



FACULTAD DE CIENCIA POLITICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

**Licenciatura en Relaciones Internacionales**  
**Tesina de grado**

*Las características de la política exterior y doméstica de Argentina en materia de adaptación al cambio climático desde 2015 hasta 2022*

**Alumna:** Valentina Pighin (Legajo P-2316/7)

**Directora:** Dra. Ornela Fabani

**Co-Director:** Lic. Joel Hernán González

**Lugar y fecha:** Rosario, abril 2024

**Email:** vaaleenpighin@gmail.com

## RESUMEN

El cambio climático, resultado de la actividad de los individuos, se refiere a una serie de eventos extremos que fueron cada vez más frecuentes y severos, y que han sido relacionados con el aumento de la mortalidad humana. Debido a estos efectos, en los últimos años, la adaptación al cambio climático ganó relevancia en la agenda política internacional así como en la nacional también.

En este sentido, el presente trabajo de investigación apunta a analizar las características que presentó la política exterior y doméstica de Argentina en materia de adaptación al cambio climático desde el año 2015 hasta el 2022; por lo cual fueron estudiadas las presidencias de Mauricio Macri y Alberto Fernández. De manera más específica, se propone, en primer lugar, describir la evolución de las negociaciones sobre adaptación en el marco de la CMNUCC. En segundo lugar, se indaga sobre cuál fue la política exterior de Argentina en materia de adaptación al cambio climático en la CMNUCC. Y, por último, se identifica cuáles fueron las acciones, políticas y medidas de adaptación diseñadas e implementadas en el plano interno. Con tal fin se propone una investigación de tipo cualitativa, y un estudio de carácter analítico-descriptivo.

**Palabras clave:** Cambio climático - adaptación - PEA - Acuerdo de París - Argentina

## ÍNDICE

RESUMEN	2
Glosario de siglas	4
Introducción	7
CAPÍTULO 1: La evolución de las negociaciones sobre adaptación al cambio climático en el marco de la CMNUCC	16
1.1. Evolución de la institucionalidad internacional relativa al cambio climático	17
1.2. Evolución a lo largo de las Conferencias de las Partes	22
1.2.1. La adaptación en las COP antes del Acuerdo de París	23
1.2.1.1. COP7: Acuerdos de Marrakech	23
1.2.1.2. COP12: Programa de Trabajo de Nairobi	25
1.2.1.3. COP13: Plan de Acción de Bali	26
1.2.1.4. COP16: Marco de Adaptación de Cancún	27
1.2.2. COP21: Acuerdo de París	28
1.2.3. COP26: Pacto de Glasgow por el clima	34
CAPÍTULO 2: La política exterior Argentina en materia de adaptación al cambio climático en el marco de la CMNUCC entre 2015 y 2022	41
2.2. Presidencia de Mauricio Macri (2015-2019)	44
2.3. Presidencia de Alberto Fernández (2019-2023)	53
CAPÍTULO 3: Acciones, políticas y medidas de adaptación al cambio climático del Estado Argentino	60
3.1. Estructura burocrática	61
3.2. Instrumentos normativos y jurídicos	65
3.3. Instrumentos de políticas públicas	69
Conclusiones	80
Referencias	84

## Glosario de siglas

Acuerdo de París (AP)

Agricultura, Silvicultura y Otros Usos del Suelo (AFOLU)

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)

Argentina, Brasil y Uruguay (ABU)

Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC)

Balance Mundial (GST)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

Climate Analysis Indicators Tool (CAIT)

Comité de Adaptación (AC)

Comunicaciones de Adaptación (CA)

Comunicaciones Nacionales (CN)

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

Conferencia de las Partes (COP)

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)

Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)

Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC)

Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)

Delegación Argentina (DA)

Fondo Monetario Internacional (FMI)

Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC)

Gases de Efecto Invernadero (GEI)

Gestión Integral del Riesgo (GIR)

Like Minded Developing Countries (LMDC)

Meta Global de Adaptación (GGA)

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

Organización Meteorológica Mundial (OMM)

Países Menos Adelantados (PMA)

Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)

Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNAyMCC)

Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (RCPD)

Política Exterior Argentina (PEA)

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

Programa de Trabajo Glasgow-Sharm El-Sheik (GlaSS)

Programas Nacionales de Acción para la Adaptación (NAP)

Reducciones Certificadas de Emisiones (RCE)

Sistema de Mapas de Riesgo del Cambio Climático (SIMARCC)

World Resources Institute (WRI)

## **Agradecimientos**

Esta tesina está dedicada a quienes más quiero. A mi familia, especialmente a mis padres, Silvina y Carlos, quienes me apoyaron incondicionalmente y supieron darme calma cuando la necesitaba. A mi abuela, quien me enseñó la importancia que tiene aprender, y a mi nona, quien a la distancia veló por mí. A Luciano porque apareció en la última etapa y me enseñó a disfrutarla. A mis amigas, en especial a Ornella y Micaela, quienes me acompañaron desde el primer momento, dándome aliento para seguir. A Agostina, por decirme las palabras justas en el momento indicado. Por último, agradezco profundamente a Ornela y Joel, por guiarme en cada instancia.

A todos ellos y en especial a mí, les debo este proyecto. Los logros se disfrutan cuando son compartidos. A la Valentina de 18 años, llegamos.

## Introducción

El término cambio climático hace referencia a las modificaciones a largo plazo en las condiciones de temperatura y los patrones climáticos, que pueden darse por causas naturales o artificiales. Desde el siglo XIX, la actividad humana es la principal responsable de estos cambios debido a actividades como la quema de combustibles fósiles<sup>1</sup> que emiten una gran cantidad de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Como explica Díaz Cordero (2012), numerosos volúmenes de estos gases se están acumulando a una velocidad sin precedentes, atrapando el calor en la atmósfera. De esta manera, las concentraciones actuales alcanzaron un nivel equivalente a 380 ppm de dióxido de carbono, una cifra que superó el rango natural registrado en los últimos 650.000 años.

Como explican Franchini y Maud (2022), los informes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) proporcionan datos que indican que la Tierra se está acercando a puntos críticos de equilibrio crucial para la estabilidad del sistema climático, reiterando además que la actividad humana es el principal factor de desestabilización del sistema terrestre. A nivel mundial, el sistema energético representa la principal fuente de emisiones de dióxido de carbono, mientras que la Agricultura, Silvicultura y Otros Usos del Suelo (AFOLU, por sus siglas en inglés) representan casi una cuarta parte de las mismas. Además, otros sectores como el transporte, los residuos y los procesos industriales también son responsables (IPCC, 2022).

Respecto a los impactos del cambio climático, de acuerdo al IPCC (2022) son varios. Por un lado, se agravó el ciclo hidrológico, afectando a los patrones de lluvia. Esto condujo a una mayor intensidad en las precipitaciones, a inundaciones, así como a sequías más severas en diferentes áreas. Por otro lado, en el océano también se experimentaron cambios como el aumento de su nivel, su calentamiento y acidificación, el incremento de las

---

<sup>1</sup> Carbón, petróleo y gas.

olas de calor marinas y la disminución de los niveles de oxígeno. Estas alteraciones afectaron tanto a los ecosistemas marinos como a las comunidades que dependen de ellos.

Por estos motivos, en los últimos años, la problemática climática ganó relevancia en la agenda política internacional y los esfuerzos de la comunidad internacional para enfrentar el fenómeno del cambio climático se han consolidado y expresado en una amplia y compleja estructura institucional e instrumental (Falivene Fernández, 2021a). Como correlato, los países gradualmente adoptaron medidas que tendieron a estabilizar la emisión de los GEI y reducir sus efectos negativos. En este sentido, las conferencias de las Partes (COPs) de Naciones Unidas sobre Cambio Climático instauraron un seguimiento del proceso de cambio climático, marcando un hito al conectar la ciencia de las alteraciones atmosféricas y sus efectos en la tierra y los océanos con la contribución humana en dichas transformaciones. Las COPs impactaron significativamente al establecer estrategias y políticas para abordar los cambios proyectados para el siglo XXI, que prevén aumentos de temperatura de 1,4°C a 5,8°C, en contraste con una variación de menos de 0,5°C en los últimos 1.000 años (Barton, 2009).

En 2015, en la 21° Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21), los Estados Parte lograron un acuerdo histórico para acelerar e intensificar las acciones e inversiones destinadas a construir un futuro sostenible, con bajas emisiones de carbono y resiliente. El Acuerdo de París (AP, por sus siglas en inglés), que entró en vigor en 2016, agrupó a todos los países en una causa común: realizar los esfuerzos necesarios para revertir el curso actual del calentamiento global y prevenir sus efectos adversos. En consonancia con el acuerdo, el gobierno argentino no solo lo ratificó sino que también reorientó la política exterior en materia climática.

El segundo de los tres objetivos del AP está orientado a la adaptación (los otros a la mitigación y al financiamiento), “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 (...)” (AP, 2015, p. 9). De esta manera, la adaptación es entendida como un desafío global que tiene distintas dimensiones (locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales). Por este motivo, la labor climática debe ser participativa, transparente e inclusiva. Además, se incentiva a tener en cuenta las cuestiones de género y la utilización no solo de los conocimientos científicos, sino también de los conocimientos locales y nativos. Sumado a esto, es necesario atender las consideraciones de los países en desarrollo, los cuales son los más vulnerables.

El segundo objetivo del AP, así como los otros dos, deben ser perseguidos aplicando “la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales” (AP, 2015, p.4). Siguiendo a Kiessling (2018), el Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (RCPD) fue una regla fundamental en la política climática global desde sus inicios. Se basa en la idea de combinar la protección de un recurso global crucial como el medio ambiente con las disparidades en las contribuciones de los países desarrollados y en desarrollo a los problemas ambientales mundiales, considerando también las diferencias en sus capacidades económicas y tecnológicas para abordar estos desafíos. La mencionada norma sugiere que se deben esperar diferentes niveles de compromiso con la protección ambiental entre los países desarrollados y los países en desarrollo, o al menos se debe permitir un período de transición para que los países en desarrollo puedan implementar reformas que reduzcan gradualmente su impacto ambiental a largo plazo.

A nivel nacional, Argentina ratificó el AP en el año 2016 a través de la Ley 27270 y, para cumplir con los compromisos asumidos, presentó regularmente sus inventarios nacionales de emisiones (2016, 2017 y 2019) y sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas

(NDCs, por sus siglas en inglés) en 2016<sup>2</sup> y 2020, junto con otros documentos claves como las Comunicaciones de Adaptación (CA).

Como se explicó en la Segunda NDC (2020), Argentina es un país en desarrollo vulnerable a los efectos adversos del cambio climático ya que detenta: zonas costeras bajas, zonas áridas y semiáridas, zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal, zonas propensas a los desastres, zonas expuestas a la sequía y desertificación, y zonas de ecosistemas débiles, además de ecosistemas montañosos. A su vez, en la mayor parte del territorio argentino durante el periodo 1960-2010 se observó un aumento de la temperatura media de alrededor de 0,5°C, con máximos mayores a 1°C en diversas zonas de la Patagonia. También se produjeron cambios en el este y en el norte del país respecto a la frecuencia de temperaturas extremas, menores heladas y mayor frecuencia de las olas de calor. Tal es así que la cantidad de días al año con olas de calor se duplicó entre estos años. Asimismo, siguiendo la información reflejada en el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación de 2019, en el periodo 1960-2010 se observaron aumentos en la precipitación media anual, aunque en el oeste y en el norte los periodos secos de invierno se hicieron más largos.

Además de las condiciones recién mencionadas, el cambio climático tiene otros efectos adversos que afectan al país. En primer lugar, una de las consecuencias que se desprenden del mismo es la dificultad de acceder al agua, en algunas regiones, y las inundaciones y la contaminación del agua de consumo, en otras. En segundo lugar, las olas de calor impactan negativamente en las poblaciones que presentan mayor vulnerabilidad social. En tercer lugar, se incrementa el riesgo de transmisión de enfermedades por vectores como dengue, fiebre amarilla, leishmaniasis y las afecciones relacionadas con las inundaciones. Sumado a esto, las consecuencias desfavorables del cambio climático promueven un aumento en las migraciones internas en busca de mejores condiciones económicas.

---

<sup>2</sup> Actualizado en 2019.

En este sentido, la pregunta que conduce esta investigación es ¿Qué características presentó la política exterior y doméstica de Argentina en materia de adaptación al cambio climático entre 2015 y 2022? De esta pregunta general se desprenden las siguientes preguntas específicas: ¿Cómo evolucionaron las negociaciones sobre adaptación en el marco de la CMNUCC?, ¿Cuál fue la política exterior de Argentina en materia de adaptación al cambio climático en la CMNUCC? y ¿Cuáles fueron las acciones, políticas y medidas de adaptación diseñadas e implementadas en el plano interno?

En línea con dicho problema, el objetivo general que se origina como resultado de la citada pregunta de investigación, reside en analizar las características que presentó la política exterior y doméstica de Argentina en materia de adaptación al cambio climático desde el año 2015 hasta el 2022. Mientras que los objetivos específicos consisten en describir la evolución de las negociaciones sobre adaptación al cambio climático en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), indagar en la política exterior de Argentina en materia de adaptación ante la CMNUCC y examinar las acciones, políticas y medidas de adaptación diseñadas e implementadas en el plano interno.

A modo de hipótesis, el presente trabajo sostiene que, en un contexto internacional de creciente urgencia de la acción de adaptación, la política argentina estuvo caracterizada por una pugna entre una política doméstica de adaptación de escasa relevancia, influenciada por tendencias externas, y una política exterior que adoptó una posición de adaptación en la CMNUCC de alto impacto.

En cuanto a los estudios dedicados a analizar esta problemática, se identificó una proliferación de los mismos a partir del siglo XXI, como resultado de la profundización de las consecuencias negativas del cambio climático. Autores como Conde Álvarez y Saldaña Zorrilla (2007), Carpenter (2008), Manso (2008), Schipper, Cigaran y Hedger (2008), Barton (2009), Biagini y Dobardzic (2011), Fernandez Soriano (2011), Díaz Cordero (2012),

Franchini, Viola y Barros Platiau (2017), Viola y Franchini (2018), Kiessling (2018), Koop (2021), Pugley (2021) y Franchini y Maud (2022) investigan sobre el cambio climático y sobre las respuestas internacionales.

También hay trabajos que abordan el impacto de este fenómeno en la Argentina y las características de la política climática de este país. En este caso se destacan las investigaciones realizadas por Franchini (2010), Testa (2019), Bueno, Gonzalez, Kiessling y Yamin (2020), Falivene Fernandez (2021), Bueno, Pacheco, Ellinger y Laguzzi (2021), Bueno, Yamin y González (2021a), Bueno, Falivene Fernández y González (2021b), Girardin (2021), Cundari (2021), Cundari, Diedrich y Villares (2021), Bueno, Vazquez y González (2022) y González, et al. (2023).

Asimismo, no se puede dejar de mencionar que dentro de estos estudios, se encuentran ciertos trabajos específicos sobre la adaptación al cambio climático, de igual modo, sobre la política implementada por Argentina en esta materia que es trabajada por autores como Ludeña, Wilk y Quiroga (2012), Magrin (2015), Bueno (2016; 2018a; 2018b; 2019; 2020a; 2020b; 2020c), Iglesias Darriba (2020), Falivene Fernández (2021a; 2021b), Espinoza (2022) y Bueno y Falivene Fernández (2023).

En línea con lo planteado, la importancia de continuar estudiando este tema se desprende del hecho de que el cambio climático es uno de los principales desafíos que debe afrontar la humanidad. Cada día, en diferentes puntos del planeta, se perciben las desastrosas consecuencias del calentamiento global, entre ellas, como ya se ha mencionado, el aumento del nivel del mar que provoca inundaciones catastróficas, y la variación de pautas meteorológicas que afectan la producción de alimentos. Estos efectos perjudican a todos los países y si no se toman medidas drásticas de manera inmediata, será mucho más difícil y costoso adaptarse a sus consecuencias en el futuro.

La falta de ambición en mitigación incrementó los efectos adversos del cambio climático y, por ende, la urgencia de la acción de adaptación de todos los países, especialmente de

los más vulnerables, generalmente países en desarrollo. En este sentido, la política de adaptación busca trabajar sobre las consecuencias del cambio climático, reduciendo la vulnerabilidad de cada sector, y, por consiguiente, reduciendo el riesgo.

La necesidad de que los Estados impulsen diplomacias basadas en la cooperación desde sus políticas exteriores es clave para prevenir y revertir las consecuencias del calentamiento global. En este contexto, el multilateralismo constituye una estrategia política clave para abordar el cambio climático como una problemática mundial en la que cada actor debe contribuir al bien común.

Teniendo en consideración lo hasta aquí expuesto, es importante definir los conceptos claves que guían esta investigación, entre ellos qué se entiende por política exterior. Al respecto, la misma refiere al “área de la acción política gubernamental que (...) se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (Rusell, 1990, p. 255). En este sentido, es fundamental mencionar que las decisiones tomadas en materia de política exterior no siempre se ejecutan en su totalidad.

En segundo lugar, es importante definir el cambio climático. De acuerdo con el IPCC, “el cambio climático hace referencia a una variación del estado del clima identificable (p. ej., mediante pruebas estadísticas) en las variaciones del valor medio o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante períodos prolongados, generalmente décadas o períodos más largos. El cambio climático puede deberse a procesos internos naturales o a forzamientos externos, tales como modulaciones de los ciclos solares, erupciones volcánicas y cambios antropógenos persistentes de la composición de la atmósfera o del uso de la tierra.” (2018, p. 75). La CMNUCC, en su artículo 1, define el cambio climático como “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”. La CMNUCC diferencia, pues, entre el

cambio climático atribuible a las actividades humanas que alteran la composición atmosférica y la variabilidad climática atribuible a causas naturales.

Por su parte, la adaptación es definida por el IPCC como “proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En algunos sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y a sus efectos.” (2018, p.74).

Cuando se estudia el cambio climático y la adaptación en particular, la vulnerabilidad es otro concepto que debe ser tenido en cuenta. En cierto sentido, siguiendo a Franchini (2010), se puede considerar como el concepto principal, ya que todo pensamiento y acción se enfoca en reducir o mitigar los niveles de vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos frente a los impactos del calentamiento global. De acuerdo al IPCC, es definida como “propensión o predisposición a ser afectado negativamente. La vulnerabilidad comprende una variedad de conceptos y elementos que incluyen la sensibilidad o susceptibilidad al daño y la falta de capacidad de respuesta y adaptación” (2018, p. 92).

En cuanto al diseño metodológico elegido, el trabajo detenta un diseño cualitativo en el que priman la comprensión y la interpretación de los significados intersubjetivos de la acción social. De este modo, se busca prestar atención al lenguaje utilizado y a la descripción de los fenómenos sociales.

Sumado a esto, la investigación presenta un carácter descriptivo-analítico que busca, por un lado, describir las características de la política exterior y doméstica de Argentina en materia climática, haciendo hincapié en la adaptación. Por otro lado, analizar la participación del país en los espacios de decisión internacionales, especialmente en la CMNUCC, y los avances alcanzados en esta materia en el plano doméstico.

En lo que respecta a las técnicas de recolección de datos, se recurre a la observación de datos y documental. En este sentido, en primer lugar, se llevó adelante una recopilación

selectiva de los datos. En segundo lugar, se realizó una clasificación, síntesis y agrupamiento para seleccionar aquellos relativos al objeto de estudio. Por otra parte, también se procedió a la realización de una entrevista. Mientras tanto, en lo que respecta a las técnicas de análisis de datos, se recurrió al análisis documental y de contenidos.

Dentro de las fuentes elegidas para llevar adelante este trabajo se encuentran fuentes primarias: entrevistas realizadas a informantes claves, archivos, registros y actas obtenidos en páginas *web* oficiales del gobierno argentino y de organismos internacionales como Naciones Unidas. También se recurre a fuentes secundarias, como artículos académicos, presentaciones realizadas en conferencias o seminarios, libros, capítulos de libros, y artículos periodísticos. Al respecto, vale aclarar que existe un conjunto de trabajos realizados en la Universidad Nacional de Rosario respecto a la PEA en materia climática y en adaptación, esta investigación viene a dialogar con esa línea de trabajo preexistente.

Como recorte temporal se escogió trabajar el período 2015-2022 debido a que en el año 2015 se alcanzó el AP. Sumado a esto, ese mismo año se produjo un cambio de signo político en Argentina, lo cual es un hecho disruptivo para el caso. Por otro lado, la presente investigación se extiende hasta el año 2022 ya que en dicho año fue lanzado el segundo Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNAyMCC). Este proyecto sintetizó las políticas del país para limitar las emisiones de GEI y generar respuestas coordinadas que se adapten a los territorios, ecosistemas, sectores y comunidades vulnerables frente a los impactos del cambio climático.

En suma, a fin de dar respuesta al problema de investigación, la tesina se estructura en tres capítulos. El primer capítulo versa sobre la evolución de las negociaciones sobre adaptación al cambio climático en el marco de la CMNUCC. Mientras que, en el segundo capítulo, se busca indagar en la política exterior de Argentina en materia de adaptación ante la CMNUCC. Por último, en el tercer capítulo se examinan las acciones, políticas y medidas de adaptación diseñadas e implementadas en el plano interno.

## **CAPÍTULO 1:**

### **La evolución de las negociaciones sobre adaptación al cambio climático en el marco de la CMNUCC**

El cambio climático, resultado de la actividad de los individuos, se refiere a una serie de eventos extremos que fueron cada vez más frecuentes y severos, y que se relacionaron con el aumento de la mortalidad humana (IPCC, 2022). Como explican Franchi et al. (2017), la lucha contra este fenómeno demandó esfuerzos concertados de todos los agentes: públicos, privados, locales y globales. El reto requirió de la cooperación entre las grandes potencias como Estados Unidos, China, Unión Europea e India, y también de las potencias medias como Rusia, Brasil, Japón, Indonesia y Corea del Sur (Viola y Franchini, 2018). De esta manera, la comunidad internacional orientó sus esfuerzos a enfrentar el fenómeno del cambio climático, logrando consolidarse en una amplia y compleja estructura institucional e instrumental (Falivene Fernández, 2021a).

Como explican Conde Álvarez y Saldana Zorrilla, “hay cambios en las condiciones ambientales en períodos cortos de tiempo, que amenazan la supervivencia de los ecosistemas y las especies, y por lo tanto la forma de vida de las sociedades dependientes de ellos.” (2007, p. 26). En este sentido, las necesidades de adaptación, la cual implica la reducción de riesgos y la vulnerabilidad climática, fueron cada vez mayores (IPCC, 2022).

Aunque existen numerosas opciones de adaptación para gestionar los impactos previstos del cambio climático, su aplicación dependió en gran medida de la capacidad y la eficacia de la gobernanza y los procesos de toma de decisiones. Por este motivo, desde el IPCC (2022), se afirmó que, si bien se registraron avances en la planificación e implementación de medidas de adaptación, continuaron existiendo brechas de adaptación entre los niveles actuales y los necesarios para reducir los riesgos climáticos. Además, la



mayor parte de las medidas de adaptación observadas son fragmentadas, de pequeña escala, progresivas, centradas en sectores específicos, diseñadas para responder a impactos actuales o riesgos a corto plazo, y a menudo se centran más en la planificación que en la ejecución. La distribución de la adaptación varió entre las regiones y, en parte, las brechas se debieron al aumento de las disparidades entre los costos estimados de la adaptación y el financiamiento documentado destinado a la adaptación (IPCC, 2022).

Las diferencias más grandes en adaptación se encontraron entre los grupos de población de menores ingresos. En este sentido, preocupa que, a menos que se acelere la planificación y ejecución de la adaptación, estas brechas continuarán creciendo. Dado que las opciones de adaptación suelen requerir tiempo para implementarse, es esencial un enfoque de planificación a largo plazo y una ejecución acelerada, especialmente en la próxima década, para cerrar dichas brechas (IPCC, 2022).

En otro orden, a pesar de que el financiamiento climático global mostró un aumento, los flujos financieros actuales para la adaptación, tanto de fuentes públicas como privadas, siguen siendo insuficientes y obstaculizan la implementación de estrategias de adaptación, especialmente en países en desarrollo. Además, la gran mayoría de los fondos climáticos globales se dirigieron hacia la mitigación, mientras que solo una pequeña parte fue asignada a la adaptación (IPCC, 2022). En este sentido, una de las preocupaciones recurrentes de los países en desarrollo fue la necesidad de aumentar el financiamiento para la adaptación al cambio climático (Espinoza, 2022).

### **1.1. Evolución de la institucionalidad internacional relativa al cambio climático**

A mitad del siglo XX, los problemas ambientales se consideraban principalmente como cuestiones periféricas y de competencia exclusiva de los Estados, regidos por una noción estricta de soberanía (McCormick, 1991, como se citó en Franchi et al., 2017). Sin embargo,

a partir de principios de la década de los 70s, esta percepción comenzó a cambiar debido a la acumulación de evidencia científica sobre el impacto de la actividad humana en el ambiente. Como resultado, la comunidad internacional inició un progresivo esfuerzo de cooperación en cuestiones ambientales, al mismo tiempo que gradualmente incorporaba elementos universalistas que suavizaban la rigidez soberanista inicial (Franchini et al., 2017). Esto incluía la noción de un bien común de la humanidad y la exigencia de solidaridad intergeneracional.

En este sentido, en 1988 se creó el IPCC por propuesta de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El rol del IPCC fue y es clave para fortalecer la toma de decisiones y para proveer evidencia científica a los decisores de política. El Panel tiene como propósito:

evaluar de forma integral, objetiva, abierta y transparente la información científica, técnica y socioeconómica relevante para comprender la base científica de riesgo de cambio climático inducido por el hombre, sus posibles impactos y opciones de adaptación y mitigación. Los informes del IPCC deben ser neutrales con respecto a las políticas, aunque es posible que deban abordar objetivamente factores científicos, técnicos y socioeconómicos pertinentes para la aplicación de determinadas políticas. (IPCC, 1998, párr. 2).

Los informes del IPCC son relevantes para la formulación de políticas, pero no tienen carácter obligatorio en este sentido. Desde 1990, se publicaron cinco informes exhaustivos de evaluación y existe un sexto que está en proceso de redacción; además de varios informes especiales centrados en temas específicos.

En 1990, en el primer informe de evaluación emitido por el IPCC, se afirmó que el calentamiento atmosférico de la Tierra era una realidad y, por lo tanto, se hizo un llamado a la comunidad internacional para tomar medidas con el fin de prevenirlo. Esto sirvió para impulsar la CMNUCC que se firmó en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992. La

convención entró en vigencia en 1994 y actualmente cuenta con 191 Partes (países miembros). Por su lado, Argentina ratificó la CMNUCC a través de la Ley 24295, en 1994.

La Convención busca estabilizar las concentraciones de GEI en la atmósfera a un nivel que evite interferencias humanas perjudiciales en el sistema climático. Asimismo, establece que este nivel debería alcanzarse en un período de tiempo adecuado que permita que los ecosistemas se adapten de manera natural al cambio climático (Bueno, 2016). Además, pretende garantizar que la producción de alimentos no se vea en riesgo y que el desarrollo económico continúe de manera sostenible. Esto implica una necesidad urgente de transformar los modelos de producción y consumo hacia patrones con bajas emisiones de GEI.

Uno de los principios rectores de la convención es el de RCPD, así como el carácter específico de las prioridades nacionales y regionales de desarrollo. Por este motivo, la CMNUCC diferenció a los Estados Parte en tres grupos, de acuerdo con los distintos compromisos adquiridos por éstos. En primer lugar, en el Anexo I se incluyeron a los países industrializados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y a las economías en transición. En segundo lugar, en el Anexo II se incluyó a los países miembros de la OCDE incluidos en anexo I, pero que no estaban en proceso de transición. Mientras que, en tercer lugar, se incorporó a los países en desarrollo (aquellos que no fueron mencionados en los anexos I y II) reconociendo las dificultades especiales de estos últimos (CMNUCC, 1992).

Cuando la CMNUCC entró en vigencia en 1994, el tema de la adaptación al cambio climático se encontró presente en sus artículos 2 y 4, aunque la atención y el énfasis se puso en la mitigación. El artículo 2 se refiere al objetivo de la Convención, mencionado anteriormente, haciendo hincapié en que “el nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático (...).” (p. 8).

De esta manera, queda en claro que, en ese momento, se esperaba que la adaptación sea un proceso natural, no un producto del accionar humano.

Mientras que en el artículo 4, relativo a los Compromisos de los Estado Parte, se reconoce la relevancia de la adaptación al mencionarse que se debe:

1.b) Formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, teniendo en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los GEI no controlados por el Protocolo de Montreal, y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático. (p.10)

1.e) Cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático; desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados para la gestión de las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura, y para la protección y rehabilitación de las zonas, particularmente de África, afectadas por la sequía y la desertificación, así como por las inundaciones. (p. 12)

4. Las Partes que son países desarrollados, y las demás Partes desarrolladas que figuran en el anexo II, también ayudarán a las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costos que entrañe su adaptación a esos efectos adversos. (p. 18)

Respecto a las obligaciones, esta Convención estableció compromisos de carácter general, ya que los Estados parte deben adoptar políticas y medidas de mitigación, además de informar periódicamente sus logros alcanzados. Sin embargo, se necesitaba de un acuerdo que lo ayudase a tornarse realmente operativo. En este contexto es donde surge el Protocolo de Kioto y posteriormente el AP; la CMNUCC establece un marco general para abordar el cambio climático, mientras que estos acuerdos posteriores son mecanismos de implementación de lo acordado.

En este sentido, el Protocolo de Kioto se adoptó en el año 1997, entrando en vigor recién en 2005. El mismo se basa en los principios de la Convención y sigue su estructura basada en anexos. Tiene los mismos objetivos y principios que la CMNUCC, pero los refuerza significativamente al establecer compromisos individuales y legalmente vinculantes para las Partes incluidas en el Anexo I (Espinoza, 2022).

En el marco del Protocolo de Kioto los países desarrollados se comprometieron a reducir sus emisiones totales de GEI en al menos un 5% en comparación con los niveles de 1990, durante el período de compromiso que abarcó desde 2008 hasta 2012. Cada país tenía un objetivo específico de reducción de emisiones que debía alcanzar.

El Protocolo mencionado representó un hito importante en los esfuerzos internacionales para abordar el cambio climático al establecer objetivos vinculantes para los países desarrollados y promover la reducción de las emisiones globales de GEI. Además, puso en funcionamiento la CMNUCC, comprometiendo sólo a los países desarrollados a limitar y reducir las emisiones de GEI de conformidad con las metas individuales acordadas. Incluso, en su Anexo B, el acuerdo estableció objetivos vinculantes para 36 países industrializados y la Unión Europea. Estas observaciones evidenciaron el principio de RCPD y capacidades respectivas, en tanto reconocieron a los principales responsables de los actuales niveles de emisiones de GEI en la atmósfera.

Al poco tiempo se evidenció el retraso en la toma de medidas efectivas, por lo que surgió la necesidad de establecer un nuevo acuerdo. Desarrollar ese tratado fue el objetivo de la Cumbre del Clima celebrada en 2009 en Copenhague. La cual, no obstante, fracasó (Espinoza, 2022). Recién en el año 2015 nació el acuerdo que sucedió al protocolo, el AP.

## 1.2. Evolución a lo largo de las Conferencias de las Partes

La Cumbre para la Tierra de 1992 puede considerarse como aquella que situó a la cuestión del cambio climático en el centro del debate académico y las preocupaciones institucionales. Sin embargo, desde el Primer informe de evaluación del IPCC (1990), la atención estuvo puesta en la mitigación. La estrategia consistió en abordar la raíz del problema para reducir su causa, lo que permitía minimizar los efectos y facilitar su gestión. Es en este sentido que la capacidad de adaptarse fue considerada consustancial a los ecosistemas y la sociedad, por lo que no se requería de una política explícita. Además, la adaptación se percibía como un enfoque pesimista que parecía reflejar la falta de capacidad para abordar el desafío de la mitigación (Schipper et al., 2008).

Los primeros indicios de cambio comenzaron a notarse en 1996, durante la segunda Conferencia de las Partes (COP2) en Ginebra. En esa ocasión, se instó a los países a presentar informes sobre los resultados de sus evaluaciones de vulnerabilidad y riesgo utilizando los modelos globales de cambio climático disponibles. También se les pidió que compartieran sus prioridades y requerimientos para la adaptación a través de la elaboración de Comunicaciones Nacionales (CN).

Sin embargo, como explican Schipper et al. (2008), en la siguiente COP (COP3), se consideró que la adaptación no era una cuestión primordial, por lo que los primeros debates sobre el tema tuvieron lugar en el contexto de las negociaciones sobre el Mecanismo Financiero de la Convención y sobre las directrices y el respaldo para elaborar las CN. La CMNUCC comprometió a los países desarrollados a ayudar a los países en desarrollo a alcanzar los costos de adaptación a los efectos adversos del cambio climático. Como explican Biagini y Dobardzic (2011), esta asistencia se operacionalizó principalmente a través del mecanismo financiero de la Convención, que actualmente opera el Fondo para el

Medio Ambiente Mundial (FMAM)<sup>3</sup>. Por estos motivos, la adaptación al cambio climático, como tema central en las agendas políticas y académicas, es un asunto relativamente nuevo.

Sin embargo, las controversias asociadas al cambio climático se centraron en grupos que negaron efectivamente que el clima haya cambiado o que fueron escépticos respecto a su atribución. Estos últimos aceptaron las tendencias climáticas observadas pero cuestionaron la contribución antropogénica, comparándola con otros factores como la variación natural. Esta percepción errónea de una división equilibrada entre ambas posturas ha dificultado la implementación de estrategias de adaptación y de las transformaciones necesarias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (Ludeña et al., 2012).

Las posturas escépticas y negacionistas del cambio climático, que van en contra del casi unánime consenso de la comunidad científica, afectan especialmente a los países del sur global. Estos países enfrentan mayores riesgos, a pesar de tener una responsabilidad histórica menor en las emisiones de gases de efecto invernadero. Además, cuentan con recursos limitados para mitigar o prepararse para los riesgos climáticos (Ludeña et al., 2012).

### ***1.2.1. La adaptación en las COP antes del Acuerdo de París***

#### **1.2.1.1. COP7: Acuerdos de Marrakech**

En 2001, en el Tercer Informe publicado por el IPCC, se afirmó que la mitigación, por sí sola no era suficiente para abordar la crisis climática. Por este motivo, la adaptación al

---

<sup>3</sup> Desde su establecimiento en 1991, el FMAM ha enfocado sus esfuerzos en la preservación del medio ambiente a nivel global y en la promoción del desarrollo sostenible desde una perspectiva ambiental. Se trata de un conjunto de recursos asignados para enfrentar asuntos como la disminución de la biodiversidad, el fenómeno del cambio climático, la polución y las tensiones que afectan la salud de la Tierra y los océanos. A través de sus donaciones, financiamiento conjunto y respaldo político, el FMAM contribuye a que las naciones en vías de desarrollo puedan atender sus principales inquietudes medioambientales y cumplir con los acuerdos internacionales relacionados con el entorno natural.

cambio climático comenzó a adquirir la importancia necesaria, y se empezaron a idear mecanismos para brindar apoyo a los países en sus esfuerzos de adaptación, particularmente a aquellos que eran más vulnerables (Espinoza, 2022).

En este sentido, fue en la COP7 donde las Partes lograron grandes avances en la materia. En la conferencia de Marrakech se adoptó un conjunto de medidas específicas para respaldar a los Países Menos Adelantados (PMA), lo que incluyó la creación de los Programas Nacionales de Acción para la Adaptación (NAPs, por sus siglas en inglés). Se trata de una herramienta que se utiliza para identificar las necesidades de adaptación y, a partir de esta evaluación, proponer acciones específicas a mediano y largo plazo. Además, se monitorean y evalúan los resultados para retroalimentar el proceso. La razón de la creación de los mismos fue la limitada capacidad de adaptación de los PMA, lo que generaba que requiriesen un apoyo inmediato y urgente para comenzar a adaptarse a los impactos adversos del cambio climático (Espinoza, 2022). También se creó el Grupo Experto de los PMA para brindar orientación técnica y recomendaciones en la implementación del programa de trabajo en adaptación.

Además, la COP7 creó dos fondos especiales para respaldar la adaptación. Uno de ellos fue el Fondo para los PMA destinado a financiar las actividades mencionadas previamente. El otro fue el Fondo Especial de Cambio Climático orientado a solventar programas, actividades y medidas de cuatro áreas distintas: adaptación al cambio climático; transferencia de tecnología; energía, transporte, agricultura, silvicultura, industria y gestión de desechos; y diversificación económica de los países (Schipper, et al., 2008).

En esta COP también se creó el Fondo de Adaptación cuyo objetivo principal es financiar proyectos y programas específicos de adaptación en países en desarrollo que son especialmente susceptibles a los impactos negativos del cambio climático (Bueno, 2019c). Este fondo entró en funcionamiento en 2007 y se diferencia de los otros ya que "(...) es independiente de las contribuciones de los donantes: el 2% de los ingresos procedentes de



las reducciones certificadas de emisiones (RCE) en el marco del Mecanismo para un desarrollo limpio.” (Fondo de Adaptación, 2008, p. 2).

### **1.2.1.2. COP12: Programa de Trabajo de Nairobi**

Como explica Espinoza (2022), en los cinco años siguientes, se llevaron a cabo numerosos proyectos centrados en la adaptación al cambio climático. Estos proyectos fueron ejecutados tanto por países como por organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y empresas privadas, lo que generó una gran cantidad de información relevante. Como resultado de estos esfuerzos, en 2006, durante la COP12, se estableció el Programa de Trabajo de Nairobi. El propósito principal de este programa era facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias acumulados, así como también fomentar la colaboración entre las partes interesadas a través de talleres y documentos. Esto tenía como objetivo mejorar la capacidad de los países para identificar riesgos y vulnerabilidades relacionados con el cambio climático y desarrollar acciones, planes y políticas de adaptación más efectivos.

De entre las nueve áreas del Programa de Trabajo de Nairobi la sexta está específicamente orientada a la adaptación ya que tiene como propósito recopilar, examinar y difundir datos relativos a acciones y medidas, pasadas y presentes, en relación con la materia. Esto se hizo con el propósito de que gobiernos, empresas, comunidades, tomadores de decisiones y organizaciones pertinentes a nivel regional y nacional puedan aprender mutuamente para reducir su vulnerabilidad y adaptarse de manera más eficiente a los efectos del cambio climático. Si bien la eficacia de una práctica suele depender de su contexto específico (y más aún si se trabaja sobre adaptación) compartir conocimientos e información sobre estas prácticas es de gran valor, ya que permite considerarlas, replicarlas, mejorarlas y adaptarlas para satisfacer diversas necesidades, escalas y ubicaciones geográficas.

En suma, es necesario mencionar que, en el año 2007, dos eventos también dejaron una huella significativa en las negociaciones climáticas. Por un lado, se produjo la celebración de la primera Cumbre de Alto Nivel sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas, donde se propuso la construcción de un nuevo acuerdo climático mediante un proceso inclusivo. Esto marcó un importante paso hacia la creación de un marco global más sólido para abordar el cambio climático (Espinoza, 2022).

Por otro lado, la publicación del Cuarto Informe de Evaluación del IPCC reafirmó que los impactos del cambio climático son inevitables y que, asimismo, la adaptación al cambio climático es esencial. El informe también subrayó la necesidad de aumentar los esfuerzos en esta dirección para reducir la vulnerabilidad de las comunidades y los países ante los efectos del cambio climático.

### **1.2.1.3. COP13: Plan de Acción de Bali**

Como resultado de estos acontecimientos, durante la COP13 se adoptó el Plan de Acción de Bali. Este último enfatizó la necesidad de un enfoque más integral que abarcara tanto la mitigación como la adaptación al cambio climático y fijó un marco de trabajo para las negociaciones internacionales sobre cambio climático (Espinoza, 2022).

De esta manera se comenzó un proceso de construcción de un nuevo régimen climático internacional post 2012, una vez finalizado el Protocolo de Kioto. Este plan estableció las bases para las negociaciones posteriores destinadas a forjar un nuevo acuerdo global sobre cambio climático, que finalmente se materializó en el AP en 2015.

Como explica Carpenter (2008), el Plan de Acción de Bali se centró en cuatro áreas específicas (mitigación, adaptación, tecnología y financiamiento) con una mirada compartida a largo plazo, haciendo énfasis en la cooperación. En lo que respecta a la adaptación, el Plan de Acción de Bali propuso una intensificación de las acciones. Esto incluyó el foco en la cooperación internacional para respaldar la implementación de medidas urgentes en los

países, especialmente aquellos que son más vulnerables. También se centró en estrategias de gestión y reducción de riesgos, estrategias para reducir desastres y pérdidas, y en el fortalecimiento de la resiliencia a través de la diversificación de actividades. Además, se promovió la creación de sinergias entre las partes interesadas a través de la Convención para abordar de manera más efectiva los desafíos del cambio climático en términos de adaptación.

A su vez, en el ámbito de la adaptación se estableció un acuerdo para incrementar los recursos financieros destinados a evaluar las vulnerabilidades y desarrollar estrategias de respuesta con el objetivo de fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad. Esto incluyó la integración de estas medidas en los planes de desarrollo nacionales y sectoriales. Asimismo, se buscó respaldar la gestión de riesgos y estrategias de reducción de desastres, con una atención especial en los países que presentan mayor vulnerabilidad (Manso, 2008).

#### **1.2.1.4. COP16: Marco de Adaptación de Cancún**

Previa a la COP16, se dio lo que autores como Fernandez Soriano llamaron “el fracaso de Copenhague” (COP15). En 2009 el resultado de la Conferencia de las Partes fue insatisfactorio ya que el manifiesto final no fue vinculante y tampoco se dejó en claro cómo se debía proceder para llevar a cabo la reducción de emisiones de GEI. En palabras del autor, “la Cumbre concluyó con una simple declaración de intenciones” (2011, p. 40). Sin embargo, a pesar de que parecía que el mismo Protocolo de Kioto no iba a sobrevivir a la siguiente Cumbre (COP16), esto no fue así (Fernández Soriano, 2011).

En 2010, en el marco de la COP16 en Cancún, se logró que el Protocolo de Kioto continuara existiendo y además, las cuestiones relativas a la adaptación ganaron igual importancia que las referentes a la mitigación (Espinoza, 2022). Entonces, se decidió intensificar los esfuerzos relacionados con la adaptación, que según las Partes:

debería llevarse a cabo mediante un enfoque que deje las decisiones en manos de los países, tenga en cuenta las cuestiones de género y sea participativo y plenamente transparente, tomando en consideración a los grupos, las comunidades y los ecosistemas vulnerables, y debería basarse e inspirarse en los mejores datos científicos disponibles y en los conocimientos tradicionales e indígenas que corresponda, con el objetivo de integrar la adaptación en las políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes, cuando sea el caso. (p. 4)

En este contexto nació el Marco de Adaptación de Cancún que tuvo como objetivo mejorar las acciones de adaptación en los diferentes países, con el fin de reducir su vulnerabilidad y fortalecer su resiliencia, priorizando las necesidades más apremiantes de los países menos desarrollados. Además, se estableció una institucionalidad que incluye la creación del Comité de Adaptación (AC, por sus siglas en inglés). El mismo tiene como objetivo proporcionar apoyo técnico, fomentar el intercambio de conocimientos y mejores prácticas, promover sinergias entre las partes interesadas y brindar orientación sobre el acceso a los medios de implementación para la adaptación (Espinoza, 2022).

### **1.2.2. COP21: Acuerdo de París**

En 2015 se adoptó el AP en la COP21, cuyo enfoque es multidimensional y está determinado por la combinación de intereses y necesidades diversas propias de los diferentes actores que participaron en el proceso negociador. Esto marca una gran diferencia con la CMNUCC y con el posterior Protocolo de Kioto, los cuales se posicionan desde una perspectiva más limitada, particularmente respecto al rol de la adaptación (Bueno, 2019a).

El artículo 2 es de vital importancia ya que se reconoce que la necesidad actual de adaptación es sustancial y que las acciones de mitigación orientadas a limitar el aumento de la temperatura global a 2°C o incluso a 1.5°C implican una disminución en la necesidad de

esfuerzos adicionales de adaptación y, por lo tanto, en los costos relacionados con estos esfuerzos. En otras palabras, la mitigación efectiva del cambio climático contribuye a reducir la presión sobre los sistemas y recursos naturales, lo que a su vez disminuye la urgencia y la magnitud de los esfuerzos necesarios para adaptarse a los impactos del cambio climático (Bueno, 2019a).

Como explican Franchini y Maud (2022), la firma del AP sólo pudo materializarse debido a un cambio significativo en la lógica de la gobernanza climática que había prevalecido desde principios de los años 90. Este cambio implicó abandonar la búsqueda de un acuerdo vinculante con metas predefinidas para la reducción de las emisiones de GEI basado en las alertas emitidas por los informes del IPCC, también conocido como top-down. Por consiguiente, en París, la lógica cambió hacia la adopción de las NDC, las cuales representan los compromisos individuales de cada país para disminuir sus emisiones nacionales y enfrentar los impactos del cambio climático, también llamado enfoque bottom-up. A su vez, son el mecanismo principal para comunicar la adaptación (Franchini y Maud, 2022).

En este sentido, las NDCs son una obligación sólida, explícita y vinculante para todas las Partes sin distinción (Falivene Fernández, 2021a), conforme se establece en el párrafo 2 del artículo 4 del AP: “Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones” (CMNUCC, 2015, p. 3). Las NDCs deben ser revisadas y presentadas cada cinco años por cada país, esperando que durante estas revisiones quinquenales, los países aumenten sus esfuerzos en términos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, teniendo en cuenta sus capacidades y circunstancias nacionales particulares (Falivene Fernández, 2021a).

Por un lado, siguiendo lo planteado por Falivene Fernández (2021a), es crucial hacer dos aclaraciones sobre el alcance y la conceptualización de las NDCs. En primer lugar, aunque las NDCs se consideran principalmente como un instrumento de mitigación del cambio climático, el párrafo 7 del mismo artículo (4) hace referencia a los co-beneficios o beneficios secundarios de las medidas de adaptación. Por lo tanto, de alguna manera, el artículo 4.7 permite a las Partes mencionar iniciativas destinadas a abordar los impactos del cambio climático.

En segundo lugar, es importante destacar que el concepto de contribución ya había sido utilizado en CMNUCC (Bueno, 2020, en Falivene Fernández, 2021a). El término “contribución” surgió de la Decisión 1/CP.19 adoptada en la COP19 en Varsovia, la cual estableció una fecha para su presentación (primer trimestre de 2015). Posteriormente, este concepto fue retomado en la COP20 a través de la Decisión 1/CP.20, que extendió la invitación a todas las Partes para presentar una Contribución Prevista y Nacionalmente Determinada. Finalmente, después de la entrada en vigor del AP, estas presentaciones pasaron a denominarse NDC (Falivene Fernández, 2021a).

Por otro lado, es fundamental mencionar que cada país presenta sus compromisos y acciones específicas para abordar el cambio climático y contribuir a los objetivos globales de reducción de mitigación y adaptación. Estas contribuciones varían según las circunstancias y capacidades de cada nación, lo cual fue causante de extensas discusiones sobre la necesidad de guías específicas para NDCs (Bueno, 2019a).

El objetivo común para todos los países en desarrollo consistía en mantener la importancia del componente de adaptación de las NDCs, de acuerdo con su detallada descripción en el artículo 3<sup>4</sup> del Acuerdo. No obstante, las estrategias para lograr este

---

<sup>4</sup> “En sus contribuciones determinadas a nivel nacional a la respuesta mundial al cambio climático, todas las Partes habrán de realizar y comunicar los esfuerzos ambiciosos que se definen en los artículos 4, 7, 9, 10, 11 y 13 con miras a alcanzar el propósito del presente Acuerdo enunciado en su artículo 2. Los esfuerzos de todas las Partes representarán una progresión a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta la

propósito variaron considerablemente entre los países en desarrollo, lo que inicialmente provocó tensiones entre los grupos y posteriormente condujo a una división en el G77+China (Bueno, 2019a); ya que, como explica Hochstetler (2012), no era un grupo homogéneo.

A su vez, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible es fundamental lograr una implementación efectiva del Acuerdo, ya que proporciona una guía para las acciones climáticas que reducirán las emisiones y aumentarán la resiliencia frente a los impactos del cambio climático. Para garantizar su cumplimiento, el Acuerdo introdujo un innovador enfoque llamado Balance Mundial (GST, por sus siglas en inglés), mencionado en el artículo 14<sup>5</sup> del AP. Este constituye un elemento fundamental en la arquitectura climática del AP debido a su papel crucial en evaluar los avances hacia el cumplimiento de las metas y objetivos del acuerdo. Este mecanismo aborda la mitigación, adaptación, medios de implementación y apoyo, proporcionando información a las Partes para que actualicen y mejoren sus medidas, así como su colaboración (González et al., 2023).

El GST opera en ciclos de 5 años, culminando su primer ciclo en 2023. La decisión 19/CMA.1 estableció un enfoque por fases para su implementación, que abarca la recopilación y preparación de la información, la evaluación técnica y el diálogo, la conclusión y el examen de las implicancias (González et al., 2023).

Por otro lado, el artículo 7 de este Acuerdo establece la Meta Global de Adaptación (GGA, por sus siglas en inglés) al cambio climático, el cual tiene como propósito reforzar de manera significativa los esfuerzos de adaptación a nivel nacional, lo que incluye el apoyo y la cooperación a nivel internacional. De esta manera, se establece que:

---

necesidad de apoyar a las Partes que son países en desarrollo para lograr la aplicación efectiva del presente Acuerdo.” (Acuerdo de París, 2015, p. 4).

<sup>5</sup> “La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo hará periódicamente un balance de la aplicación del presente Acuerdo para determinar el avance colectivo en el cumplimiento de su propósito y de sus objetivos a largo plazo (“el balance mundial”), y lo hará de manera global y facilitadora, examinando la mitigación, la adaptación, los medios de aplicación y el apoyo, y a la luz de la equidad y de la mejor información científica disponible.” (p. 20)

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)

Respecto a las acciones de adaptación, el enfoque destaca la importancia de que los países adapten sus esfuerzos de acuerdo a sus necesidades y circunstancias nacionales. Reiterando lo mencionado en el Marco de Adaptación de Cancún, se afirma que la adaptación debe hacerse teniendo en cuenta la igualdad de género, la participación y transparencia, y debe basarse en la mejor ciencia disponible, así como en los conocimientos locales y de las comunidades indígenas. Además, es fundamental involucrar a los grupos y ecosistemas más vulnerables en este proceso (Bueno, 2019a).

En suma, se hace referencia a la atención que debe prestarse a las distintas dimensiones (locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales) ya que es un desafío mundial que incumbe a todos. En este sentido, las Partes deben reforzar su cooperación a través de distintos mecanismos, como el intercambio de información y experiencias, la prestación de asistencia a los países en desarrollo, el fortalecimiento del conocimiento científico, entre otros. También se destaca la importancia de determinar las prioridades y necesidades específicas que son relevantes para el contexto individual de cada país en desarrollo (Bueno, 2019a).

De acuerdo al artículo 7.10, las acciones y planes, junto con las prioridades y necesidades específicas, deben ser documentadas en las CAs que las Partes deben presentar ante la Convención (Falivene Fernández, 2021b). Se enfatiza que la presentación de estas comunicaciones no debe representar una carga adicional para los países en desarrollo, sino que debe contar con el respaldo internacional para su elaboración. A su vez, deben presentar ciertos elementos distintivos considerados controversiales en el proceso de negociación:



la flexibilidad del vehículo de acuerdo al artículo 7.11<sup>6</sup>; el rol de los procesos anteriores como el de los NAPs y la vinculación con las guías existentes de NAPs y CN; la necesidad o no de guías específicas para las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDCs); los elementos y estructura de la orientación; la importancia de desarrollar guías adicionales junto con el debate sobre el nivel de detalle de la orientación; los ciclos de presentación de la comunicación de adaptación y su relación con el balance mundial; el reporte de adaptación bajo el artículo 13<sup>7</sup>; los co-beneficios de adaptación que derivan en resultados de mitigación; la GGA y el apoyo a las acciones y procesos en la comunicación en forma de financiamiento, tecnología y construcción de capacidades (Bueno, 2019a, p. 22).

A su vez, el artículo 13 establece un Marco de Transparencia Reforzado para las Medidas. El propósito de este marco es proporcionar una comprensión clara de las acciones tomadas para abordar el cambio climático, de acuerdo con el objetivo establecido en el artículo 2 de la Convención. Esto incluye mejorar la transparencia y facilitar el monitoreo del progreso en relación con las contribuciones determinadas a nivel nacional de cada una de las Partes, según lo estipulado en el artículo 4 (NDC), y las medidas de adaptación adoptadas por las Partes según el artículo 7 (CA), abarcando aspectos como las mejores prácticas, las prioridades, las necesidades y las deficiencias (Desgain, 2017).

Los elementos relativos a la adaptación en el AP se encuentran también reflejados en la Decisión 1/CP.21, que representa el primer intento de planificación de la implementación bajo el Plan de Trabajo del AP en los Párrafos 41 al 46. Este proceso fue de gran importancia durante las negociaciones de la agenda del Grupo de Trabajo Ad Hoc del AP en

---

<sup>6</sup> El artículo 7.11 establece que la comunicación de estrategias de adaptación se puede incluir como una parte integral de otras comunicaciones o documentos, como las NAPs, las NDCs, las CN o en conjunto con estos. Fue elaborado por el Grupo de los 77 más China en París con el propósito de evitar imponer cargas adicionales a los países en desarrollo en lo que respecta a la presentación de informes y comunicación (Bueno, 2019a).

<sup>7</sup> El artículo 13 se refiere al marco de transparencia que tiene como fin reforzar la confianza mutua y promover una correcta aplicación del AP.

2016. El único aspecto de todo lo mencionado que se abordó explícitamente en la agenda de AP, en su cuarto punto, fue el desarrollo de pautas adicionales para la comunicación de estrategias de adaptación (Bueno, 2019a).

Sin embargo, vale la pena destacar que las negociaciones con los países desarrollados fueron desafiantes, ya que se centraron principalmente en mejorar las especificaciones relacionadas con la mitigación en las NDCs y las regulaciones del marco de transparencia. Esto explicó por qué ni siquiera los recursos de implementación se incluyeron de manera explícita en la agenda, hasta que se redefinió el ítem 8 y se abordaron los asuntos pendientes a partir de la COP22 que se celebró en Marrakech (Bueno, 2019a).

Por último, es menester mencionar que, como afirman Franchini y Maud (2022), la firma del AP no fue el final de las negociaciones climáticas internacionales. Al contrario, esto dio inicio a una serie de negociaciones relativas a la “implementación, reporte y monitoreo de las metas acordadas” (Franchini y Maud, 2022, p. 12).

### ***1.2.3. COP26: Pacto de Glasgow por el clima***

Después del histórico logro del AP, se esperaba un aumento en la ambición y el progreso en las decisiones relacionadas con la adaptación en las sucesivas COP sobre el cambio climático. Pese a que durante el período que abarca de la COP22 a la COP25 no se lograron grandes avances en esta área (Espinoza, 2022), no fue un período de estancamiento en la temática (Bueno, 2019b).

Esta etapa estuvo marcada por la compleja discusión relativa a los Mandatos de París, que giró específicamente sobre la evaluación de las estructuras organizativas relacionadas con la adaptación, así como sobre el análisis de las técnicas utilizadas en términos de ajuste y eficacia en la adaptación y el respaldo brindado. Otros elementos se sumaron a la discusión, como si dichos órganos eran el espacio adecuado, o no, para realizar recomendaciones. Además, estos mandatos estuvieron acompañados de grandes

inconvenientes de interpretación ya que fueron acordados en las últimas horas de la negociación de París (Espinoza, 2022).

Por otro lado, los debates estuvieron orientados a precisar cómo interpretar los esfuerzos de adaptación, cómo llevarlos a cabo, cómo reconocerlos, entre otras cosas. Por esta razón, las sugerencias emitidas por los comités fueron recibidas con gran escepticismo durante las negociaciones que tuvieron lugar hacia finales de 2017. La puja entre los países desarrollados por un lado, y el G77+China por el otro, provocaron que las negociaciones por estos mandatos continuaron en las tres sesiones de 2018 hasta la COP24 (Bueno, 2019a). Como explica Hochstetler (2012), uno de los puntos en común históricos más importantes entre los miembros del G77+China es la sensación de haber sido excluidos de las negociaciones globales y de la creación de las reglas para las instituciones y eventos internacionales (Espinoza, 2022).

En el marco de la COP24 se acordó el Paquete de medidas de Katowice sobre el clima. De esta manera, se cumplió con el principal objetivo de la respectiva COP, el cual era alcanzar un consenso sobre cómo implementar el AP (Pugliese, 2019). En este sentido, el Paquete de Katowice es un conjunto complejo logrado a través de debates técnicos intensos y con un compromiso político (Espinoza, 2022).

Respecto a la adaptación, como explica Bueno (2019b), el Acuerdo determinó que la CA puede estar compuesta por las prioridades, necesidades de implementación y apoyo, planes y medidas de los países. Del mismo modo, afirma que su presentación puede hacerse como un componente de otras comunicaciones o documentos.

El resultado en Katowice reafirma que el objetivo de la comunicación es aumentar la visibilidad y el perfil de la adaptación, equilibrándolo con la migración; fortalecer la acción y el apoyo a la adaptación en los países en desarrollo; contribuir al equilibrio global y fortalecer el proceso de comprensión y aprendizaje sobre las necesidades y acciones de adaptación (Bueno, 2019b). Las directrices también abarcan una revisión de las instituciones que

ofrecen respaldo para la adaptación dentro del marco del AP, la integración de la adaptación en el informe de síntesis y otros informes elaborados por la secretaría, y un proceso para explorar formas de generar un mayor respaldo para la adaptación (CMNUCC, s.f.).

Dando prioridad a los países vulnerables, la conferencia de Katowice también acordó que, a partir de ese momento, el Fondo de Adaptación, inicialmente establecido en el marco del Protocolo de Kyoto de 1997, también estaría al servicio del AP. Desde 2018 hasta 2022, el AC colaboró con el IPCC en la elaboración de orientación adicional sobre la información relacionada con la adaptación que se debe comunicar. En 2025, las Partes revisarán la orientación para la adaptación y, si es necesario, la modificarán (CMNUCC, s.f.).

Los grandes avances empezaron en la COP26, cuando comenzó el primer GST, el cual se extendió hasta la COP28 en Dubai, en 2023. Cada revisión implica un proceso de dos años que se divide en tres fases y se lleva a cabo de forma quinquenal. Estas tres etapas incluyen la recopilación y preparación de datos, la evaluación técnica de la implementación del Acuerdo y el progreso colectivo, y la deliberación de los resultados (Bueno y Falivene Fernández, 2023).

Otro dato no menor es que en 2021 se presentó el informe técnico del AC, el cual fue un primer paso para destrabar las negociaciones que se encontraban estancadas desde 2016 (Bueno y Falivene Fernández, 2023).

De esta manera, se adoptó el Pacto de Glasgow que tiene como objetivo operativizar el GGA establecido en el AP. Este Pacto busca avanzar en la implementación del GGA mediante varias medidas, incluyendo, en primer lugar, una mejor comprensión de lo que implica el GGA y cómo se puede medir y monitorear de manera efectiva. En segundo lugar, prestando atención a la aplicación de Planes Nacionales de Adaptación para ayudar a los países a planificar y llevar a cabo acciones de adaptación específicas y adecuadas a sus necesidades y circunstancias. En tercer lugar, facilitando la revisión de los avances realizados hacia el logro del GGA, lo que implica evaluar cómo los países están avanzando

en términos de fortalecer su capacidad de adaptación y reducir su vulnerabilidad al cambio climático (Bueno et al., 2022c).

El Pacto mencionado supone un esfuerzo importante para acelerar las acciones de adaptación a nivel mundial y garantizar que los países estén preparados para enfrentar los impactos del cambio climático. Además, destaca la importancia de mejorar la capacidad de adaptación y la resiliencia de las comunidades y ecosistemas en todo el mundo.

Este documento también resalta la urgencia de aumentar los flujos de financiamiento destinados a la adaptación al cambio climático. Hasta ahora, la mayoría de los fondos climáticos se han centrado principalmente en proyectos de mitigación, que se consideran inversiones más atractivas debido a su capacidad de generar retornos económicos directos. No obstante, el pacto reconoce que es fundamental que el financiamiento para la adaptación sea suficiente, predecible y provenga de diversas fuentes.

El pacto también hace hincapié en la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento para la adaptación, destacando la importancia de la participación de instituciones financieras y el sector privado como movilizadores de recursos. Esto implica que no solo los gobiernos, sino también el sector privado y las instituciones financieras, deben desempeñar un papel activo en la provisión de financiamiento para proyectos y acciones de adaptación.

Además, reconoce la importancia del desarrollo de capacidades en los países en desarrollo para que puedan planificar y ejecutar medidas de adaptación efectivas. Asimismo, enfatiza la necesidad de la transferencia de tecnología, permitiendo que los países en desarrollo accedan a tecnologías climáticamente inteligentes que los ayuden a abordar los desafíos del cambio climático.

Durante la COP26 se logró un récord en la cantidad de compromisos que los países ofrecieron al Fondo de Adaptación, alcanzando un total de \$356 millones, tres veces más que en el año anterior. Estos compromisos son significativos ya que los recursos asignados

desde el Fondo de Adaptación son en forma de donaciones, sin involucrar préstamos ni deudas para los países. A su vez, los países desarrollados se comprometieron a duplicar el financiamiento para los países en desarrollo para el año 2025. A pesar de estos avances, todavía se requiere un esfuerzo considerable para cubrir la cantidad de dinero necesaria (Espinoza, 2022).

El Pacto de Glasgow también subraya la importancia de las soluciones basadas en la naturaleza y la adaptación al cambio climático basada en ecosistemas. Mediante el mismo, más de 100 países se comprometieron a detener y revertir la deforestación y la degradación de la tierra para el año 2030, lo que representa aproximadamente el 90% de los bosques del mundo.

En resumen, el Pacto de Glasgow resalta la necesidad de financiamiento adecuado y diversificado, involucrando al sector privado y las instituciones financieras, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología como elementos esenciales para fortalecer la adaptación al cambio climático. También destaca la importancia de las soluciones basadas en la naturaleza y propone el establecimiento de un programa de trabajo para mejorar la comprensión y medición de la GGA.

Por último, a través de la decisión 7/CMA.3 de Glasgow se estableció el Programa de Trabajo Glasgow-Sharm El-Sheik (GlaSS, por sus siglas en inglés) sobre el GGA. El GlaSS trabajó en el desarrollo de indicadores, métricas y metodologías que permitan medir y reportar el progreso hacia esta meta global, lo que facilitó la planificación, implementación y revisión de las acciones de adaptación a nivel mundial. De igual manera, esta decisión tomó en cuenta una de las sugerencias del informe técnico del AC, que hacía referencia a la utilización de múltiples enfoques combinados para evaluar el avance hacia la consecución del GGA (Bueno y Falivene Fernández, 2023).

De esta manera convivieron dos procesos que se desarrollaron de manera simultánea y complementaria relacionados con la GGA. Por un lado, se llevaron a cabo las negociaciones

a través del punto de agenda de la Conferencia de las Partes del AP y, por otro, se realizaron ocho talleres en el marco del GlaSS. En el contexto de las negociaciones, se puso énfasis en la revisión de la implementación del Programa de Trabajo, específicamente en la consideración de los resultados de los cuatro talleres de 2022 y sus informes, la organización de los talleres de 2023, que abarcan aspectos como la modalidad, las temáticas y las fechas, además de la discusión sobre un marco para el GGA con el fin de lograrlo y evaluar su avance.

Este proceso estuvo marcado por algunas problemáticas relevantes como: la ausencia de expertos que dirijan las negociaciones; desaciertos en la organización y en las estructuras de los talleres; la falta de flexibilidad de las Partes que se requiere para llevar a cabo discusiones más abiertas que no entren en conflicto con los plazos del GST; las dificultades a la hora de construir confianza entre las partes producto de un escenario internacional complejo; las implicaciones políticas y metodológicas de aclarar, al menos de manera inicial, cómo se mide el progreso en la adaptación, generan una gran precaución en algunos países que optan por no acelerar las conversaciones (Bueno y Falivene Fernández, 2023).

Para dar respuesta a estos problemas, en la COP27, realizada en 2022 en Sharm el-Sheij, Egipto, se presentó una propuesta para un marco del GGA. Argentina fue quien, en representación del grupo de negociación ABU (Argentina, Brasil y Uruguay) presentó la propuesta a la cual la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC) se unió. Finalmente, también fue respaldada por el grupo G77+China (Bueno y Falivene Fernández, 2023).

El debate se materializó en dos posiciones contrapuestas. Por un lado, el G77+China apoyó la necesidad de contar con un marco que pueda ser útil en la evaluación conjunta del progreso del GGA y, por el otro, los países desarrollados, quienes se oponían. Finalmente, la Presidencia optó por un enfoque que limitaba la transparencia. Este enfoque implicó

convocar a los grupos para presentarles diversas versiones de texto, muchas de las cuales no se encontraban publicadas en el sitio web de la CMNUCC. La premisa detrás de esta estrategia era de “tómelo o déjelo” (Bueno y Falivene Fernández, 2023).

El enfoque estructurado representó una propuesta de algunos países desarrollados como una alternativa al marco. Esto también refleja que tanto países desarrollados como en desarrollo estaban de acuerdo en la necesidad de establecer alguna estructura que permita organizar lo que el GGA podría medir y evaluar en el futuro (Bueno y Falivene Fernández, 2023).

De todos modos, las posiciones contrapuestas continuarán existiendo mientras que los grupos de países desarrollados enfatizan el progreso en aspectos relacionados con la mitigación y la transparencia y, los grupos de países en desarrollo, en particular el G77+China, aboguen por la atención prioritaria a la adaptación y el financiamiento (Bueno, 2018b).



## **CAPÍTULO 2:**

### **La política exterior Argentina en materia de adaptación al cambio climático en el marco de la CMNUCC entre 2015 y 2022**

La Política Exterior Argentina (de aquí en adelante PEA) históricamente se caracterizó por ciertas tendencias profundas y significativas entre las que se pueden identificar: la postura opuesta a Estados Unidos, el aislamiento con respecto a América Latina y la relación con Europa, en especial con Gran Bretaña (Puig, 1975). Incluso, en una etapa más reciente, el gobierno dio continuidad a estas políticas, decantando por el antagonismo con Estados Unidos y la persistencia del enfoque europeísta (a pesar de las distancias comerciales) (Bueno, 2010; Reece, 2011, como se citó en Bueno, 2018a). Paralelamente, se trabajó en la construcción de una identidad centrada en el Sur, pensado como un espacio para la edificación de poder (Bueno, 2018a).

Respecto a la PEA en materia climática, siguiendo a Bueno (2017), es menester resaltar que tanto la inserción como el desarrollo de la agenda climática fue promovida por actores externos, principalmente organismos internacionales y grandes potencias, como Estados Unidos y la Unión Europea. De cualquier manera, desde la inclusión del tópico en la agenda nacional, en la década de los 90s, se observó una baja atención a la problemática ambiental por parte de la élite política argentina y una escasa demanda climática ciudadana (Bueno, 2017). Siguiendo a Franchini (2010), durante todo el período, hay una clara evidencia que respalda la idea de que no existe una preocupación genuina por el tema. En este sentido, el cambio climático es concebido como un “tema importado”, atado a las fluctuaciones de la PEA y su vinculación con las potencias que sí lo consideran un tema de relevancia.

En relación con lo antedicho, Bueno (2017) resalta que “la inserción del cambio

climático como tema de agenda tuvo más que ver con la búsqueda de prestigio internacional” (p. 45). Durante al menos la primera década, la inclusión del cambio climático en la agenda estuvo orientada hacia la obtención de reconocimiento a nivel internacional, dentro del marco de una política exterior enfocada en asociarse con actores globales prominentes. Esto demuestra por qué, con la disminución de la relevancia de estos actores en la agenda de política exterior, se desvanecieron o vieron disminuidos los temas que ellos promovieron en la agenda nacional (Bueno, 2017).

Como muestra de esta necesidad de prestigio internacional se destaca que el país organizó en dos ocasiones la COP (COP4 en 1998 y COP10 en 2004), siendo uno de los únicos 4 países que han sido sede más de una vez (junto con Alemania (4), Polonia (3) y Marruecos (2) (Bueno et al., 2020).

Como explica Franchini (2010), en las primeras décadas, el compromiso de Argentina con la adaptación fue inexistente. Mientras que la mitigación sí tuvo una cierta atención, basada en la importancia de preservar las condiciones del territorio para la producción primaria. Este fue el principal factor que guió la conducta externa del país en asuntos relacionados con el clima.

Otro elemento fundamental a tener en cuenta es la composición y actuación de la Delegación Argentina (DA)<sup>8</sup> ya que existe una conexión entre la cobertura de los temas y los intereses del Estado en relación con su política climática. Aunque una delegación extensa no necesariamente significa una mayor representación en cada uno de los puntos de la agenda climática, puede considerarse como un indicador valioso (Bueno et al., 2021a). Además, tener conocimiento de los espacios institucionales de los cuales provienen los delegados proporciona información sobre los puntos de la agenda que son de mayor interés para los Estados (Bueno et al., 2022).

---

<sup>8</sup> Los Estados parte tienen la posibilidad de designar una delegación que consta de un jefe o jefa de delegación, representantes con acreditación, representantes alternos y asesores (Bueno et al., 2022).

Desde la COP1 hasta la COP25, el tamaño promedio de la DA experimentó un crecimiento en términos generales. Sin embargo, hay ciertos elementos para identificar: en la década de los 90s, las DA en las COPs fueron numerosas, superando incluso el promedio mundial. Esta tendencia se modifica a partir del siglo XXI, ya que creció de manera inferior al promedio global (Bueno et al., 2021a).

Dentro de la DA se encuentra un subgrupo denominado equipo negociador que es fundamental mencionar ya que sin un estudio detallado del equipo negociador<sup>9</sup> y su desempeño en las negociaciones no es posible inferir las áreas de mayor interés para el Estado argentino. Entre la COP21 y la COP25, alrededor del 40% de los delegados del país, es decir, aproximadamente 79 de 196, formaron parte del equipo negociador. En este sentido, el equipo negociador argentino es proporcionalmente reducido en comparación con el conjunto total de la delegación. Sin embargo, mantuvo una cierta estabilidad durante el periodo analizado ya que varios de los negociadores participaron en múltiples COPs (Bueno et al., 2022).

Al analizar la PEA en materia climática, también deben tenerse en cuenta los discursos expresados tanto en el marco de Naciones Unidas como en el Congreso Nacional, ya que permiten identificar las posiciones de los Estados en la arena internacional y las preferencias de cada gobierno (Bueno et al., 2020). Por un lado, se observa que la gestión de Mauricio Macri desmanteló el marco discursivo de la brecha Norte-Sur en el ámbito climático y renovó la confianza en el proceso negociador internacional, destacando la responsabilidad de todos los países. El cambio climático, ya consolidado como una de las principales preocupaciones globales, se percibió como una oportunidad para demostrar el compromiso del país, con un enfoque tanto nacional como internacional en las acciones emprendidas (Bueno et al., 2020). Por otro lado, como explican Bueno et al. (2020), Alberto Fernández, buscó cerrar las

---

<sup>9</sup> “(...) subconjunto específico que tiene potestades en nombre del Estado que representa.” (Bueno et al., 2022, p.6)

brechas en un contexto particularmente marcado por la pandemia, destacando la conexión entre desarrollo sostenible, cambio climático, empleo y transición justa, sin renunciar a los principios de la Convención, y reconociendo que todos estos desafíos requieren un “compromiso colectivo”.

## **2.2. Presidencia de Mauricio Macri (2015-2019)**

La alianza que asumió en 2015 se llamó “Cambiemos” denotando lo significativo que fue el concepto de cambio en el contexto político. El énfasis en la idea de “cambio” se hizo patente en la plataforma electoral y en la práctica del poder como un elemento identitario. En este contexto, “cambio” implicó una transformación en relación con algo y/o alguien, en particular, con el kirchnerismo y su construcción política desde 2003 hasta 2015 (Bueno, 2018a).

Un gran cuestionamiento que la gestión de Macri realizó al gobierno de Fernández de Kirchner en materia climática fue que abordaba las negociaciones sobre cambio climático de manera altamente reactiva (participando del Like Minded Developing Countries (LMDC), afín a sus posiciones). La crítica radica en que mostraba una mayor preocupación por las posibles consecuencias negativas que podrían afectar a ciertas áreas, en lugar de enfocarse en contribuir activamente a la solución de la problemática global (Testa, 2019).

Es un hecho que Macri compartió con su predecesora la confianza en el multilateralismo como un enfoque para abordar los desafíos globales, y lo denominó como “el desafío más importante, más grande de la humanidad” (Casa Rosada, 2016). Sin embargo, como explican Bueno et al. (2020), hubo grandes diferencias en cómo se abordó este desafío en comparación con la administración anterior, ya que Macri pasó de una posición defensiva a una más proactiva, tanto a nivel nacional como internacional, en términos de adaptación como así también de mitigación y financiamiento (Bueno, 2018a).

A su vez, el enfoque respecto al cambio climático estuvo más relacionado con la política

exterior, ya que estuvo impulsado por la búsqueda de prestigio y la idea de reinsertarse al mundo y mostrar compromiso global. Esto concuerda con la ratificación del Acuerdo de París en 2016 y la percepción del fenómeno como un desafío global. Asimismo, se alinea con la priorización de la revisión de la NDC, por la Convención, tal como se había comprometido al adoptar el Acuerdo, una promesa que se cumplió el 17 de noviembre de 2016. Como explican Dussort y Falivene Fernández (2021), la única vinculación del tema con la política doméstica fue en el discurso del 2017, aludiendo a lo realizado para “garantizar la seguridad energética y mitigar el impacto en el cambio climático”, y a la “obligación de reducir nuestro impacto en el cambio climático, cosa que muchos argentinos sufren en primera persona, con inundaciones y sequías”.

Otro aspecto fundamental radica en la mejora del sistema de transparencia en lo que respecta a las emisiones y otros indicadores económicos y sociales a nivel nacional, los cuales son fundamentales para construir efectivas estrategias internas de adaptación. Esta mejora se realizó como una crítica a la falta de claridad en las estadísticas durante los gobiernos anteriores. En este sentido, se promovió la presentación de una contribución nacional revisada que permitiera mejorar la meta de reducción de emisiones utilizando recursos propios y verificar los datos en base a los cuales se había calculado la contribución presentada en 2015 (Bueno, 2018a).

Es menester aclarar que este proceso de construcción de una nueva imagen climática internacional se respaldó en la contribución revisada, así como también en la elaboración de nuevos inventarios y un segundo informe de actualización (Bueno, 2018a).

En lo que respecta a la participación argentina en grupos de negociación climática durante el gobierno de Cambiemos, se criticó al LMDC por varios motivos, aunque eso no impidió que Argentina lidere el G77+China en materia de adaptación. Previo a indagar en este asunto, se realizará una pequeña referencia a LMCD.

El LMDC opera dentro del G77+China y su función principal es promover posturas entre

países en desarrollo afines. Como explica Bueno (2018), la identidad sustentadora del grupo LMDC se basa en el Sur global, y es desde esa perspectiva que construye su posición. El conjunto LMDC está formado por países con diversas capacidades materiales, como China, India y naciones del Golfo, así como algunos miembros del grupo ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) de América Latina, como Bolivia, Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Cuba, entre otros. Este grupo abarca desde el principal emisor actual, China, que contribuyó con aproximadamente el 26% de las emisiones globales al año 2023, según el World Resources Institute (WRI), hasta pequeños emisores, como algunos países caribeños. En su totalidad, el LMDC es responsable del 40% de las emisiones globales y representa más de la mitad de la población mundial (Bueno, 2018a).

Durante las negociaciones de París, la posición principal del grupo LMDC fue mantener la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo establecida en la Convención. Para lograr esto, era crucial que los países desarrollados cumplieran con los compromisos previamente asumidos en cuanto a mitigación y apoyo a los países en desarrollo, evitando que el nuevo acuerdo implicara una transferencia de cargas hacia estos últimos (Bueno, 2018a).

Ahora bien, la alianza Cambiemos criticó al LMDC por sus posturas “poco colaborativas e inflexibles en las negociaciones” (Testa, 2019, p. 66). A su vez, el gobierno de Macri consideró al mencionado grupo negociador como un espacio conformado por naciones petroleras con “posiciones climáticas conservadoras” (Bueno, 2020c, p. 190), por lo que debía alejarse.

Una vez que Argentina se retiró de LMDC, se abrió la posibilidad de adherirse a otras alianzas de negociación (siempre participando del G77+China). Entre unirse a AILAC (Asociación Independiente de América Latina y el Caribe) (Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú) o aproximarse a Brasil y Uruguay, la última opción fue la elegida. Sin embargo, el abandono del G77+China fue suficiente para

explicar el acercamiento a Brasil y Uruguay y la conformación de ABU. La colaboración previa con estos países en asuntos agrícolas fue un factor que contribuyó a la formación de este grupo, además de su participación en la agenda de adaptación<sup>10</sup>. A estos elementos se suman la afinidad histórica, factores geográficos y la sintonía política entre Brasil y Argentina (Bueno, 2018a).

Sin embargo, las diferencias en la participación de cada país en las emisiones totales de GEI continuaron existiendo. Brasil, siendo el séptimo emisor global en el año 2020, representó el 3,09% de las emisiones totales, según datos del CAIT (Climate Analysis Indicators Tool), mientras que Uruguay contribuyó con sólo el 0,07% de las emisiones globales. A su vez, Argentina se posicionó en la estructura política climática internacional como un actor de peso medio en términos de sus emisiones totales y per cápita. Argentina es el vigésimo tercer emisor global de GEI, de acuerdo a los valores del 2020, del WRI,<sup>11</sup> con una contribución del 0,83% de las emisiones totales globales.

En este sentido, el grupo trabajó en la defensa de cuestiones históricamente sensibles, como su posición en el sector agrícola, y participó en debates sobre metodologías y métricas. Aunque en 2016 las posiciones comunes se centraron en áreas donde ya había consensos previos, como la agricultura y la adaptación, a partir de 2017, la cooperación se amplió para abarcar todos los temas de la agenda de implementación del AP (Bueno, 2018a).

Por un lado, es importante señalar que los tres países incorporaron elementos de adaptación en sus NDCs para la Convención, aunque con niveles de detalle distintos. En su primera CA, Argentina abordó aspectos como las circunstancias nacionales, la

---

<sup>10</sup> La colaboración entre Argentina y Uruguay en materia de adaptación se remonta a 2015 cuando Argentina lideraba el LMDC en el ámbito de adaptación. Uruguay, aunque no estaba vinculado a ningún grupo más allá del G77+China, expresó un gran interés en este tema de la agenda, lo que le permitió tener una voz reconocida, incluso actuando de manera independiente al interior del G77 (Bueno, 2020b).

<sup>11</sup>La Herramienta de Indicadores de Análisis Climático (CAIT, por sus siglas en inglés) es una herramienta de información y análisis sobre el cambio climático global desarrollada por el World Resources Institute.

vulnerabilidad y los impactos del cambio climático, así como los esfuerzos realizados y las necesidades identificadas. Siguiendo la iniciativa argentina, Uruguay también presentó su primera CA, que resultó más detallada<sup>12</sup>. Por su parte, la contribución brasileña incorporó la adaptación comprometiéndose a avanzar en su Plan Nacional de Adaptación, una medida que Argentina posteriormente adoptó. No obstante, tanto la contribución argentina como brasileña aportaron poco en términos de adaptación a la GGA establecida en el Acuerdo (Bueno, 2020a).

Por otro lado, dentro del ABU, cada país asumió la responsabilidad de liderar las negociaciones en representación del grupo en determinados temas específicos. De esta manera, Brasil encabezó las negociaciones referidas a la mitigación y la transparencia. Uruguay asumió la representación del grupo en adaptación y en cuestiones de procedimiento, mientras que Argentina lideró en el mecanismo de cumplimiento e implementación, así como en temas relacionados con el financiamiento. Esta asignación de responsabilidades se mantuvo hasta la Conferencia de Katowice de 2018 (Bueno, 2020b).

Es importante resaltar que Argentina y Uruguay fueron complementarios en cuanto a la adaptación ya que Argentina se encargó de la coordinación general del G77+China en este tema desde 2016 hasta 2018 (Bueno, 2020b). Entre 2016 y 2018, María del Pilar Bueno, como secretaria de Cambio Climático y representante del gobierno de Argentina, e Ignacio Lorenzo, como Director de Cambio Climático y representante del gobierno de Uruguay, lideraron las negociaciones en materia de adaptación en el G77+China. Este grupo de negociación tuvo un rol muy activo en ese sentido porque ambos negociadores eran expertos, muy fuertes técnicamente en el tema (M. L. Falivene Fernández, comunicación personal, 26 de febrero de 2024).

En este sentido, Argentina contribuyó a la formulación de posiciones conjuntas en el contexto de la CMNUCC y desempeñó un papel importante en la elaboración de las

---

<sup>12</sup> Debido a que incluyó el contexto, los esfuerzos de adaptación, las prioridades y las necesidades.



posiciones del grupo al nutrir las filas de coordinadores temáticos. Es relevante destacar que los cambios en la postura argentina con respecto al cambio climático a partir de 2016 no entran en conflicto con su participación en el G77+China (Bueno, 2018a).

En suma, el liderazgo argentino en asuntos de adaptación se evidenció a través de estos dos elementos mencionados. Por un lado, el papel proactivo desempeñado en el marco del grupo de negociación del G77+China en la CMNUCC, una iniciativa respaldada y defendida por los países en desarrollo que integran dicho bloque. Por otra parte, Argentina fue pionera al presentar la primera CA en su NDC revisada en 2016 y, nuevamente lideró, al ser el primer país en presentar una segunda CA, siguiendo la guía de la Decisión 9/CMA1, en el año 2020 (Falivene Fernández, 2021a). Es menester resaltar que, desde la COP20 hasta la COP24, las negociaciones fueron lideradas por la misma persona que ocupó la cartera de relaciones exteriores. Esta misma experta posteriormente asumió el rol de coordinadora líder del G77+China y copresidenta del AC. En reconocimiento al liderazgo argentino en este tema, el país también copresidió las negociaciones informales sobre pérdidas y daños, en 2012, junto con Canadá y, en 2018, con Australia (Bueno y Siégele, 2020, como se citó en Bueno et al., 2022).

A partir de 2019, Argentina dejó de desempeñar ese rol de liderazgo en el G77+China. Esa menor vehemencia en la agenda por parte de Argentina no se debe a un cambio de prioridades, sino al rol del negociador. Se produjo la transición de la coordinación de una persona a otra. No se debe a que el negociador haya enfatizado otra cuestión, sino que desempeñó un rol más pasivo en general. Se puede decir que se orientó más a cuestiones de financiamiento y al Fondo de Adaptación, pero no cambió de un tema a otro. Aquí, es donde entran en juego los distintos tipos de liderazgo ya que el rol del negociador en las negociaciones es clave (M. L. Falivene Fernández, comunicación personal, 26 de febrero de 2024).

En otro orden, durante el gobierno de Mauricio Macri se recibió la donación del Fondo

Verde del Clima. Este mecanismo, enmarcado en la CMNUCC, tiene como propósito permitir que los países desarrollados financien iniciativas dirigidas a la adaptación y mitigación del cambio climático en naciones en vías de desarrollo (Infobae, 2020). De esta manera, el Pago por Resultados por las Emisiones evitadas en el sector forestal, a partir de la implementación del mecanismo REDD+ (Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques), consistió en otorgar 82 millones de dólares al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Infobae, 2020). De este presupuesto, 4 millones de dólares fueron destinados a trabajar específicamente en adaptación, lo cual permitió aumentar el número de recursos humanos y técnicos (M. L. Falivene Fernández, comunicación personal, 26 de febrero de 2024).

Por otro lado, respecto a la DA, en este período se puede observar el desacoplamiento previamente mencionado. La COP21 es uno de los momentos de mayor disparidad entre el tamaño de la DA (23) y el promedio de las delegaciones (98). En este caso, el número de delegados fue incluso menor que en la COP20, a pesar de la importancia de la COP mencionada (negociación y adopción del AP). Esto puede encontrar los motivos en que 2015 fue un periodo de cambio político nacional debido a las elecciones desarrolladas en Argentina.

Este desacople volvió a ocurrir en 2019, aunque a la inversa ya que Argentina envió un gran número de delegados y el resto de las delegaciones menos. Esto se podría explicar por la creciente estabilización temática en la agenda política nacional, incluyendo la aprobación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global a finales de 2019 (Bueno et al., 2022).

Además, por primera vez en muchos años, un presidente argentino participó en la COP, lo que resultó en un notable aumento en la DA debido a la presencia de la comitiva presidencial (Bueno et al., 2022). En esta Conferencia, Macri no mencionó cuestiones relativas a la adaptación, aunque sí resaltó logros en el área de mitigación alcanzados

durante su gestión: la firma del AP, la creación de Parques Eólicos y ser el primer país en presentar una actualización de su NDC (Página 12, 2019).

En lo que respecta a la pertenencia institucional, por un lado, se destaca que las carteras de relaciones exteriores y de medio ambiente se mantuvieron como los espacios principales dentro de la DA. Sin embargo, a diferencia de otros países en desarrollo, en el caso argentino, la participación de la cartera de economía no fue predominante. Por otro lado, se observa la participación de representantes de otras instituciones que están fuera de las carteras nacionales que típicamente formaron parte de este espacio. Esto resalta la inclusión y el espacio que la gestión Macri dio a las organizaciones de la sociedad civil (Bueno et al., 2022).

Por último, respecto al NDC, mencionado al principio de este apartado, Argentina presentó su Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional el 1 de octubre de 2015, la cual, tras la firma del AP en diciembre del mismo año, se convirtió en la primera NDC. Con el cambio de administración presidencial a fines de 2015, se dio a conocer, en la COP22 en Marrakech, lo que actualmente se conoce como la primera NDC revisada (Falivene Fernández, 2021a).

Siguiendo a Falivene Fernández (2021a), es interesante realizar un análisis comparativo entre ambas NDC (2015 y 2016), ya que la primera refleja claramente la posición que mantuvo la administración kirchnerista desde el inicio. Se caracterizó por destacar la carga injusta que los países en desarrollo tendrían que soportar frente al cambio climático en comparación con los países desarrollados, así como los grandes esfuerzos económicos que tendrían que afrontar. Por este motivo, la primera NDC adoptó una actividad más defensiva (hasta ese momento Argentina formaba parte del LMDC). Al mismo tiempo, se enfatizaron las limitaciones de los compromisos asumidos por países en desarrollo como Argentina, que tienen una menor responsabilidad en las emisiones de gases de efecto invernadero. Esta postura, que podría ser descrita como más desafiante, se

evidencia a lo largo del documento, por ejemplo, al mencionar la importancia de evitar medidas unilaterales que puedan constituir discriminación arbitraria en el ámbito del comercio internacional, así como en el resumen final, donde se enfatiza que todo lo acordado no debe interpretarse sin considerar su impacto en la seguridad alimentaria y el principio de RCPD (Falivene Fernández, 2021a).

En contraste, la NDC revisada adoptó un tono más moderado al expresar la posición del país, y solo en la sección 3.2 se resaltan algunos elementos que hacen referencia a su condición de país en desarrollo, como el uso de los adjetivos “justa y ambiciosa” para describir la meta de la NDC, así como la presentación de ciertos datos relacionados con la contribución argentina al total de emisiones globales (Falivene Fernández, 2021a).

De las tres secciones principales que la componen, se destaca la segunda ya que presenta la primera CA<sup>13</sup>. Sin embargo, aparece en términos de “Información adicional”, incluyendo detalles sobre las circunstancias nacionales, la vulnerabilidad y los impactos del cambio climático en Argentina, así como también los esfuerzos realizados y en proceso, junto con las necesidades concretas identificadas para la adaptación en el país (Falivene Fernández, 2021a).

En suma, el gobierno de Macri desarticuló la narrativa de la disparidad entre el Norte y el Sur en temas climáticos y renovó la fe en las conversaciones a nivel internacional, destacando la importancia del multilateralismo en este proceso. Asimismo, fortaleció la transparencia en relación con las emisiones y otros aspectos económicos y sociales a nivel nacional, al tiempo que introdujo la primera CA en su NDC revisada en 2016. También se retiró del LMDC y se aproximó a Brasil y Uruguay, siempre manteniendo una posición de liderazgo en asuntos de adaptación en el G77+China. Por último, en cuanto a la DA, se observó un crecimiento del tamaño a lo largo de los años, aunque fue inferior al promedio de

---

<sup>13</sup> Recordar que este documento puede ser presentado de manera independiente o como un componente de la NDC, las CN y los PNA.

otras delegaciones y se comportó de manera irregular con picos relacionados con las circunstancias coyunturales nacionales.

### **2.3. Presidencia de Alberto Fernández (2019-2023)**

Como explica M. L. Falivene Fernández (comunicación personal, 26 de febrero de 2024), se observan ciertos cambios en el gobierno de Alberto Fernández respecto al de Mauricio Macri. Por un lado, se identifica un progreso del trabajo interáreas gracias al reconocimiento de la importancia de la transversalización de la adaptación, como es así en el caso del GNCC (Gabinete Nacional de Cambio Climático). Por otro lado, discursivamente, Macri atendió más las cuestiones de mitigación, dejando que la adaptación apareciera como un anexo. En cambio, con la gestión de Fernández, la adaptación pasó a ser el centro de la agenda.

Sin embargo, en lo que refiere a estos dos gobiernos, son más las continuidades que las rupturas, porque técnicamente el trabajo se profundizó (M.L. Falivene Fernández, comunicación personal, 26 de febrero de 2024). Un ejemplo claro es el segundo Plan Nacional de Mitigación y Adaptación, el cual, si se compara con el primer Plan que se publicó en 2019 (después de que se sancione la ley), conlleva un diagnóstico más profundo técnicamente y más exhaustivo en colaboración con las provincias y con otros actores de la sociedad civil (M.L. Falivene Fernández, comunicación personal, 26 de febrero de 2024). Lo cual se analizará con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

En términos de similitudes también se observa una misma perspectiva sobre el compromiso multilateral en la implementación del AP. Esto contrasta con las gestiones previas a la de Macri, las cuales se centraban principalmente en los países desarrollados durante las negociaciones del Acuerdo (Bueno et al., 2020). Además, en el discurso climático de Fernández, se observó un enfoque nacional-internacional (en continuidad con el de Macri). El presidente argentino mencionó el AP y el compromiso argentino con la agenda

ambiental y climática, especialmente en relación con la transición justa de las fuerzas laborales (Bueno et al., 2020).

Alberto Fernández recurrió a la retórica de las RCPD para mencionar los compromisos de los países desarrollados en términos de financiamiento, tecnología y fortalecimiento de capacidades. Además, hizo referencia al principio de transición justa, presente en el AP, el cual implica una gradualidad en los esfuerzos dirigidos hacia la productividad y competitividad económica, así como hacia el desarrollo integral y sostenible (Bueno et al., 2020).

En este sentido, el discurso de Alberto Fernández buscó un enfoque intermedio al reconocer las responsabilidades diferenciadas de los países desarrollados en la provisión de apoyo para avanzar en la adaptación al cambio climático, pero, al mismo tiempo, sostuvo que las soluciones ante la problemática ambiental demandan un “compromiso colectivo para lograr la pronta y efectiva implementación del Acuerdo de París”. Por lo tanto, se podría interpretar que la acción climática no se limita exclusivamente a un solo grupo de actores (Bueno et al., 2020).

Como explican Dussort y Falivene Fernández (2021), la agenda climática de adaptación de Fernández se interpreta en función de la política interna (a diferencia de Macri que es en relación a su política exterior). Durante su gestión, la adaptación se plantea como central para su pensamiento (M. L. Falivene Fernández, comunicación personal, 26 de febrero de 2024). Aunque también aborda temas como la mitigación y financiamiento al cambio climático junto a otros asuntos relacionados, como la necesaria implementación de la Ley de bosques, la eliminación de basurales a cielo abierto, la promoción de ciudades sustentables y el impulso de la producción agroecológica de alimentos. Además, en el discurso también se observa una conexión con la política exterior con especial foco en la región de América Latina. Además, en el discurso de 2021, se hace referencia a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), principalmente en el contexto de la distribución de

vacunas a precios accesibles durante la pandemia de COVID-19 (Dussort y Falivene Fernández, 2021).

Respecto a la participación argentina en grupos de negociación climática durante la gestión de Alberto Fernández, el país mantuvo su posición cercana al G77+China (Pugley, 2021). También formó parte del bloque negociador ABU (al igual que en el gobierno de Mauricio Macri) (Bueno et al., 2020), compartiendo una posición conjunta con Brasil y Uruguay en diversos temas, entre los cuales se destacan: el respaldo al apoyo financiero para las iniciativas de acción climática en los países en desarrollo, y la apuesta al fortalecimiento de la agenda de adaptación y a la asignación de fondos específicos para abordar las pérdidas y daños causados por el cambio climático (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina, 2022). Estas fueron posturas defendidas en las COPs desarrolladas durante la gestión de Fernández, durante las cuales Argentina lideró este bloque.

El liderazgo argentino en materia climática en América Latina también estuvo presente. Previo a la COP26, el gobierno de Argentina convocó al Diálogo de Alto Nivel sobre Acción Climática en las Américas. Este evento virtual se extendió por un día, con el propósito de discutir el compromiso de la región para intensificar la acción climática y lograr una posición unificada. Durante esta reunión, los gobiernos coincidieron en la necesidad de obtener un mayor financiamiento de los países desarrollados orientados a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Asimismo, solicitaron a sus acreedores una reducción de sus deudas soberanas, las cuales se vieron incrementadas en el contexto de la pandemia de covid-19, a cambio de implementar metas climáticas más ambiciosas (Koop, 2021). Lo cual está directamente ligado a la aplicación de medidas de adaptación. Sin embargo, contrario a lo que se esperaría como resultado de la actuación conjunta del ABU en las CMNUCCs,<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> A pesar de que los países latinoamericanos comparten una afinidad considerable entre los miembros de las Naciones Unidas, la región no cuenta con una voz unificada en el contexto de las negociaciones

Brasil y Uruguay no formaron parte de este evento.

“No hay una crisis ecológica ajena a la crisis social y ajena a la necesidad de replantear los pilares de la arquitectura financiera internacional. Necesitamos financiamiento y nuevas reglas para que la transición sea justa”, expresó Alberto Fernández, en la inauguración del encuentro, sobre su solicitud de incentivos para la acción climática (como se citó en Koop, 2021). En este sentido, la petición de reducción de las deudas soberanas y de mayor financiamiento se centra en la necesidad de asignar más atención y recursos a las medidas de adaptación al cambio climático. Como explica Selwin Hart, existe una “imperiosa necesidad de que los países desarrollados financien la adaptación al cambio climático para salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en los países que se enfrentan a las peores consecuencias de tal cambio climático.” (Organización de Naciones Unidas, s.f., párr. 1).

Dado que Argentina es vulnerable a una variedad de impactos climáticos, que van desde sequías y olas de calor hasta inundaciones y deslizamientos de tierra (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020), es comprensible que el gobierno argentino subraye la importancia de abordar estos desafíos de manera adecuada.

Otro espacio en el que Argentina se destacó durante el gobierno de Fernández fue en la Cumbre de Líderes sobre el Clima del año 2021. Durante esta reunión y en el contexto de las negociaciones para la reestructuración de la deuda argentina con el Club de París y el Fondo Monetario Internacional (FMI), Fernández destacó la relación entre la deuda externa argentina, la exportación de recursos naturales, la conservación de bienes y servicios ecosistémicos y las acciones dirigidas a abordar las causas (mitigación) y consecuencias (adaptación) del cambio climático (Girardin, 2021).

En la COP27, Argentina también desempeñó un rol fundamental. Como explica Nicolini

---

internacionales sobre el cambio climático. Esto se debe a una fragmentación en varios grupos de negociación, como el G77, GRULAC, ALBA o AILAC (Koop, 2021).



(2022), la DA llegó con tres reclamos concretos: uno de ellos fue que se preste mayor atención a la agenda de adaptación. Se sostenía que la asignación de fondos no debía centrarse únicamente en la mitigación de GEI, una agenda que se alinea con los intereses de los países desarrollados. Argentina presionó para que estos fondos también se destinen a iniciativas que incluyan desde la preparación de infraestructura para enfrentar inundaciones hasta la construcción de espacios verdes para disminuir los efectos de las olas de calor en las ciudades (Nicolini, 2022).

Sin embargo, como explican Bueno et al. (2021), desde 2019, la adaptación no se abordó de manera armoniosa en las agendas de las COP y los órganos subsidiarios. Esto se debe a una marcada fragmentación del tema, con una fuerte presencia técnica del AC, que agrupó gran parte de los mandatos desde la reunión de Katowice. Otro factor que se sumó es que las discusiones sobre la adaptación ocurrían en distintos espacios y con equipos reducidos de países en desarrollo.

Más allá de esta situación, Argentina mantuvo la postura de que la adaptación es una prioridad en su política, considerándose a sí misma como un país en desarrollo. En este sentido, es fundamental resaltar que, en diciembre de 2020, Argentina presentó su Segunda NDC, la cual es más ambiciosa que la primera (Bueno et al., 2020). La misma tuvo una posterior revisión en octubre de 2021. Cabe aclarar que la única modificación que se le hace al documento presentado en 2020 es la actualización de la meta de emisiones netas de Argentina al 2030 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020). En la misma se desarrolló la segunda CA, la cual será detallada en el siguiente capítulo.

A través de la Segunda NDC, se reforzó el compromiso de aumentar las capacidades de adaptación de las comunidades a las consecuencias negativas del cambio climático, especialmente aquellas más vulnerables. Todo esto se realizó bajo la perspectiva de contribuir al desarrollo sostenible, de construir una sociedad más equitativa, justa y solidaria, y de lograr una respuesta al cambio climático que sea adecuada y compatible con los

objetivos establecidos en el AP (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina, 2020).

De esta manera, la gestión de Fernández buscó avanzar en la acción climática mediante un enfoque integrado que involucre acciones de mitigación, adaptación y promoción de diálogos para la provisión de medios de implementación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina, 2020).

Por último, al momento de estudiar la PEA de Fernández en materia de adaptación al cambio climático, debe tenerse en cuenta la pandemia de covid-19. De acuerdo al informe presentado por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (2020), el impacto del covid-19 en Argentina, especialmente en lo que respecta a las relaciones internacionales y el futuro de la política exterior, reflejó un escenario desfavorable. Como explican Franchini y Maud (2022), la crisis de salud global desencadenada por la pandemia de covid-19 dejó entrever la interdependencia de los asuntos a nivel mundial. Se resaltaron aspectos que van desde el impacto de la pandemia en la generación de residuos hasta sus posibles repercusiones en la conciencia colectiva acerca del destino compartido de la humanidad.

En suma, durante la gestión de Alberto Fernández, la adaptación ocupó un rol central en su agenda climática y dio especial atención a la transversalidad de la misma, priorizando el trabajo interarea. Defendió el compromiso multilateral en la implementación del AP y desarrolló un rol de liderazgo tanto en el marco de América Latina (Diálogo de Alto Nivel sobre Acción Climática en las Américas y Cumbre de Líderes sobre el Clima) como en las COPs, donde propuso lineamientos claros. Por último, la administración de Fernández buscó impulsar la acción climática a través de un enfoque integrado que abarque medidas de mitigación, adaptación y fomento de diálogos para asegurar los medios de implementación necesarios.

No obstante, las dificultades continúan a la orden del día. Como explican Bueno et al.

(2021), para que la posición nacional sea coherente, Argentina debe finalizar su planificación nacional de adaptación e ingresar en un ciclo de implementación y seguimiento. De esta manera, cualquier avance a nivel internacional fortalecería las acciones a nivel nacional. En este contexto, el país debería avanzar en el diseño de indicadores cualitativos y cuantitativos para evaluar el progreso en los tres componentes de la GGA, en conjunto con la meta cualitativa incluida en la segunda CA.

## CAPÍTULO 3

### **Acciones, políticas y medidas de adaptación al cambio climático del Estado Argentino**

Las acciones, políticas y medidas de adaptación al cambio climático emergieron de una estructura burocrática, así como también de ciertos instrumentos jurídicos y de planificación. A través de la implementación de estas medidas, el Estado pretendió consolidar la conciencia ambiental compartida, reducir las emisiones de GEI y proporcionar recursos para lograr los objetivos de desarrollo sostenible establecidos en la agenda 2030 (Portal oficial del Estado argentino, s.f.).

Como se mencionó en el capítulo anterior, la manera en que se asumió la agenda de adaptación en el país reflejó, en cierta medida, patrones internacionales. De esta forma, la estructura burocrática, así como también los instrumentos jurídicos y normativos y de políticas públicas climáticas, experimentaron cambios en consonancia con las transformaciones en el contexto internacional mencionadas en el primer capítulo. Estos cambios, como explican Falivene Fernández y Kurt Kiessling (2023), estuvieron acompañados por una evolución en las percepciones de los actores nacionales sobre la relevancia del tema en momentos específicos. Desde los primeros años se priorizaron con mayor énfasis las cuestiones relacionadas con la mitigación e, incluso, hasta la actualidad se puede observar un desbalance con respecto a las medidas de adaptación (Falivene Fernández, 2021a). Sin embargo, como explica Magrin (2015), fue fundamental abordar el cambio climático de manera integral ya que se debe fusionar y vincular la adaptación al cambio climático con otras políticas climáticas, como la mitigación, las acciones de desarrollo y la gestión del riesgo de desastres.

Dado que la adaptación al cambio climático es principalmente un fenómeno local, a

diferencia de la mitigación que tiene alcance global, las acciones, políticas y medidas para lograrla se centraron en enfoques esencialmente locales. En respuesta a los impactos asociados al cambio climático, emergieron estrategias diversas a nivel local. Es evidente que la capacidad de adaptación dependió de cada caso específico, es decir, de cómo cada sistema humano y social, así como cada sistema natural, respondió a los estímulos o impactos del cambio climático. En este sentido, el objetivo fue reducir el daño causado y aprovechar las oportunidades locales. Las estrategias de adaptación no existieron de forma aislada, sino que se desarrollaron en el contexto de cambios demográficos, culturales y económicos, así como en un escenario de transformaciones en tecnologías de la información, la atención de las autoridades y la practicidad y flexibilidad de las respuestas (Iglesias Darriba, 2020).

### **3.1. Estructura burocrática**

Como explican Falivene Fernández y Kiessling (2023), y como se mencionó en el primer capítulo, en la década de los 90s, la estructura institucional ambiental internacional en general, y argentina en particular, estaba en sus primeras etapas. En 1991 se estableció la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, la cual cambió su denominación en 1996 a Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible. No obstante, esta entidad no contaba con una agenda específica sobre el clima y menos sobre adaptación, sino que estaba más orientada a promover mecanismos de mercado para abordar los desafíos relacionados con el Desarrollo Sostenible (Falivene Fernández y Kiessling, 2023).

A su vez, debe mencionarse al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), creado en 1990 y situado por la Ley General del Ambiente como eje del ordenamiento ambiental del país (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, s.f.). Este funge como el organismo permanente encargado de la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre Nación, provincias y

CABA (Gobierno Nacional de Argentina, s.f.).

Hacia el final de la década de los 90s y en los primeros años del 2000, la entidad encargada de la incipiente política climática experimentó varios cambios tanto en su denominación como en su ubicación. No fue hasta el año 2003 que se creó la Unidad de Cambio Climático, la cual se estableció en respuesta a la necesidad de contar con un sector especializado dedicado a alcanzar los objetivos de la CMNUCC (Falivene Fernández y Kiessling, 2023).

Recién en el año 2007, esta unidad fue transformada en la Dirección de Cambio Climático. Las responsabilidades de esta Dirección estuvieron principalmente centradas en el área de mitigación, dejando de lado la adaptación. Posteriormente, se llegó a un momento de cierta estabilidad institucional en la materia, sin cambios sustanciales hasta el año 2015 (Falivene Fernández y Kiessling, 2023).

Con la firma y posterior ratificación del AP (explicado en el primer capítulo) y con el cambio de gobierno a nivel nacional en 2015 (desarrollado en el segundo capítulo), la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable fue elevada a la categoría de Ministerio. En este proceso, se estableció una Secretaría, una Subsecretaría y una Dirección Nacional con competencias específicas en la materia (Falivene Fernández, 2021a). Además, ese mismo año, se instituyó una Dirección de Adaptación para abordar las necesidades en esta materia identificadas en la NDC revisada (para el año 2022, esta entidad fue elevada al nivel de Coordinación de Adaptación) (Falivene Fernández y Kiessling, 2023).

No obstante, en 2018, debido a la crisis económica que enfrentaba Argentina (Campeni, 2019), se produjo la reducción del rango del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable a Secretaría (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible), quedando bajo la jurisdicción de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación Argentina, lo cual simbólicamente puede significar un menor interés en los temas ambientales (Campeni, 2019; Falivene Fernández y Kiessling, 2023). Este proceso se revirtió en 2019, con la

reinstalación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Falivene Fernández y Kiessling, 2023).

Otro hito institucional significativo fue la conformación del GNCC mediante el decreto 891/2016 en 2016, durante la gestión de Macri, diseñado para la implementación de la primera NDC, y posteriormente institucionalizado a través de la Ley 27520 en 2019, que será explicada en el próximo apartado. El GNCC tiene como fin diseñar políticas públicas consensuadas, con una mirada estratégica en reducir las emisiones de GEI y generar respuestas conjuntas para la adaptación de sectores y actores en situación de vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático. A su vez, está conformado por un órgano colegiado liderado por el Jefe de Gabinete de Ministros y cuatro instancias de trabajo, estas son: las Reuniones de Ministros, las Mesas de Puntos Focales, las Mesas de Articulación Provincial y las Mesas Ampliadas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina, 2022)

El rol fundamental del GNCC es coordinar la ejecución del PNAyMCC, así como de todas las políticas públicas vinculadas con la aplicación de las disposiciones contempladas en esta ley y sus normativas complementarias. Para lograr este fin, busca la coordinación entre las distintas áreas de gobierno de la Administración pública nacional, el COFEMA y distintos actores de la sociedad civil (Ley 27520, 2019).

Como explicó Cabandié (2020), quien fue ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación durante el gobierno de Alberto Fernández, el rol del GNCC fue de suma importancia en la elaboración de la Segunda NDC, mencionada en el segundo capítulo. El GNCC se convirtió en el espacio formal de colaboración interinstitucional para la formulación y el diseño de políticas públicas relacionadas con el cambio climático, facilitando la coordinación estratégica entre diversas áreas del gobierno nacional, gobiernos subnacionales y actores de la sociedad civil.

Es menester mencionar que, a su vez, la creación del GNCC posibilitó la integración

de esfuerzos para la formulación de una política climática nacional que involucrase a todos los ministerios, no limitándose únicamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En este contexto, se evidenció una clara conexión entre el progreso en términos institucionales y el proceso de fortalecimiento de la gobernanza climática nacional (Falivene Fernández y Kiessling, 2023).

Por otro lado, es importante destacar la creación del Consejo Asesor por parte de la Ley 27520 en 2019. Este es un órgano consultivo y permanente cuya función es brindar asistencia y asesoramiento en la formulación de políticas públicas relacionadas con esta Ley. El mismo está conformado por científicos, universidades, ONGs, comunidades y pueblos originarios, partidos políticos, sindicatos y el sector empresario. En este sentido, tanto el GNCC como el Consejo Asesor representaron mecanismos claves que ejercieron influencia en el funcionamiento de las estructuras burocráticas existentes y contribuyeron a enriquecer el diseño, la implementación y el monitoreo de las políticas climáticas en el país (Falivene Fernández y Kiessling, 2023).

A su vez, desde el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, se consideró fundamental garantizar la participación ciudadana para asistir y asesorar en la elaboración de las políticas públicas de cambio climático en todo el territorio nacional y priorizar las necesidades de los grupos sociales más vulnerables a los impactos climáticos (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina, 2022). Por este motivo, existe un mecanismo de participación ciudadana e institucional que fue diseñado por la Coordinación Técnica Administrativa del GNCC, con el propósito de incluir las diversas sugerencias, comentarios y visiones de la sociedad civil en la política climática de la Argentina (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina, 2022).

El mecanismo es abierto para todas las organizaciones civiles, redes de organizaciones, federaciones, sindicatos, universidades y académicos/as, grupos temáticos y todas aquellas organizaciones de jóvenes que deseen brindar sus aportes al diseño de la



política climática nacional coordinada a través del Gabinete. El objetivo es generar un canal de participación abierto y constante entre el Gabinete Nacional de Cambio Climático y la sociedad civil, que permita dar a conocer sus visiones, comentarios, prioridades, sugerencias y aportes para el diseño y ejecución de las políticas de Estado (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina, 2022).

En suma, se pudo identificar una relación entre la creación de estructuras burocráticas y la consolidación de la gobernanza climática en Argentina (Falivene Fernández y Kiessling, 2023). Este proceso comenzó gradual y lentamente, sin grandes avances en materia climática y menos aún en la temática de adaptación. Sin embargo, se fue progresando hasta lograr la reinstauración del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la creación del GNCC, el Consejo Asesor y la Coordinación Técnica Administrativa del GNCC en 2019. Este proceso refleja la voluntad y el esfuerzo por fortalecer las capacidades institucionales y coordinar acciones a nivel gubernamental para abordar de manera más efectiva los desafíos del cambio climático. La creación y el fortalecimiento de estas estructuras burocráticas fueron pasos fundamentales para respaldar la implementación de políticas climáticas más integrales y coordinadas en el país (Falivene Fernández y Kiessling, 2023).

### **3.2. Instrumentos normativos y jurídicos**

Este apartado pretende dar cuenta de un conjunto de instrumentos normativos y jurídicos que abordaron la preservación del medio ambiente, los cuales sirvieron como herramientas durante las gestiones tanto de Mauricio Macri como de Alberto Fernández. En primer lugar, conforme con el artículo 41 de la Constitución Nacional, debe mencionarse que

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de

recomponer, según lo establezca la ley (1994).

Esta preocupación por el medio ambiente se reflejó también en las leyes que abordaron los presupuestos mínimos ambientales, los cuales fueron definidos por la Ley General del Ambiente 25675 como “toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental.” (2002, art 6). Siendo Argentina un país federal, el Estado Nacional sólo pudo promulgar normativas generales uniformes para todo el territorio (Iglesias Darriba, 2020), imponiendo obligaciones a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Sin embargo, considerando la importancia de abordar localmente la problemática climática en función de las realidades específicas en el territorio, también les otorgó a las provincias y a CABA la facultad de promulgar normas que complementen la Ley, con el objetivo de establecer una protección ambiental que sea más amplia, pero nunca inferior, a los presupuestos mínimos establecidos por la normativa nacional (Cundari et al., 2021a). Para el año 2021, 12 leyes de presupuestos mínimos fueron sancionadas (Falivene Fernández, 2021a).

Las mencionadas normas no hicieron alusiones directas y claras sobre el tópico, sino que abordaron aspectos que indirectamente promovieron mecanismos de adaptación al medio ambiente, como por ejemplo la Ley General del Ambiente (Ley 25675) la cual subrayó la importancia de mantener el equilibrio y la dinámica de los sistemas ecológicos, así como de preservar la diversidad biológica, como objetivos fundamentales de la política ambiental nacional. La Ley de Bosques Nativos (Ley 26.331), por su lado, enfatizó la necesidad de mejorar y preservar los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos para el beneficio de la sociedad (Cundari et al., 2021b), siendo la única que (hasta la Ley 27520) se acercó más a las medidas de adaptación, aunque haciendo un foco más cercano en la mitigación.

Recién la Ley 27520 de 2019 reconoció la importancia de tomar medidas para la

adaptación al cambio climático, conocida como la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. Dos de los tres objetivos de la misma, establecidos en su artículo 2, están vinculados con la adaptación. Por un lado, el inciso a) se refiere a “Establecer las estrategias, medidas, políticas e instrumentos relativos al estudio del impacto, la vulnerabilidad y las actividades de adaptación al Cambio Climático que puedan garantizar el desarrollo humano y de los ecosistemas” (Falivene Fernández, 2021b). En esencia, este objetivo se resume en los conceptos de “vulnerabilidad y adaptación”, que son reconocidos por los acuerdos internacionales sobre cambio climático. Al respecto, la consideración de la vulnerabilidad es particularmente relevante en el contexto de un país como el nuestro (Iglesias Darriba, 2020). Por otro lado, el inciso c) busca “Reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante el Cambio Climático, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios” (Falivene Fernández, 2021b).

El capítulo 2 de la referida norma jurídica versa sobre el GNCC y el Consejo Asesor mencionados en el apartado anterior. Mientras que el capítulo 3 está orientado al PNAyMCC y los Planes de Respuesta mencionados en el siguiente apartado (Ley 27520).

A su vez, en su capítulo 4, la Ley también define medidas y acciones mínimas de adaptación relacionadas con modelos hidrometeorológicos, la salud humana, el patrimonio hídrico, la gestión integral de riesgos, la cartografía de zonas más vulnerables, un programa de manejo costero, la planificación del ordenamiento territorial, la soberanía alimentaria y la evaluación de sistemas glaciares y periglaciares (Falivene Fernández, 2021b).

Respecto a los principios que se deben tener en cuenta al momento de llevar adelante las políticas públicas en materia de adaptación al cambio climático, la Ley establece que deben ser los siguientes: responsabilidades comunes pero diferenciadas (lo que se corresponde con el principio defendido por el G77+China, grupo del cual Argentina formó parte, como se mencionó en los capítulos anteriores), transversalidad del Cambio Climático en las políticas de Estado, priorización de los grupos sociales más vulnerables y

logro de una complementariedad entre las medidas de adaptación y mitigación.

Sin embargo, el cumplimiento de esta Ley se enfrentó a dos grandes obstáculos que Falivene Fernández (comunicación personal, 26 de febrero de 2024) reconoció. En primer lugar, el presupuesto fue un gran problema ya que la Ley no estableció ningún tipo de mecanismo que asigne un mínimo de financiamiento, como sí lo hicieron la Ley de Bosques Nativos o la Ley de Manejo de Fuego. Eso se buscó, pero no se logró. Por este motivo, se dependió de la buena voluntad de la cooperación internacional para mantener la estructura de gobierno, o de la discrecionalidad de las partidas domésticas. La falta de fondos con criterios claros atentó contra la posibilidad de tener un flujo constante y definido de recursos, si bien no impidió que la nación pudiera destinar recursos al tópico.

En segundo lugar, otro obstáculo fue el escaso conocimiento que se tiene sobre qué es la adaptación y por qué es importante. Falivene Fernández (comunicación personal, 26 de febrero de 2024), explicó la dificultad a la que se enfrentaron los expertos al momento de coordinar el trabajo con otras áreas del gobierno nacional ya que no se podía avanzar en la aplicación de la Ley sin que se entienda cómo aplicarla o por qué es importante hacerlo. Esta falta de conocimiento se extendió más allá de los empleados gubernamentales ya que fue la misma sociedad argentina la que presentó una gran ignorancia sobre las necesidades de adaptación (Falivene Fernández, comunicación personal, 26 de febrero de 2024).

En gran medida, la falta de conciencia ambiental en el país se atribuyó a la deficiente educación ambiental, donde el Estado Argentino posee al menos una responsabilidad parcial. Esta situación resulta en una escasa o nula demanda social hacia el Estado para la implementación de medidas ambientales. Por consiguiente, el Estado comparte la responsabilidad por la falta de conciencia ambiental de la sociedad, ya que desempeña un papel crucial en la educación y sensibilización ecológica de la población. No sólo debe establecer regulaciones ambientales sólidas, sino también implementar políticas y programas educativos que promuevan la comprensión de la importancia del medio ambiente

y fomenten prácticas sostenibles.

### **3.3. Instrumentos de políticas públicas**

Como explica Falivene Fernández (2021a), durante la década del '90 y los primeros años del 2000, las políticas públicas que hoy podrían ser catalogadas como políticas de adaptación estaban mayormente asociadas a la Gestión Integral del Riesgo (GIR). El enfoque estaba puesto en el riesgo-amenaza, con el objetivo de abordar los desastres y fortalecer la capacidad de respuesta ante los mismos. Es decir, se priorizaba la identificación y gestión de las amenazas y los riesgos, sin poner tanto énfasis en las capacidades de adaptación de las comunidades o sistemas frente a cambios climáticos o ambientales (Falivene Fernández, 2021a). Sin embargo, una mejor comprensión de los riesgos climáticos llevó a un aumento en la experiencia en materia de adaptación. Como resultado, se comenzaron a diseñar medidas de adaptación más proactivas; lo cual también se corresponde con la tendencia mundial explicada en el primer capítulo.

Siguiendo lo planteado por Falivene Fernández (2021b), se puede identificar un conjunto de instrumentos de políticas públicas orientados a la adaptación al cambio climático que estuvieron vigentes durante el periodo estudiado en este trabajo de investigación (2015-2022). En primer lugar, el Sistema Federal de Emergencias (1996-2016) es un ejemplo de ello ya que, si bien no menciona explícitamente a la adaptación, sí plantea como objetivo “reducir la pérdida de vidas humanas, los daños materiales y las perturbaciones sociales y económicas causadas por fenómenos de origen natural o antrópico” (Infoleg, 1999). En segundo lugar, el Manual de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático para la gestión y planificación local (2015) fue una herramienta de gestión para los tomadores de decisiones con el fin de promover políticas de adaptación (Falivene Fernández, 2021b).

Luego, en 2016, se creó el Sistema Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y Protección Civil cuyo propósito fue unificar las actividades y coordinar la

operatividad de las entidades gubernamentales a nivel nacional, provincial y municipal, junto con las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, con el fin de reforzar y mejorar las iniciativas dirigidas a la disminución de riesgos, la gestión de crisis y el proceso de recuperación (Ley 27287). Aunque tampoco se haga mención directa de la adaptación (y si a la mitigación), fue abordada indirectamente al trabajar la gestión del riesgo, su recuperación y la vulnerabilidad.

A su vez, también a partir del año 2016, durante la gestión de Mauricio Macri, se observó una diversificación de las políticas de adaptación hacia otros sectores más allá del agropecuario gracias a la publicación de siete planes de acción sectoriales (los cuales luego fueron incluidos en el PNAyMCC). De estos, cinco desarrollaron el componente de adaptación, ya sea mediante diagnósticos y/o la propuesta de medidas. Los sectores involucrados fueron salud, agro, bosques, industria e infraestructura; ejemplo de ello es el Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático (2017), el cual mencionó directamente a la adaptación como ámbito al cual corresponden dos de los objetivos específicos: “reducir la vulnerabilidad de los bosques nativos frente al cambio climático mediante el fortalecimiento de sus estructuras y de las comunidades locales asociadas a los bosques nativos, mediante el fortalecimiento de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y la revalorización de sus saberes ancestrales” (2017, p. 10). En el mismo año surgió el Sistema Nacional de Mapas de Riesgo frente al Cambio Climático (mencionado en el siguiente apartado).

A su vez, el Plan de Acción de Salud y Cambio Climático, creado en 2019, propuso medidas de adaptación como “fortalecer el sistema de salud ante olas de calor” y “de frío” (p. 10). Ese mismo año se crearon también el Plan de Acción Nacional de Infraestructura y Cambio Climático y el Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático, los cuales establecieron medidas de adaptación como “mejorar o relocalizar infraestructuras en riesgo” (p. 15) y “Manejo sustentable de agroecosistemas para promover la resiliencia de los

sistemas productivos” (p. 20) respectivamente.

La mayoría de estos planes mencionaron la adaptación como un objetivo o como parte de la visión del sector para el año 2030. Algunos la incorporan en la sección de diagnóstico, y cuatro de ellos proponen medidas específicas (salud, agro, bosques, industria). Finalmente, solo uno de los planes realizó un análisis más detallado para la implementación, el de salud (Falivene Fernández, 2021b).

También entre los años 2018 y 2023 funcionó el Plan Nacional para la Reducción de Riesgos de Desastres, el cual buscó “incorporar los efectos reales o esperados del cambio climático a la gestión integral del riesgo de desastres” (s.f., p. 52), con el objetivo de “reducir el riesgo y promover la adaptación” (s.f., p. 51). Luego, en el año 2020 se creó el Proyecto de Adaptación al Cambio Climático en ciudades y ecosistemas vulnerables del Río Uruguay, el cual planteó como una de sus principales acciones la “adaptación asociada a ecosistemas y áreas naturales protegidas” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, s.f.). Además, se estableció que fuese financiado por el Fondo de Adaptación (desarrollado en el primer capítulo). Sin embargo, hasta la actualidad, este proyecto no ha sido implementado (M. L. Falivene Fernández, comunicación personal, 26 de febrero de 2024).

A su vez, cabe explicar con más detalle cuatro instrumentos de políticas públicas que serán mencionados a continuación:

En primer lugar, respecto al PNAyMCC, es menester resaltar que el mismo fue presentado hacia el final del período bajo estudio, en 2019, hacia finales de la gestión de Mauricio Macri, para luego ser actualizado en 2022, durante el gobierno de Alberto Fernández. El mismo, instaurado gracias a la Ley 27520, mencionada anteriormente, sintetiza las políticas del país para limitar las emisiones de GEI y generar respuestas coordinadas que adapten a los territorios, ecosistemas, sectores y comunidades vulnerables frente a los impactos del cambio climático (Gobierno Nacional de Argentina). Se mencionan: la evaluación de impactos y capacidad de adaptación; la identificación de puntos vulnerables

y medidas de adaptación; el análisis del clima, vulnerabilidad y tendencias socioeconómicas y ambientales; y el fortalecimiento de los sistemas de observación y monitoreo hidrometeorológico (Falivene Fernández, 2021b).

El mencionado Plan es el principal instrumento de política pública en materia climática que tiene el país, además de la Ley. En su elaboración participaron todos los ministerios nacionales, a través de Reuniones de Ministros de la Mesas de Puntos Focales del GNCC<sup>15</sup>. Las 24 jurisdicciones, por medio de la Mesa de Articulación Provincial del GNCC, con aportes enfocados principalmente en el componente de adaptación y las prioridades de desarrollo regionales. También representantes de la comunidad científica, organizaciones ambientales, universidades y entidades académicas, entidades empresariales, partidos políticos, sindicatos y pueblos originarios, a través de la Mesa Ampliada y del Consejo Asesor Externo del GNCC (Gobierno Nacional de Argentina, s.f.).

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 y su actualización. A su vez, el Plan tiene dos metas, una de adaptación y otra de mitigación. La primera está orientada a construir capacidades, fortalecer la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático, en los distintos gobiernos locales y sectores, a través de medidas que prioricen a las comunidades y los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, y que incorporen el enfoque de género y la equidad intergeneracional. Mientras que la segunda busca que no se exceda la emisión neta de 349 MtCO<sub>2e</sub> para 2030, cuyo objetivo se aplica de manera transversal a todos los sectores de la economía (Gobierno Nacional de Argentina, s.f.).

Las metas de adaptación al 2030 mencionadas en el PNAyMCC son 34 en total, entre ellas se puede mencionar:

---

<sup>15</sup> Creado en 2016.



**Tabla 1: Principales metas de adaptación del PNAyMCC**

<b>Metas</b>
Aumentar la proporción de la población interesada e informada sobre el cambio climático, y mejorar la percepción sobre la importancia de las medidas de adaptación
Aumentar las medidas de adaptación que evidencian co-beneficios con la mitigación de GEI
Disminuir la vulnerabilidad en las dimensiones: institucional, agua, energía, salud, agricultura, vivienda, industria y turismo
Mejorar y aumentar las medidas de adaptación de comunidades y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, enfoque de género y enfoque intergeneracional

Fuente: elaboración propia en base a PNAyMCC

A su vez, el PNAyMCC está estructurado en cuatro enfoques transversales, cuatro líneas instrumentales y seis líneas estratégicas. Cada una de ellas será ejecutada a través de 250 medidas a cargo de las distintas carteras del Poder Ejecutivo Nacional (Gobierno Nacional de Argentina, s.f.). Las líneas estratégicas mencionadas contienen líneas de acción en base a las cuales se agrupan las medidas por temática particular. A continuación, se mencionan las correspondientes con la adaptación al cambio climático:

**Tabla 2: Estructura del PNAyMCC correspondiente a la adaptación al cambio climático**

<b>Enfoques transversales</b>	<b>Líneas instrumentales</b>	<b>Líneas estratégicas</b>	<b>Líneas de acción</b>	<b>Medidas</b>
Género y diversidad	Acción para el empoderamiento o climático	Gestión sostenible de sistemas alimentarios y bosques	Conservación de suelos, eficiencia y diversificación de la producción, Gestión de riesgos climáticos agroforestales y pesqueros, entre otros	Promover la rotación de cultivos, mejorar el acceso al agua y el manejo hídrico, promover instrumentos de gestión del riesgo, entre otros

Gestión integral del riesgo	Financiamiento para la transición	Movilidad sostenible	Adaptación de la infraestructura y la operación del transporte al cambio climático y jerarquización de las vías navegables	Incorporar infraestructura fluvio marítima de transporte resiliente, evaluar los impactos del cambio climático en los sistemas de transporte, entre otros
Salud	Fortalecimiento institucional	Territorios sostenibles y resilientes	Herramientas para la gestión de residuos y efluentes, infraestructuras y equipamiento sostenibles, entre otros	Mejorar las condiciones laborales de los/as trabajadores/as recuperadores, promover proyectos de infraestructura verde y azul en contexto urbano, entre otros
Transición laboral justa	Investigación, desarrollo e innovación	Transición energética	Desarrollo de capacidades tecnológicas nacionales, eficiencia energética, resiliencia del sistema energético, entre otros	Desarrollar la cadena de valor de energías renovables, mejorar el sistema de transmisión eléctrica considerando los escenarios futuros de cambio climático, entre otros
		Transición productiva	Desarrollo de cadenas de valor nacional, diseño sostenible e innovación de procesos, resiliencia	Mejorar la eficiencia hídrica en industrias, sensibilizar a los y las turistas sobre cambio climático, entre

			productiva, entre otros	otros
--	--	--	----------------------------	-------

Fuente: elaboración propia en base a PNAyMCC

En segundo lugar, el artículo 20 de la Ley 27520 mencionada en el apartado anterior, dio origen a los Planes de Respuesta, incluidos además en el PNAyMCC. Los mismos se definen como los planes elaborados por cada provincia y CABA para adaptarse y mitigar los efectos del cambio climático (Cundari, 2021). Además de nacer de un enfoque participativo, los requisitos establecidos proporcionan un marco estructurado para guiar la elaboración de políticas climáticas a nivel provincial, promoviendo una acción más coordinada y efectiva en respuesta al cambio climático (Bueno et al., 2021b). De acuerdo al artículo 20, los Planes de respuesta al cambio climático deben incluir, sobre la jurisdicción respectiva, elementos como

la línea de base y el patrón de emisiones de gases de efecto invernadero; el diagnóstico y análisis de impactos, vulnerabilidad y capacidad de adaptación considerando los escenarios actuales y futuros del cambio climático; una meta cuantitativa de emisiones de gases de efecto invernadero vinculada con los esfuerzos necesarios en materia de mitigación y una meta cualitativa y/o cuantitativa vinculada a los esfuerzos necesarios en materia de adaptación; las medidas de mitigación y adaptación necesarias para lograr el cumplimiento de las metas de mitigación y adaptación. (Ley 27520, 2019).

Como se mencionó anteriormente, el PNAyMCC incluyó los Planes de Respuesta. Lo mismo fue logrado estableciendo por ejemplo metas a la adaptación que versaron sobre los mismos, como “Aumentar la cantidad de planes de respuesta y sectoriales que tienen un análisis de riesgo climático, medidas de adaptación y un sistema de monitoreo” (p. 181); o también en medidas como “Apoyar a las provincias y a CABA en el desarrollo de sus espacios de gobernanza y participación para la formulación de planes de respuesta subnacionales” (p. 220).

Aunque los planes locales de adaptación y mitigación debían incluir los elementos

mínimos mencionados, también es crucial que los legisladores provinciales consideren la integración de otros instrumentos en sus leyes locales para reforzar las políticas de adaptación y mitigación. Estos instrumentos debían ser compatibles con las prioridades sociales, económicas y de desarrollo propias de cada jurisdicción (Cundari et al., 2021a).

En ciertas localidades ya existían normas y disposiciones climáticas como en CABA, por un lado, la Ley 3871 de 2011, llamada "Ley de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático", cuyo propósito fue definir las medidas, herramientas y tácticas apropiadas para adaptarse y mitigar los efectos del cambio climático. Por otro lado, previo a la sanción de la Ley 27520 y la creación de los Planes de Respuesta, la provincia de Santa Fe ya contaba con la Estrategia Provincial de Cambio Climático (agosto de 2019). Dicha Estrategia estableció que el Ministerio de Ambiente de la provincia debía actuar como impulsor y coordinador, mientras que la ejecución directa de las acciones de adaptación y mitigación correspondía a los organismos provinciales competentes (Cundari et al., 2021a).

Sin embargo, los mencionados Planes de Respuesta promovieron una coordinación del nivel subnacional para con el nivel nacional. Por este motivo es que los Planes marcaron un punto de inflexión en la formulación de políticas y estrategias climáticas a nivel provincial y nacional. Ejemplo de ello es la provincia de Santa Fe, donde el Plan mencionado se compone de un Plan Provincial de Mitigación y un Plan Provincial de Adaptación, cuyas medidas debían ser implementadas dentro de los doce meses posteriores a la promulgación de la Ley. En cuanto a las medidas de adaptación, se definieron medidas y acciones para fortalecer la capacidad de los sistemas humanos y naturales para enfrentar los impactos del cambio climático. Se resaltó la especificación de plazos concretos para la implementación del Plan, lo que representó una regulación complementaria más estricta en comparación con la ausencia de tales plazos en la legislación nacional (Cundari et al., 2021a).

No obstante, como explica Falivene Fernández (comunicación personal, 26 de febrero de 2024), para diciembre de 2023, fecha en la que se vencía el plazo establecido, no

se presentó ningún Plan de Respuesta, lo que deja entrever la falta de voluntad política en la materia.

En tercer lugar, durante la gestión de Mauricio Macri se creó el Sistema de Mapas de Riesgo del Cambio Climático (SIMARCC), el cual es una herramienta interactiva encargada de detectar las amenazas derivadas del cambio climático, como inundaciones, sequías, aumento del nivel del mar y eventos climáticos extremos. El SIMARCC permite definir políticas públicas y acciones de adaptación aplicables a programas, planes sectoriales, actividades de prevención y planificación de la inversión (SIMARCC, s.f.). Los mapas generados identifican las comunidades y ecosistemas con mayor grado de vulnerabilidad socioambiental, por lo que permiten guiar a los tomadores de decisiones tanto públicos como privados.

Esta herramienta puso en primera plana a la adaptación, lo cual guarda relación con lo afirmado por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible de ese período, Bregman, quien sostuvo que “para Argentina, la primera prioridad no es desatender la mitigación, pero tenemos que poner por encima la adaptación porque atiende a la vulnerabilidad” (Comunicarse, 2017).

En cuarto y último lugar, se deben mencionar las NDCs. Para expertos como Falivene Fernández (comunicación personal, 26 de febrero de 2024) y como se mencionó en el capítulo anterior, la NDC es considerada una herramienta de comunicación que informa los progresos del país en el cumplimiento de los objetivos de la Convención. Sin embargo, también es un instrumento que sirve como referencia fundamental para establecer las bases necesarias en el diseño de políticas públicas relacionadas con el tema del cambio climático (Falivene Fernández, 2021a).

Como se explicó en el capítulo anterior, durante la gestión de Alberto Fernandez, en 2020, se presentó la segunda NDC. En la misma se incluyó la segunda CA, mediante la cual se enunció un Objetivo Nacional relativo a la Adaptación, que contribuyó a la GGA del

artículo 7 del AP. El propósito de esta CA fue informar y resaltar los avances y logros alcanzados en materia de adaptación en el país, así como también los esfuerzos de adaptación de la República Argentina para que sean reconocidos a nivel global. Además, identificó obstáculos, necesidades de respaldo financiero, especialmente en forma de donaciones para la adaptación, transferencia de tecnología y fortalecimiento de capacidades, con el fin de avanzar en la implementación de medidas prioritarias. También se hizo mención explícita al Plan Nacional de Adaptación, detallando los objetivos y medidas propuestas, así como las acciones de monitoreo y evaluación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

Para cumplir con el Objetivo Nacional relativo a la Adaptación, se identificaron 35 medidas de adaptación prioritarias en siete sectores del país para abordar diversas vulnerabilidades territoriales, socioeconómicas y ambientales frente al cambio climático (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020). Estas medidas también tuvieron en cuenta la perspectiva de género y diversidad, gracias a que la segunda CA brindó una categorización de medidas de adaptación conforme a su impacto sobre las brechas de género. Así, se pudieron identificar las desigualdades que el cambio climático profundiza y desarrollar medidas para reducirlas y, eventualmente, eliminarlas (Gobierno Nacional de Argentina, s.f.).

A su vez, contribuyeron a otros marcos normativos internacionales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de Lucha contra la Desertificación, el Marco de Sendai y la Convención de Ramsar sobre los Humedales de Importancia Internacional. Es importante destacar que varias de estas medidas prioritarias podían generar beneficios adicionales en términos de mitigación del cambio climático (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

Para concluir, es crucial diseñar tanto los Planes de Respuesta como el Plan Nacional de Adaptación de manera que puedan interactuar entre sí, mostrando resultados

concretos y medibles, así como articularlos con el SIMARCC. Además, tener en cuenta a las NDCs y las CAs es fundamental ya que al proporcionar objetivos y metas específicas, así como medidas concretas, sirven como una guía importante para orientar la formulación e implementación de políticas a nivel nacional y subnacional.

## Conclusiones

A lo largo de los capítulos de esta tesina, se comprobó la hipótesis en la que se sustenta el trabajo. De acuerdo con la misma, la política argentina estuvo caracterizada por una pugna entre una política doméstica de adaptación de escasa relevancia, influenciada por tendencias externas, y una política exterior que adoptó una posición de adaptación en la CMNUCC de alto impacto.

El desafío planteado por el cambio climático es un hecho y los efectos del mismo representan una amenaza para la supervivencia de los ecosistemas, las especies y, por ende, la forma de vida de las sociedades que dependen de ellos. En este sentido, la necesidad de adaptación, que implica la reducción de riesgos y la vulnerabilidad climática, es cada vez mayor. Por este motivo, la comunidad internacional orientó sus esfuerzos a enfrentar el fenómeno del cambio climático, logrando consolidarse una amplia y compleja estructura institucional e instrumental. La conformación de la CMNUCC, impulsada por los informes del IPCC, es la gran muestra de ello.

A pesar de que en los primeros años la atención estuvo puesta más en la mitigación que en la adaptación, eso se ha ido modificando. Algunos de los logros que dan cuenta de ello son los Acuerdos de Marrakech (que dieron origen a los NAPs y a fondos como el Fondo de Adaptación), el Programa de Trabajo de Nairobi, el Plan de Acción de Bali y el Marco de Adaptación de Cancún. De todos modos, la gran transformación se produjo con la firma del AP ya que implicó un cambio en la lógica de la gobernanza climática, adoptando un enfoque bottom-up y conformando las NDCs. Además, se reconoció la vital importancia que tiene la adaptación, estableciendo la GGA, las CAs y reforzando de manera significativa los esfuerzos de adaptación a nivel nacional.



Sin embargo, la firma del AP no fue el fin de las negociaciones climáticas internacionales sino que dio inicio a una serie de negociaciones relativas a cómo interpretar los esfuerzos de adaptación, cómo llevarlos a cabo y cómo reconocerlos.

A pesar de las dificultades mencionadas, en este período post AP se lograron avances como el Paquete de medidas de Katowice, así como también se adoptó el Pacto de Glasgow. Este último supuso un esfuerzo importante para acelerar las acciones de adaptación a nivel mundial y garantizar que los países estén preparados para enfrentar los impactos del cambio climático.

El Estado Argentino también dirigió su atención hacia la adaptación al cambio climático, tanto en su Política Exterior como en sus estrategias internas. Por un lado, respecto a la PEA en materia climática, en sus primeros años, esta estuvo orientada a la mitigación, dejando a la adaptación como un “anexo” a la misma. Esto se fue modificando y ya durante la gestión de Mauricio Macri, el país lideró las negociaciones del G77+China en materia de adaptación al mismo tiempo que fue pionero al presentar la primera CA en su NDC revisada en 2016. A su vez, el gobierno de Macri desafió la narrativa de disparidad entre el Norte y el Sur en asuntos climáticos que manifestaba el gobierno de Kirchner, revitalizando la confianza en las conversaciones a nivel internacional y resaltando la importancia del multilateralismo en este proceso. Además, optó por retirarse del LMDC y establecer relaciones más estrechas con Brasil y Uruguay.

Respecto a la gestión de Alberto Fernández, la adaptación cobró aún más importancia y se convirtió en un elemento central de su agenda climática, otorgándole especial atención a su transversalidad y priorizando el trabajo intersectorial. A pesar de que, desde 2019, la adaptación no se abordó de manera armoniosa en las agendas de las COP y los órganos subsidiarios, Argentina mantuvo la postura de que la adaptación era una prioridad en su política, considerándose a sí misma como un país en desarrollo. Fernández defendió el compromiso multilateral en la implementación del AP y desempeñó un papel de

liderazgo tanto a nivel regional, participando en el Diálogo de Alto Nivel sobre Acción Climática en las Américas y la Cumbre de Líderes sobre el Clima, como en las COPs, donde propuso líneas directrices claras.

Por otro lado, en el ámbito doméstico, la forma en que se abordó la agenda interna de adaptación reflejó los patrones internacionales. La estructura burocrática y los instrumentos jurídicos y normativos, así como también las políticas públicas relacionadas con el clima, experimentaron cambios que estuvieron alineados con las transformaciones en el contexto internacional. Fue un proceso gradual y lento, pero que reflejó la voluntad y el esfuerzo por fortalecer las capacidades institucionales y coordinar acciones a nivel gubernamental para abordar de manera más efectiva los desafíos del cambio climático.

En este sentido, se identificaron modificaciones en la estructura burocrática que acompañaron este proceso. Se produjo la reinstauración del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la creación del GNCC, el Consejo Asesor y la Coordinación Técnica Administrativa del GNCC en 2019. Así como también se observaron avances en materia jurídica y normativa que van desde el artículo 41 de la Constitución Nacional Argentina, pasando por la Ley General del Ambiente 25675, llegando hasta la Ley 27520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, de la cual dos de los tres objetivos que establece en su artículo 2, están vinculados con la adaptación.

Además, la Ley 27520 dio origen a dos planes muy importantes en materia de adaptación al cambio climático: el Plan Nacional de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y los Planes de Respuesta. Los mismos permitieron sintetizar las políticas argentinas orientadas a limitar las emisiones de GEI y generar respuestas coordinadas a nivel nacional y provincial. Por su parte, los Planes de Respuesta no lograron los resultados propuestos ya que para diciembre de 2023 (fecha en la que se vencía el plazo establecido), ninguno fue presentado. Sin embargo, el SIMARCC sí fue una herramienta exitosa ya que logró poner en primera plana a la adaptación. Lo mismo sucedió con los NDCs, ya que tanto

la primera como la segunda lograron incorporar elementos de adaptación, específicamente las CAs (siendo la segunda más completa que la primera).

En suma, el desafío planteado por la adaptación al cambio climático está establecido en la agenda pública tanto a niveles multilaterales como nacionales y provinciales. Más allá de la atención que Argentina le otorga a la adaptación, el país enfrenta el desafío de consolidar la importancia de la temática en su agenda política interna para fortalecer la coherencia entre las posturas internacionales en la CMNUCC y la política nacional.

## Referencias

- Acuerdo de París. 12 de diciembre de 2015.  
[https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)
- Barton, J. R. (2009). Adaptación al cambio climático en la planificación de ciudades-regiones. *Revista de Geografía Norte Grande*, (43), 5-30.
- Biagini, B. y Dobardzic, S. (2011). *Acceso a los recursos del Fondo Especial para el Cambio Climático*. Fondo para el Medio Ambiente Mundial.  
[https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/SCCF\\_SPANISH\\_1.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/SCCF_SPANISH_1.pdf)
- Bueno, M. del P. (2016). El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional? *Relaciones Internacionales de la UNAM*, (33), 75-95.
- Bueno, M. del P. (2017). Política Climática Exterior Argentina en el contexto del cambio ambiental global (1990-2015). En M. G. Günther y R. A. Gutierrez (eds.) *La política del ambiente en América Latina. Una aproximación desde el cambio ambiental global* (pp. 37-70). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Bueno, M. del P. (2018a). Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015-2017. *Colombia Internacional*, (96), 115-145. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/10.7440/colombiaint96.2018.05>
- Bueno, M. del P. (2018b). El proceso de implementación del Acuerdo de París (2016-2018): la posición de los países en desarrollo en materia de adaptación al cambio climático. *Anuario en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata*, 1-11
- Bueno, M. del P. (2019a). Adaptación en el Plan de Trabajo del Acuerdo de París 2016 a 2018. En M. del P. Bueno (Ed), *El Acuerdo de París y su implementación. De Francia a Marruecos 2016-2018* (pp. 20-43). Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Plata.

Bueno, M. del P. (2019b). *Adaptación*. Informe COP24, Katowice. Sustentabilidad sin fronteras.

<https://static1.squarespace.com/static/5c409a405417fc579a5ccd4f/t/5fc0ec034f98375720014c3f/1606478890537/INFORME-COP24-1.pdf>

Bueno, M. del P. (2019c). *El Fondo de Adaptación*. Informe COP24, Katowice. Sustentabilidad sin fronteras.

<https://static1.squarespace.com/static/5c409a405417fc579a5ccd4f/t/5fc0ec034f98375720014c3f/1606478890537/INFORME-COP24-1.pdf>

Bueno, M. del P. (2020a). Identity-based cooperation in the multilateral negotiations on climate change: the Group of 77 and China. *Latin America in times of global environmental change*, 57-73.

Bueno, M. del P. (2020b). La cooperación climática sudamericana: Ampliando los márgenes de negociación multilateral (2016-2018). En: Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI: ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos? *Universidad Nacional de Rosario*.

Bueno, M. del P. (2020c). Algunas aproximaciones a la política climática de Cambiemos (2015-2019). En: Iglesias, E. y Lucca, J. B., *La persistencia de la Argentina de Cambiemos*. Universidad Nacional de Rosario.

<https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/d07cb340-3518-4e17-949b-126a7fbd8163/content>

Bueno, M. del P., Gonzalez, J. H., Kiessling, C. y Yamin, P. (2020). *Discursos y cosmovisiones climáticas argentinas en la Asamblea General (1992 a 2020)*. Arg 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. (2021a). *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., Falivene Fernández, M. L. y González, J. H. (2021b). *Planes y normas climáticas subnacionales en Argentina: el caso de Santa Fe*. Arg. 1.5°. <https://arg1punto5.com/wp-content/uploads/2023/07/Informe-de-politica-6.pdf>

Bueno, M. del P., Pacheco, A., Ellinger, P. y Laguzzi, V. (2021c). *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](https://wwfar.awsassets.panda.org/downloads/aaca_cop26_oportunidad_para_argentina.pdf)

Bueno, M. del P., Yamin, P. Y. 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.

Bueno, M. del P. y Falivene Fernández, M. L. (2023). *El marco del Objetivo Mundial de Adaptación como modo de evaluar el progreso y de promover acción y apoyo a largo plazo*. Arg 1.5°. <https://unr.edu.ar/wp-content/uploads/2023/05/ARG.-1.5.-Informe-tecnico-GGA.pdf>

Campeni, S. (23 de diciembre de 2019). *Gestión ambiental del gobierno de Mauricio Macri*. Agencia Joven de Noticias. <http://agenciajovendenoticias.org/medio-ambiente/gestion-ambiental-del-gobierno-de-mauricio-macri/>

Carpenter, C. (2008). El plan de acción de Bali: los temas principales en las negociaciones sobre el cambio climático. *Ruta de Bali*, 123.

Casa Rosada. (2016, 20 de septiembre). Discurso del Presidente de la Nación Mauricio Macri en la 71° Asamblea General de las Naciones Unidas, Sala de la Asamblea General, Nueva York. [Nota de prensa]. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/37344-discurso-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-en-la-71-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-sala-de-la-asamblea-general-nueva-york>

Casa Rosada. (2021, 22 de abril). Discurso del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la Cumbre de Líderes sobre el Clima. [Nota de prensa]. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/47699-discurso-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-en-la-cumbre-de-lideres-sobre-el-clima>

Comunicarse. (3 de octubre de 2017). *Argentina tendrá un Sistema de Mapas de Riesgo del Cambio Climático*. <https://www.comunicarseweb.com/noticia/argentina-tendra-un-sistema-de-mapas-de-riesgo-d-el-cambio-climatico>

Conde Álvarez, C. y Saldaña Zorrilla, S. (2007). Cambio climático en América Latina y el Caribe: Impactos, vulnerabilidad y adaptación. *Ambiente y desarrollo*, 23 (2), 23-30.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. (2020). Estudio del impacto de la pandemia covid-19 en las relaciones internacionales y la política exterior argentina. *Documentos de trabajo n° 105*. <https://www.cari.org.ar/pdf/dt105.pdf>

Constitución de la Nación Argentina [Const]. Art. 41. 22 de agosto de 1994 (Argentina).

Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 9 de mayo, 1992 <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (2001). *Comunicaciones relacionadas a los países menos adelantados*. <https://unfccc.int/resource/docs/spanish/sbi/01114s.pdf>

Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. (2019). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre la tercera parte de su primer período de sesiones, celebrada en Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018*. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2018\\_03a01S.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2018_03a01S.pdf)

Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. (s.f.). *El Acuerdo de París*. <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/el-acuerdo-de-paris>

Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. (s.f.). *¿Qué significa adaptación al cambio climático y resiliencia al clima?*  
<https://unfccc.int/es/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/que-significa-adaptacion-al-cambio-climatico-y-resiliencia-al-clima>

Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. (s.f.). Planificación y prácticas para la adaptación. *Las nueve áreas de trabajo del Programa de Trabajo de Nairobi*. [https://unfccc.int/sites/default/files/nwpleaflet\\_6\\_es.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/nwpleaflet_6_es.pdf)

Cundari, A. (2021). La regulación del Cambio Climático a la luz de las leyes de presupuestos mínimos ambientales: herramientas de mitigación y adaptación, gobernanza, financiamiento y principios aplicables. *Revista Difusiones*, 20, 2(1), 183-193.  
<http://ediciones.ucse.edu.ar/ojsucse/index.php/difusiones/article/view/350/483>

Cundari, A., Diedrich, M. y Villares, M. (2021a). *Regulación climática en CABA, Santa Fe y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur: análisis comparativo del abordaje normativo local*. Arg. 1.5°. <https://arg1punto5.com/wp-content/uploads/2023/07/Informe-de-politica-7.pdf>

Cundari, A., Diedrich, M. y Villares, M. (2021b). *Cambio Climático en las leyes de presupuestos mínimos ambientales: herramientas de mitigación y adaptación, gobernanza y financiamiento*. Arg. 1.5°. [https://unr.edu.ar/wp-content/uploads/2022/03/b85f6\\_ARG-1.5o-Informe-de-poli%CC%81tica-nro.3.pdf](https://unr.edu.ar/wp-content/uploads/2022/03/b85f6_ARG-1.5o-Informe-de-poli%CC%81tica-nro.3.pdf)

Desgain, D. (2017). *Marcos de Transparencia y Notificación en el Acuerdo de París* [Diapositiva de PowerPoint]. Taller del Grupo Regional América Latina y el Caribe de la Alianza para Transparencia en el Acuerdo de París. [https://transparency-partnership.net/sites/default/files/u2620/2\\_marcos\\_de\\_transparencia\\_y\\_notificacion\\_en\\_el\\_acuerdo\\_de\\_paris\\_denis\\_desgain\\_unep\\_0.pdf](https://transparency-partnership.net/sites/default/files/u2620/2_marcos_de_transparencia_y_notificacion_en_el_acuerdo_de_paris_denis_desgain_unep_0.pdf)



Díaz Cordero, G. (2012). Cambio climático. *Ciencia y Sociedad*, Vol. 27, N.º 2, 227-240.

Dussort, M. N. y Falivene Fernández, M. L. (2021). *El abordaje del cambio climático en los discursos presidenciales de apertura de sesiones anuales en el Congreso argentino (1992-2021)*. Arg. 1.5º.

[https://unr.edu.ar/wp-content/uploads/2022/03/70cfa\\_ARG-1.5o-Informe-de-poli%CC%81tica-nro.-4.pdf](https://unr.edu.ar/wp-content/uploads/2022/03/70cfa_ARG-1.5o-Informe-de-poli%CC%81tica-nro.-4.pdf)

Espinoza, X. L. (2022). Adaptación al cambio climático: Acuerdo de París. *The Climate Project. Cuadernos de estudio*, nº4. <https://www.climatereality.lat/cop27/adaptacion-al-cambio-climatico-articulo-7-del-acuerdo-de-paris/>

Falivene Fernández, M. L. (2021a). La Política de adaptación al cambio climático en Argentina. Desafíos post Acuerdo de París y ley 27.520. *Difusiones*, 20, 163-182. <http://revistas.ucse.edu.ar/ojsucse/index.php/difusiones/issue/view/42/13>

Falivene Fernández, M. L. (2021b). *Hacia la construcción de políticas subnacionales de adaptación al cambio climático en Argentina: análisis del caso de la provincia de Santa Fe, período 2001 al 2020*. [Tesis de Maestría, FLACSO]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/19321/2/TFLACSO-2021%20MLFF.pdf>

Falivene Fernández, M. L., y Kiessling, C. K. (2023). *Evolución y transformaciones en las estructuras burocráticas para el abordaje de la política climática argentina (1992-2022)*. Arg. 1.5º. <https://arg1punto5.com/wp-content/uploads/2023/07/Informe-de-politica-11.pdf>

Fernandez Soriano, A. (2011). De Copenhague a Cancún. La urgencia de salvar al planeta y la emergencia de una nueva ética. *Dilemata*, 6, 39–45. <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/90>

Franchini, M. (2010). Argentina en la dinámica global del cambio climático. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires. <https://cdsa.aacademica.org/000-036/808.pdf>

Franchini, M., Viola, E. y Barros Platiau, A. F. (2017). Los desafíos del antropoceno: de la política ambiental internacional hacia la gobernanza global. *Revista Ambiente y Sociedad*, vol. 20 (3), 177 - 202. <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC214V2022017>

Franchini, M. y Mauad, A. C. E. (2022). La gobernanza ambiental global tras el Acuerdo de París y los ods: crisis ambiental, pandemia y conflicto geopolítico sistémico. *Desafíos*, 34 (1), 1-28. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11880>

Girardin, L. O. (2021). Deuda externa, ambiente y cambio climático: Una discusión sin resolver que lleva más tiempo de lo que parece. *Voces en el Fénix*, 11 (83), 86-95. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/deuda-externa-ambiente-y-cambio-climatico-una-discusion-sin-resolver-que-lleva-mas-tiempo-de-lo-que-parece/>

Gobierno Nacional de Argentina. (s.f.). *Acción Climática*. <https://www.argentina.gob.ar/gabinete-nacional-de-cambio-climatico/accion-climatica>

Gobierno Nacional de Argentina. (s.f.). *Acuerdo de París*. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/acuerdo-de-paris>

Gobierno Nacional de Argentina. (s.f.). *Comisiones del COFEMA*. <https://www.argentina.gob.ar/cofema/comisiones>

Gobierno Nacional de Argentina. (s.f.). *Gabinete Nacional de Cambio Climático*.

Gobierno Nacional de Argentina. (s.f.). *Género y Diversidad*. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/gabinete-nacional-de-cambio-climatico/generos-y-diversidad>

Gobierno Nacional de Argentina. (s.f.). *Reportes Internacionales*. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/internacionales>

Gobierno Nacional de Argentina. (s.f.). *Esquema de Gobernanza*.

Gobierno Nacional de Argentina. (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>

González, J. H., Coloma, M. F., Dicósimo, E., Elias, G., Falleo, M. E., Fouquet, A., Klin, S., Wilson, M. y Zazzarini, S. B. (2023). *Cambio climático y análisis de las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC) en el marco del balance mundial.* Instituto de Relaciones Internacionales (IRI).

Hochstetler, K. (2012). "The G-77, BASIC, and global climate governance: a new era in multilateral environmental negotiations". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 55, N° SPE, pp. 53-69.

Iglesias Darriba, C. (2020). *Cambio climático: Cuáles son los tres grandes objetivos de la Ley 27.520. Y cómo cumplirlos sin dejar de desarrollarnos.* SAIJ. <http://www.saij.gob.ar/claudio-iglesias-darriba-cambio-climatico-cuales-son-tres-grandes-objetivos-ley-27520-como-cumplirlos-sin-dejar-desarrollarnos-dacf200114-2020-06-05/123456789-0abc-defg4110-02fcanirtcod?&o=2&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema/Bienestar%20social/pol%EDticas%20sociales%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B25%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%E1tica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=24>

Infobae. (2020, 10 de noviembre). El Gobierno obtuvo financiamiento por políticas públicas de las gestiones de Cristina Kirchner continuadas por Mauricio Macri. <https://www.infobae.com/politica/2020/11/10/el-gobierno-obtuvo-financiamiento-por-politicas-publicas-de-las-gestiones-de-cristina-kirchner-continuadas-por-mauricio-macri/>

Infoleg. (1999). Sistema federal de emergencias. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60916/norma.htm>

Intergovernmental Panel on Climate Change. (s.f.). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>

Intergovernmental Panel on Climate Change. (1998). Principles Governing IPCC Work. <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/09/ipcc-principles.pdf>

Intergovernmental Panel on Climate Change. (2018). Anexo I: Glosario [Matthews J.B.R. (ed.)]. En: *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* [Masson-Delmotte V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor y T. Waterfield (eds.)]. Prensa de la Universidad de Cambridge.

[https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/10/SR15\\_Glossary\\_spanish.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/10/SR15_Glossary_spanish.pdf)

Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022) Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGIII\\_FullReport.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_FullReport.pdf)

Kiessling, C. K. (2018). Internalización del principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas: interpretaciones desde la sociedad civil brasileña. *Letras Verdes*, (25), pp. 8-28. <https://doi.org/10.17141/letrasverdes.25.2019.3663>

Koop, F. (2021). América Latina de cara a la COP26. *Análisis Carolina*, 26.

Ley 24295 de 1994. Apruébase la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 11 de enero de 1994.

Ley 25675 de 2002. Ley General del Ambiente. 6 de noviembre de 2002.

Ley 27270 de 2016. Apruébase el Acuerdo de París. 19 de agosto de 2016.

Ley 27287 de 2016. Sistema Nacional para la Gestión Integral de Riesgo y la Protección Civil.

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

Ludeña, C. E., Wilk, D., y Quiroga, R. (2012). *Argentina: Mitigación y adaptación al cambio climático*. Inter-American Development Bank. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/99889/CONICET\\_Digital\\_Nro.cfeefb3b-550b-4172-bbdc-c39e534f7963\\_A.pdf?sequence=2](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/99889/CONICET_Digital_Nro.cfeefb3b-550b-4172-bbdc-c39e534f7963_A.pdf?sequence=2)

Magrin, G. O. (2015). Adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe. *Estudios del cambio climático en América Latina*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39842/S1501318\\_es.pdf?seque](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39842/S1501318_es.pdf?seque)

Manso, P. (2008). El Plan de Acción de Bali. *Costa Rica y el mundo ante el cambio climático*. *Revista Ambientico*, 172, 4-5. [https://www.ambientico.una.ac.cr/wp-content/uploads/tainacan-items/5/17889/172\\_4-5.pdf](https://www.ambientico.una.ac.cr/wp-content/uploads/tainacan-items/5/17889/172_4-5.pdf)

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2017). *Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_de\\_accion\\_nacional\\_de\\_bosques\\_y\\_cc\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_accion_nacional_de_bosques_y_cc_0.pdf)

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

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020, 31 de diciembre). Cambio climático: Ambiente oficializó la Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cambio-climatico-ambiente-oficializo-la-segunda-contribucion-determinada-nivel-nacional>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2021). *Actualización de la meta de emisiones netas de Argentina al 2030.*

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/actualizacion\\_meta\\_de\\_emisiones\\_2030.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/actualizacion_meta_de_emisiones_2030.pdf)

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022, 7 de noviembre). Argentina reafirmó su pedido de financiamiento externo para la acción climática.

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-reafirmo-su-pedido-de-financiamiento-externo-para-la-accion-climatica>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022, 12 de diciembre). Cabandié: “Nos estamos comprometiendo ante el mundo a una reducción de gases de efecto invernadero mucho más ambiciosa”.

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\\_2022\\_-\\_vf\\_resol.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnaymcc_2022_-_vf_resol.pdf)

Nicolini, C. (2022, 16 de noviembre). Argentina en la COP 27: sin financiamiento, no hay acción climática justa. *Infobae.*

<https://www.infobae.com/opinion/2022/11/16/argentina-en-la-cop-27-sin-financiamiento-no-hay-accion-climatica-justa/>

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (s.f.). *Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) de Argentina.*

<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/consejo-federal-de-medio-ambiente-cofema-de-argentina>

Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *¿Qué es el cambio climático?*

<https://www.un.org/es/climatechange/what-is-climate-change>

Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *La financiación de la adaptación es una cuestión de justicia y un imperativo económico.*

<https://www.un.org/es/climatechange/selwin-hart-justice-economic-imperative>

Página 12. (2019, 3 de diciembre). Mauricio Macri se autoelogió en la Cumbre del Clima de España.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.). *Proyecto regional: Adaptación al cambio climático Río Uruguay.*

<https://www.undp.org/es/argentina/proyecto-regional-adaptacion-al-cambio-climatico-rio-uruguay#:~:text=El%20Proyecto%20ACC%20R%C3%ADo%20Uruguay.costeros%20vulnerables%20del%20r%C3%ADo%20Uruguay.>

Pugley, D. D. (2021). América Latina frente a la COP26. Posiciones y perspectivas. *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, (58), 1.

Pugliese, N. (2019). *A dónde llegamos*. Informe COP24, Katowice. Sustentabilidad sin fronteras.

<https://static1.squarespace.com/static/5c409a405417fc579a5ccd4f/t/5fc0ec034f98375720014c3f/1606478890537/INFORME-COP24-1.pdf>

Puig, Juan Carlos. (1975). "La política exterior y sus tendencias profundas". *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, 1 (1): 7-27.

Russell, R. (1990). *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas*. Grupo Editor Latinoamericano.

Schipper, D. E. L. F., Cigarán, M. P., y Hedger D. M. M. (2008). Adaptación al cambio climático: el nuevo desafío para el desarrollo en el mundo en desarrollo. *Ruta de Bali*, 123.

[https://www.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Argentina\\_Segunda%20Contribuci%C3%B3n%20Nacional.pdf](https://www.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Argentina_Segunda%20Contribuci%C3%B3n%20Nacional.pdf)

Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. (2015). *Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático*.

<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Argnc3.pdf>

Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. (2019). *Plan de Acción de Salud y Cambio Climático*.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/332234/res447-6.pdf>

Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. (2019). *Plan de Acción Nacional de Infraestructura y Territorio, y Cambio Climático*.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/332234/res447-7.pdf>

Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. (2019). *Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático*.

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_de\\_accion\\_nacional\\_de\\_agro\\_y\\_cambio\\_climatico\\_-\\_version\\_preliminar.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_accion_nacional_de_agro_y_cambio_climatico_-_version_preliminar.pdf)

Sistemas de Mapas de Riesgo del Cambio Climático [SIMARCC]. (s.f.).

<https://simarcc.ambiente.gob.ar/>

Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo [SINAGIR]. (s.f.). *Plan Nacional para la Reducción de Riesgos de Desastres 2018-2023* [Diapositivas de PowerPoint].

Testa, M. E. (2019). *La política exterior del gobierno de Cambiemos*. [Tesina de grado, Universidad de San Andrés].

<https://repositorio.udes.edu.ar/jspui/bitstream/10908/18113/1/%5BP%5D%5BW%5D%20T.%20M.%20Pol.%20y%20Eco.%20Int.%20Testa%2C%20Mar%C3%ADa%20Eugenia.pdf>

Viola, E. y Franchini, M. A. (2018). *Brazil and climate change: beyond the Amazon*. New York: Routledge.

World Resources Institute. (2023, diciembre). *WRI China*.  
<https://es.wri.org/asia/wri-china>



World Wild Life. (2019, julio). *¿Cuál es la diferencia entre mitigar y adaptarse al cambio climático?*

<https://www.worldwildlife.org/descubre-wwf/historias/cual-es-la-diferencia-entre-mitigar-y-adaptarse-al-cambio-climatico>