pocas leyes y la implementación de leyes anteriores a 2011 fue tardía e incluso inexistente.

Por otra parte, al identificar la posición en las negociaciones de la CMNUCC entre los años 2011 a 2015, argumentamos que Argentina actuó como *free rider* en el marco de estas negociaciones durante este período. Esta calificación surge de plantear que no estuvo dispuesta a asumir compromisos internacionales en materia de mitigación ni tampoco presentar propuestas concretas de adaptación. Más bien, se refugió en una postura defensiva concentrada en la defensa de los sectores energético y agrícolas. Esta postura tendió a incrementar la diversidad de intereses y el nivel de incertidumbre en el complejo regimental, favoreciendo la fragmentación. No solo en el caso argentino, sino que otros actores actuaron de modo similar, con distintos impactos y participaciones en la matriz internacional de emisiones. De cualquier modo, la acción de la dimensión de vinculación es discutible dado que si se piensa que los grupos actuaron favoreciendo la vinculación para llegar a un acuerdo, Argentina integró activamente dos grupos, el LMDC y el G77 más China.

Respecto de la INDC Argentina presentada en septiembre de 2015, podemos establecer que la misma fue un reflejo de ambas dimensiones, en tanto la política climática doméstica e internacional, ambas desvinculadas de un objetivo de reducción de emisiones, presentaron un escaso compromiso, palpable en este instrumento. La INDC sirvió para seguir favoreciendo a sectores estratégicos nacionales y potenció el nivel de incertidumbre en el plano internacional. La falta de participación de sectores y actores diversos de la sociedad jugó en detrimento de la elaboración de la misma, teniendo como resultado una baja legitimidad nacional.

Nos planteamos como objetivo general el de analizar la relación entre la INDC Argentina y la política climática, entendida como una política pública en sus dos dimensiones, desde el año 2011 hasta el 2015. A partir de las reflexiones analíticas de las categorías a la luz de la teoría propuesta es que pudimos establecer que el diseño y contenido de la INDC Argentina estuvo a tono con una política climática defensiva y poco relevante. De este modo, la posición internacional en las negociaciones no favoreció la fragmentación del complejo regimental, en

tanto Argentina no se identificó a sí misma como un actor responsable, o al menos, no tan responsable como los países desarrollados. Esto no significa que Argentina no apoyara la consecución de un Acuerdo internacional en esta materia, por el contrario. El dilema era cómo alcanzar un acuerdo saliendo lo menos perjudicado posible. Esto pone en evidencia que no se percibió la agenda como factible de generar ganancias absolutas en el contexto de la cooperación internacional.

El CC es el principal desafío de nuestra era. Afirmamos junto con varias personalidades, en especial con el anterior Secretario General de la ONU, que somos la primera generación en sentir los efectos adversos del CC y la última en poder realizar acciones que contribuyan a frenar este cambio y estabilizar las concentraciones de GEIs en la atmósfera.

La acción climática global requiere que las Partes actúen como *early movers* y de esta manera contribuyan a la integración del complejo regimetal. Como Argentina ha favorecido acciones como *free rider*, su participación tuvo baja relevancia en el contexto de las negociaciones y en garantizar los avances en algunos ejes de negociación.

En el contexto actual de la nueva arquitectura climática, la actuación como *free rider* se está dificultando, en tanto se van acortando las posibilidades de no asumir compromisos más ambiciosos. En tal sentido, el AP, por intermedio de las contribuciones nacionales, ha universalizado las responsabilidades para la acción conjunta, dejando menos margen para acciones que contribuyan a la fragmentación de este régimen internacional.

Si bien este tipo de actuaciones han pasado a ser la excepción a la regla, a partir del nuevo esquema universal de compromisos, resulta oportuno señalar que Estados Unidos ha asumido una posición de *free rider* materializada con la llegada de Donald Trump a la presidencia del país. Este cambio de liderazgo ha implicado no sólo una ruptura con los avances realizados por su predecesor en el plano internacional sino también en el plano doméstico. En primer lugar, niega la certeza y evidencia del CC, por lo que no considera necesarios todos los esfuerzos a nivel internacional para poner en marcha el nuevo acuerdo climático. Es más, considera a las negociaciones como una herramienta ineficaz e inútil.

Por otra parte, a nivel doméstico ha desmantelado gran parte de las políticas de Estado que frenaban el aumento de las emisiones de GEIs, considerándolas un obstáculo para el desarrollo económico del país.

Cabe destacar, que tal posición asumida por el presidente Donald Trump no es apoyada desde la sociedad civil y las ONGs de su país; y también es criticada a nivel internacional por países que han asumido una posición de *early movers*, o bien se han sumado a esta lucha como una manera de captar financiamiento para ser más resilientes.

## Referencias

AAVV (2015). Cambio climático y Agricultura en la Argentina. Aspectos institucionales y herramientas de información para la formulación de políticas. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Acuerdo de París (2005). Disponible en [https://unfccc.int/files/meetings/paris\\_nov\\_2015/application/pdf/paris\\_agreement\\_spanish\\_.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf)

Barros, Vicente; Camilloni, Inés (2016). La Argentina y el cambio climático: de la Física a la Política, Buenos Aires: Eudeba.

- Bueno, María del Pilar (2017). "Modelos de desarrollo y políticas climáticas: los casos de la Unión europea, Argentina y Brasil", en José María Gil Robles y Dario Velo, Economía Social de Mercado. El enlace entre Europa y América Latina, Bari: Cacucci Editore, pp.169-215.
- CMNUCC (2012). Plan de Acción de Bali. Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf>
- Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992). Disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- Di Paola, Marta (2015). Presupuesto climático en Argentina. ¿cuánto vale el cambio climático?. Informe Ambiental Anual FARN 2015, pp. 176-191. Disponible en <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/Presupuesto-climático-en-Argentina-¿Cuánto-vale-el-cambio-climático.pdf>
- Estrada Oyuela, Raúl (2013). "Aunque en Río el clima no fue favorable para mejorar el ambiente, en Doha sí hubo ambiente para responder al cambio climático", en Di Paola, María Eugenia; Sangalli, Federico y Ragaglia, Jorge, Informe Ambiental Anual 2013.
- Estrada Oyuela, Raúl (2015). "Las negociaciones internacionales desde Kioto hasta París. Compromisos y resultados". En Duverges, Dolores y Miranda, Eliana (coord.) Seminario: La energía en Argentina y su contribución a la mitigación del Cambio Climático. Elaboración de una propuesta viable y consensuada para la COP 21. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Keohane, Robert; Víctor, David (2011). The Regime Complex for Climate Change, Perspectives on Politics, vol. 9, nro.1, pp. 7-23.
- Panel Intergubernamental de Cambio Climático. (2014). Cambio Climático 2014 Informe de Síntesis Resumen para Responsables de Políticas. Disponible en [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full\\_es.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf).
- Protocolo de Kioto (1997). Disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>
- Rivera, Inés; Di Paola, María Marta (2013). Cambio climático: Impacto e incidencias de las políticas públicas en el sector agropecuario, en Informe Nacional sobre Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en Argentina, FARN-Plataforma Climática Latinoamericana.
- Ryan (2012) Política, cambio climático y desarrollo: una revisión de la política climática en el sector agropecuario y forestal de diez países de América Latina. Investigación ambiental 6 (1) 2014. Sección: Investigación. Recibido: 24 de marzo de 2014 Aceptado: 14 de mayo de 2014
- WRI-PNUD (2015). Diseño y preparación de las Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (Intended Nationally Determined Contributions, INDC), USA.