



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Tesina de grado

***“El rol de la sociedad civil en la Política Exterior Argentina en
materia de cambio climático entre los años 2019 y 2024”***

Alumna: Zoé María Mamais Robles

Director: Dr. Joel Hernán González

Co-Directora: Dra. Ornela Fabani

Lugar y fecha: Rosario, Diciembre 2025

Agradecimientos

Al intentar escribir se me hace difícil concebir la idea de resumir muchos años de compañía, apoyo y esfuerzo en tan pocas palabras. En primer lugar, quiero agradecer a mi familia, pero en especial a mi madre Claudia por acompañarme desde el momento cero a emprender mi camino por la universidad, siempre inculcándome la importancia y valor de ésta instancia.

A Panky, mi compañera incondicional hasta hace unos meses.

A Mery, Cler, Caro, Nara y Manu, mis amigas de toda la vida, ellas saben todo lo que costó llegar hasta acá, los meet interminables, las charlas eternas, y a pesar de que cada una haya elegido caminos distintos el apoyo siempre es el mismo, desde el día en que nos conocimos en el colegio hace muchos años, intacto.

A Ana y Fran, mis maravillosos amigos de la fcpolit, quienes estuvieron presentes desde los primeros momentos, con quienes recorrimos juntos los pasillos de la facultad incontables veces y quienes me acompañaron incondicionalmente durante todo mi proceso académico, gracias.

También agradecer a Joel y Ornela, por el tiempo y la dedicación.

Por último, quiero agradecer a todas las personas y grupalidades que se fueron sumando en el camino, que son un montón, y que sin ellas nada sería lo mismo en este momento.

RESUMEN

La aceleración de la crisis climática a nivel global ha convertido la acción climática en una prioridad impostergable, exigiendo respuestas coordinadas, inclusivas y sostenidas por parte de los Estados y todos los actores sociales. En este contexto, la sociedad civil argentina se presenta como un actor clave para la construcción, defensa e impulso de políticas climáticas. Este trabajo de investigación analiza el rol de la sociedad civil en la política exterior argentina en materia de cambio climático entre los años 2019 y 2024, en un contexto de creciente urgencia climática y transformaciones institucionales.

Para ello, en un principio, se buscará describir los principales ejes de la política climática Argentina en función de los compromisos internacionales asumidos y la participación del país en distintas instancias de diálogo internacionales. En segundo lugar, se identificará a los actores de la sociedad civil argentina que participaron en iniciativas vinculadas a las negociaciones internacionales sobre cambio climático, atendiendo a su surgimiento y trayectoria, identificando qué temáticas y demandas fueron prioritarias para estos actores. En último lugar, se analizará cómo se articula el Estado argentino con la sociedad civil, identificando tensiones, avances y limitaciones en los procesos de formulación de políticas climáticas, con el propósito de valorar de manera integral la calidad de este vínculo.

Con tal fin, la investigación se propone un enfoque que combina el análisis documental con entrevistas semiestructuradas a referentes de la sociedad civil argentina en materia climática.

Palabras claves: sociedad civil, cambio climático, gobernanza, Argentina.

ÍNDICE

RESUMEN	3
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I: Compromiso y participación: la política climática argentina y su accionar en las negociaciones internacionales de la CMNUCC	17
1. Perspectiva histórica de la participación argentina en las negociaciones climáticas	17
1.2. Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) y otros documentos estratégicos	21
1.3. Gobernanza climática nacional	25
1.4. Vaivenes y participación del país en las COP	27
1.5. Reflexiones del capítulo	32
CAPÍTULO II: La sociedad civil argentina en las negociaciones internacionales sobre cambio climático	33
2. La incorporación de la sociedad civil en la gobernanza climática internacional: una perspectiva histórica	33
2.2. La sociedad civil argentina	37
2.2.1. Tipología de los actores	39
2.2.2. Presencia en las COP y prioridades temáticas de los actores de la sociedad civil de Argentina.	42
2.3. Reflexiones del capítulo	46
CAPÍTULO III: Articulación entre el Estado y la sociedad civil argentina en la formulación de políticas climáticas (2019–2024):	48
3. Mecanismos institucionales de articulación y espacios formales de participación:	48
3.2. De diciembre del 2023 en adelante: Degradación normativa ambiental y tensión con la sociedad civil argentina	55
3.3. Reflexiones del capítulo	57
CONCLUSIONES	58
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

INTRODUCCIÓN

Resulta importante comprender que el planeta se encuentra en un estado de deterioro ambiental alarmante, marcado por el cambio climático, la contaminación, la pérdida de biodiversidad y el agotamiento de recursos naturales. En virtud de ello, fue recién a finales del siglo XX cuando la problemática climática adquirió un lugar central en la agenda mundial. Las consecuencias de una era dominada por la producción y el consumo masivos hicieron evidente la necesidad de una respuesta global coordinada, elevando el cambio climático de una preocupación científica a un desafío político y social de escala internacional.

A principios del siglo XXI, los organismos internacionales encargados de relevar la situación climática comenzaron a emitir reportes cada vez más desalentadores, por lo que se evidenció la necesidad de asumir responsabilidades y tener un rol más activo en las instancias de diálogo internacionales. En octubre del 2018, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (de aquí en adelante, IPCC) publicó un informe especial sobre los impactos del calentamiento global, en el cual advirtió que “las actividades humanas han causado un calentamiento global de aproximadamente 1,0 °C con respecto a los niveles preindustriales, con un rango probable de 0,8 °C a 1,2 °C (...)” (2018:6). Además, el informe señala que, de mantenerse el ritmo actual, es probable que el calentamiento global alcance los 1,5 °C entre 2030 y 2052. Este informe marcó un punto de inflexión en la discusión internacional sobre la urgencia climática, ya que de no lograrse reducir la temperatura global a 1.5° hacia 2030 las causas del calentamiento global serán irreversibles.

En 1995 se celebró en Berlín la primera Conferencia de las Partes (COP) y, desde entonces, los espacios de decisión sobre el cambio climático han sido estas Conferencias. Las mismas son las cumbres anuales que realiza la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático (CMNUCC). En este contexto, podemos destacar como una iniciativa fundamental la firma del Protocolo de Kyoto, aprobado en 1997. Este protocolo resulta de gran importancia ya que marcó el compromiso de los países industrializados a limitar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con las metas individuales acordadas. Además, pidió que los países adopten políticas y medidas de

mitigación y que informen periódicamente. Luego de demoras y dilaciones, el mismo entró en vigor en febrero del 2005.

Posteriormente, en 2015 se alcanzó el Acuerdo de París, que marcó un hito en materia climática, al profundizar el trabajo de la CMNUCC y por ser jurídicamente vinculante para sus signatarios. El acuerdo contempla distintos objetivos como el contenido en su artículo número 2, que insta a continuar con los esfuerzos para limitar el calentamiento global, preferiblemente a 1,5°, en comparación a los niveles preindustriales. Además, en materia de adaptación podemos destacar el artículo 7, en específico el artículo 7.1 el cual afirma que “(...) las Partes establecen el objetivo mundial relativo a la adaptación, que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo referente a la temperatura que se menciona en el artículo 2” (p.9). Del mismo modo, resulta necesario distinguir el artículo 7.5 en el cual “Las Partes reconocen que la labor de adaptación debería llevarse a cabo mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente (...)” (p.10).

Los esfuerzos climáticos se encuentran alineados con otros esfuerzos realizados desde Naciones Unidas, tal fue el caso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000, para promover un desarrollo más equitativo tanto para con la sociedad como para con el medioambiente. En el año 2015 fueron establecidos los nuevos objetivos, previstos para ser alcanzados en el año 2030, los llamados “Objetivos de Desarrollo Sostenible¹” (ODS). La agenda 2030 de los ODS, presenta 17 objetivos en concreto, cada uno con sus metas particulares. El cambio climático está estrechamente vinculado con varios de estos objetivos, y en particular con el ODS 13: Acción por el Clima, que insta a los países a adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Dentro de este objetivo, se destacan especialmente las dos primeras metas: la meta 13.1, que propone fortalecer la capacidad de adaptación frente a los riesgos relacionados con el clima y los desastres

¹ El término “desarrollo sostenible” se remonta al siglo pasado, y comenzó a cobrar relevancia hacia 1980, cuando empezó a cuestionarse la concepción de desarrollo como un proceso exclusivamente económico orientado al crecimiento ilimitado. A partir de ese momento, se comenzaron a discutir las diferentes consecuencias sociales y ambientales de diversas actividades promovidas por esos estilos de desarrollo. (Gudynas, 2004). El mismo la definió como “la modificación de la biosfera y la aplicación de los recursos humanos, financieros, vivos e inanimados en aras de la satisfacción de las necesidades humanas y para mejorar la calidad de vida del hombre” (p.50).

naturales en todos los países; y la meta 13.2, que busca incorporar medidas relacionadas con el cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales. Se destaca, para el cumplimiento de estos objetivos, la necesidad de formar alianzas internacionales y de cooperar internacionalmente en materia climática.

La ciencia y, particularmente el IPCC, viene alertando sobre la necesidad de acelerar la acción climática ante la aproximación de umbrales de no retorno. En tal sentido, el Panel subrayó que es esencial reducir de forma sustancial, rápida y sostenida las emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI) en todos los sectores. Esto requiere una acción mundial de desarrollo de resiliencia al clima, medidas aceleradas de mitigación y adaptación. Respecto a esta última, según el IPCC (2022) “existen muchas opciones de adaptación que se utilizan para ayudar a gestionar los efectos previstos del cambio climático, pero su aplicación depende de la capacidad y eficacia de los procesos de gobernanza y toma de decisiones” (p.20). Además, esto debe ir acompañado de un compromiso político, mediante la creación de políticas coordinadas, la provisión de financiamiento y tecnologías, la cooperación internacional y una gobernanza inclusiva.

Ante la urgencia y la continua brecha entre las necesidades y la ambición de los Estados, la sociedad civil comenzó a tener mayor relevancia. Inicialmente, la Cumbre de la Tierra de Río², en 1992, introdujo como parte del capítulo 23 de la Agenda 21, por primera vez, la inclusión de la sociedad civil y, específicamente, de las ONGs (en el capítulo 27), en la construcción de las políticas climáticas, ya que afirmó que las mismas “cumplen un papel fundamental en la democracia participativa y poseen amplia experiencia en esferas que son importantes al desarrollo sostenible” (p.48).

El proceso de empoderamiento de la sociedad civil se debe a significativas tendencias que involucran un aumento de la participación de la misma en el escenario internacional, como afirma Abbot (2017) “Las tendencias recientes han aumentado la policentricidad: las instituciones climáticas se han vuelto más numerosas y diversas, alejando el complejo de la estructura más monocéntrica de la era del Protocolo de Kyoto” (p.1). Además, “(...) un nuevo sistema de compromisos voluntarios (VCS³) ha fomentado iniciativas nacionales y transnacionales por parte de actores no estatales” (p.1). En este sentido, “(...) desde 2014, se

² También conocida como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD)

³ Por sus siglas en inglés

ha desarrollado un VCS que fomenta los compromisos voluntarios de los actores no estatales (...)” (p.5). De esta manera, “En la COP20 celebrada en Lima en 2014, las presidencias actual y entrante, el Secretario General de las Naciones Unidas y la Secretaría de la CMNUCC pusieron en marcha la Agenda de Acción Lima-París (LPAA) para dar a conocer los compromisos y fomentar otros nuevos; paralelamente, crearon la Zona de Actores No Estatales para la Acción Climática (NAZCA), un registro en línea que actualmente recoge más de 12 500 compromisos” (p.5).

En conjunto, “Estas acciones han cambiado la forma de la gobernanza climática, han creado nuevas oportunidades de participación y nuevas formas de compromiso, y han iniciado nuevos flujos de información e ideas” (p.18). En este contexto, la sociedad civil ha logrado ganar un espacio y una voz que son cada vez más difíciles de ignorar.

Teniendo en cuenta diferentes estudios respecto a la problemática encontramos que, por un lado, existen autores que realizan un recorrido histórico desde los inicios del ambientalismo en nuestro país (Gutiérrez e Isuani (2014), Christel y Gutiérrez (2017) y Dichdji (2020, 2023). Por otro, hay trabajos que abordan la problemática poniendo el foco de atención en el rol de los actores de la sociedad civil y las ONGs. En este caso podemos destacar las obras de Betsill y Corell (2001), Leis (2001), Suarez (2014), Dupuits, Baud, Boelens, Castro y Hogenboom (2020) y Falkner (2021). Estos autores observan cómo las organizaciones de la sociedad civil han empezado a participar de ciertos espacios para defender sus derechos y expresar sus preocupaciones en materia ambiental.

En otro orden, existen varios autores que indagan en las características de la política climática de Argentina, Bueno y Vazquez, (2017), Bueno (2018), Zazzarini (2018), Bueno, González, Kiessling y Yamin (2020), Bueno, Pacheco, Ellinger y Laguzzi (2021), Flores (2023) y Aneise y Möhle (2024). Dichos autores ahondan en la política climática argentina con el objetivo de analizar la participación del país en los grupos negociadores en la CMNUCC, del mismo modo, caracterizan y analizan los principales temas de las agendas y ejes de negociación de las COP.

Finalmente, Gupta (2000), Schroeder, Boykoff, Spiers (2012), Martinez, Hansen, Olsen, Ackom, Haselip, Bois von Kursk, Dunbar (2019), Gupta y Allan (2023) y Klöck, Baatz y Wendler (2025), estudian las características de las delegaciones de países en desarrollo, y

como las delegaciones de los países del sur están en una situación de desventaja e inequidad respecto a las delegaciones de los países más desarrollados en las negociaciones climáticas. Adicionalmente, Bueno, Yamin, y González (2021, 2022) analizan el rol y la preponderancia de los equipos negociadores, las delegaciones argentinas, y cobertura de las agendas climáticas en las COP. Estos autores caracterizan las delegaciones argentinas en las COP identificando a los grupos negociadores, examinando los temas de las agendas cubiertos por dichos equipos, y analizando la participación argentina a través de la evolución y composición de las delegaciones en estos espacios de negociación.

A partir de lo esbozado y teniendo en cuenta el creciente rol de los actores no estatales en el proceso, la pregunta principal que servirá de guía para la investigación es ¿Cuál fue el rol de la sociedad civil argentina en las negociaciones internacionales sobre cambio climático entre 2019 y 2024? Adicionalmente, de esta pregunta general se desprenden tres preguntas específicas: ¿Cuáles fueron los principales ejes de la política climática Argentina en el periodo analizado?, ¿Cuáles fueron los actores de la sociedad civil que participaron en las negociaciones internacionales de cambio climático? y ¿Cómo fue la relación entre la agenda del Estado Argentino y los actores de la sociedad civil en las negociaciones internacionales?

Siguiendo esta línea, el presente trabajo se propone analizar el rol de la sociedad civil argentina en las negociaciones internacionales sobre cambio climático entre 2019 y 2024. Prestando especial atención a cómo las ONGs participaron activamente en la construcción de agendas, demandas y propuestas frente al cambio climático, tanto en el plano nacional como en el internacional. Del mismo modo, los objetivos específicos están dados por: Describir los principales ejes de la política climática Argentina y la participación del país en las distintas instancias de diálogo internacionales; Identificar los actores de la sociedad civil que participaron en iniciativas vinculadas a las negociaciones internacionales sobre cambio climático entre 2019 y 2024 y sus prioridades; Analizar el grado de articulación entre el Estado y la sociedad civil, identificando puntos de tensión, avances y limitaciones en la formulación de políticas relacionadas al cambio climático.

En tal sentido, la investigación postula a modo de hipótesis que, durante el periodo analizado, la sociedad civil argentina, especialmente las ONGs, han desempeñado un rol activo en la agenda climática internacional del país, a partir de la formulación de distintas demandas. Sin embargo, estas iniciativas no siempre han sido articuladas de manera sistemática en el

accionar político internacional del Estado argentino en los espacios de negociación climática, particularmente en las COP.

En términos teóricos, primeramente, es fundamental entender que el estudio se enmarcará dentro de la Teoría de la Interdependencia compleja de Keohane y Nye (1984), y en el marco de la Teoría del Institucionalismo Neoliberal de las Relaciones Internacionales. En su libro Poder e interdependencia (1984), los autores explican cómo el concepto de interdependencia compleja permite analizar las relaciones en el escenario político internacional, superando el paradigma estatocéntrico propio del realismo clásico. Esta teoría, de orientación neoliberal, resalta el papel de las instituciones internacionales y resulta especialmente relevante para nuestro trabajo, ya que permite visibilizar la participación y el impacto de diversos actores en la dinámica de la política global. En estas instituciones las normas internacionales sirven como instrumentos pacificadores y la cooperación como un juego de ganancias relativas donde todos los que cooperan ganan.

Keohane y Nye (1984:41) afirman que esta teoría posee tres características principales, la primera tiene que ver con la existencia de múltiples canales que conectan las sociedades, estos canales serán las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Una segunda característica, remarca que la agenda de las relaciones interestatales incluye múltiples problemas y temas de agenda que no están ordenados en una jerarquía clara y consistente, por lo tanto, esto significa que existe una ausencia de jerarquía en los temas de agenda. Dentro de esta multiplicidad de temas que componen la agenda internacional podemos incluir la problemática del cambio climático. Como tercera característica de la interdependencia compleja, se afirma que esta corriente asigna un menor rol a la fuerza militar, en tanto se sostiene que esta misma no es utilizada por los gobiernos en su relación con otros gobiernos cuando prevalece la interdependencia compleja. Asimismo, los autores argumentan también que el declive del uso de la fuerza militar como una herramienta política aumenta la probabilidad de cooperación entre Estados.

En segundo lugar, es necesario definir qué entendemos por “cambio climático”, para esto podemos tomar la definición expuesta por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (CMNUCC) la que lo describe 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” (1992:3).

Por otro lado, para poder conceptualizar “la política exterior Argentina” se vuelve necesario definir en una primera instancia al concepto “política exterior”. De acuerdo con Gladys Lechini (2006: 21), aquella se define como “(...) el resultado de una combinación de variables internas e internacionales, que influyen en los comportamientos externos de los estados y en el proceso decisorio”. La autora observa que factores externos condicionan la política interna, provocando repercusiones en la forma de inserción internacional de los estados. En esta línea, Lechini y Morasso (2018: 127), consideran que la política exterior no es meramente el resultado de un proceso racional de un solo actor, sino del accionar de varios actores que conforman al gobierno en función de su posición burocrática, la distribución del poder en la estructura gubernamental, las vinculaciones con la sociedad civil y el programa de gobierno.

Del mismo modo, es primordial definir el concepto de sociedad civil, Suarez Rodríguez define a la sociedad civil en su rol no estatal haciendo hincapié en las ONGs, y en su capacidad de influencia más allá de la esfera nacional. Así, el autor afirma que “El estudio del rol internacional de la Sociedad Civil es necesariamente de tipo comparativo con respecto a otras entidades políticas de la escena internacional como los Estados y las organizaciones internacionales” (2014: 1).

La participación de actores se encuentra asimismo relacionada con conceptos que son de relevancia, como el de gobernanza. Dicho concepto, como sostienen González, Yepes, Elias y Naranjo (2025) se encuentra emparentado teóricamente al institucionalismo y al institucionalismo liberal de las relaciones internacionales. Si bien se han presentado múltiples definiciones de este concepto, siguiendo a estos autores aquí es considerada como “(...) una nueva forma de gobernar en la que los actores con distintas perspectivas, intereses, influencias y competencias sobre un territorio generan espacios inclusivos de participación para discutir, reflexionar y encontrar soluciones” (2025:18). Este, “(...) si bien se encuentra ligado al institucionalismo liberal y a conceptos claves como normas, instituciones, y participación, muestra una considerable polisemia teórico-conceptual, en tanto fue reinterpretada a la luz de distintos niveles, disciplinas, tipos de actores y tipos de recursos naturales (...)” (González, Yepes, Elias, y Naranjo Vasco, 2025:21). Por lo tanto, lo

característico de la gobernanza es la naturaleza multidimensional y multidisciplinar del concepto.

Finalmente, resulta importante destacar la propuesta de Abbott (2017) en cuanto a su definición del concepto *orquestración*, el autor lo define como un modo indirecto de gobernanza, “la orquestración es gobernanza indirecta: un orquestador trabaja a través de intermediarios, en lugar de directamente, para regular o proporcionar beneficios de acuerdo con objetivos” (p.8). En tal sentido, el autor analiza el comportamiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) como orquestador de la gobernanza climática.

Para la realización del presente trabajo se asumirá una perspectiva metodológica cualitativa, ya que analizaremos el rol de la sociedad civil argentina en las negociaciones internacionales sobre cambio climático. A su vez, veremos cómo se relacionó con la posición adoptada por el Estado en esos espacios.

En cuanto a las fuentes primarias se recurrirá a reportes oficiales de Organismos Internacionales, decisiones adoptadas por las Conferencias de las Partes (COP), listados de delegados en las negociaciones internacionales, planes y estrategias del país y envíos realizados por Argentina a la CMNUCC. Además, se realizarán entrevistas a referentes institucionales de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Las entrevistas se focalizarán en sujetos que hayan asistido a las COP y estén conectados al proceso de negociación. En materia de fuentes secundarias se recurrirá a publicaciones científicas, tesis de grado o doctorales, artículos académicos y noticias periodísticas. Por otro lado, también hay una gran fuente de información emitida por distintas ONGs y actores de la sociedad civil, que trabajan tanto a nivel local como internacional, como la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Nueva Generación Argentina (FNGA), Argentina 1.5, Greenpeace, Jóvenes por el Clima, Fridays for Future, Global Shapers, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), entre otras.

Para entender en mayor profundidad el rol de la sociedad civil argentina se realizarán entrevistas a distintos actores del país que participaron en las COP y en otros espacios de gobernanza climática tanto internacional como local. En este sentido, se llevaron adelante cuatro entrevistas: por un lado, a Carolina Passet, internacionalista especializada en temática

ambiental e integrante de la Fundación Argentina 1.5, quien ha participado en tres COP (COP28, COP29 y COP30), enfocando su trabajo específicamente en los temas vinculados a adaptación al cambio climático. Por otro lado, Sol Klas y Gerardo Juara, dos referentes sindicalistas en temas climáticos, ambos forman parte del Frente Sindical de Acción Climática (FSAC), conformado en 2019. Ellos participan en las negociaciones internacionales junto a la Confederación Sindical Internacional (CFI), que es una organización observadora de la convención⁴, y especialmente se dedican a negociar sobre la temática de transición justa. Además, se entrevistó a María Luz Falivene Fernández, quien integró la Dirección Nacional de Cambio Climático desde agosto de 2019 hasta comienzos de 2025. Durante todo el período de estudio, se desempeñó como negociadora climática en representación de la delegación argentina y, de manera simultánea, ha participado y participa activamente en organizaciones de la sociedad civil como Argentina 1.5, Sustentabilidad sin Fronteras y Fundación Tierra Vida.

Respecto al recorte temporal, el mismo inicia en 2019, debido al cambio de gestión de Mauricio Macri a Alberto Fernández, además, ese año fue la última COP antes de la pandemia de COVID. Por otra parte, se extiende hasta noviembre de 2024, cuando concluye la Conferencia de las Partes en Bakú, Azerbaiyán (COP 29).

Resulta importante señalar que el objeto de la presente investigación es relevante para las Relaciones Internacionales ya que propone el análisis de una de las principales problemáticas globales del siglo XXI como lo es el cambio climático. Además, la presente tesina aportará al ámbito académico un trabajo que permitirá complementar otros análisis que abordan el tema desde la región y desde el Sur Global, principalmente contribuyendo en estudios sobre la postura ambiental argentina.

Dicho esto, el trabajo se encuentra organizado en tres capítulos, cada uno de ellos en consonancia con el desarrollo de los objetivos específicos presentados. El primero, buscará describir los principales ejes de la política climática Argentina en función de los compromisos internacionales asumidos y la participación del país en las distintas instancias de diálogo internacionales.

⁴ Pertenece al grupo constituyente TUNGO, acreditado como observador.

En el capítulo II, se tratará de identificar a los actores de la sociedad civil que participaron en iniciativas vinculadas a las negociaciones internacionales sobre cambio climático, así como en su trayectoria, indagando en las temáticas prioritarias para estos actores.

Por último, el capítulo III, analizará el grado de articulación entre el Estado y la sociedad civil, identificando puntos de tensión, avances y limitaciones en la formulación de políticas relacionadas al cambio climático, para poder evaluar, así, la calidad del vínculo.

Capítulos	Objetivo específico	Indicadores
Capítulo I	Describir los principales ejes de la política climática Argentina en función de los compromisos internacionales asumidos y su participación en las distintas instancias de diálogo internacionales	<ul style="list-style-type: none"> ● Compromisos internacionales asumidos: cantidad de compromisos climáticos suscritos por Argentina (Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, convenios multilaterales, pactos regionales, etc.). Presencia de metas de adaptación y mitigación específicas en los compromisos asumidos. ● Nivel de participación en espacios de diálogo internacionales: presencia de delegaciones oficiales argentinas en las COP. Grado de liderazgo o protagonismo en iniciativas multilaterales o en coordinación con bloques regionales. Nivel de representación multisectorial

		en las delegaciones (inclusión de sectores científicos, sociales).
Capítulo II	Identificar los actores de la sociedad civil que participaron en iniciativas vinculadas a las negociaciones internacionales sobre cambio climático entre 2019 y 2024 y sus prioridades	<ul style="list-style-type: none"> ● Identificación de actores: trayectoria previa de las organizaciones en el activismo climático internacional, cantidad de organizaciones de la sociedad civil argentinas que participaron en negociaciones climáticas internacionales entre 2019 y 2024, tipología de los actores participantes (si son ONGs, movimientos juveniles, redes regionales, fundaciones). Presencia de organizaciones en eventos internacionales clave y COP. ● Identificación de prioridades (identificar temáticas prioritarias para los actores sociales identificados).
Capítulo III	Analizar el grado de articulación entre el Estado y la sociedad civil, identificando puntos de tensión, avances y limitaciones en la formulación de políticas relacionadas al cambio climático.	<ul style="list-style-type: none"> ● Grado de articulación institucional (Cantidad de espacios formales de diálogo entre el Estado y la sociedad civil, existencia de mecanismos participativos

		<p>reconocidos por normativa, frecuencia de reuniones entre organismos estatales y organizaciones civiles en materia climática, cantidad de organizaciones civiles participantes en procesos consultivos o mesas técnicas gubernamentales)</p> <ul style="list-style-type: none">● Percepción y calidad del vínculo (Percepción de la sociedad civil sobre la apertura del Estado a sus propuestas, grado de satisfacción de la sociedad civil respecto al nivel de articulación con el Estado, existencia de conflictos públicos o tensiones entre el Estado y actores de la sociedad civil)
--	--	--

CAPÍTULO I

Compromiso y participación: la política climática argentina y su accionar en las negociaciones internacionales de la CMNUCC

Describir los principales ejes de la política climática Argentina en el proceso de negociación internacional requiere abordar tanto los compromisos asumidos por el país en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, como el grado de participación y representación alcanzado en el régimen climático. Estos dos ejes, los compromisos internacionales contraídos (acuerdos, convenios, protocolos, Contribuciones Nacionalmente Determinadas), y el volumen, frecuencia y los vaivenes en participación en las negociaciones, permiten determinar de manera clara la política climática Argentina.

1. Perspectiva histórica de la participación argentina en las negociaciones climáticas

Argentina forma parte del régimen climático internacional establecido a partir de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), adoptada en 1992. Este instrumento constituye el eje central de la gobernanza climática global y el marco jurídico que orienta las acciones de los Estados frente al cambio climático. En el marco de la CMNUCC, se han desarrollado acuerdos complementarios que profundizan y operacionalizan sus objetivos, entre ellos, destacamos el Protocolo de Kioto (1997) y el Acuerdo de París (2015), de los cuales Argentina también es parte.

La adhesión del país a la CMNUCC marcó un hito en el reconocimiento de la problemática del cambio climático, ya que la misma reconoce a los cambios del clima de la Tierra y sus efectos adversos como una preocupación común de toda la humanidad. Del mismo modo, contempla que la naturaleza mundial del cambio climático requiere la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, reconociendo las responsabilidades comunes pero diferenciadas (CMNUCC, 1992). Este tratado intergubernamental contiene un marco institucional que elabora definiciones en materia climática, procedimientos a seguir, así como también enumera una serie de principios y compromisos que las partes firmantes se comprometen a respetar. En su artículo 7 (p.24), la convención establece la Conferencia de las Partes (COP), como encargada de supervisar de manera periódica la implementación de la propia Convención, así como de los instrumentos jurídicos que se deriven de ella. En este ámbito, corresponde a la COP

evaluar los avances alcanzados, examinar el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos y adoptar las decisiones necesarias para garantizar la aplicación efectiva y coherente de la Convención. Además, otra característica destacable de la convención radica en el reconocimiento equitativo de las responsabilidades, ya que la misma aplica el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (de aquí en adelante RCPD), teniendo en cuenta diferentes circunstancias nacionales, y reconociendo la responsabilidad de los países más desarrollados en materia climática (CMNUCC, 1992). El artículo 3.1 de la CMNUCC establece que “las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades”. En este sentido, la Convención dispone que los países desarrollados deben asumir el liderazgo en la lucha contra el cambio climático y en la mitigación de sus efectos adversos (CMNUCC, 1992). Este principio constituye uno de los pilares normativos del régimen climático internacional, al reconocer la responsabilidad histórica de los países industrializados, principales emisores de gases de efecto invernadero (GEI), y su mayor capacidad técnica, económica e institucional para implementar medidas de mitigación y adaptación. De este modo, la CMNUCC introduce una diferenciación estructural entre Estados, que busca equilibrar la equidad con la eficacia en la acción climática global.

En el marco del CMNUCC han salido acuerdos históricos como el protocolo de Kyoto, adoptado en 1997, ratificado por el país en 2001, y en vigor desde 2005, que presentó un avance de estos compromisos, ya que marcó un punto de inflexión en la gobernanza climática internacional, al constituir el primer instrumento jurídicamente vinculante que comprometió a los países industrializados a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). El Protocolo implementó un mecanismo de monitoreo, revisión y verificación (MRV), junto con un sistema de cumplimiento, con el fin de asegurar la transparencia y la rendición de cuentas de las Partes. Según lo establecido en el Protocolo, es obligatorio supervisar las emisiones reales de cada país y mantener registros detallados de los intercambios efectuados. Según Bueno (2012), la posición argentina frente al Protocolo de Kyoto reflejó una combinación de compromiso diplomático y tensiones internas en la definición de su política climática. Aunque el Protocolo fue abierto a la ratificación en 1997, Argentina, aun siendo anfitriona de la COP3 en Buenos Aires, no exhibió su adhesión inmediata, debido a que el instrumento aún no había sido aprobado por la Cámara de Diputados (Bueno, 2012). En ese entonces, en el plano interno, la política climática argentina continuó enfrentando limitaciones estructurales

derivadas de la falta de coordinación interinstitucional, la escasa jerarquización del tema en la agenda pública y las tensiones entre los intereses sectoriales y las prioridades internacionales (Bueno, 2012). En consecuencia, la adhesión al Protocolo de Kioto representó más un gesto diplomático de inserción internacional que el resultado de una estrategia climática nacional articulada y sostenida en el tiempo.

Posteriormente, con la ratificación del Acuerdo de París, en 2016, Argentina presentó sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), que constituyen el principal instrumento de planificación y comunicación de las metas nacionales en materia de mitigación y adaptación al cambio climático. En el artículo 2 del AP, los países se comprometen a contener el incremento de la temperatura media global por debajo de los 2 °C en relación con los niveles preindustriales, y a intensificar los esfuerzos orientados a restringir dicho aumento a 1,5 °C. Este último umbral se puede reconocer como una meta más ambiciosa que podría contribuir de manera significativa a disminuir los riesgos y los impactos asociados al cambio climático.

Para cumplir con este objetivo a largo plazo referente a la temperatura establecido en el artículo 2, las Partes se comprometen a adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones. Por lo tanto, la NDC de cada Parte deberá representar una progresión con respecto a la anterior NDC que esté vigente para esa Parte, siempre teniendo en cuenta el RCPD, sus capacidades respectivas y las diferentes circunstancias domésticas. Además, según el artículo 4 del AP, cada país debe comunicar su NDC cada cinco años, proporcionando información clara y transparente respecto a la misma.

No obstante, el Acuerdo de París no se limita únicamente a la mitigación. El objetivo global de adaptación, establecido en su artículo 7, busca fortalecer la capacidad adaptativa, aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático, con el propósito de proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas. Las Partes reconocen en este artículo que la adaptación es un desafío mundial que incumbe a todos, con dimensiones locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales, y constituye un elemento esencial dentro de la respuesta global a largo plazo frente al cambio climático, ya que busca salvaguardar a las personas, sus medios de subsistencia y los ecosistemas, considerando especialmente las necesidades urgentes e inmediatas de los países en desarrollo que son más vulnerables a los impactos negativos del cambio climático. Asimismo, promueve la incorporación de la adaptación en la planificación y las políticas nacionales, regionales y

locales, enfatizando la importancia de la participación de las comunidades más vulnerables, así como la integración de enfoques sensibles al género y los conocimientos tradicionales.

De esta manera, el artículo 7 constituye un pilar normativo clave del régimen climático internacional, al reconocer que la lucha contra el cambio climático requiere no solo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, sino también desarrollar mecanismos de adaptación inclusivos, justos y sostenibles. Este componente resulta estratégico, ya que constituye un eje central de incidencia para numerosas organizaciones de la sociedad civil argentina, que orientan su trabajo precisamente hacia el fortalecimiento de la adaptación y la justicia climática.

Desde otro enfoque, el país participa en convenios multilaterales y pactos regionales, como el Acuerdo de Escazú, adoptado en 2018, y ratificado por el país en 2020 mediante la Ley N.º 27.566, el cual desde una perspectiva de derechos ambientales como de derechos humanos se centra en velar por el acceso a la información y la participación ambiental. Este acuerdo, según la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), es “Concebido como un instrumento internacional de carácter vinculante, destinado a promover y mejorar los derechos de todas las personas a acceder a la información ambiental, a la participación pública en las decisiones que los afectan, y a garantizar el acceso a la justicia ambiental, contiene además cláusulas especiales para la protección de personas defensoras de derechos humanos en la defensa de la naturaleza” (2020:256)

La posición de Argentina frente al Acuerdo de Escazú ha sido de apoyo y compromiso activo con su implementación, al considerarlo un instrumento clave para fortalecer la democracia ambiental en la región. La política argentina ha buscado alinear los principios de Escazú (acceso a la información, participación pública y justicia ambiental) con sus propios marcos de acción climática, como la Ley N.º 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global y el Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC). A través de estos instrumentos, Argentina procura garantizar la transparencia en la gestión ambiental y promover la participación activa de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas (MAyDS, 2020).

En este sentido, el Acuerdo de Escazú ha representado para el país una oportunidad para institucionalizar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones ambientales, reforzando los vínculos entre el Estado y los actores sociales.

1.2. Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) y otros documentos estratégicos

El análisis de la política climática argentina no puede limitarse únicamente a los compromisos internacionales contraídos, sino que requiere examinar los instrumentos que estructuran esos compromisos y orientan su acción a nivel nacional. Entre estos destacan las NDC, que constituyen el núcleo de los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de París. Sin embargo, estas contribuciones se complementan con otros documentos estratégicos, como la Estrategia de Desarrollo Resiliente con Bajas Emisiones a Largo Plazo (2050) y los Planes Nacionales de Adaptación (NAP, por sus siglas en inglés), que buscan traducir los compromisos internacionales en políticas sectoriales y territoriales específicas.

En este contexto, Argentina ha presentado dos NDC: la primera en 2016⁵ y una actualización en 2020. Estos documentos establecen los objetivos nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y definen los lineamientos en materia de adaptación al cambio climático, con especial atención a sectores estratégicos y sensibles como la agricultura, la energía, los recursos hídricos y la biodiversidad.

En un primer momento, mediante la primera NDC, Argentina se comprometió a no exceder la emisión neta de 483 millones de toneladas de dióxido de carbono en el año 2030. Para lograr esta meta se asumió el compromiso de implementar medidas específicamente en los sectores de energía, agricultura, bosques, transporte, industria y residuos. Posteriormente, de acuerdo a lo pactado, en 2020 el país presentó su segunda NDC, representando una actualización, y una profundización de los compromisos nacionales respecto a la versión anterior. La meta principal establecida fue el nuevo compromiso de Argentina respecto al límite de emisión de dióxido de carbono, la meta dispuso que no se excederá la emisión neta de 359 millones de toneladas de dióxido de carbono en el año 2030. Adicionalmente, en octubre del año 2021, Argentina presentó un reporte oficial sobre la actualización de la meta de emisiones netas de Argentina al 2030 en relación a la segunda NDC, en el cual se sostiene que “La República Argentina no excederá la emisión neta de 349 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (MtCO₂e) en el año 2030, aplicable a todos los sectores de la economía” (MAyDA, 2021:3). Además, afirma que, “hacia 2030, los argentinos y las argentinas tendrán conocimiento sobre los efectos adversos del cambio climático, las correspondientes medidas

⁵ Ese año el país presentó su primer NDC revisada

de adaptación y habrán construido capacidades que les permitan responder solidariamente al desafío urgente de proteger el planeta” (p.3).

Para Argentina, esta nueva actualización permitió visibilizar un compromiso renovado en materia de NDC, aunque su eficacia práctica está sujeta tanto a la coherencia con las promesas internacionales como a la implementación de políticas públicas nacionales que las respalden. Esta nueva NDC se fundamenta con el propósito de contribuir al desarrollo sostenible, y lograr una respuesta al cambio climático adecuada y compatible con los objetivos del Acuerdo de París. El MAyDS (2020) explica que el cumplimiento de la Segunda NDC se presenta como un hito en el proceso de transición de la Argentina hacia un modelo justo, resiliente, sostenible, solidario, inclusivo e innovador, orientado a no dejar a ningún ciudadano al margen. En coherencia con esta proyección, durante la Conferencia de las Partes de Glasgow en 2021, el país se comprometió a presentar su estrategia de desarrollo resiliente y de bajas emisiones a largo plazo.

En 2021, luego de un año de paralización en términos de debate y negociación climática se concretó, en noviembre, la COP26 en Glasgow. Teniendo en cuenta lo acordado en el Acuerdo de París respecto a las NDC, en la COP21, “En el marco previo a la COP26 los Estados comenzaron a presentar sus actualizaciones de NDC y estrategias a largo plazo” (Flores, 2023:6). En este sentido, en 2021 Argentina actualizó su segunda NDC, con respecto a la que había presentado el año anterior.

En otro orden, la COP26 resultó en la firma del Pacto Climático de Glasgow, a través del cual se resolvieron ciertos puntos que habían quedado pendientes de las negociaciones y se alcanzaron compromisos de carácter político (Flores, 2023). El pacto de Glasgow, firmado por Argentina, engloba temas como: adaptación, financiación para la adaptación, mitigación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad para la mitigación y la adaptación, pérdidas y daños, entre otros. Sin embargo, Flores (2023:6) comenta que los compromisos asumidos en el pacto dependen de la voluntad de las Partes para su cumplimiento ya que carecen de fuerza legal.

En el Pacto de Glasgow se destaca la urgencia por presentar estrategias a largo plazo para un desarrollo bajo en emisiones, orientadas hacia una transición justa con cero emisiones netas para mediados de siglo (CMNUCC, 2021). En consonancia con el pacto, el país presentó en 2022 la llamada Estrategia de desarrollo resiliente con bajas emisiones a largo plazo a 2050.

La estrategia a largo plazo esbozada por Argentina definió cuatro metas estratégicas en materia de cambio climático. En primer lugar, se propone alcanzar la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero para 2050, aplicable a todos los sectores de la economía, mediante la reducción progresiva de emisiones y el fortalecimiento de sumideros, siempre en compatibilidad con las necesidades de desarrollo humano e inclusión social. En segundo término, busca reducir las vulnerabilidades mediante el fortalecimiento institucional, la mejora de infraestructuras y servicios, y el aumento de la capacidad adaptativa de los sistemas productivos. La tercera meta consiste en reforzar la resiliencia de los sectores sociales, económicos y ambientales, priorizando a las comunidades más vulnerables e incorporando el enfoque de género y la equidad intergeneracional. Finalmente, se plantea impulsar un cambio cultural, generando condiciones para ampliar el conocimiento ciudadano sobre los impactos del cambio climático y promoviendo una participación activa y solidaria en la protección del planeta.

Asimismo, el plan está estructurado en seis líneas estratégicas como la transformación de los sistemas: energético, alimentario y forestal, de transporte, productivo industrial, urbano y territorial y, por último, la protección y restauración de los sistemas naturales. Además, la estrategia de desarrollo se plantea desde un enfoque transversal basado en distintos temas de agenda, como la perspectiva de género y diversidades, la gestión integral del riesgo, temas de salud, y un enfoque sobre la transición laboral justa. Por último, plantea cinco líneas instrumentales (financiamiento para la transición, acción para el empoderamiento climático, fortalecimiento institucional, investigación, desarrollo e innovación, y comunicación para la concientización y el cambio cultural) para la implementación efectiva de las líneas estratégicas y de los enfoques transversales.

Por otro lado, otra herramienta complementaria impulsada desde CMNUCC para fortalecer la planificación y la acción climática a nivel doméstico, son los NAP. El origen de los NAP se remonta a la COP7 de 2001, la cual representó un punto de inflexión al consolidar avances significativos en materia de adaptación mediante la elaboración de las directrices para la preparación de los programas nacionales de adaptación (CMNUCC, 2002). Estos planes son instrumentos que buscan fortalecer la capacidad de los países para identificar, planificar e implementar medidas de adaptación frente al cambio climático, con un horizonte de mediano y largo plazo. A su vez, se diferencian de las NDC porque estas últimas incluyen tanto compromisos de mitigación como de adaptación, mientras que los NAP se concentran además

en las estrategias para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de los sistemas sociales, económicos y ambientales.

En tal sentido, en el marco de la COP27, en 2022, Argentina presentó su Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNAyMCC) para el 2030. Este plan constituye la sistematización de la política climática nacional, al organizar las medidas e instrumentos previstos para su implementación hasta el año 2030. Su finalidad es dar cumplimiento a la Ley Nacional N° 27.520 sobre Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, así como garantizar el logro de las metas establecidas en la Segunda NDC y en su posterior actualización (PNAyMCC, 2022).

El plan presenta como objetivo cumplir con dos metas específicas, por un lado, la meta de mitigación, en la cual se compromete a no exceder la emisión neta de 349 MtCO₂e para 2030, siendo aplicable a todos los sectores de la economía argentina. Además, esta meta cuantitativa se relaciona directamente con el objetivo de la segunda NDC. En segundo lugar, la meta de adaptación se centra en el desarrollo de capacidades, el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático, mediante la implementación de medidas dirigidas a los distintos niveles de gobierno y sectores. Estas acciones ponen especial énfasis en atender las necesidades de las comunidades y grupos sociales en situación de mayor vulnerabilidad (PNAyMCC, 2022). En definitiva, “(...) a través del plan, el país detalla los medios y acciones a llevar adelante para alcanzar las metas de adaptación y mitigación planteadas en su Segunda NDC (Contribución Determinada a Nivel Nacional) y su actualización actualmente vigente” (PNAyMCC, 2022:65).

Asimismo, el plan consiste en un documento extenso que incluye un marco normativo donde se expone el fundamento legal e institucional del plan y se describe la estructura de gobernanza climática, las metas mencionadas anteriormente sobre adaptación y mitigación, un sistema de monitoreo, reporte y verificación (MRV), entre otros elementos.

A fin de cuentas, el proceso de formulación de los NAP en Argentina se encuentra alineado con los compromisos internacionales asumidos en el marco del Acuerdo de París, complementando a las NDC.

1.3. Gobernanza climática nacional

Los espacios de gobernanza climática en Argentina se configuran a partir de un entramado de instituciones, normativas y mecanismos de coordinación que buscan articular la respuesta del país frente al cambio climático. La creación de gabinetes nacionales específicos, junto con la aprobación de leyes marco y la elaboración de estrategias de adaptación y mitigación, expresan el esfuerzo por institucionalizar una agenda climática de alcance transversal.

Los organismos del Estado Argentino con impacto internacional en materia climática incluyen al Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC), el cual articula políticas con organismos como la CMNUCC, y es quien junto a otros actores elabora y presenta las NDC. Además, hasta principios del 2024 el país tuvo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que fue el organismo central del gobierno nacional encargado de diseñar, implementar y coordinar políticas ambientales y de desarrollo sostenible. Dentro del ministerio, existieron diversas secretarías y subsecretarías que abordaron temas específicos, como la Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental y la Secretaría de Cambio Climático, entre otras.

Como una dependencia del MAyDS, encontramos la Dirección Nacional de Cambio Climático, cuya función principal fue la de asistir en la promoción de acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático, además de elaborar la Estrategia Nacional de Cambio Climático. En este sentido, y contemplando el marco internacional, la dirección trabajó en el cumplimiento de los objetivos, obligaciones y metas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y otros acuerdos internacionales.

El apartado de “gobernanza”, respectivo a la segunda NDC, del documento emitido por el MAyDS (2020), afirma que “La República Argentina considera al cambio climático *como una política de Estado*, por lo que estructura su esquema de gobernanza entendiendo la gravedad y urgencia de enfrentarlo, el carácter multidimensional y transversal de sus impactos, y la necesidad de generar un profundo cambio de paradigma en el modelo de desarrollo” (p.17). Siguiendo esta línea, la Ley⁶ de Cambio Climático, aprobada en noviembre del año 2019, institucionaliza la existencia del GNCC. Presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros, en el marco de dicho espacio se definieron cuatro ámbitos de trabajo: la Reunión de Ministros, la Mesa de Puntos Focales, la Mesa de Articulación Provincial y la Mesa

⁶ Ley 27.520 de Argentina (Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global)

Ampliada (MAyDS, 2020). La mesa ampliada es el espacio donde se convocan, articulan e integran los aportes de diversos sectores y actores, tanto públicos como privados. Esta Mesa “convoca a diversos actores, tales como: las organizaciones de la sociedad civil; científicos; universidades y centros de estudios; sindicatos; agrupaciones de jóvenes; cámaras, consejos y federaciones empresariales; colegios profesionales; colectivos ciudadanos; medios de comunicación; movimientos sociales; municipios; comunidades indígenas; poder legislativo; poder judicial y partidos políticos” (p.18).

La segunda NDC “(...) se elaboró en el marco del Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC), espacio formal de trabajo interinstitucional que tiene como objetivo la elaboración y el diseño de políticas públicas en materia de cambio climático, mediante la articulación estratégica entre las distintas áreas del gobierno nacional, los gobiernos subnacionales y los actores de la sociedad civil”. (MAyDS, 2020:5). Por lo tanto, esta NDC, como parte de la política climática del país, se llevó a cabo mediante la articulación de todas las instancias del GNCC, lo que de acuerdo a documentos oficiales permitió alcanzar un compromiso renovado construido de forma participativa, entre instituciones y con la intervención de distintos niveles de gobierno (MAyDS, 2020).

Otro caso de articulación entre distintos actores de la sociedad civil fue en la elaboración del NAP. Ya que, a través de estos planes se busca articular las políticas sectoriales (como agricultura, energía, salud, infraestructura y recursos hídricos) y los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), incorporando también la participación de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad científica. En este sentido, el plan fue elaborado en forma participativa, involucrando a todos los ministerios nacionales, las 24 jurisdicciones provinciales a través de la Mesa de Articulación Provincial, y la Mesa Ampliada que integra actores de la sociedad civil, ciencia, universidades, pueblos originarios, sindicatos, empresas, entre otros (PNAyMCC, 2022).

Sin embargo, el grado de articulación entre los actores sociales y el gobierno puede perder dinamismo si las condiciones dejan de ser propositivas y alentadoras a la colaboración. En este sentido, las carteras del Estado no están exentas de haber sufrido modificaciones a lo largo de los distintos mandatos presidenciales. Un ejemplo de ello es el MAyDA que, según explica Leonardelli (2024), durante la actual presidencia de Javier Milei fue reducido al rango de subsecretaría bajo la órbita del Ministerio del Interior. Esto presenta una degradación en la designación de recursos destinados a tratar la temática climática por parte del Estado. Como

afirman Aneise y Möhle (2024), “La autoridad ambiental fue degradada de ministerio a subsecretaría, y la climática pasó de secretaría a carecer de una institución específica (...) esta degradación de la agenda se alinea con la prédica anti-globalista del gobierno, negacionista del cambio climático y opuesta a la Agenda 2030” (p.24).

1.4. Vaivenes y participación del país en las COP

Más allá de los compromisos formales y de la estructura de gobernanza climática del país, el grado de participación de Argentina en los espacios de negociación climática internacional resulta un indicador central para poder determinar su política climática.

El país ha participado activamente de las distintas COP a lo largo de los años a través de las delegaciones oficiales. Siguiendo el marco de análisis propuesto por Bueno, González y Yamin (2021), la Delegación Argentina (DA) en las COP se compone de todos aquellos actores registrados oficialmente como participantes, lo que incluye representantes del gobierno nacional, de otros poderes del Estado, autoridades provinciales y actores no estatales, tales como universidades y organizaciones no gubernamentales. Para ser reconocidos como parte de la delegación, los interesados deben presentar la documentación requerida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto, el cual valida su participación y la comunica a la CMNUCC, quedando de este modo incorporados en las listas oficiales.

Por otra parte, de acuerdo con el análisis de Bueno, González y Yamin (2021), la composición de la DA puede comprenderse a partir de indicadores de pertenencia institucional, siendo los ministerios nacionales los actores de mayor peso. En este sentido, los autores destacan que hasta el momento el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto (MRECIC) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) han constituido históricamente los principales organismos que integran la delegación (p.5).

Teniendo en cuenta lo anterior, históricamente el MRECIC ha tenido un rol de liderazgo en las instancias de negociaciones climáticas internacionales en comparación con el MAyDS, de hecho, Bueno, González y Yamin (2021) afirman que “En lo relativo al MAyDS, la participación ha sido errática y por etapas” (p.5). No obstante, durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019) ambiente cobró un rol más relevante, ya que “(...) desde la COP21 el

rol del M_AyDS se recuperó y el número total de representantes se multiplicó de 4 (COP21) a 9 (COP25)” (p.6).

Asimismo, Bueno, González y Yamin (2021) señalan que en la composición histórica de la delegación que han analizado, las carteras de Ambiente y de Relaciones Exteriores han predominado, constituyendo el 79% de los delegados ministeriales. Esta predominancia se debe a su rol como puntos focales ante la CMNUCC. No obstante, se han registrado distintos comportamientos a lo largo de la historia. En este sentido, “El área de ambiente, que ha tenido el rango de secretaría y de ministerio en diferentes momentos históricos, muestra una evolución más irregular (...)” (Bueno, González y Yamin, 2021:15). Esta evolución irregular se puede pensar como consecuencia de los distintos cambios de gobiernos de diferentes colores políticos, que han intervenido la disposición de las carteras del Estado.

En este marco, la conformación de las DA no solo refleja la centralidad de las carteras de ambiente y de relaciones exteriores, sino también las limitaciones estructurales propias del país en términos de recursos institucionales y capacidades técnicas. La evolución irregular del área ambiental, alternando entre secretaría y ministerio, puede leerse como un indicador de la inestabilidad política y presupuestaria que condiciona la capacidad de sostener una participación consistente en los espacios internacionales. De esta manera, las asimetrías de recursos entre Estados no solo inciden en la magnitud de las delegaciones, sino también en la continuidad y profesionalización de sus representantes, afectando la posibilidad de consolidar una posición negociadora sólida y sostenida en el tiempo.

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, en primer lugar, es importante reconocer que las negociaciones climáticas están atravesadas por una marcada inequidad derivada de la disparidad en los recursos financieros, técnicos y humanos disponibles entre los Estados (Bueno, Yamin y González, 2022). Esta asimetría incide de manera directa en la capacidad negociadora de los países y, en consecuencia, en el peso que logran ejercer dentro de las COP. Así, la disponibilidad de recursos se convierte en un factor determinante para comprender la composición de las delegaciones, dado que aquellos Estados con mayores medios materiales y humanos han podido conformar representaciones más amplias y, por ende, con mayor capacidad de incidencia (Bueno, Yamin y González, 2022).

Siguiendo esta línea, es primordial destacar el componente del desarrollo, para los Estados del Sur Global negociar en estos espacios representa un desafío mayor, dado que estos Estados

cuentan con recursos y capacidades limitadas para afrontar los procesos de negociación, se genera entonces un escenario de inequidad que los obliga, en muchos casos, a priorizar su presencia en determinados espacios de las COP, relegando la participación en otros ámbitos de discusión (Martinez et al., 2019).

En lo que respecta a los grupos de negociación oficiales, actualmente existen 16, Argentina forma parte de dos de estos grupos negociadores. Por un lado, junto a otra gran cantidad de Estados, forma parte del Grupo de Países en Desarrollo (G77 + China)⁷, y por otro lado, del Grupo Sur⁸, en el cual se encuentran los Estados Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay⁹.

Entre 2016 y 2024, Argentina participó en las negociaciones formando parte del Grupo ABU¹⁰. De acuerdo con Bueno (2018), este grupo tiene como finalidad armonizar posturas afines entre los países que lo integran en torno a cuestiones vinculadas al cambio climático, con el propósito de facilitar negociaciones más efectivas. En cuanto a los temas tratados por el grupo, “(...) la adaptación fue el primer asunto en el cual ABU efectuó una presentación conjunta, en septiembre de 2016. Asimismo, la colaboración en materia de agricultura con Brasil, que llevó a ambos países a una lógica defensiva conjunta frente a una eventual mitigación sectorial” (p.137). Cabe destacar que la dinámica del grupo fue pensada de manera equitativa, en este sentido, “(...) los tres países decidieron tener un enfoque de liderazgos rotativos temáticos, de acuerdo con las prioridades, los intereses y los recursos de cada Estado. Este enfoque de liderazgos temáticos rotativos se adoptó para todos los temas en la negociación” (p.138).

Si bien Argentina no ha desempeñado un protagonismo equivalente al de países con mayor capacidad de negociación en la región (como Brasil), ha participado en iniciativas multilaterales específicas, tales como foros sobre agricultura sostenible, transición energética y cooperación sur-sur en materia climática. Estos espacios permiten observar un tipo de

⁷ Según la Declaración Ministerial por el cuarenta aniversario de la conformación del grupo, celebrada en São Paulo en junio del 2004, los puntos más fuertes del Grupo de los 77 han sido su unidad y solidaridad, su visión de las relaciones multilaterales justas y equitativas, el compromiso de sus Estados miembros con el bienestar de los pueblos del Sur, así como su empeño en promover una cooperación mutuamente beneficiosa. Por otro lado, “Allí el grupo no sólo recordó sus pilares fundacionales y la necesidad de alcanzar un régimen comercial internacional equitativo, sino que también aludió a algunos de los muchos aspectos de cooperación actuales: finanzas, inversión extranjera directa, mercados de capitales, deuda externa, alimentación, agricultura, derechos de propiedad intelectual, desarrollo social, salud, educación, desarrollo sustentable, ciencia y tecnología, información y comunicaciones, entre otros (Bueno, 2018:129).

⁸ Ex grupo ABU, integrado por Argentina, Brasil y Uruguay.

⁹ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/list_of_active_unfccc_negotiating_groups_2025.pdf

¹⁰ En 2024, el Grupo ABU pasó a ser el actual Grupo SUR.

liderazgo más acotado, pero igualmente relevante en el fortalecimiento de la cooperación regional. De todas formas, el rol de Argentina dentro del actual Grupo SUR es incierto, ya que luego del retiro de la DA de la COP29, se abrió un escenario de incertidumbre sobre el grado de participación de Argentina.

Durante el periodo de análisis, el país ha participado activamente¹¹ dentro de las COP. La COP25, realizada en Madrid, marcó un hito en el grado de involucramiento por parte del país dentro de esta instancia de negociación. En términos históricos de asistentes por parte de la DA, la COP de Madrid fue la tercera conferencia sobre el clima más grande (Bueno, Yamin y González, 2022:16), superando en tamaño a la mayoría de las cumbres climáticas. Según Bueno, Yamin y González (2022) “Esto podría deberse a la creciente estabilización temática en la agenda política nacional, incluyendo la sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global a finales de 2019” (p.16). Del mismo modo, esta COP presentó una particularidad, ya que “(...) por primera vez en muchos años, un presidente argentino participó de la COP, lo que involucró un notable incremento de la DA como producto de la comitiva presidencial” (p.16). Esto se debe a que, en 2019, el gobierno de Macri interpretó estos espacios como instancias claves para insertarse en el escenario internacional y reforzar su política de apertura al mundo de cara a la próxima elección presidencial (Bueno, Yamin y González, 2022).

No fue igual en el caso de la COP precedente, el año 2020 presentó un desafío particular para la agenda climática internacional, ya que la conferencia (COP26), que iba a tener lugar en Glasgow en noviembre, fue pospuesta por la pandemia del COVID-19. Según la página oficial de Naciones Unidas esta decisión fue tomada por la Mesa de la COP de la CMNUCC, junto con el Reino Unido e Italia. Así, debido a la situación de emergencia sanitaria internacional, la fecha de la conferencia fue reprogramada para el 2021.

Por otro lado, según Flores (2023), en la etapa previa a la COP28 Argentina avanzó en la aprobación de normas vinculadas a distintos aspectos de la acción climática. No obstante, los objetivos de negociación definidos por el país no se concentraron en la mitigación ni en la transición energética, sino que priorizaron el fortalecimiento de la agenda de adaptación al cambio climático y el reclamo por una mayor atención al financiamiento internacional (p.12). Respecto a la participación de la DA en esta COP, según los registros oficiales disponibles en

¹¹ A excepción de la última COP29.

la página de Naciones Unidas¹², en 2023 la DA estuvo conformada por 23 asistentes, correspondientes a distintos ministerios del Estado argentino, tanto representantes del MRECIC como del MAyDA, y también del Ministerio de Salud. Sin contar, a demás participantes argentinos pertenecientes a sectores de la sociedad civil.

Sin embargo, la COP29, correspondiente al año 2024, estuvo fuertemente marcada por el desalineamiento político sobre los temas climáticos. Para comprender la particularidad de esta COP es necesario entender las diferentes fuerzas políticas a nivel internacional, marcadas por una ola de resurgimiento del proteccionismo, y particularmente por la situación nacional de un cambio de gobierno, donde el poder ejecutivo niega sistemáticamente el cambio climático. La agenda del nuevo gobierno afectó directamente las negociaciones climáticas, cristalizando en el retiro de la DA en mitad de las negociaciones climáticas de la COP realizada en Azerbaiyán.

Para conocer en mayor profundidad lo ocurrido, se realizó una entrevista a quien, en esa COP, actuó en representación de la DA como Asesora técnica de la Coordinación de Mitigación al Cambio Climático, María Luz Falivene Fernández.¹³ En aquella ocasión ella participó como representante de la Subsecretaría de Ambiente, y afirma que “ese año para mí fue el peor, porque no hubo posibilidad de participar técnicamente, fuimos un solo día” (comunicación personal, 20 de agosto de 2025). Falivene Fernández venía siguiendo las negociaciones como delegada por Argentina desde 2019, al respecto, ella resalta la importancia de participar activamente en las negociaciones todos los años ya que es importante estar a la hora del día con lo que se va negociando las semanas que dura la COP. Destacando que “En este contexto la información es todo, si vos no tenés información te quedas afuera”. El hecho de no poder participar de estos espacios tiene como consecuencia la pérdida de un trabajo que se venía haciendo hace años por parte de la delegación “Se ve como el trabajo que se venía haciendo se pierde, es un espacio que uno se pierde para sí, el tren sigue y uno se queda afuera, el resto sigue sin vos”.

En este sentido, ella nos cuenta que Argentina dejó de coordinar todos los temas en el 2024, y respecto a la delegación quedaron solamente dos personas que siguen las negociaciones, pero que es incierto lo que pasará en un futuro, ya que ahora, Ambiente no tiene más injerencia.

¹² <https://unfccc.int/documents/636676>

¹³ En las COP siempre estuvo más vinculada a los temas de Adaptación y Pérdidas y Daños.

1.5. Reflexiones del capítulo:

En conjunto, el examen de los compromisos internacionales asumidos y de la participación en las COP y en otras instancias multilaterales, permite determinar que Argentina mantiene una presencia sostenida en la gobernanza climática global, a pesar de la reciente degradación de la agenda climática del país. En el recorrido histórico e indagatorio realizado en este capítulo se puede apreciar que la política climática argentina se ha configurado en una presión permanente entre los compromisos internacionales asumidos y las capacidades internas para implementarlos de manera sostenida. Desde la adhesión temprana a la CMNUCC y la ratificación del Protocolo de Kyoto, hasta la consolidación del Acuerdo de París y la presentación de las NDC, Argentina ha buscado insertarse en la arquitectura internacional del clima, reafirmando en sus discursos la relevancia de la cooperación multilateral y del RCPD. La adhesión a acuerdos internacionales, junto con la incorporación de metas específicas de mitigación y adaptación, muestra un compromiso formal creciente.

Al mismo tiempo, la presencia en las COP refleja un involucramiento activo, aunque con grados variables de liderazgo según los ámbitos de negociación. Desde un principio Argentina ha contado con delegaciones oficiales en las COP de manera sistemática, lo que refleja un involucramiento institucional constante en los procesos de negociación global. Sin embargo, esta continuidad que venía dándose desde la primera conferencia en Berlín en el año 1995, fue puesta en jaque por el retiro de la DA en la COP29, generando un punto de quiebre en la diplomacia climática del país.

CAPÍTULO II

La sociedad civil argentina en las negociaciones internacionales sobre cambio climático

La participación de la sociedad civil en la gobernanza climática internacional ha evolucionado de manera significativa. Si bien los Estados siguen siendo quienes negocian los acuerdos y decisiones, en los últimos años, la sociedad civil ha cobrado creciente relevancia en los espacios internacionales de negociación climática. En el caso argentino, múltiples organizaciones han buscado incidir en la agenda internacional, articulando distintas demandas.

2. La incorporación de la sociedad civil en la gobernanza climática internacional: una perspectiva histórica

Para comprender la participación actual de la sociedad civil en la gobernanza climática es necesario entender el contexto que la antecede, y como se fue generando su reconocimiento como un actor con incidencia en las negociaciones internacionales sobre cambio climático.

Falkner (2021) señala que el ambientalismo se masifica en la “sociedad mundial” (world society) a partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972. Esta sociedad mundial está conformada por actores no estatales, como individuos y organizaciones no gubernamentales, los cuales tienen un rol importante en las relaciones internacionales, y han dado forma a la evolución del orden normativo de la sociedad internacional (Falkner, 2021). De esta forma, la sociedad civil adquirió progresivamente un rol político y normativo en el ámbito de las relaciones internacionales, contribuyendo a la emergencia del ambientalismo como un nuevo paradigma de acción colectiva global.

Durante las dos décadas posteriores a Estocolmo, el ambientalismo se consolidó como una causa global. La creciente interdependencia económica, los avances tecnológicos y la difusión mediática facilitaron la expansión de las ONG al plano internacional (Dicosimo, 2022). En este contexto, la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) en 1992 marcó un nuevo hito en la gobernanza ambiental global. Con la participación de más de 1.400 ONG y 25.000 personas, la Cumbre de la Tierra fue el evento internacional más multitudinario hasta ese momento (Falkner, 2021), demostrando la

consolidación de la sociedad civil como actor legítimo en los procesos multilaterales. En este sentido, se aprobó un instrumento trascendental que incorporó por primera vez a la sociedad civil en la arquitectura global climática, el Programa 21 (1992). Este programa elabora un extenso plan de acción que establece lineamientos concretos para que los gobiernos nacionales y locales, las organizaciones internacionales y la sociedad civil puedan implementar políticas orientadas a equilibrar el desarrollo económico, la equidad social y la protección ambiental. Su objetivo central fue ofrecer un marco operativo para trasladar los principios de sostenibilidad desde el plano normativo al terreno de las políticas públicas, promoviendo la planificación ambiental a largo plazo y la cooperación internacional. Uno de los aspectos más innovadores del Programa 21 fue la introducción de la dimensión local del desarrollo sostenible a través del concepto de “Agenda 21 Local” detallada en el capítulo 28, que incentivó a los gobiernos municipales y regionales a elaborar sus propios planes de acción en diálogo con la ciudadanía. Esta propuesta representó un cambio de paradigma en la gobernanza ambiental, al reconocer que los problemas globales del ambiente requieren soluciones que integren la participación comunitaria y el conocimiento territorial. De esta manera, la Agenda 21 no solo fortaleció el vínculo entre Estado y sociedad civil, sino que también cristalizó la institucionalización de la participación de actores no estatales en el sistema internacional.

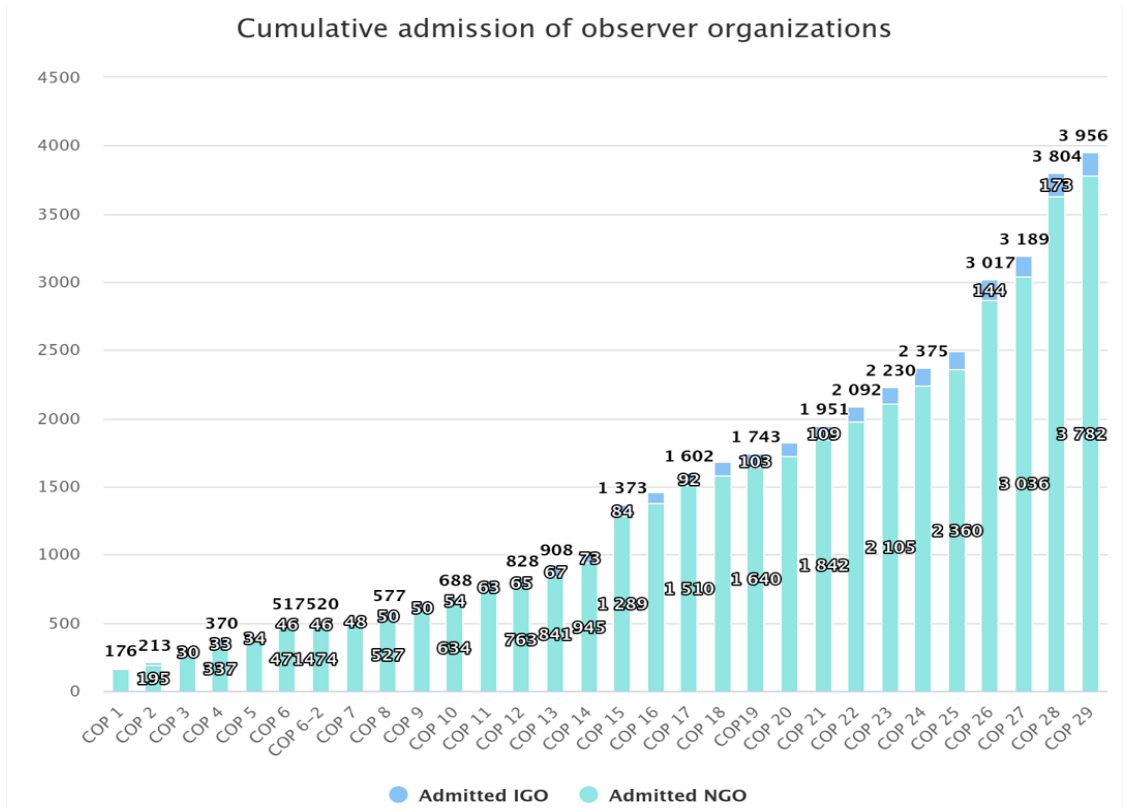
Por otro lado, como sabemos, el reconocimiento internacional del cambio climático se formalizó con la adopción la CMNUCC, la cual configuró el marco global para abordar el cambio climático, estableciendo las COP. Desde sus primeras ediciones, las COP fueron espacios donde convergieron tanto los representantes estatales como una amplia variedad de actores no estatales, que se fueron sumando y ampliando con el pasar de cada edición: organizaciones científicas, ONG ambientales, grupos indígenas, movimientos juveniles, empresas y redes de gobiernos locales. En este sentido, es necesario destacar que “existen tres categorías de participantes en las reuniones y conferencias del proceso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: representantes de las Partes de la Convención y de los Estados Observadores, miembros de la prensa y los medios de comunicación, y representantes de organizaciones observadoras” (Souto, 2025). La sociedad civil fue incorporada formalmente en calidad de observadora¹⁴, con derecho a asistir a las

¹⁴ Las entidades que asisten a las cop como observadores lo hacen a través de una acreditación oficial que la CMNUCC da a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones intergubernamentales (OIG). (Poreclima, 2024)

sesiones plenarias, participar en eventos paralelos y presentar documentos o declaraciones. En términos de Bäckstrand y Kuyper (2017), esta apertura puede interpretarse como un ejemplo de “gobernanza por orquestación”, donde una organización internacional con capacidades limitadas, como la CMNUCC, coordina y moviliza la acción de intermediarios no estatales para ampliar su capacidad de implementación y legitimidad.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil acreditadas como observadoras en las COP ha experimentado un crecimiento sostenido a lo largo del tiempo. Este incremento refleja, por un lado, una mayor diversidad y representatividad de los distintos sectores sociales, y por otro, el reconocimiento internacional alcanzado por estos actores dentro de los espacios de negociación climática global.

Figura 1:



Fuente: CMNUCC (s.f).¹⁵

<https://porelclima.org/actua/ambicioncop/objetivo/agenda-accion-climatica-global/5794-quien-es-quien-en-las-cumbres-del-clima>

15

<https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/statistics#Statistics-on-admission>

Entre las organizaciones observadoras, se encuentran las ONGs, organizadas en nueve “constituencias”, que son las agrupaciones temáticas o de interés oficializadas por la CMNUCC. Como menciona Souto (2025), estas nueve categorías fueron reconocidas formalmente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible celebrada en 2012 en Río de Janeiro, con el documento final aprobado en Río+20 llamado “El futuro que queremos”, como actores clave en la implementación de acciones para el desarrollo sostenible.

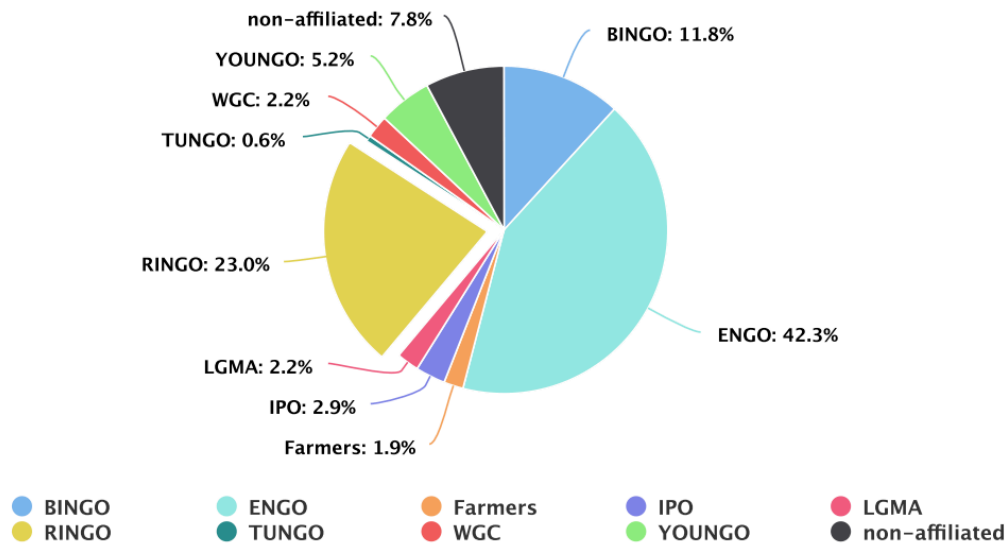
Según la CMNUCC (s.f), las ONG han buscado agruparse de acuerdo a sus afinidades. Al inicio del proceso de la Convención sobre el cambio climático las organizaciones empresariales e industriales y los grupos ecologistas fueron los únicos particularmente activos y establecieron vías de comunicación sistemáticas con la Secretaría y las Partes, lo que resultó en el reconocimiento de “agrupaciones”, con sus propios puntos focales. Desde entonces, se conformaron y obtuvieron reconocimiento diversas agrupaciones adicionales dentro del marco de la CMNUCC. En 1995, durante la COP1, se estableció el grupo de Gobiernos Locales y Autoridades Municipales (LGMA); posteriormente, en la COP7 de 2001, se reconoció al grupo de Pueblos Indígenas (IPO). En 2003, durante la COP9, se incorporaron las Organizaciones No Gubernamentales Independientes e Instituciones de Investigación (RINGO), y antes de la COP14/CMP4 de 2008 se sumaron las organizaciones sindicales (TUNGO). Finalmente, en vísperas de la COP17/CMP7 de 2011, se crearon el Grupo de Igualdad de Género y el grupo de Juventud (YOUNGO) (CMNUCC, s.f). Además, como afirma la CMNUCC (s.f), es necesario destacar que las categorías de los grupos en el proceso de la CMNUCC derivan del sistema de las nueve “grandes agrupaciones” identificadas como partes interesadas en la Agenda 21.

Actualmente, las ONG admitidas se han agrupado en distintos grupos con intereses diversos, pero ampliamente organizados en 9 las categorías oficializadas en Río+20. Los nueve grupos constituyentes¹⁶ oficializados por la CMNUCC son: ONG empresariales e industriales (BINGO), ONG medioambientales (ENGO), agricultores, organizaciones de pueblos indígenas (IPO), gobiernos locales y autoridades municipales (LGMA), ONG de investigación e independientes (RINGO), ONG sindicales (TUNGO), mujeres y género (WGC), y ONG juveniles (YOUNGO).

Figura 2:

¹⁶ Conocidos como “constituencias”, por su denominación en inglés.

Constituency affiliation of admitted NGOs



Fuente: CMNUCC (s.f).

2.2. La sociedad civil argentina:

Para poder identificar los actores de la sociedad civil argentina resulta fundamental comprender su surgimiento y evolución en materia ambiental y climática, así como su progresivo involucramiento en los movimientos ecologistas y en los espacios internacionales de negociación. En la arena social, las primeras organizaciones ambientalistas argentinas comenzaron a formarse entre mediados de la década de 1960 y comienzos de la de 1970, influenciadas por las tendencias internacionales y por el crecimiento del ambientalismo global (Gutiérrez e Isuani, 2014). Estas primeras experiencias sentaron las bases para el desarrollo posterior de nuevas organizaciones, proceso que; según Gutiérrez e Isuani (2014), se intensificó tras el retorno a la democracia en 1983, cuando la apertura política favoreció la expansión del activismo ambiental.

Durante los años sesenta y setenta, el ambientalismo se masificó en los países desarrollados a partir de movimientos sociales progresistas. En ese contexto, se crearon algunas de las organizaciones más influyentes a nivel global, como el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, 1961), Amigos de la Tierra (1969) y Greenpeace (1971), que luego inspiraron la creación de asociaciones locales en América Latina (Dicósimo, 2022). En Argentina, este proceso se manifestó como una apropiación paulatina de las ideas ecologistas globales,

inicialmente impulsadas por la sociedad internacional antes que por la sociedad civil local, reflejando una dinámica “de lo global a lo nacional” (Dicósimo, 2022).

En la Cumbre de la Tierra (1992) se incorporaron los principios ambientales dentro de la política y la sociedad civil argentina. En este sentido, la adopción de los principios de Río llevó a reconocer la importancia de la participación ciudadana y de las ONG en la formulación de políticas ambientales, lo que estimuló el crecimiento del sector (Isuani y Gutiérrez, 2014). En efecto, como afirman Isuani y Gutiérrez (2014), sólo entre 1989 y 1995, se crearon sesenta ONG ambientalistas, fundamentalmente bajo la figura legal de fundaciones.

En este contexto, “es inobjetable que el vínculo entre la sociedad y el ambiente es definido por los procesos políticos, sociales y económicos que protagonizan los hombres en su apropiación de los espacios y en la utilización de sus recursos” (Dichdji, 2020:27). Las organizaciones ambientales argentinas comenzaron a diversificarse en cuanto a sus temáticas, abordando desde la contaminación y los desastres industriales hasta la minería, la energía nuclear, el ecofeminismo, los cultivos orgánicos y la promoción de energías renovables (Dichdji, 2020).

En este marco surgen distintas ONG a nivel local, “(...) tales como la Fundación Vida Silvestre Argentina en 1975 al igual que el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo-América Latina (IIED-AL), la fundación para el ambiente (FUNAM) de 1981, los capítulos locales de las ONG internacionales (Greenpeace, Amigos de la Tierra) y la mencionada Fundación Ambiente y Recursos Naturales en 1985, única representada en el ECOSOC” (Dicósimo, 2022:100).

Durante la segunda década del siglo XXI, surgieron nuevas organizaciones y movimientos que revitalizaron el activismo ambiental argentino, incorporando la dimensión climática de manera explícita. Entre ellas se destacan Eco House Global (2014), Sustentabilidad sin Fronteras y Jóvenes por el Clima Argentina (2019), las cuales, en vinculación con redes internacionales, adaptaron sus discursos al contexto latinoamericano y lograron posicionar la crisis climática como eje de movilización social. Estas agrupaciones no solo extendieron su accionar desde los medios de comunicación digitales, sino que también recuperaron el espacio público como lugar de protesta y concientización.

Actualmente, las distintas iniciativas de sociedad civil en materia climática de Argentina presentan una notable heterogeneidad. Encontramos desde grupos de jóvenes, como Global Shapers, Jóvenes por el Clima y Fridays for Future, hasta fundaciones conformadas por especialistas en la temática, como la Fundación Argentina 1.5 y Sustentabilidad sin Fronteras, entre otras. Esta diversidad refleja tanto la consolidación del ambientalismo en el país como su articulación con las instituciones internacionales de la sociedad internacional.

Por otro lado, si tenemos en cuenta la trayectoria previa de algunas organizaciones, ONGs como FARN han participado de manera sostenida en las COP desde la década del noventa, en defensa de los derechos ambientales. En contraste, movimientos juveniles como Jóvenes por el Clima (JOCA) surgieron recién en 2019 al calor de las huelgas estudiantiles globales impulsadas por Fridays for Future¹⁷, y rápidamente se integraron en redes internacionales que les permitieron ampliar su visibilidad y capacidad de presión (Rodríguez et al., 2023). Como comenta Rodríguez et al. (2023), en 2019 organizaron tres protestas masivas en el marco de las marchas mundiales del clima, redactaron e impulsaron la aprobación del proyecto de resolución en el Senado de la Nación que declaró al país en Emergencia Climática y Ecológica, y también lideraron la campaña por la aprobación de la Ley de Presupuestos Mínimos para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático. Asimismo, resulta relevante destacar que participaron activamente del impulso de la ratificación del Acuerdo de Escazú en el Congreso de la Nación. Por otro lado, a nivel internacional, participaron de distintas instancias multilaterales, en este sentido han participado activamente en las COP desde la COP25 en Madrid; así, como de otros eventos internacionales como la cumbre de Juventudes organizados por la ONU (Youth Climate Summit, Nueva York 2019 y Milán 2021) y foros internacionales (Rodríguez et al., 2023:7).

2.2.1. Tipología de los actores

Dentro de la CMNUCC existen varios actores de la sociedad civil argentina que tienen la condición de observadores, es decir, que han sido admitidos en la Conferencia de las Partes como observadores por la CMNUCC.¹⁸ Actualmente, según la CMNUCC (s.f.) se constata la

¹⁷ Es un movimiento liderado y organizado por jóvenes que comenzó en agosto de 2018, después de que Greta Thunberg, y otros jóvenes activistas se sentaran frente al Parlamento sueco todos los días lectivos durante tres semanas para protestar contra la falta de medidas contra la crisis climática. <https://fridaysforfuture.org/>

¹⁸ Para ser admitido se solicitan una serie de requisitos: Ser una organización sin fines de lucro (non-profit) reconocida legalmente; Tener personalidad jurídica independiente, es decir, estar legalmente establecida en algún Estado miembro de Naciones Unidas o agencia especializada; Y por último, tener competencia en los asuntos cubiertos por la CMNUCC, es decir, la organización debe demostrar que su trabajo está relacionado con temas del cambio climático, adaptación, mitigación, medio ambiente, entre otros.

participación de una diversidad de actores de la sociedad civil argentina, englobados en los nueve grupos constituyentes, los mismos los podemos dividir en:

- 1) ONGs medioambientales (ENGO):** Fundaciones y asociaciones dedicadas al medio ambiente y al desarrollo sostenible, tales como Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Avina, Fundación Nueva Generación Argentina (FNGA), la Asociación Civil Sustentar para el Desarrollo Sostenible (Sustentar), la Asociación Cultural para el Desarrollo Integral (ACDI), el Centro de Protección a la Naturaleza (CeProNat), el Centro de Estudios Ambientales Para la Planificación y el Desarrollo (CEAPYD), FUCEERA, la Fundación Agenda Antártica, la Fundación Agreste, la Fundación Argentina de Etoecología (FAE), la Fundación Biosfera, la Fundación Ecológica Universal (FEU), la Fundación Jorge Esteban Roulet, el Instituto de Estudios e Investigaciones Sobre el Medio Ambiente (IEIMA), la Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ), la Fundación Sustentabilidad sin Fronteras (SSF), la Fundación Tierra Vida, y la Sociedad Argentino Para el Derecho y la Administración del Ambiente y de los Recursos Naturales (SADARN).

- 2) **Agricultores:** la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID)
- 3) **Organizaciones de Pueblos Indígenas (IPO):** la Asociación Proteger (AP), y la Fundación Gran Chaco.
- 4) **Gobiernos locales y autoridades municipales (LGMA):** Asociación CONCIENCIA.
- 5) **ONG empresariales e industriales (BINGO):** la Asociación Argentina de Tecnología Nuclear, el Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS), el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM), la Primera Asociación Empresarios Transporte Automotor de Cargas (PEATAC), la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Unión Industrial Argentina (UIA), y la Unión de Industriales para Saneamiento Cuencas Matanza Riachuelo y Reconquista (UISCUMARR).
- 6) **Movimientos juveniles (YOUNGO):** Colectivos como Fridays for Future Argentina y Jóvenes por el Clima (JOCA), que adquirieron gran visibilidad pública a partir de 2019 y llevaron sus demandas a foros internacionales.
- 7) **Mujeres y género (WGC):** Fundación Plurales (FP).
- 8) **ONG de investigación e independientes (RINGO):** Universidades y grupos de investigación, que contribuyen con insumos técnicos en los procesos de negociación. En este sentido encontramos a la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente (AACAA), la Fundación Bariloche (FB), la Fundación e-ciudad (e-c), la Fundación Ética Climática y Desarrollo, y el Instituto Torcuato Di Tella (ITDT).
- 9) **ONG Sindicales (TUNGO)¹⁹:** Asociaciones de trabajadores que defienden los derechos laborales a partir de una perspectiva atravesada por la temática ambiental en un contexto de emergencia climática. Encontramos a la a la Confederación Sindical

¹⁹ Es uno de los “constituencias” más nuevos, junto con Mujeres y Género, y Pueblos Indígenas. Estas nuevas ONGs, trajeron y popularizaron nuevos conceptos (como la justicia climática) y tácticas (como las protestas y la desobediencia civil) (Gupta, 2023:57).

Internacional²⁰ (ITUC por sus siglas en inglés). Esta última es una iniciativa internacional que agrupa una gran variedad de sindicatos de diferentes regiones del mundo. Entre las organizaciones regionales de la ITUC encontramos la Organización Regional Americana (TUCA), en la cual se encuentran distintas organizaciones sindicales argentinas²¹ como: la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), la Central de los Trabajadores Argentinos - Autónoma (CTA-A) y la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT).

10) No afiliados: Fundación Argentina a las Naciones Camino a la Verdad (FANCV) y la Fundación Isalud.

2.2.2. Presencia en las COP y prioridades temáticas de los actores de la sociedad civil de Argentina.

En la COP25, celebrada en Madrid, se evidenció por primera vez una fuerte presencia del activismo juvenil argentino, encabezado por el movimiento JOCA. Este hito marcó la entrada de una nueva generación en los espacios multilaterales de negociación climática, con una agenda centrada en la crisis climática global como emergencia social y moral (Rodríguez et al., 2023). A partir de esta cumbre, los movimientos juveniles comenzaron a integrarse a foros internacionales y a consolidar su rol en la diplomacia climática no estatal.

Durante la COP26, celebrada en Glasgow, la participación argentina se amplió con delegaciones de jóvenes y ONGs que organizaron actividades paralelas y “side events”. La organización de Jóvenes por el Clima Argentina, junto a la ONG Avaaz, reclamaron el reconocimiento de la deuda ecológica de los países desarrollados con el Sur Global, y exigieron un sistema de condonación o reducción de la deuda externa de los países emergentes como compensación por los daños históricos causados por las emisiones de los países industrializados (Rocha, 2021).

²⁰ Su misión principal es la promoción y defensa de los derechos e intereses de los trabajadores, mediante la cooperación internacional entre sindicatos, campañas mundiales y actividades de promoción en las principales instituciones mundiales. Además sus principales ámbitos de actividad son los siguientes: sindicatos y derechos humanos; economía, sociedad y lugar de trabajo; igualdad y no discriminación; y solidaridad internacional. (ITUC, s.f.) <https://www.ituc-csi.org/who-we-are?lang=en>

²¹

https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/list_of_affiliates_june_2025_v6.pdf?43182/2ae8dac112b54ef41374ea4bea64aadae64903a75d4614076c857e62e132a6f8

Como argumenta Pombo (2021), uno de los debates centrales giró en torno al compromiso asumido en 2009 por los países más ricos de aportar 100 mil millones de dólares anuales para financiar políticas de mitigación y adaptación en los países de ingresos bajos y medios, meta que, a la fecha, no se había cumplido plenamente. Este compromiso de transferir recursos hacia los países menos desarrollados se sustenta en el PRDC, uno de los pilares del régimen climático internacional. Como sabemos, dicho principio reconoce que, si bien todos los Estados comparten la obligación de enfrentar el cambio climático, aquellos cuyo desarrollo industrial ha contribuido en mayor medida a las emisiones de gases de efecto invernadero poseen una responsabilidad histórica más elevada y, por lo tanto, deben asumir un papel más activo en el financiamiento y apoyo a la transición energética global.

En otro sentido, en la COP27, celebrada en Egipto, podemos destacar que la participación argentina se articuló con actores de América Latina a través de la Alianza para la Acción Climática (ACA), una iniciativa global impulsada por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) que busca fortalecer la acción climática desde una perspectiva multiactoral.

Según Baraldi (2022), la DA, junto a representantes de gobiernos subnacionales, universidades, empresas y sociedad civil, participó del “ACA Day”, donde se destacó el papel de las alianzas locales en la implementación del Acuerdo de París. Como señaló Ricardo Bosshard, director de WWF Chile, “mientras los gobiernos nacionales tratan de llegar a acuerdos, los actores no estatales pueden implementar acciones climáticas en los territorios de manera rápida y efectiva” (Baraldi, 2022).

Durante la jornada de la COP27, desde la Alianza para la Acción Climática Argentina (AACA²²) se desarrolló el webinar titulado “Diálogo desde la COP27: política climática Argentina y actualización de las negociaciones en Egipto”. El encuentro, realizado de manera virtual con algunos oradores presentes en Sharm El-Sheij, Egipto, reunió a más de cincuenta participantes (Baraldi, 2022). Como menciona Baraldi (2022), su objetivo principal fue

²²Fue creada en 2018 y está conformada por un grupo de instituciones que representan a distintos sectores de la sociedad civil: agricultura, sector privado, gobiernos locales, universidades y organizaciones sociales. La misma tiene como propósito identificar, potenciar y expandir el compromiso de sus integrantes, articulando y elevando iniciativas locales para contribuir de manera activa al objetivo del Acuerdo de París de limitar el aumento de la temperatura global a menos de 1,5 °C y fortalecer la capacidad de adaptación de nuestras sociedades. De este modo, busca reducir la brecha existente entre la ambición declarada y la implementación efectiva de los compromisos climáticos internacionales. <https://alianzaclimatica.org.ar/>

difundir información clave sobre el contexto actual de las negociaciones climáticas y destacar los aportes del ACA Argentina en la lucha contra el cambio climático a nivel nacional. El evento contó con la participación de representantes de diversos sectores: productivo, empresarial, gubernamental, académico y juvenil, lo que permitió abordar la problemática climática desde una perspectiva integral y transversal. Entre los expositores se encontraban Diego Sueiras, Carlos Tanides (Coordinador de ACA Argentina de la Fundación Vida Silvestre), Daniela Gomel (especialista en Políticas Públicas de la misma fundación), Cristian Feldkamp (Director Ejecutivo de CREA), Martín Dapelo (miembro de la comisión directiva de CADER), Gladys González (Presidenta de la Comisión Unicameral de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado) y Mariano Villares (cofundador de Sustentabilidad sin Fronteras) (Baraldi, 2022).

En conjunto, podemos afirmar que esta edición reafirmó la importancia de la cooperación regional, especialmente en países del Sur Global.

En otra línea, la postura adoptada en 2024 por la sociedad civil argentina durante la COP29, celebrada en Bakú, fue de un rechazo unánime al retiro de la delegación oficial argentina del proceso de negociación climática. Donde más de 70 organizaciones, entre ellas FARN, firmaron un comunicado en el que calificaron la decisión como “un retroceso histórico en materia de política ambiental y climática” (FARN, 2024). El documento alertó que esta medida “margina y aleja a la Argentina de las posiciones sostenidas por las democracias más desarrolladas” y advirtió que podría afectar la imagen internacional del país y su acceso a financiamiento climático (FARN, 2024).

De este modo, la COP29 simbolizó una tensión entre la trayectoria histórica de compromiso argentino en materia climática y las decisiones políticas internas que amenazan con debilitar su continuidad, y que, además, debilita las posibilidades de incidencia en temas cruciales como la adaptación, la mitigación y la justicia climática.

Teniendo en cuenta el rol que puede ocupar la sociedad civil en las COP, Carolina Passet afirma que, el mismo se encuentra ligado a su capacidad de ejercer presión, afirmando que: “Cuando las negociaciones van para una dirección en donde de alguna manera la sociedad civil no le convence, no le gusta, hay que ejercer presión de alguna u otra manera, difundiendo esa información y tratando de que la negociación cambie de dirección, básicamente ejerciendo presión, que es el rol de la sociedad civil”. Asimismo, agregó que

“siempre el rol de la sociedad civil tiene que ser ir por todo, plantear el escenario idílico, meter toda la presión que se pueda y que ver el mejor resultado” (comunicación personal, 18 de agosto de 2025).

Dentro de la Fundación de la que forma parte se conformó un grupo de trabajo específicamente orientado a la temática de adaptación al cambio climático. A partir de allí, comenzaron a desarrollarse diversos proyectos vinculados a la diplomacia climática y a la participación en las negociaciones internacionales. Según lo expresado por Passet, la asistencia a las COP constituye sólo una parte de un trabajo mucho más amplio y continuo, que se extiende a lo largo de todo el año y no se limita exclusivamente al período en que se desarrollan las conferencias. Asimismo, señala que su enfoque dentro de las COP se centra principalmente en los temas vinculados a la adaptación al cambio climático, los cuales sigue de manera constante en todas las ediciones. Aunque las conferencias abarcan una gran diversidad de ejes temáticos, su labor se ha concentrado en el seguimiento de la Meta Global de Adaptación, el Balance Global (GST), el Comité de Adaptación y los mecanismos de financiamiento para la adaptación, ya que son las áreas en las que la fundación logra obtener apoyo financiero y especialización técnica. No obstante, aclara que otros equipos dentro de la misma institución abordan distintas temáticas, como la transición energética justa, la cual fue seguida por un grupo que participó en las sesiones intermedias de Bonn. Finalmente, destaca que el proceso de negociación en las COP es sumamente complejo, dado que las reuniones y discusiones suelen desarrollarse en simultáneo, lo que exige una coordinación constante entre los distintos equipos de trabajo.

Por otro lado, Passet considera que el nivel de apertura de cada país hacia las manifestaciones y expresiones civiles influye directamente en el rol que puede desempeñar la sociedad civil durante las COP, entendido en sentido de protesta social. En su experiencia personal, menciona que su percepción está fuertemente condicionada por el hecho de que las dos conferencias a las que asistió se realizaron en Dubái y en Azerbaiyán, contextos donde la participación ciudadana y el activismo público suelen estar más restringidos. Por este motivo, señala que no pudo presenciar una COP en la que la sociedad civil tuviera un papel verdaderamente protagónico.

Por otra parte, Gerardo Juara mantiene una postura aún más crítica hacia las COP, el argumenta que “Recién cuando terminan de debatir las partes el presidente de la conferencia

le cede la palabra a los observadores si queda tiempo, puede pasar toda una semana de conferencia donde no puedes hablar y lo único que te queda por hacer es entregar la presentación escrita para que conste en un acta que jamás se publica. Un problema serio de las conferencias climáticas y conferencias en general es la falta de transparencia de Naciones Unidas y la fuerte limitación a la participación de la sociedad civil. La idea de gobernanza es “pueden venir pero no hagan ruido” (comunicación personal, 20 de agosto de 2025). En este sentido, Juara afirma que es imposible cubrir la totalidad de eventos paralelos, que es donde está la real capacidad de incidencia política, la de acercarse al stand de un país o de alguna organización internacional para ejercer un poco de presión. En este sentido destaca que, “se ha generado una producción exponencial de eventos paralelos que lo único que hacen es distraer esfuerzos, hay cosas que se discuten en otros espacios y se acuerdan cosas distintas, yo creo que la sociedad civil retrocede en estas negociaciones por problemas de estrategia”.

Por último, hizo énfasis en la transversalidad de su demanda, la transición justa, “acá discutimos transición justa, en plástico discutimos transición justa, en biodiversidad discutimos transición justa, en la OIT discutimos transición justa”. Destacando la importancia de esta demanda en particular.

2.3. Reflexiones del capítulo:

En definitiva, el recorrido desarrollado en este capítulo permitió identificar la complejidad, diversidad y evolución de la sociedad civil argentina en el ámbito de la gobernanza climática internacional. Desde las primeras expresiones ambientalistas hasta la consolidación de actores más contemporáneos con presencia en las COP, se evidencia un proceso de creciente institucionalización y especialización de los actores no estatales. Estas organizaciones no solo acompañan las negociaciones, sino que también ejercen presión, producen conocimiento técnico y construyen legitimidad social en torno a las agendas climáticas.

Asimismo, las experiencias analizadas muestran que la participación de la sociedad civil argentina ha transitado desde un rol de observación hacia uno de incidencia activa, especialmente en temas como la justicia climática, la adaptación y la transición justa. No obstante, las entrevistas realizadas reflejan las tensiones persistentes entre la voluntad de participación y las limitaciones estructurales impuestas por los espacios de negociación.

En conjunto, si bien existen una diversidad de actores de la sociedad civil argentina que participan de la COP, cada uno con su demanda en particular, todos tienen un punto en común que se encuentra ligado al rol social que cumplen: el de ejercer presión.

CAPÍTULO III

Articulación entre el Estado y la sociedad civil argentina en la formulación de políticas climáticas (2019–2024):

La articulación entre el Estado y la sociedad civil constituye un elemento esencial para la efectividad de las políticas climáticas, ya que la complejidad del cambio climático requiere respuestas colaborativas, multisectoriales y sostenidas en el tiempo. En Argentina, el grado de cooperación entre ambos, el Estado y este sector, ha experimentado avances y retrocesos a lo largo del período 2019–2024, reflejando tanto momentos de apertura institucional como tensiones derivadas de cambios políticos, limitaciones estructurales y divergencias en las prioridades. Este capítulo analiza dicha articulación desde una doble perspectiva: por un lado, la existencia y funcionamiento de los espacios formales de diálogo, y por otro, la percepción de la sociedad civil sobre la calidad y profundidad de su participación en el proceso de formulación de políticas climáticas.

3. Mecanismos institucionales de articulación y espacios formales de participación:

Si bien, tradicionalmente la coordinación y el liderazgo de la acción climática ha recaído en el gobierno nacional, el contexto actual exige que otros actores e instituciones asuman un papel activo, como afirman Aneise, A. J. y Möhle, E. (2024) “es necesario que otros actores e instituciones adopten acciones de manera descentralizada”. En esta misma dirección, ambos autores argumentan que, aunque en numerosos casos no puedan reemplazar las funciones del Estado nacional, las organizaciones de la sociedad civil pueden asumir un rol fundamental en la integración y transversalización de la agenda climática, la sensibilización ciudadana, la articulación de redes de actores, el fortalecimiento de capacidades institucionales en distintos niveles de gobierno y en la promoción de la responsabilidad climática del sector privado. Esto “es especialmente relevante en países latinoamericanos, en donde la debilidad de los Estados hace que en muchas ocasiones sea la sociedad civil quien motorice transformaciones” (Aneise y Möhle, 2024:7).

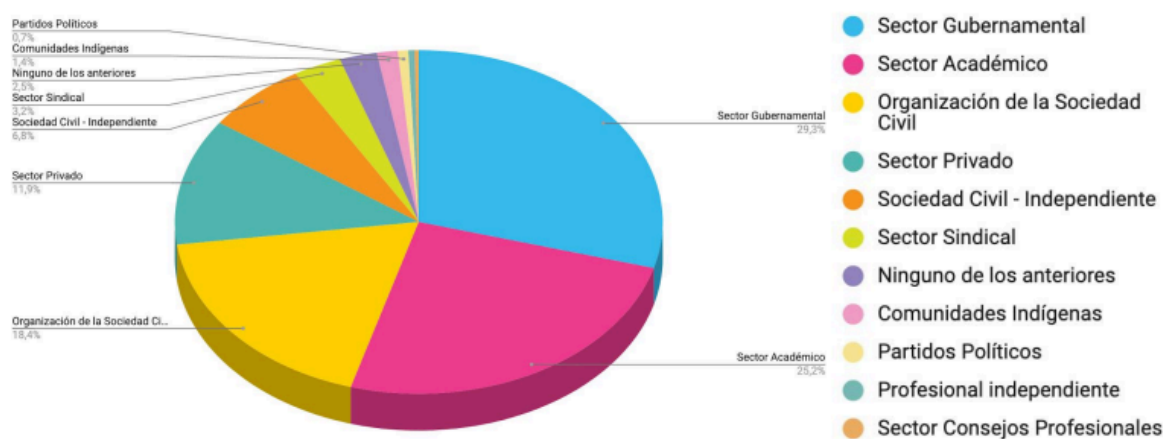
En un primer momento, entre 2020 y 2022, la participación de la sociedad civil fue especialmente visible en dos procesos centrales:

- **La elaboración de la Segunda NDC (2020–2021)**, donde diversas organizaciones fueron consultadas a través de la Mesa Ampliada del GNCC.
- **El diseño del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (2022)**, que incluyó espacios participativos y de consulta con actores sociales y gubernamentales.

En este sentido, uno de los principales mecanismos de articulación entre el Estado y la sociedad civil fue la Mesa Ampliada del GNCC, creada por la Ley N.º 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. En el marco de la Ley 27.520, la Mesa Ampliada del GNCC se consolidó como el principal espacio de articulación entre el Estado y la sociedad civil, ya que en ella participan universidades, organizaciones juveniles, ONGs ambientales, sindicatos, movimientos sociales y representantes del sector privado, con el propósito de aportar a la formulación y monitoreo de las políticas climáticas nacionales, promoviendo un enfoque intersectorial y participativo de la política climática nacional. Este espacio institucional se consolidó como una instancia participativa clave para la discusión y elaboración de políticas climáticas. Entre 2020 y 2022, este ámbito fue particularmente activo durante la elaboración de la Segunda NDC y del PNAyMCC (MAyDS, 2020b). Su funcionamiento permitió canalizar aportes desde distintos sectores sociales y territoriales, aunque la incidencia real de estas contribuciones en la toma de decisiones varió según los temas y la coyuntura política.

En el caso de la elaboración de la Segunda NDC podemos constatar la participación de una gran diversidad de sectores de la sociedad civil.

Figura 3: Porcentaje de participantes de la Mesa Ampliada por sector.



Fuente: Informe Mesa ampliada, MAyDS (2020).

En este sentido, la Mesa Ampliada constó de tres instancias: la instancia informativa fue el primer momento, en donde se realizó la apertura de la Mesa Ampliada, cuyo objetivo fue el abordaje de la Segunda NDC como parte del compromiso del país para enfrentar al cambio climático y cumplir con el Acuerdo de París. En la sesión se enfatizó la relevancia de consolidar mecanismos de articulación inter e intra institucional para transversalizar la política climática conforme a la Ley 27.520, promoviendo una acción climática federal, inclusiva y justa. También se subrayó que la participación pública es un componente esencial para alcanzar una estrategia climática ambiciosa y coherente con el Acuerdo de París. El objetivo principal del encuentro fue compartir los lineamientos de la Segunda NDC y abrir un espacio para recibir comentarios, sugerencias y evidencias que contribuyeran a robustecer el compromiso nacional.

En una segunda instancia, la participativa, tuvo como objetivo central reunir aportes de la sociedad civil y de las diversas instituciones involucradas para enriquecer el borrador de la Segunda NDC. Este borrador había sido previamente elaborado a partir del “Diálogo Climático” y del trabajo de articulación entre la Mesa de Puntos Focales, la Mesa de Articulación Provincial y los 15 Grupos de Trabajo del GNCC, integrados por más de 260 agentes del Estado nacional (MAyDS, 2020b). Finalizada la presentación general, los participantes fueron distribuidos en 14 Grupos de Trabajo temáticos, entre ellos: Energía, Salud, Transporte, Agricultura, Género, Finanzas Sostenibles y Trabajo y Transición Justa, todo ellos coordinados por distintos ministerios y organismos nacionales. Estos grupos constituyen el corazón del diseño sectorial de políticas climáticas, ya que cada cartera conduce la discusión según sus competencias y compromisos nacionales e internacionales.

Según el MAyDS (2020b), durante las sesiones, los asistentes analizaron los distintos componentes de la Segunda NDC, guiados por preguntas orientadoras vinculadas a la ambición de las metas, coherencia sectorial, barreras de implementación y necesidades de información. Este proceso buscó identificar tensiones, consensos y oportunidades para fortalecer la acción climática del país. Además, la convocatoria evidenció un alto nivel de interés, ya que se recibieron 723 inscripciones (MAyDS, 2020b), lo que refleja la amplitud y diversidad de actores comprometidos con la agenda climática nacional y la centralidad de este espacio como mecanismo participativo dentro del GNCC.

Por último, se realizó una encuesta de valoración post-evento, donde se envió a todos los participantes una encuesta de valoración personal, con el propósito de recoger impresiones y sugerencias sobre el desarrollo del encuentro. Esta iniciativa respondió al compromiso de fortalecer de manera continua los espacios participativos del GNCC, incorporando las opiniones de todos los actores involucrados.

Por otro lado, el proceso de elaboración del PNAyMCC estuvo conformado por más de 8500 personas, autoridades y referentes de Pueblos Indígenas, organizaciones e instituciones que, a través de la Mesa Ampliada y las diferentes instancias de participación, han colaborado en el diseño del plan (PNAyMCC, 2022).

Durante los primeros años del período analizado (2019–2022), la dinámica participativa se mantuvo activa, con reuniones periódicas y consultas públicas que acompañaron la implementación de la Ley de Cambio Climático. La irrupción de la sociedad civil en el año 2019 marcó un punto de inflexión en el activismo climático argentino con la aparición de Jóvenes por el Clima (JOCA), un movimiento inspirado en las huelgas estudiantiles globales impulsadas por *Fridays for Future*. La emergencia de este colectivo juvenil revitalizó la agenda ambiental nacional al introducir con fuerza la narrativa de la crisis climática como un problema urgente, transversal y de justicia intergeneracional. Su irrupción en el espacio público, articulada principalmente a través de redes sociales y movilizaciones masivas en centros urbanos, logró captar una atención mediática sin precedentes para el ambientalismo argentino contemporáneo (Alianza por el clima, 2020).

La influencia de JOCA se manifestó tanto en el plano simbólico como en el institucional. Por un lado, el movimiento consiguió posicionar la cuestión climática como prioridad política en un contexto de transición presidencial. Como señala la Alianza por el clima (2020), las movilizaciones de marzo, mayo y septiembre de 2019, que reunieron a miles de jóvenes en distintas ciudades del país, generaron presión social y visibilizaron la demanda de políticas más ambiciosas de mitigación y adaptación. Este clima de movilización contribuyó a que la problemática climática se incorporará en los discursos de campaña, especialmente en sectores del arco político más sensibles a las demandas socioambientales.

Juan Cabandié, quien se desempeñó como Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina entre 2019 y 2023, recibió a las organizaciones juveniles por el clima durante las primeras semanas de su gestión. Según señaló, su conducción buscó consolidar un

“Ministerio de puertas abiertas”, dispuesto a dialogar con todos los sectores, entre los cuales el movimiento juvenil ambiental se destacaba por su dinamismo (Elguezábal, 2020). En el reportaje realizado por Elguezábal (2020), Cabandié afirmó que se establecieron canales de intercambio que permitieron desarrollar acciones conjuntas, como las actividades de la Semana de la Educación Ambiental, y expresó su intención de continuar trabajando de manera colaborativa con estas y otras organizaciones que aportan a fortalecer la agenda ambiental en el país.

Del mismo modo, Cabandié, se puso al frente de la DA en la COP25. El ministro abrió su intervención disertando en el panel de alto nivel, en el que aseguró: “El cambio climático es una política de Estado en Argentina y buscamos que se consolide como política pública participativa, transparente y federal” (Gobierno Nacional de Argentina, 11 diciembre 2019).

Por otro lado, en el plano institucional, JOCA ejerció un impacto concreto al impulsar la aprobación de la Ley N.º 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global (Alianza por el clima, 2020). Si bien el proceso legislativo de esta norma tenía antecedentes previos, la movilización juvenil actuó como un catalizador político que aceleró su tratamiento parlamentario y otorgó legitimidad social a la necesidad de contar con un marco jurídico nacional para la acción climática. Integrantes del movimiento participaron activamente en audiencias, espacios de consulta y reuniones informales con representantes legislativos, logrando instalar la urgencia de institucionalizar la gobernanza climática. Como argumenta Gutierrez (2020) “ (...) la ley fue aprobada en 2019 en respuesta directa a la movilización de dos agrupaciones de jóvenes: Jóvenes por el Clima y Alianza por el Clima” (p.103).

Asimismo, el surgimiento de JOCA incidió en la consolidación de un nuevo lenguaje político en torno a la justicia climática, el enfoque intergeneracional y la equidad socioambiental. Estos marcos discursivos comenzaron a permear tanto las políticas públicas como las declaraciones oficiales del Estado, incluyendo el relanzamiento del GNCC y la incorporación de líneas de trabajo orientadas a juventudes y participación ciudadana.

En síntesis, el movimiento de Jóvenes por el Clima no solo amplificó la visibilidad social del cambio climático, sino que también desempeñó un papel significativo en la apertura de ventanas de oportunidad institucional para la adopción de políticas ambientales más robustas. En este caso, el Estado dialogó con las juventudes, permitiendo un clima de sincronía y

articulación de demandas tanto en el plano nacional como en el internacional, reafirmando el argumento de Gutiérrez (2020): “Diversos estudios muestran que, para poder incidir en las políticas ambientales, las organizaciones sociales deben contar con el apoyo, colaboración o alianza de actores estatales” (p.95).

Por otro lado, Sol Klas, referente sindical del Frente Sindical de Acción Climática (FSAC) junto a Gerardo Juara, afirman que existieron instancias institucionalizadas de diálogo entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado argentino. Un ejemplo relevante es la participación de los sindicatos en el Consejo Asesor del GNCC, donde el sector sindical solicitó su inclusión en este órgano y finalmente fue convocado formalmente. Según expresaron “Nosotros pedimos que los sindicatos participen del Consejo Asesor del Gabinete Nacional de Cambio Climático. En ese sentido y dada nuestra cercanía con las autoridades climáticas de turno nos hicieron partícipes, hubo un llamado formal a las tres centrales sindicales” (comunicación personal, 20 de agosto 2025). Sin embargo, la participación efectiva estuvo atravesada por tensiones internas: aunque la CGT cuenta con una Secretaría de Ambiente, liderada por la Unión Tranviarios Automotor (UTA), esta organización no asistió a las reuniones debido a conflictos políticos con el Consejo Directivo de la central.

Pese a estos obstáculos, Klas reconoce que lograron cierta incidencia en debates estratégicos. Por ejemplo, sus aportes permitieron que el concepto de transición justa fuera incorporado en la última NDC de Argentina, aunque según señala de manera limitada y con un enfoque conceptual incorrecto (“transición laboral justa”). En este sentido afirma “logramos que el concepto que nosotros defendemos figure transversalmente en todas las medidas”. Sin embargo, tanto Klas como Juara argumentan que uno de los puntos críticos identificados es la brecha entre la incidencia discursiva en la política climática y la implementación real de esas propuestas. Si bien conceptos promovidos por las organizaciones sociales lograron ser incluidos en documentos como la NDC o distintos planes sectoriales, Juara remarca que: “Cuando te sentás y querés ver qué políticas hay asociadas a eso, qué presupuesto hay, qué herramientas de gestión hay, no hay nada... nunca se consultó a los sindicatos si tal medida te va a afectar, cuánto trabajo, qué va a pasar, cómo se va a recalificar, a reconvertir” (comunicación personal, 20 de agosto 2025). Esto revela un patrón recurrente: una participación consultiva reconocida formalmente, pero con escasa capacidad de incidir en la definición de instrumentos concretos, financiamiento o mecanismos de gobernanza. Como

afirma Klas, “se diseña una política pública desde un escritorio en Buenos Aires que después no hay manera de bajarla”.

Por otro lado, al momento de evaluar las consideraciones sobre la incidencia de la sociedad civil en la política climática Argentina, encontramos respuestas variadas. Klas cree que sí hubo incidencia, ya que “que en materia climática Argentina siempre fue líder, de hecho, hay mucha trayectoria, hay equipos técnicos muy buenos, sean en ambiente o en cancillería”. Y ese núcleo histórico ya viene trabajando hace 20 años, “Yo creo que sí hay incidencia, porque de hecho uno lo ve los planes, por lo pronto participaban en los planes como un actor del consejo asesor, entonces hubo una gobernanza real. Y no es que no haya tenido éxito la sociedad civil, sino que no tuvo éxito el Plan Nacional de Adaptación y Migración. O sea, no se implementó ese plan, esa política pública, pero la gobernanza fue robusta, yo creo que sí. [...] Se ha participado de distintos ámbitos y... fue un ejercicio interesante, después la política falla, no se implementa, [...] no es que no haya incidencia de la sociedad civil en la política climática nacional, yo creo que sí hay en la medida en que las propuestas se efectivizan en un plan de acción, el problema es que después no se implementan las políticas, y la que es efectiva es la política”.

En otro plano, Klas remarca que, en ciertos momentos, existió una relación fluida con el Ministerio de Ambiente, particularmente durante las COP26 (Glasgow) y COP27 (Sharm el-Sheikh). En esas instancias las organizaciones elevaron demandas del sector laboral al Ministerio, las autoridades transmitieron algunas de estas posiciones a los negociadores argentinos y, además, hubo afinidad operativa con figuras clave como Cecilia Nicolini (exsecretaria de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación). Klas argumenta que este vínculo permitió cierta incidencia en temas como el Programa de Trabajo sobre Transición Justa, aprobado en la COP27. Ya que, en la medida que tenían un Estado para el que eran un interlocutor válido, pudieron elevar varias demandas, por ejemplo, en Glasgow tuvieron mucho acercamiento con el que era el ministro de ambiente. En este sentido afirma: “le elevamos las demandas del mundo del trabajo, él las tomó y se lo pasó a los negociadores de Argentina, o sea, ahí hubo incidencia para poder hacer llegar las demandas y de hecho Argentina acompañó algunas cuestiones [...] Eso fue en Glasgow, después en Sharm el-Sheikh, donde finalmente se logra crear el programa de trabajo de transición justa y se empieza a bosquejar [...], ahí también teníamos incidencia, teníamos mucha afinidad con Cecilia Nicolini, que en ese momento era la secretaria de cambio climático”.

Desde otra perspectiva, Juara argumenta: “Hay que replantearse hasta dónde la incidencia climática es eficaz si no incide en el modelo de desarrollo [...] te llevan a jugar al pelotero mientras el modelo sigue intacto”. Según su mirada, cada organización avanza en su agenda específica ya sea litio, offshore, justicia climática, transición energética, pero no existe una estrategia compartida que desafíe los patrones estructurales del desarrollo argentino. Esto genera un escenario donde la participación en las COP, según él, no produce resultados sustantivos.

3.2. De diciembre del 2023 en adelante: Degradación normativa ambiental y tensión con la sociedad civil argentina

El cambio de administración nacional en 2023, caracterizado por una postura crítica frente a la agenda ambiental al percibirla como demasiado intrusiva, profundizó la ausencia de una orientación definida por parte del Poder Ejecutivo en esta materia (Aneise y Möhle, 2024). A partir del 2024, con la reestructuración institucional que degradó al MAyDS a una subsecretaría dependiente del Ministerio del Interior, los mecanismos de gobernanza perdieron jerarquía y frecuencia, debilitando la interlocución con las organizaciones civiles. El cambio de prioridades gubernamentales y la falta de recursos destinados a la coordinación de la agenda climática afectan la sostenibilidad del proceso participativo. Este escenario no resulta sorprendente si se consideran las declaraciones públicas previas del actual presidente argentino, quien antes de asumir afirmó que “la crisis climática es otro invento del socialismo”.

Todavía más, la relación entre el Estado Argentino y los actores de la sociedad civil del país entró en un estado de tensión cuando el presidente Javier Milei anunció su proyecto de ley llamado popularmente “Ley Ómnibus”²³. Dicho proyecto, presentado en diciembre de 2023 por el Poder Ejecutivo nacional, constituye un claro indicador de la degradación normativa en materia ambiental que experimenta Argentina bajo la presidencia de Javier Milei. En consecuencia, el proyecto fue recibido con un gran disgusto social, según la WCS Argentina (2024) más de un centenar de organizaciones de la sociedad civil, entre ellas Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y WCS Argentina, elevaron un comunicado ante la Cámara de Diputados, expresando su profunda preocupación: señalaban que el proyecto supondría “serios retrocesos en la legislación ambiental lograda tras mucho esfuerzo,

²³ El nombre oficial del proyecto que se envió al Congreso fue "Ley de Bases y Puntos de Partida para La Libertad de los Argentinos".

discusiones parlamentarias y trabajo de consenso entre diversos actores sociales” (WCS Argentina, 2024).

Entre los aspectos más críticos que advierten dichas organizaciones se encuentran cambios estructurales al régimen de bosques nativos, la flexibilización de permisos de quema sin autorización previa, la modificación de la definición de ambientes protegidos, lo que abriría la explotación minera de zonas glaciares o periglaciares, y una notable ausencia de planificación y transparencia respecto a la transición energética (WCS Argentina, 2024). Estas transformaciones normativas no sólo erosionan lo alcanzado en materia de protección ambiental, sino que chocan directamente con el principio de no regresión previsto en el Acuerdo de Escazú (Ley 27.566), según el cual la normativa ambiental no debe retroceder en términos de alcance y protección.

En consecuencia, la tensión entre el Estado y la sociedad civil emerge con claridad en este escenario. Las organizaciones denuncian una marginalización del diálogo institucional y una reducción del espacio para la participación pública, lo que debilita los mecanismos de gobernanza colaborativa que se habían construido en los últimos años. En un contexto donde el organismo clave para la política climática, el MAyDS, fue degradado a subsecretaría, bajo la dependencia del Ministerio del Interior, la sociedad civil advierte que los retrocesos normativos van de la mano de una disminución de la capacidad institucional para dar respuesta a la emergencia climática. Como menciona Tais Gadea Lara (25 de septiembre, 2025) “En la política nacional, Milei rebajó el Ministerio de Ambiente a Subsecretaría, recortó su presupuesto en un 41,5% y desmanteló políticas ambientales. En la política internacional, expresó en reiteradas ocasiones sus intenciones de seguir los pasos de Donald Trump y sacar a la Argentina del Acuerdo de París, aunque no ocurrió en la práctica”.

No obstante, Aneise, A. J. y Möhle, E. (2024) resaltan que, incluso bajo la gestión de Javier Milei, aun cuando la comunicación oficial evita emplear la expresión “cambio climático”, el GNCC volvió a reunirse y subrayó la necesidad de mantener la coordinación entre los ministerios nacionales, las provincias y municipios, el sector privado, la sociedad civil, el ámbito académico y todas las instituciones comprometidas con esta agenda. Conforme con los citados especialistas, el Gabinete da cuenta de su resiliencia frente a un gobierno que se resiste a la agenda y evidenciando que es un ámbito institucional desde el cual otros actores pueden impulsar la acción climática, incluso sin un liderazgo fuerte del Estado nacional (Aneise y Möhle, 2024:32).

Sin embargo, se hace visible la debilidad institucional y falta de articulación, ya que “La estructura institucional encargada de la acción climática en Argentina muestra graves deficiencias en su funcionamiento. Si bien el GNCC ha tenido algunas reuniones, la Mesa de Puntos Focales y el Consejo Asesor Externo, fundamentales para la implementación de políticas climáticas, no han operado de manera efectiva” (Ruido, 2025).

El presidente muestra señales ambiguas y, en el plano internacional, se suma la decisión de retirar a la DA de la COP29, manifestando un quiebre respecto de la histórica tradición del país de involucrarse de manera activa en estas conferencias.

En suma, este panorama genera una fuerte incertidumbre respecto al cumplimiento de los compromisos internacionales que Argentina ha asumido en materia climática, especialmente considerando que, al igual que el resto de los países firmantes del Acuerdo de París, el país deberá presentar en 2025 su tercera NDC. Esta situación también repercute directamente sobre la sociedad civil, que observa con preocupación el debilitamiento institucional y la falta de definiciones claras, ya que la incertidumbre gubernamental no solo afecta la proyección internacional del país, sino también la articulación con actores sociales que históricamente han contribuido a fortalecer la ambición y la transparencia en la agenda climática argentina.

3.3. Reflexiones del capítulo:

Entre 2019 y 2024, la participación de la sociedad civil se amplió en términos de diversidad de actores, con una fuerte presencia de movimientos juveniles. Sin embargo, esta pluralidad no siempre se tradujo en una incidencia efectiva en la toma de decisiones y, actualmente, el escenario se plantea confuso.

Lo expuesto en el capítulo expone una situación que pone en evidencia un doble desafío: por un lado, la degradación de leyes y regulaciones ambientales construidas con esfuerzo colectivo; por otro, la fractura del vínculo participativo Estado-sociedad civil, que resulta esencial para una gobernanza climática eficaz y legítima. Si la meta es avanzar hacia una transición justa, inclusiva y sostenible, como lo requiere el régimen climático internacional, Argentina se enfrenta hoy al reto de recuperar tanto la solidez normativa como la confianza social en los procesos de diseño e implementación de políticas climáticas.

CONCLUSIONES

El análisis desarrollado a lo largo de esta tesina permite comprender con mayor profundidad el rol que desempeñó la sociedad civil argentina en las negociaciones internacionales sobre cambio climático entre 2019 y 2024, así como los modos en que dicho rol se articuló con la política climática nacional. La hipótesis planteada propuso que, durante este período, la sociedad civil ejerció un papel activo en la agenda climática internacional del país, aunque esa incidencia no siempre se tradujo en una articulación sistemática con el accionar del Estado argentino dentro de los espacios de negociación. Los hallazgos del trabajo permiten confirmar esta hipótesis de manera sólida.

En primer lugar, el recorrido histórico y conceptual realizado en el Capítulo I evidenció cómo el proceso de internacionalización de la problemática del cambio climático, la adhesión temprana de Argentina a los compromisos, y la apertura gradual de los mecanismos de gobernanza climática generaron nuevas oportunidades de participación para actores de la sociedad civil del país. El fortalecimiento del rol de las instituciones multilaterales y la expansión de iniciativas voluntarias dieron forma a un escenario en el cual la sociedad civil adquirió mayor margen para intervenir en la toma de decisiones climáticas. En este marco, Argentina replicó esta tendencia global mediante la institucionalización creciente de espacios de diálogo, especialmente a partir de la Ley 27.520.

El Capítulo II mostró cómo distintos actores de la sociedad civil argentina, como ONGs ambientales, movimientos juveniles, organizaciones sindicales, fundaciones científicas y actores del sector privado, consolidaron su presencia en las COP y en otros espacios de negociación internacional. Esta participación se expresó de diversas maneras: seguimiento técnico de las agendas, incidencia discursiva, construcción de narrativas como la justicia climática y la transición justa, generando presión política. Las entrevistas mostraron que, si bien estos actores lograron influir en ciertos debates, su incidencia estuvo mediada por múltiples restricciones estructurales, desde la falta de transparencia en las COP hasta la creciente complejidad de los eventos paralelos y las desigualdades entre delegaciones del Norte y del Sur Global. Aun así, el rol de la sociedad civil se consolidó como un actor de presión imprescindible.

Por su parte, el Capítulo III examinó la articulación entre el Estado y la sociedad civil dentro de la política climática nacional. Allí se comprobó que, entre 2019 y 2022, existieron espacios

institucionalizados de participación, como la Mesa Ampliada del GNCC, las consultas para la Segunda NDC o los procesos participativos del PNAyMCC, que habilitaron una interacción relativamente fluida. Movimientos como JOCA lograron incluso incidir en la aprobación de la Ley 27.520 y en la incorporación de enfoques intergeneracionales en la agenda estatal, demostrando que la articulación Estado-sociedad civil puede generar transformaciones concretas, cuando la sociedad civil es considerada como un interlocutor válido. Sin embargo, las entrevistas muestran con claridad que esta apertura no siempre se tradujo en procesos de un diseño político en conjunto, ni en una implementación efectiva de los aportes formulados por las organizaciones. El caso de los sindicatos es ilustrativo, ya que a pesar de haber logrado incluir la noción de transición justa en la NDC, no existieron políticas posteriores que acompañaran esa incorporación conceptual, revelando una brecha persistente entre formalidad participativa y capacidad real de incidencia.

A partir de diciembre del 2023, con el cambio de orientación del gobierno nacional, la articulación con la sociedad civil atravesó una etapa de debilitamiento. La reducción de los espacios institucionales, la incertidumbre respecto al rumbo de la política climática, la ausencia de representantes en negociaciones cruciales como la COP29 y la degradación del marco institucional ambiental generaron un clima de desarticulación significativo, en donde a nivel institucional se pasó del “Ministerio de puertas abiertas” de Cabandié a un no Ministerio con Milei. En cambio, la respuesta de la sociedad civil demostró la continuidad de su compromiso, pero también evidenció la fragilidad del vínculo con el Estado en un contexto de desjerarquización de la agenda climática.

En conjunto, el estudio demuestra que la sociedad civil argentina ejerció un rol activo, informado y técnicamente robusto en las negociaciones climáticas internacionales, funcionó como un actor capaz de generar presión y aportar legitimidad y conocimiento, y se consolidó como un componente imprescindible del universo climático nacional. No obstante, la falta de institucionalización sólida y sostenida de los mecanismos de articulación con el Estado argentino condujo a una relación fluctuante, dependiente de las coyunturas políticas, los cambios de gobierno y la voluntad de las autoridades de turno.

De este modo, el rol de la sociedad civil fue y es fundamental, pero su potencial sigue condicionado por la falta de mecanismos estables de gobernanza climática. Para avanzar hacia políticas más ambiciosas y sostenibles, será necesario reconstruir un entramado institucional que permita integrar de manera sistemática el conocimiento, las demandas y las

capacidades de la sociedad civil en la toma de decisiones climáticas. Además, en un escenario global marcado por la crisis climática, fortalecer esta articulación resulta central para que Argentina pueda consolidar una diplomacia climática creíble, una transición justa efectiva y una gobernanza participativa capaz de sostener políticas públicas de largo plazo.

En conclusión, el período 2019–2024 se caracteriza por un doble proceso: por un lado, un fortalecimiento de la sociedad civil argentina en términos de capacidades y presencia internacional; por otro, un debilitamiento de la continuidad institucional del Estado argentino en la política climática. Esta divergencia genera un desafío estructural para los próximos años, en especial ante la necesidad de recuperar la coherencia entre compromisos internacionales, participación social y acción interna.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Abbott, K. (2017). *Orchestration: Strategic Ordering in Polycentric Climate Governance*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2983512>>

Aneise, A. J. y Möhle, E. (2024). *Argentina frente al cambio climático. Un nuevo modelo de desarrollo para un mundo en transición*. Fundar. https://fund.ar/wp-content/uploads/2024/11/Fundar_Argentina-frente-al-cambio-climatico_C-C-BY-NC-ND-4.0-1.pdf

Bäckstrand, K., & Kuyper, J. W. (2017). The democratic legitimacy of orchestration: the UNFCCC, non-state actors, and transnational climate governance. *Environmental Politics*, 26(4), 764-788. <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1323579>

Baraldi, M. (2022, 12 de diciembre). El rol de una Alianza nacional frente a la COP 27. *La Capital*.

Betsill, Michele & Corell, Elisabeth. (2001). NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics*. 1. 65-85. [10.1162/152638001317146372](https://doi.org/10.1162/152638001317146372).

Bueno, M. del P. (2012). Los vaivenes de la diplomacia climática argentina (1989–2011). En C. Morasso & G. Pereyra Doval (Comps.), *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación Sur-Sur e integración*. UNR Editora. 133-153. <https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/0010b393-c011-4785-bea5-1570c4e5ad78/content>

Bueno, M. del P., & Vázquez, P. Y. (2017). ¿Poder material o poder social? Reflexiones sobre las negociaciones multilaterales y el poder climático de la Argentina (2003–2015). *Relaciones Internacionales*, 26(53), 65–86.

Bueno, M. del P. (2018). Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015–2017. *Colombia Internacional*, (96), 115–145. <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.05>

M. del P., González, J. H., Kiessling, C., & Yamin, P. (2020). *Discursos y cosmovisiones climáticas argentinas en la Asamblea General (1992–2020)*. Argentina 1.5°. <https://arg1punto5.com/wp-content/uploads/2023/07/Informe-de-politica-1.pdf>

Bueno, M. del P., Yamin, P. Y. y González, J. H. (2021). *Delegaciones Argentinas en las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático: evolución numérica, composición y género*. Arg. 1.5°.

Bueno, M. del P., Pacheco, A., Ellinger, P. y Laguzzi, V. (2021b). *La COP26 como oportunidad para que Argentina logre posiciones ambiciosas y consistentes con el Acuerdo de París*. Alianza para la Acción Climática Argentina. https://wwfar.awsassets.panda.org/downloads/aaca_cop26_oportunidad_para_argentina.pdf

Bueno, M. P., Yamin Vázquez, P. Y., & González, J. H. (2022). Equipos negociadores y cobertura de las agendas climáticas en las COP: el caso de Argentina entre 2012 y 2019. *Desafíos*, 34(1), 1-36. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.10760>

CEPAL. (2019). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. <https://bit.ly/3r8qC6g>

Christel, L. G., & Gutiérrez, R. A. (2017). Making rights come alive: Environmental rights and modes of participation in Argentina. *The Journal of Environment & Development*, 26(3), 322–347.

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/72867/CONICET_Digital_Nro.2d183b9e-b907-4623-a1be-9c31edda5e44_A.pdf?sequence=2&isAllowed=n

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Naciones Unidas. https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2002). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones, celebrado en Marrakech del 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001*. <https://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop7/cp713a04s.pdf>

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2020). *La COP26 queda aplazada*. <https://unfccc.int/es/news/la-cop26-queda-aplazada>

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2021). *Pacto de Glasgow para el Clima*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_L16S.pdf

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (s.f.). Statistics. <https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/statistics#Statistics-on-admission>

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (s.f.). *Admitted NGOs*. <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/admitted-ngos/list-of-admitted-ngos>

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (s.f.). *Agrupaciones de Organizaciones no-gubernamentales*. https://unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/constituencies_and_you_spanish.pdf

Díaz, M. V. (2006). “La política ambiental argentina: su errático desarrollo”. *KAIROS. Revista de Temas Sociales*.

Dichdji, A (2020). *El Movimiento ambientalista en Argentina : construcciones discursivas, actores sociales e ideología : 1960-1990*. Universidad Nacional de Quilmes.

Dichdji, A. (2023). Formación y consolidación del movimiento ambientalista en Argentina. *Revista de Paz y Conflictos*, 16, 215–223.

Dicósimo, E. (2022). En la onda verde. El ambientalismo como institución primaria internacional y los avances desde Argentina. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*. 2(3). https://politicaexteriorargentina.org/wp-content/uploads/2022/08/Dicosimo_En-la-onda-verde.-El-ambientalismo-como-institucion-primaria-internacional-y-los-avances-desde-Argentina.pdf

Dupuits, E., M. Baud, R. Boelens, F. de Castro, B. Hogenboom (2020). *Scaling up but losing out? Water commons' dilemmas between transnational movements and grassroots struggles in Latin America*. *Ecological Economics* 172, 106625. 10.1016/j.ecolecon.2020.106625

Falkner, R. (2021). *Environmentalism and Global International Society*. Cambridge University Press.

Flores, A. S (2023). *El régimen internacional del cambio climático y las agendas de negociación: Compromisos internacionales y de Argentina frente a la COP 28*. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*. <https://aidca.org/wp-content/uploads/2023/12/RIDCA4-AMBIENTAL-AILEN-FLORES-EL-REGIMEN-INTERNACIONAL-DEL-CAMBIO-CLIMATICO-Y-LAS-AGENDAS-DE-NEGOCIACION.-COMPROMISOS-INTERNACIONALES-Y-DE-ARGENTINA-FRENTE-A-LA-COP28.pdf>

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) (2020). Acuerdo de Escazú: la importancia de un nuevo acuerdo de derechos para la Argentina. *Informe Ambiental 2020*. https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/09/IAF_ONLINE_2020_CAP_5.1_ok.pdf

Fundación Ambiente y Recursos Naturales. (2020). *Informe ambiental 2020: Lo ambiental debe ser política de Estado* (M. N. Acevedo et al.; A. Nápoli & P. Marchegiani, comps.; A. Di Pangraccio & D. A. Tzicas, eds.). https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2021/05/IAF_2020_COMPLETO.pdf

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2024, 14 de noviembre). Argentina se fue de la COP29, abandonando oportunidades de financiamiento para abordar la crisis climática. <https://farn.org.ar/argentina-se-fue-de-la-cop29-abandonando-oportunidades-de-financiamiento-para-abordar-la-crisis-climatica/>

González, J. H., Florez Yepes, G. Y., Elias, G., y Naranjo Vasco, J. M. (2025). Gobernanza en materia de recursos hídricos y humedales: revisitando el concepto, las dimensiones y los indicadores desde América Latina. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 40 (Ene-Jun), 7-26.

Gobierno Nacional de Argentina. (2019, 11 de diciembre). Cabandié en la COP25: “El cambio climático es una política de Estado en Argentina”. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cabandie-en-la-cop25-el-cambio-climatico-es-una-politica-de-estado-en-argentina>

Gupta, J. (2000). *On Behalf of My Delegation.... A Survival Guide for Developing Country Climate Negotiators*. Center for Sustainable Development of the Americas and the International Institute for Sustainable Development.

Gupta, J. y Allan, J. (2023). *En nombre de mi delegación.... Una guía de supervivencia para negociadores nuevos y solitarios del cambio climático* (2.ª ed.). Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. <https://www.iisd.org/system/files/2024-03/en-nombre-de-mi-delegacion-segunda-edicion.pdf>

Gudynas, E. (2004). *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible* (5.ª ed.). Coscoroba ediciones.

Gutiérrez, R. A., & Isuani, F. J. (2014). *La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina*. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 295–322. <https://www.scielo.br/j/rap/a/HtMCVpf7c3RZJq4yfBXdRkd/?format=pdf&lang=es>

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2018). *Calentamiento global de 1,5 °C: Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza*. IPCC-Special-Report-1.5-SPM _es.pdf

Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). *Summary for policymakers*. En H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, M. Tignor, E. S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem y B. Rama (Eds.), *Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 3–33). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009325844.001>

Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1984). *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: La política mundial en transición* (1.ª ed. en español). Grupo Editor Latinoamericano.

Klöck, C., Baatz, C., & Wendler, N. (2025). Procedural justice and (in)equitable participation in climate negotiations. *UCL Open: Environment*, 7, 02. <https://doi.org/10.14324/111.444/ucloe.3116>

Gadea Lara, T. (25 de septiembre de 2025). La acción climática argentina se vuelca en las provincias frente al negacionismo nacional. *El País*. <https://elpais.com/america-futura/2025-09-25/la-accion-climatica-argentina-se-vuelca-en-las-provincias-frente-al-negacionismo-nacional.html>

Lechini, G. (2006). *Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?* CLACSO.

Lechini, G., & Morasso, C. (2018). Dos décadas, dos estrategias. La política exterior argentina hacia África subsahariana durante los gobiernos de Menem y de Néstor y Cristina Kirchner. En M. K. Badi & C. Ross (Eds.), *Tránsitos materiales e inmateriales entre África, Latinoamérica y el Caribe* (pp. 127–148). Ariadna Ediciones.

Leis, H. (2001). *La modernidad insustentable: Las críticas del ambientalismo a la sociedad contemporánea*. Nordan Comunidad; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. <https://www.calameo.com/read/0010585777a87463fdbbe>

Leonardelli, G. (2024, 14 de septiembre). *La ¿política? ambiental de Javier Milei*. Observatorio de Política Exterior Argentina <https://www.opeargentina.org/post/la-pol%C3%ADtica-ambiental-de-javier-milei>

Ley 27520 de 2019. Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. 20 de noviembre de 2019.

Ley 27566 de 2020. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. 24 de septiembre de 2020.

Manrique. M. L y Kiessling. C. K (2024). *Discursos y cosmovisiones climáticas argentinas en la Asamblea General (1992-2024)*. Arg 1.5°. <https://arg1punto5.com/wp-content/uploads/2024/09/ARG-1.5oC-Informe-de-Politica-nro.-14.pdf>

Martínez, G. S., Hansen, J. I., Olsen, K. H., Ackom, E. K., Haselip, J. A., Bois von Kursk, O., & Bekker-Nielsen Dunbar, M. (2019). *Delegation size and equity in climate negotiations: An exploration of key issues*. Carbon Management, 10(4), 431–435.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016). *Acuerdo de París*. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/acuerdo-de-paris>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016). *Primera Revisión de su Contribución Determinada a Nivel Nacional*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ndc-revisada-2016.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020). *Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. República Argentina. https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Argentina_Segunda%20Contribuci%C3%B3n%20Nacional.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020b). *Informe Mesa Ampliada. 17 de diciembre 2020*. Gabinete Nacional de Cambio Climático. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_la_mesa_ampliada_diciembre.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2022). *Estrategia de desarrollo resiliente con bajas emisiones a largo plazo a 2050*. República Argentina.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia_de_desarrollo_resiliente_con_bajas_emisiones_a_largo_plazo_2050.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2022). *Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnaymcc_-_version_integral_con_medidas_-_28.11.2022.pdf

Naciones Unidas. (1992). *Programa 21: Plan de acción para el desarrollo sostenible*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro.

Naciones Unidas (1998). *Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

Presidencia (2021). *Actualización de la meta de emisiones netas de Argentina al 2030*. <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-05/Actualizacio%CC%81n%20meta%20de%20emisiones%202030.pdf>

Pombo, M. (2021, 11 de noviembre). Los jóvenes argentinos llevaron sus reclamos medioambientales a la COP26. *Infobae*.

Rocha, L. (2021, 11 de noviembre). COP26: un nuevo borrador del acuerdo posterga los objetivos para frenar la crisis climática. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/medio-ambiente/2021/11/11/cop26-un-nuevo-borrador-del-acuerdo-posterga-los-objetivos-para-frenar-la-crisis-climatica/>

Rodríguez, B., Pombo, M., Eggel, L., Villarroya, I., & Ávila, C. (2023). *Jóvenes por el clima Argentina: Un ambientalismo nacional*. Grupo Editor Universitario; CLACSO. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/250282/1/Jovenes-por-el-clima.pdf>

Ruido (3 de febrero de 2025). *Agenda anti-climática de Milei: ¿Qué pasa con los compromisos adquiridos por Argentina?*.

<https://elruido.org/agenda-anti-climatica-de-milei-que-pasa-con-los-compromisos-adquiridos-por-argentina/#>

Schroeder, H., Boykoff, M. T., & Spiers, L. (2012). Equity and state representations in climate negotiations. *Nature Climate Change*, 2(12), 834–836.

Souto, M. (2025, 30 de abril). Conozca las “constituencias”, grupos o agrupaciones de observadores que luchan por la justicia climática en la COP. *COP30*
<https://cop30.br/es/noticias-de-la-cop30/conozca-las-constituencias-grupos-o-agrupaciones-de-observadores-que-luchan-por-la-justicia-climatica-en-la-cop>

Suarez Rodriguez, L. (2014). Subjetividad de la sociedad civil en las relaciones internacionales. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*.
www.eumed.net/rev/cccss/30/actores-internacionales.html

United Nations Climate Change Secretariat (s.f.). *Active Negotiating Groups (16) in the UNFCCC process*.
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/list_of_active_unfccc_negotiating_groups_2025.pdf

WCS Argentina (5 de enero de 2024). *Más de cien organizaciones ambientalistas manifiestan su preocupación por la Ley Ómnibus*.
<https://argentina.wcs.org/es-es/Quienes-somos/Noticias/articleType/ArticleView/articleId/21891.aspx>

Zazzarini, S. B. (2018). *Vinculación entre la política climática doméstica e internacional y la contribución argentina desde la perspectiva del complejo regimental (2011–2015)*. Breviario en Relaciones Internacionales, (41).
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/breviariorrii/article/view/19734>