



Centro de
Investigaciones
en Política y
Economía
Internacional

Análisis CIPEI N°18
11/2021

Argentina y su compromiso de acción contra el cambio climático

Por
Daniela Yañez



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

UNR

Universidad
Nacional
de Rosario

El **Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional** (CIPEI) tiene como finalidad desarrollar y promover investigaciones sobre temas de economía y política internacional contemporánea con foco en el siglo XXI. Forma parte del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Trabaja en torno a 4 áreas temáticas: Economía, Política Internacional y enfoques de Política Exterior, Seguridad internacional y Metodología.

El **Análisis CIPEI** es una publicación mensual del Centro. Consiste en artículos cortos escritos por miembros del Centro e invitados sobre temas de actualidad y relevantes para la Política y la Economía Internacional.

Equipo editorial

Marina Zalazar

Nicolás Alesso

Juan Cruz Alegre

Agustina Vienna Acosta

María Florencia Marina

Inés Gullo

Florencia Picia

Argentina y su compromiso de acción contra el cambio climático

Por **Daniela Yáñez**¹

Introducción

En 2015, la vigésima primera Conferencia de las Partes (COP21 por sus siglas en inglés) adoptó el Acuerdo de París, el cual marcó un punto de quiebre en las negociaciones internacionales sobre cambio climático. Con dicho acuerdo, las partes se comprometieron a limitar el calentamiento global entre 1,5 y 2 grados centígrados por encima de los niveles preindustriales, así como también a aumentar su capacidad de adaptación ante los efectos adversos del cambio climático y desarrollar líneas de financiamiento coherentes con un desarrollo sostenible, bajo en emisiones y resiliente al clima (UNFCCC, 2021). En el acuerdo se destacan el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (Acuerdo de París, 2015), reconociendo así que los países en desarrollo tienen el derecho a seguir creciendo, y la responsabilidad que asumen los países desarrollados de facilitar recursos financieros para que países en desarrollo puedan cumplir sus metas de mitigación y adaptación (Acuerdo de París, 2015).

Uno de los ejes principales del Acuerdo de París es su Artículo 4, en el cual cada una de las partes debe preparar, comunicar y mantener las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) que tenga previsto efectuar (Acuerdo de París, 2015). Es decir, los países acuerdan un compromiso voluntario de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en base a sus circunstancias nacionales y capacidades propias. Además, se requiere que las NDC sean actualizadas y comunicadas cada cinco años, aunque los países pueden ajustar su contribución con miras a aumentar su ambición en cualquier momento (Acuerdo de París, 2015).

La República Argentina ratificó el Acuerdo de París en septiembre de 2016 (MAYDS, 2021). Desde entonces, presentó su primera y segunda NDC en 2016 y 2020, respectivamente. En octubre de 2021, el gobierno argentino comunicó a la Comisión Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés) una actualización de su segunda contribución nacional (UNFCCC, 2021).

El propósito de este artículo es analizar los aspectos más importantes de la segunda NDC comunicada en 2020 y los aportes de la actualización en 2021. Para esto, este artículo se estructura de la siguiente manera. La primera sección aborda aspectos generales del compromiso nacional. En la

¹Lic. en Relaciones Internacionales (UNR). Mg. en Economía Internacional y Negocios, especializada en Desarrollo Internacional (Corvinus University of Budapest). Cursando la Diplomatura en Gestión Política del Cambio Climático en América Latina y el Caribe (UNR).

segunda sección, el análisis se divide en los componentes de mitigación y adaptación. La tercera sección, presenta la actuación argentina en la COP26 señalando los principales puntos de la posición en las negociaciones y los compromisos asumidos, vinculando éstos a la NDC presentada. Finalmente, se presentan las reflexiones finales destacando los puntos más relevantes.

Segunda NDC: aspectos generales

Como mencionado previamente, Argentina comunicó su segunda NDC en diciembre de 2020, adelantándose así al plazo establecido en el Acuerdo de París de cinco años. El documento comunicado presenta una caracterización del país, la visión 2030, quince ejes rectores del diseño, implementación y monitoreo de la NDC, así como también los componentes de mitigación y adaptación, incluyendo su situación actual, y los medios de implementación, monitoreo y actualización.

La actualización presentada en octubre de 2021 establece explícitamente que sólo modifica la meta de mitigación (Argentina Presidencia, 2021). Considerando que se mantienen los demás aspectos presentados en 2020, este artículo toma como base dicho documento para el análisis considerando la actualización de la meta de mitigación.

Componente de mitigación

La actual meta de reducción de emisiones de GEI de Argentina puede calificarse como más ambiciosa que aquella presentada en 2016. En 2020, el gobierno nacional se comprometió a reducir las emisiones a 359 MtCO₂Eq al año 2030, siendo esta una meta absoluta e incondicional² que abarca a todos los sectores de la economía (MAYDS, 2020). Además, la segunda NDC también establece un compromiso de presentar su Estrategia a Largo Plazo³ en la COP26 (MAYDS, 2020), la cual debería establecer una hoja de ruta para alcanzar la neutralidad en carbono para 2050.

Existen dos aspectos de particular interés en la contribución nacional de reducción de emisiones. En primer lugar, la NDC no especifica qué medidas, acciones, políticas o programas se llevarán a cabo para cumplir con las metas comunicadas. Tampoco se especifican los sectores de la economía que se priorizarán para disminuir las emisiones. En segundo lugar, no se establece cuáles serán los costos económicos y los recursos financieros necesarios a 2030. La NDC enfatiza que las metas serán alcanzadas sin perjuicio de los mecanismos de financiamiento previstos por el Acuerdo de

² La condicionalidad de las metas de un país está directamente vinculada a recursos financieros y asistencia técnica externa: un compromiso no condicionado implica que el cumplimiento de la meta no depende de recursos y asistencia de otros países, sino que se basa en recursos y capacidades propias (Taibi & Konrad, 2018, pág. 31)

³ De acuerdo con el Artículo 4 del Acuerdo de París, las partes se comprometieron a comunicar sus estrategias de largo plazo para un desarrollo bajo en emisiones de carbono, teniendo en cuenta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas presente en el Artículo 2 (Acuerdo de París, 2015, pág. 6)

París, tal como los mercados de carbono del Artículo 6, ni de recursos financieros internacionales, aunque reconoce el beneficio que éstos representan (MAyDS, 2020).

La actualización de la segunda NDC fue comunicada en octubre de 2021 e implica limitar las emisiones a 349 MtCO₂Eq a 2030 (Argentina Presidencia, 2021). Este compromiso significa un aumento de 27,7 por ciento en la reducción de emisiones en comparación a la primera NDC presentada. Esta meta también supone cambios aún más significativos para la economía nacional, por lo cual la carencia de medidas, acciones, sectores de la economía priorizados y financiamiento necesario para cumplir con dicho compromiso se torna más relevante. Según Climate Action Tracker (2021), con esta actualización, Argentina se posiciona entre los países que están alineados a cumplir la meta de limitar el calentamiento global a 2°C por sobre niveles preindustriales, aunque lejos está de alinearse a la meta de 1,5°C. La ambición en la reducción de emisiones cobra relevancia por dos motivos. Por un lado, Argentina tiene grandes vulnerabilidades a las consecuencias del cambio climático, con lo cual debe evitar un mayor nivel de emisiones para limitar los efectos negativos en su propio territorio. Por otro lado, si bien es una meta más ambiciosa, su cumplimiento queda cuestionado debido a las políticas nacionales que siguen priorizando la explotación de petróleo y gas, por ejemplo, en Vaca Muerta (Climate Action Tracker, 2021).

Componente de adaptación

La meta de adaptación comunicada en 2020 implica una disminución de la vulnerabilidad, aumento de la capacidad de adaptación y de la resiliencia de los diferentes sectores sociales, económicos y ambientales (MAyDS, 2020). Este objetivo planteado para el año 2030, no sufrió modificaciones con la actualización en 2021.

La segunda NDC cuenta con un análisis detallado sobre la diversidad de zonas y vulnerabilidades a las que se enfrenta nuestro país. Argentina cuenta con zonas costeras bajas, áridas y semi-áridas, expuestas a la sequía, con cobertura forestal, con ecosistemas frágiles y propensas a los desastres (MAyDS, 2020). Sumado a esto, Argentina se enfrenta a grandes vulnerabilidades debido a su diversidad y extensión territorial, entre las cuales se destacan estrés hídrico, potencial crisis del agua, cambios en la frecuencia de precipitaciones e inundaciones, retroceso de caudales y de glaciares, y aumento del nivel del mar (MAyDS, 2020). Las vulnerabilidades varían según las provincias y regiones.

Dicho esto, resulta evidente la urgencia de disminuir las vulnerabilidades mencionadas, así como también aumentar la resiliencia ante los efectos negativos del cambio climático que serán inevitables en el futuro. En este sentido, la NDC establece 35 medidas de adaptación a implementarse en el territorio nacional, las cuales contarán con enfoques de género y diversidad, adaptación basada en ecosistemas y en comunidades, y gestión integral de riesgo de desastres (MAyDS, 2020). Estas medidas priorizan los siguientes

sectores: agricultura y ganadería, producción, turismo, salud, transporte e infraestructura, energía, y biodiversidad y ecosistemas (MAyDS, 2020, págs. 54-65). Se puede observar también en el componente de adaptación, a diferencia del de mitigación, que cada una de las medidas propuestas cuentan con puntos específicos sobre reducción de vulnerabilidades, (co) beneficios en mitigación, vínculo con la ley nacional de presupuestos mínimos N.º 27.520, contribución a otros marcos nacionales (por ejemplo, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible) y el aporte a la igualdad de género. Sin embargo, al igual que en el componente anterior, no se especifican los costos generales o por medidas, ni los recursos financieros o técnicos necesarios para cumplir con la meta de adaptación. Si se destaca el análisis hecho en cuanto a las barreras para la implementación de medidas, centradas principalmente en la falta de recursos financieros, transferencia de tecnología y generación de capacidades (MAyDS, 2020).

Aunque el componente de adaptación muestra grandes avances a través de la inclusión de medidas y beneficios estimados, es importante destacar que al igual que la meta, las medidas no son cuantificables, sino más bien cualitativas y carecen de metas a corto y mediano plazo. Por lo cual, medir el cumplimiento o alcance de la meta de adaptación puede resultar subjetivo en 2030.

Argentina en la COP26

Los primeros doce días de noviembre de 2021 estuvieron marcados por la vigésima Conferencia de las Partes (COP26 por sus siglas en inglés). La misma cobró una gran importancia por dos motivos. En primer lugar, la COP26 debió realizarse en 2020, pero debido a la situación de pandemia las negociaciones se pospusieron para este año. En segundo lugar, se cumplían cinco años desde la entrada en vigor del Acuerdo de París, lo cual marcaba un momento clave para la revisión de los avances y renovación de las NDC. Es así como esta conferencia tuvo cuatro objetivos: asegurar la neutralidad en carbono para 2050 y mantener vivo el objetivo de 1,5°C; la adaptación para la protección de comunidades y hábitats naturales; movilización del financiamiento climático; y el trabajo en conjunto para finalizar las reglas del Acuerdo de París y lograr la colaboración de diferentes actores (UK COP26, 2021).

Uno de los primeros puntos destacables de la participación argentina en la COP26 refiere a su meta de mitigación. El presidente Fernández hizo énfasis en la mejora de la NDC actualizada recientemente. Sin embargo, el compromiso establecido en la segunda NDC de comunicar en esta conferencia la Estrategia de Largo Plazo para alcanzar la neutralidad en carbono a mitad de siglo no se cumplió. La importancia de esta estrategia radica en que la misma es un requisito fundamental para alcanzar el objetivo de 1,5°C del Acuerdo de París y las metas a 2030 ya no son suficientes.

En segundo lugar, sobresale la cuestión del financiamiento internacional para la acción climática. El mandatario argentino subrayó la necesidad de

tener un mecanismo de canje de deuda externa por acción climática. Si bien esta es una idea que requiere un amplio debate, no es nueva. La misma fue presentada por los países de la región latinoamericana en el Diálogo de Alto Nivel sobre Acción Climática en las Américas. Este canje, de acuerdo con los discursos de varios presidentes de la región, deriva de la limitada capacidad fiscal de los países, la crisis económica en contexto de pandemia, y el peso de cumplir con obligaciones de deuda externa. Por lo cual, se propone un canje basado en acción climática.

Por último, cabe mencionar los compromisos asumidos en la COP26. Argentina se comprometió a deforestación cero y a la reducción de emisiones de metano para el año 2030; sin embargo, quedó por fuera del compromiso que firmaron casi 50 países relativo a la transición del carbón hacia energías limpias (BBC Mundo, 2021).

Reflexiones finales

Aunque la comunicación de la contribución a nivel nacional y el aumento de la ambición demuestran un gran compromiso por parte de nuestro país, las mismas están lejos de ser suficientes. Los compromisos asumidos necesitan ser llevados a la práctica a través de políticas, acciones y programas a largo plazo que disminuyan el nivel de emisiones de GEI al mismo tiempo que aumentan la resiliencia y disminuyen las vulnerabilidades de nuestro país. La mayor ambición de la última meta de mitigación queda sesgada por las políticas vigentes. La continuidad de Vaca Muerta y del gas como combustible de transición en el plan de transición energética ponen en duda la factibilidad de alcanzar el compromiso propuesto. A esto se suma el retroceso de no haber presentado una estrategia de descarbonización a largo plazo.

La cuestión de mitigación también está vinculada con el pedido de más recursos financieros provenientes de países desarrollados. Argentina ha propuesto canjes de deuda por acción climática y ha reclamado mayor financiamiento climático, mientras que el presupuesto nacional acepta que por cada dólar asignado a la conversación ambiental y mitigación de emisiones, se asignan 15 dólares a acciones que tienen un efecto contrario (FARN, 2021). En otras palabras, en 2019, Argentina asignó 0,08 por ciento del total del presupuesto nacional a acciones catalogadas como climáticas y sostenibles⁴ (Miranda, 2021, pág. 16). La asignación de recursos financieros nacionales se vuelve aún más significativa si consideramos que Argentina carece de un presupuesto y medidas o acciones de mitigación detalladas en su NDC. Esta situación no sólo dificulta el cumplimiento de las metas, sino que también supone un desafío para los países que solicitan más recursos financieros si no demuestran un compromiso en la asignación de recursos propios (Miranda, 2021, pág. 16).

⁴ Incluye medidas de cambio climático, energías renovables y eficiencia energética, y prevención de desastres naturales.

Finalmente, cabe mencionar el componente de adaptación. Si bien el mismo se presenta con mayores detalles en cuanto a sus medidas, beneficios y vínculos con cuestiones de género y otros compromisos internacionales, carece de metas cuantificables y un presupuesto propio. Además, en base al análisis de las vulnerabilidades y la diversidad de zonas nacionales, la implementación de las medidas se torna una cuestión urgente ya que los efectos negativos del cambio climático pueden incrementar aún más las diferencias económicas y sociales.

Referencias

- Acuerdo de París (2015). París, Francia.
https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish.pdf
- Argentina Presidencia (2021). *Actualización de la meta de emisiones netas de Argentina al 2030*.
<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Argentina%20Second/Actualizacio%CC%81n%20meta%20de%20emisiones%202030.pdf>
- BBC Mundo (2021, 10 de noviembre). Medio ambiente: ¿a qué se han comprometido los países de América Latina en la cumbre sobre cambio climático? <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59207326>
- Climate Action Tracker (2021). *Warming Projections Global Update*.
https://climateactiontracker.org/documents/997/CAT_2021-11-09_Briefing_Global-Update_Glasgow2030CredibilityGap.pdf
- FARN (2 de Noviembre de 2021). *Fundación Ambiente y Recursos Naturales: Comunicado*. <https://farn.org.ar/analisis-del-discurso-de-alberto-fernandez-en-la-cop26/>
- MAYDS. (2020). *Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Argentina.
https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Argentina%20Second/Argentina_Segunda%20Contribuci%C3%B3n%20Nacional.pdf
- MAYDS. (2021). *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación*.
<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/acuerdo-de-paris>
- Miranda, T. (2021). *Nationally Determined Contributions across the Americas: A comparative hemipheric analysis*. Institute of the Americas.
<https://user-9sjqssx.cld.bz/Nationally-Determined-Contributions-Across-the-Americas/7/>
- Taibi, F.-Z., & Konrad, S. (2018). *Pocket Guide to NDC's*. European Capacity Building Initiative.
<https://transparency-partnership.net/system/files/document/Pocket%20Guide%20to%20NDCs.pdf>
- UK COP26 (2021). *UN Climate Change Conference UK 2021*.
<https://ukcop26.org/cop26-goals/>

- UNFCCC. (2021). *Process and meetings: Nationally Determined Contributions*. United Nations Climate Change.
<https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc>
- UNFCCC (2021). *UNFCCC: NDC Registry*.
<https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx>



TWITTER - INSTAGRAM

@cipei_unr

FACEBOOK

@cipei.unr

MAIL

cipei@fcpolit.unr.edu.ar

WEB

www.cipei.unr.edu.ar



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Universidad
Nacional
de Rosario