



Universidad de
San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales
Maestría en Política y Economía Internacionales
Tesis

La política exterior climática del gobierno de Cambiemos

Autor: María Eugenia Testa

DNI: 24.791.463

Director de Tesis: Patricio Yamin Vázquez

Ciudad de Buenos Aires, 22 de octubre de 2019.

RESUMEN

Durante la presidencia de Mauricio Macri, la política exterior climática excedió los límites de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático dentro de los cuales estuvo constreñida en los años previos; y el país asumió un rol notablemente más activo en las negociaciones, tanto en las Naciones Unidas como en diferentes foros multilaterales y encuentros bilaterales. No obstante, esto no ha implicado una flexibilización de la posición del país en relación a las posturas históricas del Sur sobre las responsabilidades globales y a los compromisos de mitigación asumidos. Esta variación de la política exterior climática, en relación al período previo, ha obedecido al atendimento de demandas sistémicas generadas por dos factores: la visión del mundo sobre la inserción internacional del país del nuevo gobierno y los cambios en la estructura climática global, institucionalizados a partir de diciembre de 2015 por el Acuerdo de París. Por su parte, el mantenimiento de una posición poco flexible, en relación a los esfuerzos de mitigación ofrecidos, debe vincularse a la ausencia de variaciones significativas en la dotación material y en la estructura de emisiones del país.



Universidad de
San Andrés

Índice

Introducción.....	6
Capítulo I. Debate teórico y metodología	10
Sección I. Debate teórico.....	10
1. Sobre la política exterior y la política exterior climática.....	10
a. Explicaciones materiales.....	10
b. Explicaciones idealistas.....	13
2. Conceptos analíticos.....	16
a. Visión del mundo sobre el modelo de inserción internacional: variable dependiente.....	16
b. Política exterior climática: variable independiente.....	20
Sección II. Metodología de trabajo.....	23
1. Tipo de abordaje y fuentes.....	23
Capítulo II. Sobre las negociaciones climáticas en materia de cambio climático	28
Sección I. Negociaciones internacionales	28
1. Antecedentes.....	28
2. El Acuerdo de París.....	32
3. El régimen climático: el desborde de la CMNUCC.....	36
Sección II. Política exterior climática argentina	40
1. Perfil climático.....	40
2. Antecedentes en las negociaciones.....	45
CAPÍTULO III. Análisis	
Sección I. La Política exterior del gobierno de Cambiemos.....	53
Sección II. La Política exterior climática desde diciembre de 2015 a 2019.....	64
a. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.....	65
b. La Asamblea General de Naciones Unidas.....	71
c. Reuniones bilaterales.....	72
d. El grupo de los 20 (G-20).....	74
e. El acceso de la Argentina a la OCE.....	77
f. El MERCOSUR.....	79

Sección III. La política exterior climática y la estrategia de inserción internacional de la Argentina en el gobierno de Cambiemos	84
Conclusiones	92
Bibliografía	96



Universidad de
San Andrés

ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

Argentina, Uruguay y Brasil (ABU)
Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
Agencia Internacional de Energía (AIE)
Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)
Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU)
Asociación Asia Pacífico (APP)
Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (AILAC)
Banco Mundial (BM)
Brasil, Sudáfrica, India y China (BASIC)
Brasil, Rusia, India, China y Sud África (BRICS)
Business as usual (BAU)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)
Climate Data Explorer (CAIT)
Clinton Climate Initiative (CCI)
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)
Conferencia de las Partes (COP)
Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)
Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés -
Nationally Determined Contributions-)
Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC, por sus siglas en
inglés -Intended Nationally Determined Contributions-)
Dióxido de carbono (CO₂)
Dióxido de carbono equivalente (CO₂eq)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Fondo Monetario Internacional (FMI)
Fondo para la Generación de Energía Distribuida (FODIS)
Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés)
Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR)
Gases de Efecto Invernadero (GEI)
Grupo de Expertos en Cambio Climático (CCXG)
Grupo de los 8 (G-8)
Grupo de los 20 (G-20)
Grupo de los 77 más china (G-77 + China)
Inventario de gases de efecto invernadero (INVGEI)
Megavatios (MW)

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)
Like-Minded Developing Countries (LMDC,)
Organización de las Naciones Unidas (ONU)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Organización Mundial de la Salud (OMS)
Organización no gubernamental (ONG)
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
Países No Alineados (NOAL)
Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés)
Pequeñas y Medianas Empresas (PyME)
Poder Ejecutivo Nacional (PEN)
Política exterior argentina (PEA)
Política exterior climática (PEC)
Producto Bruto Interno (PBI)
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)
Relaciones Internacionales (RI)
Reporte Bienal de Actualización (BUR, por sus siglas en inglés)
Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas y Respectivas Capacidades (CBDR-RC, por sus siglas en inglés -Common but Differentiated Responsibilities-)
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS)
Toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO₂e)
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Universidad de
San Andrés

Introducción

El presente trabajo busca dar cuenta de las características centrales de la política exterior climática de la Argentina durante la presidencia de Mauricio Macri y establecer a qué factores responde su variación con respecto al período de gobierno anterior. Partimos de la idea de que la política exterior climática durante la presidencia de Cambiemos excede los límites de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, dentro de los cuales estuvo constreñida en los años previos; y de que el país asumió un rol notablemente más activo en las negociaciones en los diferentes espacios en los que se desarrolla. No obstante, esto no ha implicado, necesariamente, la flexibilización de la posición argentina en relación a las posturas históricas del Sur sobre las responsabilidades globales y a los compromisos de mitigación asumidos. Nuestra hipótesis es que la variación de la política exterior climática, en relación al período previo, obedece al atendimento de demandas sistémicas generadas por dos factores: la visión del mundo sobre la inserción internacional del país del nuevo gobierno y los cambios en la estructura climática global, institucionalizados a partir de diciembre de 2015 por el Acuerdo de París. Asimismo, relacionamos el mantenimiento de una posición poco flexible en relación a los compromisos de mitigación asumidos a la ausencia de variaciones significativas en su perfil climático o estructura de emisiones.

El cambio climático se ha convertido en las últimas décadas en uno de los principales problemas a escala global que enfrenta la comunidad internacional, debido a sus consecuencias catastróficas a nivel planetario y a que su mitigación implica llevar adelante cambios sin precedentes en los patrones de producción y consumo que ha adoptado y desarrollado la civilización desde la revolución industrial hasta hoy. A esto se suma la complejidad que trae aparejada la regulación a través de acuerdos o tratados internacionales de un bien público global como es la atmósfera; la responsabilidad diferenciada, histórica y actual, que tienen los países desarrollados y en desarrollo en la emisión de los gases que afectan el clima; y la capacidad dispar con la que cuentan para llevar adelante esta transformación y para hacerle frente a los impactos ambientales, sociales y económicos que el cambio climático ya está generando.

Debido a las dimensiones que ha alcanzado y a sus características globales, el cambio climático ha salido de la agenda ambiental para constituirse en un tema en sí mismo, ocupando la atención de cada vez más gobiernos y organismos internacionales, aunque

aún los esfuerzos ofrecidos por cada uno de los Estados no son suficientes para mantener los límites de la temperatura global promedio por debajo de los 2 grados centígrados, tal como sugiere la ciencia, para no generar un cambio climático fuera de control. El creciente desborde de la cuestión climática está impregnando gran parte de espacios y foros internacionales, impactando en negociaciones comerciales, generando conflictos diplomáticos y dificultando políticas migratorias.

La Argentina ratificó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 1994 y se unió así al concierto de naciones comprometidas a evitar que la actividad humana desestabilice el sistema climático global. Pero desde entonces a la actualidad su política exterior climática ha variado producto de los cambios de gobierno, reconociéndose al menos dos etapas. La primera que culmina a fines de la década de los '90, en la que asumió un rol activo y de liderazgo internacional, y la otra más reciente, en la que adoptó una posición más reactiva. En diciembre de 2015, con el cambio de gobierno, se inicia una nueva etapa que buscaremos caracterizar en el presente trabajo, así como también intentaremos identificar los factores que influyeron en ese cambio.

Nuestro país se encuentra dentro de los 20 países que generan mayor volumen de emisiones de gases de efecto invernadero, pero con una diferencia significativa con respecto a los 5 primeros, aunque sus emisiones per cápita superan la media mundial, con los sectores energéticos y agroganaderos encabezando su inventario de emisiones. Además, la Argentina detenta una vulnerabilidad media alta, debido especialmente a la afectación directa de una de sus actividades económicas principales: la agricultura. De acuerdo a los datos del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (2014) la agricultura ya está siendo impactada por los efectos de las sequías y la limitación de agua en el oeste del país, además de por el efecto de las inundaciones en la provincia de Buenos Aires y en el centro de Argentina, que afectan también a la población del Área Metropolitana. Por otro lado, se registra un retroceso significativo de los glaciares y los campos de hielo en los Andes extra tropicales, afectando el abastecimiento de ríos y la consiguiente disponibilidad de agua dulce en zonas áridas altamente dependientes de estos cursos de agua, entre otros impactos.

El presente trabajo se estructura en tres grandes capítulos. En el primero desarrollaremos el debate teórico existente sobre los factores determinantes de la política exterior en general y climática en particular en base a la división entre explicaciones materiales e idealistas. Aquí daremos cuenta de las principales características de ambos grupos de teorías y presentaremos nuestra argumentación del

por qué elegimos abordar nuestro estudio desde la corriente que enfatiza al sistema de creencias, o visión del mundo de los presidentes o grupos en el poder, como uno de los principales factores determinantes de la política exterior de Estados como el argentino.

En este capítulo avanzaremos, además, sobre la construcción de nuestras variables independiente y dependiente, atendiendo a sus dimensiones conceptuales constitutivas. Continuaremos luego en la descripción del método adoptado para el abordaje de nuestro trabajo, en esta instancia el estudio de caso, y de la metodología cualitativa utilizada: el análisis del discurso, orientado a rastrear las creencias a través de los discursos presidenciales; y el análisis de textos, para reconstruir de manera descriptiva la política climática argentina durante el período analizado.

En un segundo capítulo abordaremos los antecedentes en materia de negociaciones climáticas internacionales y del régimen climático global, mostrando en primer lugar las tensiones que genera la cuestión ambiental y climática entre los países desarrollados y en desarrollo desde sus inicios hasta la actualidad, y cómo el régimen climático ha ido desbordando los límites de la convención de Naciones Unidas creada para tal fin. También ahondaremos en los cambios en la estructura climática global institucionalizados por el Acuerdo de París.

En este apartado, además, desarrollaremos el perfil climático de la Argentina, entendido como la dimensión material de su política climática, y repasaremos los antecedentes de la política exterior climática y sus vaivenes desde la ratificación de la Convención Marco de Naciones Unidas en 1994 hasta hoy.

El capítulo tres abordará el análisis de la política exterior desarrollada por el gobierno de Mauricio Macri a partir de diciembre de 2015, a través del rastreo en un corpus delimitado constituido por discursos presidenciales, de la visión del mundo del presidente, las creencias en principios y las creencias causales que determinan la orientación de la inserción internacional de la Argentina durante este período.

Pasaremos luego a reconstruir, mediante el análisis de fuentes primarias y secundarias, las principales características de la política exterior climática del gobierno de Cambiemos en los diferentes espacios internacionales. Finalmente, buscaremos definir cómo la visión del mundo sobre la inserción internacional del país del gobierno de Cambiemos, junto con el cambio en la estructura climática global, determinaron las

variaciones que ha sufrido la política exterior climática en relación con la llevada adelante por la administración anterior.

Por último, y cerrando el trabajo, desarrollaremos un apartado destinado a las conclusiones.



Universidad de
San Andrés

Capítulo I. Debate teórico y metodología

Sección I. Debate teórico

1. Sobre la política exterior y política exterior climática

El análisis de la política exterior ha estado atravesado por diferentes debates, uno de ellos es el que da cuenta de la variable que enfatizan las diferentes corrientes para explicar el comportamiento de los actores en el plano internacional. Éstas se distinguen por su posicionamiento en un continuo caracterizado por dos extremos: el de las explicaciones materiales y el de las explicaciones idealistas.

a. Explicaciones materiales

Desde el inicio de la disciplina, las principales corrientes teorías de las Relaciones Internacionales (RI) han buscado la explicación del comportamiento de los actores del sistema internacional en la dotación material de los Estados como variable determinante. Desde el realismo se destaca que los atributos que caracterizan a los Estados -territorio, población, recursos naturales, materiales y humanos- y las capacidades -poder militar, político y económico- son los que determinan el interés nacional; el que, debido a sus características constitutivas, resulta relativamente permanente en el tiempo. Bajo este esquema, los Estado Nación actúan motivados por la búsqueda de su supervivencia dentro de un sistema anárquico, lo que los lleva a intentar maximizar sus intereses en relación a su poder y seguridad a través de un cálculo racional. Aquellos actores con posición de mayor poderío militar, económico y político son los que pueden maximizar sus intereses a costa de los países con menor poderío. Desde el neorealismo se plantea que esta conducta externa no se explica por los atributos o características del Estado en sí, sino por cómo se ubican en la estructura global, caracterizada por una distribución desigual de poder militar y la búsqueda de balance de poder (Waltz, 1969).

Por su parte, las teorías liberales no cuestionan que los atributos y las capacidades de los Estados influyan en su comportamiento externo, pero desde una posición más intermedia, difieren con las corrientes realistas en como estos atributos y capacidades entran en juego en el escenario internacional. Para los liberales la anarquía del sistema internacional es mitigada mediante la cooperación en instituciones, el derecho internacional y la interdependencia compleja. Es decir, las instituciones, las normas y los regímenes internacionales importan. Autores como Keohane (1989) plantean que

la institucionalización de la política mundial tiene efecto en el comportamiento de los gobiernos, por lo que es necesario reconocer que existen instituciones internacionales y que los Estados ya no son los únicos actores.

El liberalismo agrega, además, otra variable a la hora de explicar el interés nacional: los factores domésticos. Así las relaciones internacionales de un Estado contemplan defender no el interés nacional como algo vacío generado desde la estructura, sino los intereses particulares de algunos sectores de poder de la sociedad. De esta forma, los objetivos nacionales pueden estar constreñidos por el contexto internacional, determinando la política interna, o bien por el contexto interno, buscando influir en el plano internacional con el objetivo de alcanzar los fines propios del Estado o de los grupos que influyen su accionar (Putnam, 1988; Moravcsik, 1997).

Debido a las características globales de los desafíos ambientales y a cómo ha decidido la comunidad internacional abordarlos, las teorías realistas y neorrealistas, con su determinación estructural, no han logrado proporcionar una explicación completa de las negociaciones internacionales. El principio asumido por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas (CBDR-RC, por sus siglas en inglés), por ejemplo, muestra que las potencias hegemónicas no han logrado ejercer una autoridad plena ni constante en la estructura climática a pesar de sus atributos y capacidades, y que las potencias medias han logrado una influencia sustancial, incluso desde el inicio de las negociaciones ambientales en general (Falkner, 2005; Dimitrov, 2016; Below, 2017).

Contrariamente, y debido al abordaje que internacionalmente se ha dado a la cuestión ambiental y climática, las teorías liberales cuentan con una historia más extensa en la investigación internacional sobre este tema en particular. En primera instancia, los liberales han avanzado en el estudio de la estructura climática global, su funcionamiento y sus fallas (Yamin y Depledge, 2004; Kehonane y Víctor, 2010; Hall, 2015, 2016).

Por otro lado, se ha destacado la introducción de la importancia de los factores domésticos como condicionantes de la conducta internacional de los Estados-, lo que ha sido relevante para la explicación de la política exterior climática (PEC). En esta línea, diversos autores han avanzado en el análisis de cómo el tipo de régimen que adoptan los países impactan sobre el desempeño ambiental a escala global y local, y cómo influye en ello, además, la sociedad civil. Diversos estudios coinciden en asociar

a los regímenes democráticos con sociedades civiles fuertes con mejores estándares ambientales, una mayor provisión de servicios públicos por parte del Estado a los ciudadanos y políticas exteriores más proclives a la cooperación internacional en materia ambiental (Lake y Baum, 2001; Bättig y Bernauer, 2009; Bernauer y Kuhn, 2010; Bernauer, Böhmelt y Koubi, 2013).

Entre los tipos de análisis basados en el interés como explicación de la política ambiental general a nivel internacional, Sprinz y Vahtoranta (1994; 2002) deducen el accionar del Estado de dos factores de mayor importancia: la vulnerabilidad ecológica del país y el costo económico que implica disminuir la contaminación. En este marco, los Estados persiguen dos objetivos principales con la ayuda de sus políticas exteriores sobre medio ambiente. Este enfoque sugiere que los países cuya vulnerabilidad ecológica sea alta y sus costos de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) sean bajos actuarán como impulsores de metas de reducción dentro un régimen climático y, por el contrario, aquellos países con altos costos de reducción y baja vulnerabilidad ecológica no colaboren para ello. Los países con alta vulnerabilidad ecológica y altos costos de reducción quedan atrapados entre los dos primeros grupos, ya que enfrentan una relación costo-beneficio "intermedia", mientras que los países que no se ven afectados por el problema ambiental ni enfrentan altos costos de reducción actuarán como "espectadores". Dentro de este esquema los Estados se comportan racionalmente de acuerdo a los cálculos que realizan en virtud de las dos variables, y los cambios en el comportamiento de los Estados se deben a las variaciones en la información con respecto a cualquiera de las ellas. Si los países reciben nuevas pruebas de que su vulnerabilidad ecológica es mayor de lo que originalmente esperaban, su propensión para apoyar acuerdos ambientales más estrictos puede incrementar. Se pueden prever cambios similares si el progreso tecnológico reduce los costos de reducción de emisiones.

Por su parte, Viola (et al, 2012) plantea que los dos factores que determinan el comportamiento de los Estados en la estructura climática son el poder climático y el compromiso climático del país. El primero está dado por tres dimensiones materiales de poder: la capacidad militar, el poder económico y poder climático. Este último refiere a los factores materiales relacionados con las causas y las posibilidades de acción ante el cambio climático de cada uno de los agentes, lo que depende del volumen y trayectoria de las emisiones de GEI de cada país; del capital humano y tecnológico con el que cuenta para llevar adelante una transición hacia una sociedad baja en carbono y, por último, con la conducta energética del país (resultante de la relación entre los

recursos energéticos disponibles y cultura energética). El segundo factor es el compromiso climático, que analiza cómo la lógica de la gobernanza en este campo se define por la interacción entre las fuerzas que entienden el problema del clima como una crisis de civilización - reformistas - y las fuerzas que resisten las profundas transformaciones necesarias para estabilizar el sistema climático – conservador-. Bajo esta lógica, los estados establecen sus posiciones de acuerdo a decisiones racionales, en virtud de su poder y de acuerdo a las evaluaciones que realizan de las evidencias científicas acerca de la trascendencia del cambio climático como problema civilizatorio.

b. Explicaciones idealistas

Las explicaciones materiales han sido cuestionadas en tanto no llegan a dar cuenta de los cambios observados en los intereses de los actores internacionales, sobre todo cuando los factores materiales no se modifican. En este marco, las ideas, creencias o visiones del mundo como guías del interés nacional han avanzado sobre algunas vertientes de las corrientes clásicas en la búsqueda de una explicación del cambio.

Uno de los enfoques clásicos es el de los sistemas de creencias conocido como “Código Operacional”, de Alexander George (1969), que se compone de un sistema jerárquico de dos niveles que interactúan entre sí y que proveen los lineamientos a través de los cuales un mandatario percibe su ámbito político e interactúa sobre él. Allí existe una distinción entre las creencias filosóficas y las instrumentales. Dentro de las primeras, y centrales, se incluyen las suposiciones y premisas del actor en cuanto a la naturaleza de la política y del conflicto político, en tanto dentro de las segundas involucra a los medios y fines en el contexto de la acción. Siguiendo a George, Russell (1996) considera que desentrañar las creencias de los gobernantes es un paso fundamental (si bien no es el único factor determinante) para acercarse a la comprensión de la política exterior, ya que las creencias son el mapa que orienta y modela la acción de los tomadores de decisiones.

Holsti (1962) sostiene que son los sistemas de creencias -compuesto por un número de imágenes o percepciones del pasado, del presente y del futuro- los que organizan el conocimiento y guían las acciones de los tomadores de decisiones en política exterior. Considera así que el “mapa cognitivo” de un individuo puede influir fuertemente en el diagnóstico de la situación, en su búsqueda o análisis de las alternativas de acción, y en sus consecuentes prescripciones y elecciones que conducen a una decisión de política exterior (Holsti en Russell, 1996). Debe destacarse que los sistemas de

creencias son colectivos, debido a que su transmisión obedece a procesos sociales y entran en relación cuando se piensa sobre un otro. La categoría de rol obedece a esta dinámica. Rosenau (1990) entiende al rol como las expectativas actitudinales y conductuales que tienen aquellos que se relacionan con el que lo posee, y las expectativas que éste tiene de sí mismo.

El concepto de ideas compartidas basado en la construcción social de significados es clave para el constructivismo. Para esta corriente, los intereses y las identidades de los actores son construidos por éstas y no por variables materiales. Así se plantea que los intereses de los Estados no están dados externamente por la anarquía, sino que son el resultado de un proceso de construcción de identidad que es parte de estructuras cognitivas más generales, subrayando así el rol de los elementos ideacionales en el comportamiento de los Estados, en la estructura y las dinámicas del sistema internacional. En este sentido:

“(…) los neorrealistas ven la estructura del sistema internacional como una distribución de capacidades materiales porque abordan su objeto de estudio con lentes materialistas; los neoliberales la ven como capacidades e instituciones porque han agregado a la base material una superestructura institucional; y los constructivistas la ven como una distribución de ideas porque tienen una ontología idealista” (Wendt, 1999: 5).

Desde la concepción del rol como expectativas actitudinales y conductuales, Below (2015) analiza las variaciones y diferencias en los países de América Latina al momento de ratificar el Protocolo de Kioto. Para la autora, conocer el rol internacional que los líderes pretenden para su país ayuda a deducir un comportamiento específico; así sugiere que las concepciones de roles nacionales tienen el potencial de ayudar a predecir el comportamiento de la política exterior e identificar qué factores son cruciales en la creación de concepciones de roles nacionales.

Bajo esta óptica la autora analiza, entre otros, el caso de la Argentina en las negociaciones climáticas multilaterales bajo la presidencia de Carlos Menem. Así, sostiene que la personalidad y las opiniones del entonces presidente sobre cómo resolver los problemas económicos y de reputación de la Argentina, junto con la noción del rol de país en el mundo, brindan una sólida comprensión del papel que Menem buscó para su país durante esta etapa. Para Below, Menem vio el Protocolo como una oportunidad histórica para convertirse en un actor activo y visible en el ámbito

internacional, una oportunidad que significaba beneficios económicos y de reputación para Argentina y para él mismo.

Por otro lado, desde el constructivismo, la política climática no se relacionaría con un rol que se adopta racionalmente sino con una identidad, construida socialmente, que se proyecta en el plano exterior. En esta línea, a través del concepto de poder climático social, Bueno y Yamín Vázquez (2017) buscan dar cuenta de cómo el interés y la identidad del Estado argentino se proyectaron en el sistema climático internacional durante los gobiernos kirchneristas. Para los autores, la construcción del poder climático social deriva de la baja demanda social climática y de la escasa internalización societaria de las causas y consecuencias del cambio climático como cambio sistémico. Debido a ello, la política climática argentina, especialmente en su fase externa, se caracterizó por una concentración en temas de carácter especialmente defensivo, en la medida en que se interpretó al cambio climático, y a la negociación del Acuerdo de París, como una posible amenaza a las políticas de desarrollo.

Los autores señalan seis aspectos identitarios e intereses que explican y dan significado a las condiciones materiales que permiten comprender el caso argentino durante este período: el cambio climático como agenda promovida por actores externos; la falta de confluencia de la agenda de los movimientos sociales y del cambio climático; la baja demanda climática social; la visión del mundo de la política exterior argentina (PEA); y una política climática franqueada por una política energética basada en la quema de combustibles fósiles.

El cambio de gobierno en diciembre del año 2015 registró una variación en la PEC argentina, la que es objeto de estudio de este trabajo. Por un lado, y teniendo en cuenta los factores materiales, podemos afirmar que no se registraron cambios significativos en las variables y capacidades del país que lo expliquen. Por otro lado, y teniendo en cuenta el análisis realizado por Bueno y Yamín Vázquez, que resaltan la explicación idealista basada en la identidad construida socialmente, podemos señalar que el cambio registrado se dio a pesar de que cinco de los seis aspectos identitarios y de intereses destacados por los autores se han mantenido relativamente estables. El único elemento de los seis anteriormente mencionados que se destaca por haber sufrido una variación es la visión del mundo de la PEA del nuevo grupo político en el poder. Por lo que, es en esa línea teórica, la del sistema de creencias de los responsables políticos de gobierno, especialmente del presidente Mauricio Macri, sobre la que avanzaremos para la

realización de nuestro trabajo sobre las características que ha asumido la PEC argentina a partir de diciembre de 2015.

2. Conceptos analíticos

a. Visión del mundo sobre el modelo de inserción internacional: variable independiente

Consideramos como visión del mundo de la inserción internacional del Estado a aquellas grandes ideas que definen el modelo de integración política y económica del país con los demás actores de la sociedad internacional y que, de acuerdo a la trayectoria del posicionamiento de los Estados latinoamericanos en general, y de la Argentina en particular, puede adoptar dos orientaciones consideradas como ideales: orientación pro-Norte u orientación pro-Sur.

Cada gobierno define su propia política exterior y, aunque existan casos en que los objetivos e intereses de largo plazo puedan mantenerse, las prioridades y el énfasis cambian a través de las diferentes administraciones. En primera instancia, consideramos que la visión del mundo de los presidentes es un factor que gravita en la orientación de la política exterior. En esta línea, algunos autores consideran que analizar las decisiones en materia de política exterior de los individuos en la cima de la estructura burocrática de acuerdo a su sistema de creencias es altamente provechoso, especialmente en aquellos países en los que éstos cuentan con pocas restricciones institucionales como la Argentina (Russell, 1996; Russell y Tokatlian, 2015; Merke y Reynoso, 2016).

No obstante, debemos remarcar, como señala Russell (1996), tres consideraciones metodológicas con respecto a la visión del mundo de los actores como factor de análisis de la política exterior. Primero que, como sostiene George (1969), no es posible afirmar que exista una relación causal lineal entre las creencias de los gobernantes y la política exterior de un Estado. En segundo lugar, debido a que no podemos conocer qué sucede en la cabeza de los gobernantes, debemos enfrentarnos al problema de la inducción. Por último, existen circunstancias en las que los gobernantes puedan adoptar políticas “necesarias” que pueden ser inconsistentes con su sistema de creencias.

Dicho esto, consideramos a las ideas como aquellas creencias de carácter colectivo que sirven a los actores en tres aspectos importantes: como visiones del mundo -las grandes

ideas, que definen el universo de posibilidades de acción, penetran las culturas y afectan las formas de pensar-; creencias en principios – aquellas ideas normativas que median entre las visiones del mundo y las políticas particulares-, y creencias causales - aquellas guías que los individuos utilizan para lograr sus objetivos (Goldstein y Keohane, 1993).

Del mismo modo, damos cuenta de que existen tres caminos causales a través de los cuales las ideas poseen el potencial de influenciar resultados políticos. En primer lugar, las ideas funcionan como hojas de ruta o mapas, y se vuelven importantes cuando los actores creen en las conexiones causales o principios normativos que representan, limitando el accionar y las opciones disponibles. Las ideas aquí sirven como guías, ayudan a reducir la incertidumbre de los actores, ya que constituyen sus directrices de acción. En segundo lugar, están las ideas como generadoras de consenso cuando no hay un único equilibrio, sirviendo como puntos focales hacia soluciones cooperativas o como aglutinante para facilitar la cohesión en grupos particulares. Así, la política varía por la elección de unas ideas sobre otras. Y la tercera vía se basa en que una idea se traduce en un resultado. Institucionalizan decisiones en cuando las ideas penetran en las normas y reglas de las instituciones y restringen la política pública por un período largo (Goldstein y Keohane, 1993).

Modelo de inserción internacional: dimensiones de la variable

En el caso de América Latina podemos considerar que los cambios de la política exterior que la han caracterizado se han manifestado, sobre todo en la Argentina, en dos extremos de un continuo, registrándose una amplia oscilación entre dos visiones ideales de la inserción del país en el sistema internacional. En estas dos visiones encontramos, por un lado, aquella que plantea una inserción occidentalista o globalista, que aquí denominamos pro Norte; y por otro aquella que representa una inserción regionalista que aquí denominaremos pro Sur.

En sus análisis de la PEA de la administración de Mauricio Macri, diversos autores reconocen como modelo de inserción aquel que privilegia los vínculos con las potencias occidentales y atiende prioritariamente a las demandas sistémicas; que busca el establecimiento de relaciones con países de la región con un modelo de inserción semejante; que es abierto y acrítico a la globalización; y que tiende a establecer buenas relaciones con los organismos multilaterales de crédito y a participar de foros

económicos multilaterales (Busso y Zelicovich, 2016; Busso, 2017; Míguez, 2017; Simonoff, 2016; Russell y Tokatlian, 2016; Corigliano, 2018).

En esta línea, Lorenzini (2011) define como inserción occidental al modelo que se caracteriza por encumbrar los vínculos con los Estados Unidos y países de Europa como Alemania, España, Italia, Gran Bretaña, Holanda; por aceitar las relaciones con los organismos multilaterales de crédito (tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM)), y otros espacios multilaterales (como la Organización Mundial del Comercio (OMC) o el Grupo de los 20 (G-20), por ejemplo); por recomponer los contactos con el sector financiero internacional y con las empresas multinacionales; por reorientar las relaciones latinoamericanas hacia los países con una propuesta de inserción semejante y por reposicionar a otros países en la agenda de política exterior que también enriquecen la lógica de una conducta pro-occidental.

Por su parte, Míguez (2017) vincula la orientación occidentalista al neoliberalismo y a la dependencia, y plantea que lo que caracteriza a esta posición es que las cuestiones económicas pasan al centro de la escena, lo que genera que la política exterior sea vista exclusivamente en clave económica, de la cual el Estado se vuelve en un mero instrumento. Míguez subraya, además, que la política exterior deja de ser el reflejo de la política interna para asumir demandas sistémicas.

En la misma línea, Busso (2017) agrega que la visión pro-occidental no es autonomista y está obligada a atender las demandas de los estados centrales, del sector financiero transnacional y de los organismos multilaterales de crédito. La búsqueda de la inserción internacional se plantea vía la adopción acrítica de políticas que atienden las principales demandas sistémicas. Esta opción impacta sobre el contenido tanto de la acción externa como del modelo de desarrollo.

También Corigliano (2018) señala la relevancia económica dentro de lo que denominamos orientación occidentalista, que es vista como un instrumento de promoción del desarrollo económico, una herramienta que permite abrir mercados nuevos para las exportaciones y captar flujos de capital extranjero para que contribuyan al desarrollo económico interno.

Del otro lado, y a partir de diversos análisis de la política exterior kirchnerista se reconoce como modelo latinoamericanista (que en este trabajo denominaremos pro-Sur), a aquel que se caracteriza por privilegiar la relación con la región -especialmente

con América del Sur-, de tendencia autonómica y más atento a las demandas internas; crítico de las potencias tradicionales y, en los últimos años, con una mayor propensión al acercamiento a China y a otros países emergentes; cuestionador de la globalización y de las instituciones occidentales, y mayormente orientado a la participación en foros regionales (Corigliano, 2011; Busso, 2015; Russell y Tokatlian, 2015; Busso y Zelicovich, 2016).

Busso (2015) caracteriza a este tipo de orientación en política exterior como aquella que privilegia las necesidades internas como fuente de los contenidos de la política exterior para consolidar un modelo de desarrollo propio, lo que implica una política exterior autonómica y pro-latinoamericana, mayormente confrontativa frente a los actores internacionales como el FMI, el BM, las empresas multinacionales y las potencias centrales, especialmente los Estados Unidos.

En esa línea, Russell y Tokatlian (2016) identifican a este tipo de orientación como aquella política exterior que reivindica la pertenencia al Sur y el compromiso con buena parte de sus causas (el llamado Tercer Mundo en la Guerra Fría), otorga un lugar de privilegio de América Latina en la escala de las prioridades externas, asume el cuestionamiento de numerosas reglas e instituciones del orden mundial creado y promovido por Occidente, defendiendo el derecho para la defensa de los intereses nacionales. Lo que Corigliano (2018) plantea como una orientación en política exterior tendiente a la búsqueda de promoción de la autonomía entendida como libertad de acción frente a los actores poderosos del Occidente desarrollado.

A los fines de este trabajo, adoptaremos la conceptualización realizada por Merke y Reynoso (2016) en su estudio sobre las dimensiones de política exterior en América Latina entre 1980 y 2014, en el que caracterizan estas dos macro tendencias de inserción internacional en: aquella orientada hacia el Norte basada en un deseo de ingreso a los mercados (comercio), a las finanzas (crédito), a la modernidad (reputación) o las garantías de protección (seguridad) que podrían brindar los países industrializados del Norte; y en otra tendencia de inserción orientada al Sur, basada en un deseo de autonomía en relación al Norte y de cooperación en relación al Sur, para desarrollar posturas comunes frente a un orden internacional percibido como diseñado de manera desproporcionada por las potencias centrales.

b. Política exterior climática: variable dependiente

La PEC es entendida como aquella política pública que se desarrolla en diversos espacios del régimen climático internacional en los que puede adoptar una posición flexible o inflexible, en virtud de los compromisos de mitigación asumidos (principio CBDR-CR), y activa o reactiva, en relación a la actitud cooperativa o no cooperativa adoptadas en las negociaciones internacionales.

Los esfuerzos de los actores del sistema internacional climático han dado lugar a una proliferación de instituciones que, de formas diversas, han incorporado la cuestión climática en su agenda (Keohane y Victor, 2010; Kim y Chung, 2012; Hall, 2016). Básicamente, esta fragmentación puede verse como consecuencia de la diversidad estructural y de intereses de los principales actores, inicialmente de Estados Unidos y la Unión Europea (Keohane y Victor, 2010).

La CMNUCC fue durante la década de los '90 el principal foro para que los gobiernos discutieran el cambio climático, proporcionando un marco de normas y mecanismos en el que los Estados miembros deben cumplir sus compromisos; pero hacia inicios de los 2000, las principales potencias hicieron de éste un tema de agenda independiente. A partir de entonces, el cambio climático es abordado por un complejo regimiento cuyos elementos están relacionados más o menos estrechamente entre sí y que, a veces son conflictivos y otras se refuerzan mutuamente (Keohane y Victor, 2010).

De esta forma, la política exterior climática excede a las negociaciones al interior de la CMNUCC y desborda hacia otros foros internacionales que no están dedicados en exclusiva a lo climático, tales como la Asamblea General de Naciones Unidas, el G-7, el G-20, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Mercosur, entre otros, e impacta en la agenda de encuentros y acuerdos bilaterales.

Posición ante el régimen climático internacional: dimensiones de la variable

Las negociaciones internacionales en torno a la cuestión ambiental en general y climática en particular contienen, desde sus inicios, una divisoria bien marcada entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo -Norte y Sur- en virtud de la centralidad de la cuestión ambiental o del desarrollo en las negociaciones internacionales. Es que, a partir de inclusión en la agenda internacional de la cuestión ambiental por parte de los países desarrollados, el Sur ha venido defendiendo su derecho al desarrollo (Najam,

2005; Williams, 2005; Joshi, 2013). A medida que el Sur pudo ir incorporando su propia agenda, los países en desarrollo fueron flexibilizando sus posturas. Najam (2005) ha clasificado la acción adoptada por los países en desarrollo en tres etapas: la primera a instancias de la cumbre de Estocolmo (1972), a la que caracteriza como contestataria; una segunda etapa que va desde entonces hasta la Cumbre de Río (1992), en la que reconoce una acción participativa del Sur; y la tercera, a partir de la Cumbre de Río hasta la actualidad, a la que califica como de involucramiento.

En materia estrictamente climática, las tensiones aparecen vinculadas, principalmente, a la responsabilidad histórica y a la capacidad para combatir el cambio climático de unos y otros. Esta división se ha cristalizado en el principio CBDR- RC, uno de los más definitorios de la CMNUCC, que divide al mundo en los países Anexo I y no Anexo I, y que es invocado en prácticamente todos los instrumentos adoptados por esta Convención (Bueno, 2013; Joshi, 2013).

El firme posicionamiento de los países en desarrollo en la defensa de la permanencia de los principios de la CMNUCC -esencialmente el de CBDR- ha permanecido aún ante las negociaciones y firma del Acuerdo de París que, a diferencia de las decisiones e instrumentos adoptados anteriormente, incluye a todas las Partes en acciones de mitigación de GEI.

Si bien la gran línea divisoria en las negociaciones climáticas ha estado anclada en la tensión Norte-Sur, la posición de las Partes al interior de estos dos grandes bloques no ha sido homogénea. Así lo demuestra la conformación de diversos grupos de negociación de uno y otro hemisferio al interior de la CMNUCC.

La primera división en términos históricos sucedió en el bloque del Norte, principalmente entre la Unión Europea y otros países desarrollados frente a los Estados Unidos, debido a que este último se opuso desde un inicio al establecimiento de objetivos de reducción de GEI establecidos a nivel internacional y a la diferenciación de las Partes en relación a las responsabilidades históricas; pero también ante otros países desarrollados que han sido reticentes a la adopción de compromisos o se han retirado de los acuerdos como Canadá y Australia.

En tanto que, si bien el G-77 fue el principal espacio en el que se aglutinaron las demandas climáticas del Sur Global -todas enmarcadas fuertemente en la división Norte/Sur- con el devenir de las negociaciones los países miembros se han agrupado

en torno a posiciones más o menos flexibles con respecto al principio CBDR, la CMNUCC y a la mirada sobre las responsabilidades propias y ajenas. Por otro lado, factores relacionados con el crecimiento significativo de algunas economías y sus emisiones de GEI (China, India, Brasil, Indonesia) y por otro, la vulnerabilidad creciente ante los efectos de los cambios en el clima de pequeños Estados, también han generado una fragmentación en este lado del globo (Bueno, 2013; Joshi, 2013; Kasa, Gullberg y Heggelund, 2008; Vihma, Mulugetta, y Karlsson-Vinkhuyzen, 2011)

Viola (et al 2012) han realizado una clasificación sobre las posturas asumidas por los agentes en el sistema climático global en términos de conservadores o reformistas. El pertenecer a uno u otro grupo resulta del grado de compromiso con la gobernanza global y especialmente a lo que los autores denominan compromiso climático. El compromiso climático es un indicador clave para la gobernanza global porque la crisis climática exige una respuesta de cooperación más fuerte en comparación con otros problemas. Con respecto a los actores internacionales, especialmente a las grandes potencias estatales, cuanto más se comprometen a la construcción de mecanismos colectivos de clima y gobernanza económica, menos se volverá conservador el sistema (Viola et al, 2012: 4)

A partir del trabajo de Blaxekjær y Dan Nielsen (2014), en el que se realiza un mapeo de la narrativa de los grupos políticos conformados al interior de la CMNUCC previamente a la COP15, podemos reconocer dos extremos dentro del G-77, grupo al que pertenece la Argentina. Debemos aclarar que la pertenencia a un grupo no exige exclusividad, por lo que un país puede participar en más de uno. Consideramos que estos posicionamientos pueden extrapolarse, por un lado, a otros espacios del régimen climático, ya que los países son portadores de las principales ideas que los grupos representan; y por otro a la actualidad, debido a que, si bien el Acuerdo de París generó un cambio en la lógica del instrumento central de la CMNUCC, los principios principales de ésta se han mantenido inalterados.

En estos dos extremos podemos ubicar, por un lado, aquel en el que se ubican las Partes cuyos grupos de pertenencia adoptan una posición más flexible dentro del G-77, planteando la necesidad de que los países en desarrollo asuman sus propias responsabilidades en materia de disminución de emisiones, para lo cual debe reinterpretarse el principio CBDR constitutivo de la CMNUCC. Para estos países, la falta de avance en las negociaciones y en la reducción de emisiones se debe al estancamiento que provoca esta divisoria de manera tajante. A este extremo lo denominaremos flexible. En el otro extremo, que denominamos inflexible, podemos

ubicar aquellas Partes cuyos grupos de pertenencia son críticos hacia el Norte, que sostienen que el problema no es el principio CBDR ni la CMNUCC sino, más bien, su falta de implementación por parte de los países desarrollados. Para estas Partes, además, existen líneas rojas en materia de mitigación, como aquellas relacionadas a las actividades primarias como la producción petrolera o la agricultura y la ganadería, y plantean que para poder torcer sus curvas de emisiones es indefectiblemente necesaria la contribución del Norte vía transferencia de tecnología y financiamiento. El tema adaptación y su financiamiento es otro de los puntos clave que diferencian a este grupo y ha sido parte de sus reivindicaciones históricas, ya que deben ser quienes paguen las consecuencias de los daños ocasionados mayormente por el Norte sin tener en su mayoría capacidad para ello.

Con respecto al nivel de actividad en las negociaciones, varios autores han rescatado al menos dos posturas adoptadas por la Argentina que sirven como antecedente e indicador para nuestro análisis. Un primer período, en el que podemos hablar de una participación activa, a través de la cual el país no sólo se dedicó a cumplir lo estrictamente establecido por la CMNUCC para los países no Anexo I del Protocolo de Kioto, sino que, además, de manera activa y con iniciativas propias, (el impulso para la adopción de metas voluntarias para los países en desarrollo, por ejemplo) intervino en las negociaciones internacionales excediendo sus obligaciones, tomando relevancia y visibilidad como actor del régimen climático. Por otro lado, un segundo período que caracteriza la trayectoria de la Argentina en la CMNUCC en el que el país redujo marcadamente su papel en las negociaciones hasta adoptar una participación defensiva o reactiva, limitándose a cumplir con lo estrictamente fijado por la CMNUCC para los países no Anexo I del Protocolo de Kioto y reduciendo su rol y visibilidad (Below, 2009, 2015; Aguilar y Bouzas, 2010; Franchini, 2011, Bueno, 2017).

A los efectos del análisis de este trabajo, adoptaremos como activa a aquella actitud que contempla mayormente los elementos del primer período de la Argentina y reactiva a aquella que cuenta mayormente con elementos del segundo período.

Sección II: Metodología de trabajo

Tipo de abordaje y fuentes

El presente trabajo busca llevar adelante un estudio de caso, entendido éste como el análisis de un fenómeno (o unidad) espacialmente delimitado, observado en un solo

punto del tiempo o a través de un determinado período. El método del estudio de caso puede entenderse como el estudio intensivo de un caso particular (Gerring, 2007: 19-20) o puede versar sobre múltiples casos. Aquí realizaremos, de acuerdo a la clasificación de Yin (2009: 46) aquel diseñado para un solo caso, considerado holísticamente como una sola unidad de análisis.

En RI, el método de estudio de caso está asociado típicamente al estudio de una o algunas políticas exteriores específicas, e involucra un proceso en la toma de decisiones a rastrear a nivel micro histórico (George y Bennett, 2005). En esta línea, nuestro trabajo versará sobre el análisis de la PEC del gobierno de Cambiemos, presidido por Mauricio Macri, desde diciembre de 2015 hasta finales de 2019, en el marco de su política exterior en general. Para ello utilizaremos las técnicas cualitativas de análisis del discurso y análisis de textos y documentos.

En primer lugar, y como ya se ha referido en el apartado anterior, nos basaremos en el concepto de visión del mundo para comprender cómo las creencias del gobierno del presidente Mauricio Macri en relación a la inserción de la Argentina en el sistema internacional han impactado en la política exterior climática. Para ello aplicaremos las categorías de Goldstein y Keohane (1993) sobre visión del mundo y creencias en principios y creencias causales en materia de política exterior, entendidas como guías que definen el modelo de integración general del país, con el fin de establecer cómo este modelo ha impactado en la PEC.

Recurriremos a la metodología de análisis de discurso, ya que por su carácter netamente interpretativo nos permitirá inducir la visión del mundo y las creencias principales que sustentan la política exterior macrista, y cómo éstas delinear la acción y las prácticas en un contexto determinado también en la escena climática (Hardy, et al, 2004). Dentro de este marco y cómo sostienen Goldstein y Keohane (1993), cuando hablamos de ideas y creencias, sobre todo de un presidente, no nos estamos refiriendo a sus ideas personales, más ancladas en el ámbito de lo psicológico, sino a aquellas ideas de carácter social, institucionalizadas y compartidas por la sociedad en un momento determinado. Por lo tanto y, en primer lugar, analizaremos la visión del mundo del presidente Mauricio Macri a través de las creencias principales que dan curso a la orientación del modelo de integración internacional de su política exterior, a las que ubicaremos dentro de la clasificación de tendencias -pro-Norte o pro-Sur.

Debido a que los discursos están encarnados en textos, el análisis del discurso implica su estudio sistemático para encontrar evidencia de su significado y cómo este significado traduce en una realidad social (Phillips y Hardy, 2002). Es por ello que, para llevar adelante el análisis del discurso sobre la visión del mundo en relación a la política exterior de Cambiemos rastreamos las creencias principales en los siguientes discursos:

- Los cuatro discursos del presidente Mauricio Macri o su reemplazante ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en los años 2016; 2017; 2018 y 2019.
- Los discursos e intervenciones del presidente Mauricio Macri brindados en las reuniones bilaterales con el presidente francés François Hollande (febrero de 2016); el primer ministro italiano, Matteo Renzi (febrero 2016); el presidente norteamericano Barack Obama (abril de 2016); el presidente mexicano Enrique Peña Nieto (julio de 2016); el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon (agosto de 2016); el primer ministro canadiense, Justin Trudeau (noviembre de 2016); el presidente de la República de Italia, Sergio Mattarella (mayo de 2017); la canciller alemana, Ángela Merkel (junio de 2017); el rey Harald V de Noruega (marzo de 2018); el presidente del Gobierno de España, Mariano Rajoy y el presidente de Chile, Sebastián Piñera (abril de 2018); con el presidente Vladimir Putin (julio de 2018), el primer ministro de India, Narendra Modi (febrero de 2019); el emir de Qatar, Tamim Al Zani (octubre de 2018); el primer ministro japonés, Shinzo Abe (diciembre de 2018) y con el presidente de China, Xi Jinping (diciembre de 2018). Con Jair Bolsonaro, presidente de Brasil (enero y junio de 2019) el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez (febrero de 2019). Con el primer mandatario de Vietnam, Nguyen Phu Trong (febrero de 2019); el presidente boliviano, Evo Morales (abril de 2019); el presidente de Colombia, Iván Duque y Joko y Widodo de Indonesia (junio 2019); el presidente de Chile, Sebastián Piñera (julio de 2019).
- Los discursos y declaraciones brindados por el presidente Mauricio Macri en las reuniones del G-20 en 2016; 2017; 2018 y 2019.
- El discurso del presidente Mauricio Macri en la Cumbre de Davos en 2016 y 2018.

Estos textos se complementarán con:

- Una entrevista realizada para tal fin al secretario de Asuntos Estratégicos del Gabinete de Ministros de la Nación desde diciembre de 2015, Fulvio Pompeo,

ex subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación y del Gobierno de la CABA.

- Fuentes secundarias de autores que han analizado la política exterior del gobierno de Mauricio Macri.

En segundo lugar, realizaremos una descripción narrativa de las acciones llevadas adelante en el marco de la política exterior climática desarrollada a partir de diciembre de 2015 en los diferentes espacios del régimen climático internacional, con el fin de determinar las principales características que sobresalen de este período analizado.

Para realizar esta reconstrucción utilizaremos como fuentes primarias:

- La contribución nacionalmente determinada de la Argentina en su versión revisada.
- Los planes sectoriales de mitigación elaborados por el Gabinete Interministerial de Cambio Climático.
- Los comunicados de los líderes del G-20 de 2017 y 2018.
- Estudios económicos de la OCDE. Argentina. Estudio económico multidimensional 2017.
- Documentos sobre principios regulatorios de OCDE.
- La reforma tributaria fiscal de 2017.
- Sumisión Argentina al Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) sobre Agricultura.
- Declaraciones ABU sobre el Fondo de Adaptación para el cumplimiento del Acuerdo de París.
- Comunicados finales reuniones del grupo ABU.
- Discursos del Ministros de Ambiente y Desarrollo Sustentable en Segmento de Alto Nivel de la COP, CMNUCC.
- Texto provisorio del Acuerdo Interregional Unión Europea- Mercosur.
- Los cuatro discursos del presidente Mauricio Macri o su reemplazante ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en los años 2016; 2017; 2018 y 2019.
- Los discursos e intervenciones del presidente Mauricio Macri brindados en las reuniones bilaterales antes referenciadas.

Este material se complementará con:

- Una entrevista realizada para este fin con el secretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable

de la Nación, coordinador técnico del Gabinete Nacional de Cambio Climático y ex Chair del Grupo de Sustentabilidad Climática del G-20 bajo la Presidencia Argentina 2018, Carlos Gentile;

- Una entrevista realizada para tal fin con Juan Carlos Villalonga, Diputado Nacional por Cambiemos, ex presidente de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y representante del gobierno de Cambiemos en el paso de mando de la delegación argentina en la COP21 en París en diciembre de 2015.
- Artículos periodísticos citados.
- Entre las fuentes secundarias utilizaremos textos de análisis de diversos autores sobre temas relacionados a la política climática.

Una vez realizada la descripción narrativa reconstruiremos las características principales que adquirió la PEC en virtud de la ocupación de espacios dentro del régimen climático, la flexibilidad o inflexibilidad de las posturas en términos de colaboración para la mitigación de GEI, y el nivel de actividad asumido, ya sea activo o reactivo.

A través del análisis llevado adelante mediante el cruzamiento de las variables antes trabajadas, se buscará dar cuenta de qué forma la visión del mundo del modelo de inserción internacional del gobierno de Mauricio Macri definió la nueva PEC durante este período.

San Andrés

CAPÍTULO II. Sobre las negociaciones en materia de cambio climático

Sección I. Negociaciones internacionales

1. Antecedentes

La introducción del tema ambiental en la agenda internacional tuvo lugar a finales de los años 70, impulsada por la publicación de informes científicos - como “Silent Spring” (1962) de Rachel Carson, “Science and Survival” (1966) de Barry Commoner o “The Limits to Growth” (1972) del Club de Roma - y por el hito de la Conferencia sobre el Medio Humano de Estocolmo en 1972, realizada por Naciones Unidas (ONU). El tópico estuvo desde sus orígenes plenamente ligado a la división Norte/Sur, en virtud de las diferentes formas de entender y asumir la crisis ambiental por parte de los países desarrollados y los países en desarrollo. La cuestión climática no ha escapado a esta realidad (Pierri, 2005, Najam, 2005; Vihma, 2010; Bueno, 2013)

Durante los primeros años, el tema apareció como un interés propio de los países industrializados y como una imposición del Norte hacia el Sur (Najam, 2005; Estrada Oyuela, 2007; Bueno, 2010; Vihma, 2010). En ese sentido, en Estocolmo el Sur vio las preocupaciones ambientales del Norte como un esfuerzo para frenar su desarrollo, debido al cuestionamiento a la industrialización y al crecimiento poblacional como causas de la mayoría de los problemas ambientales locales y globales.

El proceso de descolonización dio el impulso a los países del Sur para comenzar a utilizar su mayoría numérica en espacios de relativa igualdad como la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), constituyendo grupos de negociación y presión como el Grupo de los 77 (G-77) y No Alineados (NOAL) (Bueno, 2013). Así, desde el Tercer Mundo se cuestionó, en primera instancia, que el abordaje propuesto entonces sacara de foco sus intereses específicos, y se hizo hincapié en el desacuerdo en los medios para resolver estos problemas, es decir, en la legitimidad de la gobernanza global o, dicho de otro modo, en la estructura misma (Najam 2005, Pierri 2005).

Fue en los años que median entre Estocolmo y la publicación del informe Brundtland (1987)¹, en los que se va a constituir un escenario más propicio para relanzar la cuestión

¹ El nombre original del informe es “Nuestro Futuro Común” y fue el primer intento de compatibilizar las cuestiones vinculadas al desarrollo y la sostenibilidad. Fue presentado en 1987 por la Comisión Mundial

ambiental y obtener mayor receptividad. Determinados elementos confluyeron para que la cuestión dejara de ser resistida por el Sur y avanzara como agenda internacional; entre ellos la sucesión de una serie de “catástrofes” ambientales y de hechos económicos que evidenciaron más la gravedad y dimensión de la crisis ambiental², y acentuaron la prioridad de reconsiderar el crecimiento económico, pero con alternativas tecnológicas y energéticas. Luego, en materia política, tuvo lugar un proceso que cambió el alcance de las luchas políticas que monopolizaron el mundo hasta entonces, desplazándolo de la vieja oposición capitalismo-socialismo al campo del cambio de aspectos más parciales de la sociedad. Por otro lado, se plasmaron propuestas teórico-políticas provenientes del campo ambiental y del campo de las RI, que hicieron de puente entre el momento intelectual de principios de los setenta y Brundtland (Pierrri, 2005). Entre estas propuestas se plasmará la fórmula del desarrollo sustentable, expresión que consagrará el mencionado informe. Este concepto también apareció durante la preparación de la reunión de Río de 1992, pero recién la reunión realizada en Johannesburgo (2002) lo incorporará de manera explícita pasando a llamarse Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible.

Najam (2005) ha dado cuenta de la trayectoria de estas tensiones a través de la acción adoptada por los países en desarrollo en tres etapas: la primera a instancias de Estocolmo (1972), a la que caracteriza como contestataria; una segunda etapa que va desde entonces hasta la Cumbre de Río (1992), en la que reconoce una acción participativa del Sur; y la tercera, a partir de la Cumbre de Río hasta la actualidad, a la que califica como de involucramiento.

Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, encabezada por la doctora noruega Gro Harlem Brundtland (de allí su nombre más popular).

² En 1976 se produce la catástrofe químico-ecológica en Seveso, Italia; entre octubre de 1973 y noviembre de 1981 tiene lugar la segunda crisis del petróleo; en 1979 tiene lugar el accidente en la central nuclear norteamericana de Three Mile Island; en 1981 científicos ingleses anuncian que desde 1970 se extiende un agujero en la capa de ozono estratosférico, situada sobre la Antártida, exponiendo más a los seres vivos a las radiaciones ultravioletas solares; en 1984 se produce el “desastre de Bhopal”, India, producido por una fuga de isocianato de metilo en una fábrica de plaguicidas de la compañía estadounidense Unión Caribe, que provocó la muerte de 2.000 personas y afectó gravemente a otras 200.000; durante los años 80 en el marco de la guerra fría crece el armamento nuclear de las dos potencias en pugna, Estados Unidos y la URSS; en 1986 se produce el mayor accidente nuclear de la historia hasta la fecha en la central de Chernóbil, URSS.

El G-77 ha sido, a instancias del debate ambiental, el principal espacio que amalgamó las demandas del grupo de países en desarrollo, todas enmarcadas en la división Norte/Sur; y fue también uno de los espacios primordiales en los cuales se aglutinó el Sur para sostener sus posturas climáticas, desde donde veló porque no se dé un paso atrás en las conquistas históricas (Bueno, 2013: 209). En este régimen, también operó como grupo dentro del clivaje Norte/Sur exacerbando esta división y logrando, entre otras cosas, la incorporación del principio básico de CBDR-CR.

Mediante un involucramiento más activo en la cuestión ambiental, los países en desarrollo consiguieron trasladar las negociaciones que venían dándose dentro del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) en las que les resultó difícil participar en igualdad de condiciones con los países industrializados, a la AGNU. La resolución de diciembre de 1990 que autorizaba el inicio de negociaciones climáticas las colocó bajo los auspicios de la Asamblea General.

En 1992, los estados se reunieron en Río de Janeiro en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (la "Cumbre de la Tierra"), la reunión ambiental mundial más grande desde la Conferencia Ambiental de Estocolmo en 1972. No obstante, el cambio climático seguía manteniéndose en una lista de problemas ambientales, y no se consideró un tema prioritario independiente. Esto comenzó a cambiar con el establecimiento de la CMNUCC, que se abrió a la firma en 1992.

La división particular Norte/Sur a instancias de la CMNUCC, también conocida como "el cortafuegos", puede verse como una división narrativa del mundo entre aquellos países con mayor responsabilidad histórica y capacidad para combatir el cambio climático, y aquellos con menor responsabilidad y capacidad, cristalizada en el principio CBDR, uno de los más definitorios de las negociaciones dentro de la CMNUCC, que es invocado en prácticamente todas las principales decisiones e instrumentos adoptados. Esta división también reaparece en el Protocolo de Kioto - 2005-2012, primer instrumento de la CMNUCC, y fue plasmada a través de la segmentación entre los países del Anexo I y no Anexo I (Najam et al, 2003; Bueno, 2013; Joshi, 2013; Blaxekjaer y Dan Nilsen, 2014).

Desde la entrada en vigor de la CMNUCC hasta instancias de la finalización de la vigencia del Protocolo de Kioto, el crecimiento económico de algunos países del Sur, como China, India y Brasil, complejizó la hasta entonces más clara división Norte/Sur en término de responsabilidades y capacidades. La posición mantenida hasta entonces

por los países en desarrollo con respecto al principio CBDR fue comprensible, pero el problema era que ya no podía funcionar como la base para abordar el cambio climático en las negociaciones multilaterales. Los países en desarrollo, que representaban aproximadamente el 45 por ciento de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) relacionadas con la energía en 1990, pasaron a representar más de 60 por ciento, y se proyecta que representarán aproximadamente las dos terceras partes para 2030, por lo que, la idea de repartir responsabilidades climáticas sobre la base de una división inmutable de países como la de 1992 resultaba inviable (Bodansky, 2010; Stern, 2018).

La COP15 realizada en Copenhague dejó en evidencia que sostener el principio CBDR tal como hasta el momento haría peligrar la eficiencia del acuerdo. Debido a ello se produjo una hibridación en la división Norte/Sur dado que la decisión de los países del BASIC -Brasil, Sudáfrica, India y China- de adoptar compromisos voluntarios de reducción de GEI tendió a hacer un tanto difusa esa línea divisoria histórica (Vihma, 2010; Bueno, 2013).

El fracaso de la Cumbre de Copenhague mostró el desgaste del acuerdo climático vigente desde 1992. En ese contexto se corroboró la crisis de liderazgo europeo, la nueva búsqueda de protagonismo de Estados Unidos con la figura de Barack Obama, y la emergencia de las potencias medias del grupo BASIC hibridando la brecha Norte/Sur, que complejizaron los pilares de la arquitectura climática internacional (Bueno, 2016).³

El Acuerdo de Copenhague no logró contar con el consenso de las Partes. Debido a ello, en la COP17 en Durban, los Estados emitieron un nuevo mandato para negociar un documento que reemplazara al Protocolo de Kioto para 2015. Se inició así un proceso formal de negociaciones en dentro de la CMNUCC desde 2011 a 2015. Paralelamente, Estados Unidos y China mantuvieron sendas reuniones bilaterales donde acordaron aspectos que eran rechazados por algunas de las Partes pero que lograran ser introducidos luego en las negociaciones multilaterales.

³ La dilución de la fuerza de CBDR como “cortafuegos” entre el Norte y el Sur puede verse, también, en el fracaso del segundo instrumento de la CMNUCC, la Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto#, destinada a extender un acuerdo global al finalizar éste y no obtener un nuevo compromiso internacional en Copenhague. A menos de 2 años para la finalización del segundo período de compromiso, aún no ha entrado en vigor.

Ya con el G-77 con posturas internas más encontradas, entre Copenhague y París cobró fuerzas como portador de la narrativa de la CBDR el grupo Like Minded Developing Countries (LMDC) -formado por los países cuestionadores de las posiciones de las potencias centrales, entre ellos Ecuador, Venezuela, Bolivia, Arabia Saudita y Argentina-, retomando la acusación contra los países desarrollados de ser los responsables del problema, no sólo por la cuestión histórica sino, también, por la ausencia de soluciones. De acuerdo a la narrativa del LMDC cumplir con los objetivos combinados de sostenibilidad ambiental, desarrollo social y económico y equidad sólo se alcanzará si se toman ciertas medidas, entre ellas, la negociación de la Plataforma de Durban⁴ para una Acción Mejorada bajo la Convención y siguiendo los principios de CBDR y equidad, así como también el reclamo a que los países desarrollados incrementen sus ambiciones para reducir emisiones y faciliten la transferencia de tecnología (Blaxekjaer y Dan Nielsen, 2014).

El acuerdo alcanzado en la capital francesa en diciembre de 2015 resultó del cambio en las negociaciones internacionales climáticas iniciadas en Copenhague. El punto central fue el abandono del viejo modelo del Protocolo de Kioto y el cambio del paradigma de diferenciación entre los países que regía desde 1992 a través de la línea divisoria fija, dando cuenta de los cambios en las estructuras de poder del sistema internacional y de los nuevos liderazgos en las negociaciones climáticas (Bueno, 2016; Stern, 2018).

2. El Acuerdo de París

El aluvión de mandatarios de 174 países firmando en Nueva York el Acuerdo de París significó un paso altamente simbólico ante lo alcanzado en la Vigésimo Primera Conferencia de las Partes (COP21) realizada en la capital francesa meses antes: revivir la estructura climática global que había sido rescatada en Copenhague, ahora bajo una nueva arquitectura. Fue, además, una demostración del lugar que el tópico alcanzó en la agenda internacional hacia finales del 2015.

Si bien el acuerdo tiene debilidades⁵, y aún es demasiado pronto para evaluar su efectividad, el resultado alcanzado fue un éxito político para las negociaciones: todos

⁴ Se conoce como Plataforma de Durban al conjunto de acuerdos alcanzados en la COP17, que incluye un segundo periodo del Protocolo de Kioto, el mecanismo que debe regir el Fondo Verde para el Clima y una hoja de ruta para un nuevo acuerdo global.

⁵ Entre ellos que, debido a su estructura, los compromisos voluntarios de mitigación de los países queden muy lejos de cumplir con el objetivo climático del Acuerdo.

los principales protagonistas lo respaldaron, y hablamos de actores con intereses diametralmente opuestos. Esto subraya el logro significativo de alcanzar un compromiso sobre uno de los temas más complejos de la historia moderna (Dimitrov, 2016).

Es claro que ha habido cambios sustanciales que han permitido este nuevo consenso global. Entre ellos, uno de los más relevantes es el que puso fin a más de veinte años de negociaciones basadas en un enfoque que establecía la reducción obligatoria de emisiones para un grupo de países bajo una lógica “top-down”. El Acuerdo de París, al reconocer la primacía de la política interna en el cambio climático, permite a los países establecer su propio nivel de ambición para la mitigación.

El cambio en la mirada “top-down” por la “bottom-up” es identificable con la irrupción de los Estados Unidos en el liderazgo de las negociaciones y su alianza con los BASIC frente al debilitamiento de la Unión Europea, que había liderado el proceso desde 1992 hasta 2009, plasmando su mirada de compromisos de mitigación establecidos desde el régimen para los Estados tal como se plasmó en el Protocolo de Kioto (Bueno, 2016). Estados Unidos mantuvo desde iniciadas las negociaciones en torno al clima su postura de determinar nacionalmente la política tendiente a mitigar el cambio climático y se opuso a los objetivos y cronogramas determinados internacionalmente (Bodanski, 2001).

Otro de los cambios sustanciales radica en que el Acuerdo de París incluye, por primera vez, a todos los actores bajo el compromiso de mitigación. Con el fin de lograr la reducción de emisiones a largo plazo, el acuerdo obliga a todas las partes a presentar compromisos de forma regular: son las llamadas contribuciones nacionalmente determinadas (NDC, por sus siglas en inglés). Mientras que el Protocolo de Kioto obligaba a reducir las emisiones solo a los países del Anexo I (industrializados), el nuevo acuerdo obliga a todos los emisores a tomar acción determinada a nivel nacional para limitar el calentamiento global. Presagiada por primera vez en el acuerdo de Copenhague de 2009, esta nueva inclusión representa un avance importante en las negociaciones climáticas internacionales, que hasta ahora se habían caracterizado por una profunda división entre el Norte y el Sur sobre cómo interpretar el principio CBDR (Falkner, 2016). En el Acuerdo de París, la diferenciación aparece principalmente en que, al ser los objetivos de reducción establecidos por cada país través de las NDC, se puede diferenciar a los actores en todo su espectro, ya no más entre desarrollados y en desarrollo; por otro lado, la reformulación de la clásica fórmula “comunes pero diferenciadas” agrega “a la luz de diferentes circunstancias nacionales” (Falkner, 2016;

Stern, 2018). Esta dependencia de la ambición voluntaria de política climática de todos países es lo que marca la desviación más significativa del enfoque del Protocolo de Kioto, buscando eliminar las mayores barreras para la cooperación internacional sobre el clima (Dimitrov, 2016; Falkner, 2016).

No obstante, esta estructura “bottom up” buscó ser equilibrada con una serie de disposiciones “top down”. Estas incluyen los objetivos climáticos de mantener el aumento de la temperatura promedio global por debajo de los 2 grados centígrados; aunar esfuerzos para que ese aumento no supere los 1,5 grados centígrados y para lograr emisiones netas nulas en la segunda mitad de este siglo. Por otro lado, incluye requisitos de rendición de cuentas para actualizar las NDC de manera periódica: es decir, las políticas nacionales están sujetas a un sistema internacional de transparencia y revisiones globales, e implica que los sucesivos planes de políticas nacionales deberán ser progresivamente más ambiciosos (Dimitrov, 2016). Por lo tanto, si bien acuerdo de París cuenta con disposiciones no obligatorias, también crea obligaciones legales para sus partes; y el cumplimiento de estas obligaciones no es voluntario (Bodansky, 2016). Se crea, además, una lógica de juego de dos niveles, conectando las políticas climáticas domésticas con las estrategias de interacción entre los países (Keohane y Oppenheimer, 2016).

Para que este sistema híbrido funcione, el Acuerdo de París debe establecer un régimen de transparencia que haga que las políticas nacionales sean internacionalmente comparables. La transparencia es una condición clave para hacer creíbles las promesas nacionales y generar confianza entre los principales emisores. No obstante, la conferencia de París no entregó las reglas específicas que regirían el monitoreo, reporte y verificación de emisiones e implementación nacional de esas promesas y políticas, por lo que aún quedaban por negociar los detalles de cómo se aplicaría el Acuerdo. La COP24 en Katowice, Polonia, tuvo, entre otros, este mandato. En ese sentido, las negociaciones llevadas a cabo arrojaron un paquete de procedimientos y mecanismos que deberían generar una mayor confianza y fortalecer la cooperación internacional, lo que se denomina el “Reglamento de París” o el “Libro de reglas”⁶. En este punto en

⁶ El paquete representa una orientación para la puesta en práctica del Acuerdo en lo que respecta a la información sobre los objetivos nacionales de mitigación, y otros objetivos y actividades relacionados con el clima, que los Gobiernos proporcionarán en sus contribuciones determinadas a nivel nacional (conocidas como NDC por sus siglas en inglés); cómo comunicar los esfuerzos de adaptación a las repercusiones del cambio climático; las reglas de funcionamiento del marco de transparencia, que mostrará al mundo lo que están haciendo los países frente al cambio climático; el establecimiento de un comité para facilitar la aplicación del Acuerdo de París y promover el cumplimiento de las obligaciones dimanantes del mismo; cómo llevar a cabo el balance mundial del progreso general hacia los objetivos del Acuerdo de París; cómo

particular, los países acordaron cierto grado de flexibilidad para los países más vulnerables, que no están obligados a presentar compromisos climáticos cuantificados o informes periódicos de transparencia. Todos los demás países estarán obligados a informar sobre su acción climática cada dos años, a partir de 2024.

Por otro lado, asegurar el financiamiento para los países en desarrollo, que tienen buena parte de sus compromisos de reducción atado a ello, es clave para la implementación del Acuerdo. No obstante, y como viene sucediendo en las diversas cumbres, en Katowice aparecieron varios obstáculos, lo que pone de relieve los problemas de confianza, buena voluntad, ambición del paquete general alcanzado y de los esfuerzos de colaboración, ya que éstos están vinculados a las señales de los países desarrollados y a lo que estén dispuestos a cumplir de su parte del trato. En ese sentido, la COP 24 no tuvo éxito de proporcionar esas señales tranquilizadoras (Lehr y Schalatek, 2019).

Para algunos autores, el Acuerdo de París promete un camino más realista para las reducciones de emisiones coordinadas globalmente, principalmente porque ha logrado alinear mejor la política climática internacional con las realidades de la política climática doméstica (Falkner, 2016). Otros consideran que el Acuerdo de París es un primer paso para el establecimiento de una nueva cultura internacional con respecto al cambio climático. Para Bueno (2013; 2016), puede verse como un primer paso para una cultura climática kantiana post-carbónica, en la que proceso heterogéneo de cambios identitarios, alianzas, cambios en las expectativas e intereses es internalizado por los actores como producto de considerarlo legítimo y en otros casos se acepta por el mero interés. Para Stern (2018), este es el punto central en el que el Acuerdo de París hizo una apuesta diferente, a saber, que la creciente fuerza de las normas y expectativas hará que la acción climática sea importante para la reputación mundial, y que incitará y animará a los países a mejorar y hacer más.

Por su parte, Keohane y Oppenheimer (2016) plantean que el Acuerdo de París es parte de un proceso continuo que permite el avance de la cuestión climática pero no asegura su efectividad. Para que el sistema de actualizaciones y revisiones funcione, deberá haber expectativas claras de que las reducciones voluntarias se actualicen regularmente y se deberá garantizar una transparencia sustancial para que se pueda

evaluar el progreso del desarrollo y la transferencia de tecnología; cómo proporcionar información preliminar sobre el apoyo financiero a los países en desarrollo y el proceso de establecimiento de nuevas metas de financiación de 2025 en adelante.

monitorear su cumplimiento. También puede ser necesario que los países más comprometidos con el cambio climático estén dispuestos a castigar a aquellos que no asuman compromisos serios, aunque esto último se torna más difícil cuando se habla de bienes públicos globales.

3. El régimen climático: el desborde de la CMNUCC

El cambio climático como tema ha salido del listado de las cuestiones ambientales generales en la agenda internacional y se ha institucionalizado como de alta prioridad entre los asuntos globales. Hall (2016) reconoce cuatro dimensiones en las que se han producido cambios a partir de los cuales los estados y las instituciones reconocen este desafío global. En primer lugar, existe un fuerte consenso científico de que las emisiones de GEI están aumentando debido al comportamiento humano y están elevando la temperatura global promedio⁷; segundo, que los estados, incluidas las potencias centrales, se reúnen regularmente y discuten cómo mitigar el cambio climático en las cumbres mundiales; en tercer lugar, que los estados han comprometido fondos para la mitigación y la adaptación de los países en desarrollo; y en cuarto lugar, que una amplia gama de instituciones multilaterales han institucionalizado el cambio climático en sus agendas de trabajo de los últimos años.

En este marco, Kim y Chung (2012) consideran que los esfuerzos mundiales para crear acuerdos regulatorios para gobernar el cambio climático han resultado en una proliferación de instituciones que trascienden la CMNUCC. En esta línea, Keohane y Victor (2010) sostienen que esta fragmentación del régimen climático puede verse como consecuencia de la diversidad estructural y de intereses de los principales actores (inicialmente de Estados Unidos y la Unión Europea). Para los autores, el cambio climático constituye un complejo regimental ubicado en algún punto medio en el continuo entre las instituciones regulatorias bien integradas, usualmente focalizadas en un instrumento legal único; y aquellos otros regímenes altamente fragmentados y compuestos por un conjunto de instrumento regulatorios. Los elementos de los complejos regimentales, como el climático, están relacionados más o menos estrechamente entre sí, a veces son conflictivos y a veces se refuerzan mutuamente.

Los autores sostienen, además, que las instituciones regulatorias se caracterizan por ser monopolios institucionales, lo que muchas veces resulta ineficaz para la regulación

⁷ El informe desarrollado por el IPCC en 2018 sobre el aumento de la temperatura más allá de los 1,5° ha sido el más relevante.

de temas complejos. Los casos de la CMNUCC y el Protocolo de Kioto pueden ser un ejemplo de ello. Debido a la ausencia de reglas que obliguen a todos los miembros de una institución común, específicamente el principio CBDR, los actores buscan establecer “clubes” o coaliciones de actores con membresías acotadas, por fuera de la institución central, para que sean más flexibles a sus intereses.

Esto en parte explica por qué la CMNUCC, que fue hasta principios de la década del 2000 el principal foro para que los estados discutieran el cambio climático, proporcionando un marco de normas y mecanismos en el que los Estados miembros deben cumplir sus compromisos, diera lugar a un régimen más fragmentado. Es decir, ello se debió a que las principales potencias hicieron de éste un tema de agenda independiente.

Las diferencias de intereses entre los países desarrollados que lideraron inicialmente las negociaciones climáticas, Estados Unidos y la Unión Europea, culminaron con liderazgo climático de esta última hasta 2009 y generaron una de las primeras instituciones por fuera de la CMNUCC: la Asociación Asia-Pacífico⁸ sobre desarrollo limpio y clima (APP, por sus siglas en inglés). La creación de la APP, por parte de los Estados Unidos, tuvo la intención de dar forma a un camino alternativo al Protocolo de Kioto tras el rechazo de la presidencia de George Bush a su ratificación (Hall, 2016; Keohane y Victor, 2010; Kim y Chung, 2012).

El desborde de la agenda climática de los marcos de la CMNUCC sucede, además, con la inclusión del tema en la agenda de cumbres no vinculadas directamente a la cuestión ambiental sino a la economía y también a la seguridad. En el año 2005, el cambio climático fue tema de agenda en la cumbre del Grupo de los ocho (G-8) en Gleneagles, Reino Unido, a la que estuvieron invitados países emergentes formando el nuevo grupo G-8+5 para construir un acuerdo sobre el cambio climático. De allí surgió la declaración -por separado- llamada Plan de Acción de Gleneagles. Si bien el grupo venía incluyendo en la agenda el tema energético, el año 2005 marcó un hito histórico para la formulación de políticas sobre el cambio climático. Debido a la iniciativa del primer ministro británico, Tony Blair, el cambio climático se convirtió, por primera vez, en un tema central en las negociaciones del G-8. A partir de allí puede observarse el esfuerzo coordinado de los miembros del grupo pertenecientes a la Unión Europea para tratar que el cambio climático se mantenga como una prioridad en todas las cumbres del G-8 (Afionis, 2009).

⁸ Compuesta por Australia, Canadá, China, India, Japón, Corea y Estados Unidos.

La fragmentación del régimen climático se aceleró aún más a medida que las instituciones que gobiernan las economías globales fueron estableciendo el camino hacia una economía verde en medio de una crisis económica de 2008 (King y Chung, 2012; Kirton y Kokotsis, 2016). El movimiento hacia una economía verde se basó en el reconocimiento de que tal transición era esencial para ir más allá de la crisis y abordar desafíos urgentes, es decir, acciones contra el cambio climático, mejora de la seguridad energética y creación de nuevos motores para el crecimiento económico. Todo ello enmarcado en la asunción de Barack Obama de la presidencia de los Estados Unidos que, a diferencia de su predecesor, mostró inmediatamente una mayor disposición de su administración para cooperar en temas como el clima. La llegada del nuevo presidente norteamericano alteró significativamente la agenda de varios de los elementos del régimen climático. De manera inicial, el cambio fue claramente visible durante la Cumbre del G-8 en L-Aquila, Italia, en 2009.

Cuando los líderes del G-20 se reunieron en Londres en búsqueda de la restauración de las economías mundiales ese mismo año, destacaron la importancia de una "recuperación resistente, sostenible y ecológica" y reafirmaron sus compromisos para abordar el cambio climático. Luego en Pittsburgh acordaron eliminar gradualmente los subsidios ineficientes de energía de combustibles fósiles a mediano plazo. Fue en esta tercera reunión del G-20 que este grupo fue designado como el principal foro para la cooperación económica internacional ya que esta ampliación representaba más acabadamente la economía mundial que el G-8, y se convirtió en el foro económico que más comenzó a influir en la elaboración de normas del régimen de cambio climático. Desde entonces, la cuestión climática ha estado en su agenda con mayor o menos relevancia, y recientemente se han reflatado los condicionamientos de los Estados Unidos a las negociaciones intra grupo a partir de la asunción de Donald Trump como presidente.

Por su parte, y en el marco de trabajo sobre crecimiento verde y desarrollo sostenible, la OCDE estableció en 2010, junto con la Agencia Internacional de Energía (AIE), un Grupo de Expertos en Cambio Climático (CCXG), que incluye la apertura a la membresía de países No-Anexo I. Éste es un grupo de análisis técnico y de discusión, pero no de negociación (Tudela, 2014)

Por otro lado, fueron apareciendo un conjunto de instituciones e iniciativas a nivel de los gobiernos locales como espacios alternativos para la acción climática. En este marco, se formalizó en el año 2006 el C40, un grupo de grandes ciudades que en colaboración

con el Clinton Climate Initiative (CCI), registran y reportan acciones concretas que se están llevando a cabo en su jurisdicción; y promueven reuniones periódicas de intercambio de experiencias y entrega de reconocimientos (Tudela, 2014)

También los bancos multilaterales de desarrollo han contribuido a la elaboración de normas del régimen climático con un enfoque particular en ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático (King y Chung, 2012; Keohane y Victor, 2010). Por su parte, varios foros económicos mundiales también han comenzado a abordar la cuestión del cambio climático. En los últimos años, el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), por ejemplo, a través de su iniciativa de rediseño global sobre recursos y sostenibilidad, un diálogo de múltiples partes interesadas, ha proporcionado un conjunto de propuestas para abordar el cambio climático, es decir, priorizar iniciativas climáticas de "inicio rápido" para el financiamiento; ayudando al plan de crecimiento bajo en carbono en China; establecer áreas sostenibles de libre comercio de energía; y campañas de consumo sostenible. Si bien no es un espacio de negociaciones, se trata de un foro importante ya que reúne a políticos y empresarios a nivel global, e impulsa anualmente el Reporte de Riesgos Globales que, en su novena edición, en 2014, incluyó por primera vez entre los diez principales temas de preocupación mundial surgido de una encuesta a actores clave, dos referidos al cambio climático: "fracaso de la mitigación y adaptación al cambio climático" y "mayor incidencia de eventos climáticos extremos" (Tudela, 2014).

En una línea similar, el cambio climático también fue percibido como una amenaza para la seguridad. Luego de una campaña del Reino Unido el Consejo de Seguridad de la ONU debatió por primera vez en abril de 2007 las posibles amenazas que representaba para la seguridad mundial. Asimismo, otros organismos como la Organización Mundial de la Salud (OMS), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), que no tenían mandato original para responder al cambio climático, han comenzado a participar de las negociaciones internacionales, han accedido a fondos climáticos y han desarrollado nuevos programas y políticas propias sobre la cuestión (Hall, 2015).

Por otro lado, ya sea por las reglas o por los escasos avances en la CMNUCC, muchos países han llevado a cuestión climática a sus agendas bilaterales. El ejemplo más trascendente de ello es la reunión que mantuvieron los presidentes Barack Obama, de los Estados Unidos y Xi Jinping, de China, en 2014, en la que ambos asumieron nuevos

compromisos para reducir las emisiones nacionales de GEI en busca de allanar el camino para que otros países sigan su ejemplo. En septiembre de 2015, en una nueva reunión bilateral, ambos mandatarios reafirmaron sus compromisos para alcanzar un acuerdo ambicioso en la que sería la cumbre de París.

Sección II: Política exterior climática argentina

1. Perfil climático

La Argentina es dentro del régimen climático un actor de peso medio si tenemos en cuenta sus emisiones totales y las emisiones per cápita, y si bien cuenta con recursos naturales significativos para el desarrollo de las energías renovables y normativa que asigna una sustanciosa partida presupuestaria a la protección de bosques nativos⁹, los sucesivos gobiernos han dado mayor prioridad a la expansión del sector agropecuario y a las inversiones en energía fósil convencional y no convencional como motores del desarrollo.

De acuerdo a los datos de Climate Data Explorer (CAIT) 2014¹⁰, la Argentina se ubica en el puesto 18 del ranking de emisores mundiales -tomando en cuenta cambio del uso del suelo y considerando a la Unión Europea como un actor- con una contribución del 0,7% de las emisiones globales. Dentro del G-20, grupo de países responsable del aproximadamente el 75% de las emisiones globales, el país ocupa el puesto 16.¹¹

En tanto que, las emisiones per cápita al año 2014 para la Argentina fueron de 8,11 toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO₂e) sin contabilizar uso del suelo y silvicultura y 10,31 tCO₂e contabilizándolo. Aquí la Argentina supera significativamente la media global que es de 6,36 tCO₂e per cápita sin contabilizar uso del suelo y silvicultura y 6,37 tCO₂e per cápita contabilizándolo.

⁹ Ley 26.331 en sus artículos 30 y 31 establece la creación del “Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan (...) que está integrado, entre otras, por las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas a fin de dar cumplimiento a la presente ley, las que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional”. Se debe resaltar, que la asignación presupuestaria para la sustanciación del fondo nunca alcanzó su totalidad -el porcentaje más alto alcanzado fue en el año 2010 con el 37%.

¹⁰ Disponible en cait.wri.org. Último acceso 2 de agosto de 2019.

¹¹ Informe del Estado del Ambiente 2017.

De acuerdo a los datos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), las emisiones por producto bruto interno (PBI) se han reducido un 34% desde el 2004 al 2014, pasando de 786 toneladas de CO₂eq/millones de pesos a 524 CO₂eq/millones de pesos¹², lo que puede leerse más como un acompañamiento a las curvas de la economía argentina que a un desacople de ésta con las emisiones de GEI.

Los resultados del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INVGEI) de 2014 arrojaron que la mayor participación en las emisiones corresponde al sector energía (53%), seguido por el sector agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra (39%), el sector de procesos industriales (4%) y el de residuos (4%). Se destaca que el sector agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra incluye las emisiones debidas a “conversión de bosques o deforestación”. Para el año 2014 las emisiones por deforestación totalizaron 53 MtCO₂eq, lo que representa un 37% de este sector y un 14% del total de las emisiones de todos los sectores.

La tendencia de emisiones de GEI ha sido creciente a lo largo del período inventariado (1990- 2014) con un aumento en promedio anual de 0,95%. El sector energía presenta el mayor crecimiento anual promedio, con 2,64%, incluyendo al transporte. El sector de procesos industriales creció 2,33% en tanto residuos 2,37%. El sector agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra, por otro lado, presenta una disminución promedio de 0,75%, fundamentalmente debido a que no se registró un aumento significativo del stock ganadero hasta ese año.

En porcentajes totales del período, el sector energía muestra un incremento del 97%; el sector de procesos industriales y uso de producto de un 70%, el sector residuos un incremento del 75%, en tanto que el sector agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra muestra una reducción del 17%.¹³

Según datos de CAIT, la Argentina se encuentra en la media mundial en cuanto al consumo per cápita de energía, superando levemente esta media si se toma en cuenta el PBI per cápita. Dentro del sector de la energía las fuentes móviles (transporte) representan el 14,7%, los combustibles de otros sectores (mayormente calefacción) el 12,5% y la generación de electricidad el 11,6%.

¹² El cálculo fue realizado sobre el año base 2004 a precios constantes.

¹³ Si bien en todos los cálculos se ha utilizado las metodologías del IPCC, en este inventario se utilizó la metodología de 2006, que lleva a una menor ponderación del sector tierras.

La matriz energética primaria de la Argentina es altamente dependiente de los combustibles fósiles, especialmente del gas natural. Según datos de la Secretaría de Energía de la Nación, al 2015 éste representó el 52% de la oferta primaria, seguido por el petróleo con un 33%, la biomasa y los biocombustibles con un 5%, nuclear con un 3% y las renovables con un 1%.

Argentina es, por otro lado, el cuarto país en la región que más subsidios otorga a la energía y la electricidad, precedido por Venezuela, Ecuador y Bolivia, aunque a partir del 2016 el gobierno ha venido implementando un plan para reducir significativamente las subvenciones (Fanelli, 2018)

En relación al transporte, el país cuenta desde 2006 con la Ley N° 26.093 Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles, que en la actualidad establece un corte con biodiesel y etanol al diésel y a las naftas del 8% y 12% respectivamente en automotores, y un 10% de base para termoeléctricas.^{14 15}

Por otro lado, a diferencia de otros países de la región, la Argentina aún no ha avanzado en políticas tendientes a la promoción o regulación de la movilidad eléctrica vehicular y del transporte público a nivel nacional, aunque el Congreso de la Nación se encuentra actualmente debatiendo varios proyectos y la Ciudad de Buenos Aires, en el marco del compromiso asumido en el C40, ha avanzado con la electrificación de las primeras unidades de cuatro líneas de colectivos.

En relación a la optimización del sistema ferroviario para transporte, la Ley N° 27.132 de Reactivación de Ferrocarriles de Pasajeros y de Cargas, Renovación y Mejoramiento de la Infraestructura Ferroviaria, Incorporación de Tecnologías y Servicios, sancionada en 2015 y reglamentada en el año 2018, declara al transporte público ferroviario de interés nacional y establece la creación de la empresa ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado.

¹⁴ Resolución N° 450/2013 estableció un aumento del corte de diésel con un 8% de biodiesel y un corte a las naftas con un 10% e etanol. Estableció, además, un piso de corte del 10% también para termoeléctricas. Debe aclararse que este aumento del corte fue debido a las trabas a las importaciones impuestas por la Unión Europea y no a objetivo ambiental.

¹⁵ Mediante el Decreto 543/2016 el Poder Ejecutivo estableció un aumento del corte obligatorio sólo para el bioetanol, llevándolo del 10% al 12%, medida adoptada como respuesta a la demanda de los productores azucareros del noroeste argentino.

En materia de energía eléctrica, y según datos de la Secretaría de Energía de la Nación del año 2015, el país cuenta con una matriz que depende en un 68% de la generación térmica (esencialmente gas natural); un 27% de grandes hidroeléctricas, un 5% de energía nuclear y un 1% de renovables.^{16 17}

Es en la generación de energía eléctrica de fuentes renovables donde la Argentina tiene una potencialidad significativa y donde se han dado mayores pasos en materia normativa. El país cuenta con la Ley N° 26.190 y su modificatoria la Ley N° 27.191¹⁸, que establece el Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica que tiene objetivos de consumo que van desde el 8% al 2017 al 20% en 2025. En el marco del cumplimiento de la norma, el Poder Ejecutivo Nacional lanzó tres rondas de licitaciones bajo el programa RenovAR (la ronda tres corresponde a líneas de media tensión en tanto que las dos primeras a líneas de alta tensión) con una potencia instalada a agosto de 2019 de 2.275 megavatios (MW) y una potencia adjudicada de 6.300 MW distribuidos en las tecnologías eólica, solar, biomasa y pequeña hidroeléctrica, aunque aún no se ha llegado de manera estable al primer objetivo del 8% de consumo.¹⁹

Por otro lado, en el año 2017 se sancionó la Ley N° 27.424 que establece el Régimen de Fomento a la Generación Distribuida de Energía Renovable integrada a la Red Pública que, si bien no tiene objetivos de consumo ni de potencia, crea un fondo de financiamiento (Fondo para la Generación de Energía Distribuida -FODIS) y establece exenciones impositivas para instalaciones privadas por fuera del mercado mayorista para una primera meta propuesta por el Poder Ejecutivo de 1.000 MW de potencia al 2030.

En relación a la deforestación, según datos de la SAyDs, la desaceleración del porcentaje anual de pérdida de bosques nativos se observa a partir del año 2008, en coincidencia con la promulgación de la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos a fines del 2007, en particular hasta el 2014, que luego se estabiliza alrededor del 0,35% anual. La superficie de tierras

¹⁶ El porcentaje de incorporación de fuentes renovables a la matriz eléctrica comenzó a partir de la implementación de la Ley N° 27.191 sancionada en diciembre de 2015.

¹⁷ De acuerdo a datos de Cammesa de 2019, el porcentaje de consumo renovable de la matriz eléctrica alcanza el 8%.

¹⁸ La Ley N°27.191 retoma los objetivos de consumo establecidos por la Ley N° 26.190, que se remontan al compromiso no vinculante presentado por Argentina ante la Conferencia Internacional sobre Energías Renovables realizada en Bonn en 2004.

¹⁹ Datos de Cammesa al 5 de agosto de 2019.

forestales se mantuvo ligeramente por encima de los 27 millones de hectáreas durante los años 2014 y 2015 para descender a los 27 millones de hectáreas en 2016 y caer a por debajo de esta cifra en 2017. Por otro lado, en materia de conservación de ecosistemas, la política oficial a partir de 2015 se ha concentrado en la creación de áreas protegidas o parques nacionales, multiplicándose por 3 las áreas bajo esta modalidad (SAyDS, 2018).

La energía y la deforestación son los dos sectores clave para el compromiso climático de la Argentina y donde se buscaron concentrar sus mayores esfuerzos tanto la administración anterior como la actual. En noviembre de 2016, durante COP22 realizada en Marruecos, se presentó la primera Contribución Nacional revisada que reemplaza la Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (INDC, por su sigla en inglés) presentada en diciembre de 2015, durante la COP21 en París.

La NDC de la Argentina establece, de forma incondicional, no exceder la emisión de 483 MtCO₂eq⁷ en el año 2030. Es decir, un recorte de un 18% de emisiones con respecto a un escenario Business as Usual (BAU). Mediante la transferencia de financiamiento y tecnología, el país se compromete a una meta más ambiciosa que consiste en no exceder la emisión de 369 MtCO₂eq para 2030, es decir, un 37% desde el escenario BAU. En materia de adaptación a los impactos del cambio climático el país se comprometió a desarrollar un Plan Nacional de Adaptación para el año 2019 que aún no ha sido presentado. Además, en la última intervención del presidente Mauricio Macri ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de este año, en medio de la campaña electoral, anunció el comienzo de la elaboración del compromiso de neutralidad en emisiones de GEI para el año 2050.

Desde 2017 el plan de trabajo en el Gabinete Nacional de Cambio Climático, creado en el año 2016, se centró en la elaboración de planes de acción sectoriales y transversales, la definición de hojas de ruta para cada medida incluida en la contribución nacional, así como la incorporación de nuevas medidas a la contribución, especialmente sobre adaptación. En 2017 se desarrollaron tres planes sectoriales sobre energía, bosques y transporte, que fueron presentados en la COP23 por los distintos responsables ministeriales. En 2018 y 2019 se presentaron los planes de industria y agro.

En materia de regulación específica, el Decreto N° 891/2016 creó en el año 2016 el Gabinete Nacional de Cambio Climático, compuesto tanto por representantes de los distintos ministerios como de diversos organismos del Poder Ejecutivo Nacional, que

busca ser ratificado por ley con un proyecto que cuenta con media sanción del Senado de la Nación.

2. Antecedentes en las negociaciones

La Argentina ratificó la CMNUCC en el año 1994 y desde entonces su política exterior en la materia ha sido oscilante. La Argentina es una potencia media con limitada incidencia en las negociaciones internacionales. Esta caracterización se debe a que el país tiene una dotación de poder duro modesta, una economía mediana y una participación marginal en las emisiones. Incluso, la Argentina podría ser definida como una potencia climática media baja, si se considera el crecimiento de sus emisiones, las elevadas emisiones per cápita en relación a otros países emergentes, su nivel de renta media y su histórico de participación relevante en la construcción del actual régimen del clima (Franchini, 2011; Viola et al, 2012). Es además una potencia media con vulnerabilidad relativa, ya que, si bien ésta es inferior a la de otros Estados, está directamente relacionada con las potenciales consecuencias en términos económicos y sociales del cambio climático sobre las actividades agropecuarias (Bueno y Yamin Vázquez, 2017)

En esta oscilación que ha caracterizado a la Argentina desde 1994, diferentes autores distinguen dos períodos claros: el primero que se desarrolla hasta finales de la década del '90 y el segundo que va desde entonces hasta 2015 (Plataforma Climática Latinoamericana, 2009; Barros y Conte Grand, 2002, Aguilar y Bouzas, 2010). En este punto, Franchini (2010) hace hincapié en la paradoja de un país activo y comprometido con la gobernanza del sistema climático cuando el tópico era marginal, y la menguante participación del país en las discusiones posteriores.

Varios autores coinciden en que la PEC de la Argentina ha reproducido los parámetros de la política exterior en general, desde 1990 a 2015, siendo el cambio climático un tema de escasa relevancia en la agenda nacional doméstica y externa (Franchini, 2011; Estrada Oyuela, 2015; Bueno, 2017). En consecuencia, en aquellos momentos en los que la política exterior se impuso sobre la política doméstica y se consideró relevante alcanzar mayores coincidencias con actores hegemónicos y organismos internacionales, el tema cobró relevancia y el régimen lo vio como una variable de prestigio internacional; pero cuando la política doméstica fue sobreestimada en relación con la política exterior y se consideró a los actores hegemónicos como antagonistas, los temas que éstos intentaron colocar en la agenda internacional fueron resistidos. Esto

puede explicar, al menos en parte, los altibajos de la política exterior climática de Argentina (Bueno, 2017: 43).

Durante los primeros años, a pesar de ser un actor de baja relevancia en la política internacional del cambio climático, la Argentina tuvo un rol activo y de liderazgo en el marco de las negociaciones multilaterales. A cuatro años de haber ratificado la CMNUCC, el entonces presidente Carlos Menem anunció un hecho sin precedentes: su gobierno se comprometía a establecer una meta voluntaria de emisiones de GEI entre un 2% y un 10% para el período 2008-2012, ligada al producto bruto interno. Ésta era la primera vez que un país en desarrollo se comprometía a establecer un objetivo que limitaba sus emisiones, lo que además rompía con los reclamos del Sur desde la conquista del principio de CBDR.

El anuncio fue realizado en la inauguración de la COP4 celebrada en Buenos Aires en el año 1998 y ratificado en la COP5 realizada en Bonn al año siguiente en sesiones posteriores. La propuesta argentina fue duramente rechazada por los países en desarrollo, especialmente por China, que cuestionaron la imparcialidad del país anfitrión, y además criticada por actores internos, debido, en primera instancia, a que no fueron consultados.

La impronta activa del país en la esfera climática internacional también estuvo dada por el rol protagonizado por el entonces representante de la Argentina en temas de cambio climático, Raúl Estrada Oyuela, quien fue el presidente del Grupo *ad hoc* del Mandato de Berlín²⁰, quien contó con un amplio margen de maniobra para imponer su visión en las negociaciones internacionales, aun manteniendo fuertes diferencias con funcionarios locales del rango de la entonces Secretaria de Ambiente y Recursos Naturales de la Nación, María Julia Alsogaray (Bueno, 2017).

Esta activa participación de los primeros años de la Argentina en el marco de la CMNUCC no estuvo anclada en una política doméstica relativa a la mitigación de emisiones, por lo que debe ser entendida en el marco de la alianza del país con los Estados Unidos y en la búsqueda de coincidencias con los países hegemónicos y organismos internacionales (Below, 2009; Bueno, 2017). En esta línea, el impulso de la Argentina a la adopción de metas voluntarias por parte de los países en desarrollo

²⁰ El Mandato de Berlín tenía como tarea que entre la COP1 y la COP3 a realizarse en Kioto se lograra un documento pasible de ser firmados por todas las partes.

estuvo estrechamente relacionado con los objetivos de la política exterior del país en el marco de esta alianza (Bouille y Girardin, 2002; Below, 2009; Bueno, 2017). Aunque cabe destacar que mediante la propuesta se buscaba acceder a beneficios económicos mediante los mecanismos de mercado establecidos en el Protocolo de Kioto (Barros y Conte Grand, 1999; Bouille y Girardin, 2002).

Para Below (2009), el entonces presidente Carlos Menem vio el Protocolo como una oportunidad histórica para convertirse en un actor activo y visible en el ámbito internacional, una oportunidad que significaba beneficios económicos y de reputación para Argentina y para él mismo.

El presidente Menem había implementado cambios importantes en la política nacional y exterior: una reorientación hacia los Estados Unidos y la reinserción del país en la comunidad internacional. Para Menem, ratificar el Protocolo de forma rápida y aceptando compromisos voluntarios ubicaría a Argentina entre las naciones desarrolladas y destacaría las capacidades de liderazgo del país. Asociarse con Estados Unidos, el aliado natural de Argentina para este gobierno, también ayudaría a elevar el estatus internacional y traería consigo perspectivas de inversión internacional y el crecimiento económico. En este sentido, el rol desempeñado por Menem fue en cumplimiento de la solicitud del presidente norteamericano Bill Clinton, y le servía para aumentar el prestigio de la Argentina y el suyo personal.

Pero este rol activo de la Argentina durante los '90 comenzó a declinar con los gobiernos de la Alianza. Luego, la crisis económica, social, política e institucional del 2001 tornó irrelevante la política climática interna y externa.

El segundo período que caracteriza la trayectoria de la Argentina en la CMNUCC antes mencionado comienza a finales de la década de los '90, quedando más claro durante las tres presidencias kirchneristas. En este período, la Argentina redujo marcadamente su papel y visibilidad en las negociaciones hasta adoptar una estrategia defensiva (Franchini, 2011). Al igual que en el período anterior, las negociaciones sobre cambio climático durante estos años no constituyeron un tema prioritario en sí mismo, sino un ámbito político a ser utilizado en forma pragmática para promover objetivos de política exterior más globales y no a prioridades específicas vinculadas a ese campo (Aguilar y Bouzas, 2010).

El cambio significativo que dio Néstor Kirchner a la política exterior argentina desde el inicio de su gobierno, y su profundización por parte de Cristina Fernández, dio un vuelco en la PEC, que se redujo al cumplimiento de los compromisos internacionales básicos: la Argentina organizó la COP10 en Buenos Aires en el año 2004; presentó sus correspondientes comunicaciones nacionales en 2007 y 2015; y elaboró el inventario de emisiones de GEI correspondiente al año 2012, presentó la NDC en noviembre de 2015 y ratificó la Enmienda al Protocolo de Kioto (a pocos días de realizarse la Cumbre de París). Algunos autores han resaltado la escasa relevancia del tópico para la élite política argentina, así como para la opinión pública en general. En tal sentido, se ha concebido al cambio climático como tema importado, vinculado a los intereses de las potencias que sí lo consideran un tema de relevancia (Franchini, 2011; Estrada Oyuela, 2015; Bueno, 2017).

Bajo las administraciones de Néstor Kirchner, pero sobre todo en los dos mandatos de Cristina Fernández, la política exterior estuvo orientada a una reconfiguración de la identidad internacional basada en la recuperación de la autoestima nacional y al establecimiento de nuevos vínculos internacionales, diferentes a los mantenidos por la Argentina durante los años 90. Se profundizó el perfil del país como un actor autónomo y cuestionador de muchas de las reglas e instituciones del orden mundial creado y promovido por Occidente y reafirmó su pertenencia al Sur. Cristina Fernández profundizó el distanciamiento de los Estados Unidos, experimentó un progresivo alejamiento de Europa y apeló a ideales históricos de una América del Sur unificada (Busso, 2015; Corigliano, 2018; Russell y Tokatlian, 2017).

Un contexto caracterizado por la pérdida relativa de la centralidad de los Estados Unidos, el peso decreciente de Europa, el crecimiento exponencial de China, la mayor importancia de Brasil y la emergencia de los BRICS, acompañado por el crecimiento de las economías de América Latina y el giro en la región hacia gobiernos denominados “progresistas”, permitió a los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández asumir, en la escala de las prioridades externas, el compromiso con buena parte de las demandas de lo que se había reconocido como Tercer Mundo durante la Guerra Fría. De esta forma se recobró el ideal de la integración en su vertiente política, se reconoció el valor del multilateralismo -en oposición al unilateralismo encarnado por los Estados Unidos- y el derecho para la defensa de los intereses nacionales (Russell y Tokatlian, 2017).

En este marco, la PEC se constituyó como un espacio que contribuyó a reforzar una política exterior más general caracterizada, en el plano de lo político, por la proyección de una identidad contestataria -del país y de la mandataria en el caso de Cristina Fernández- ante los países desarrollados y los organismos multilaterales y sus agendas; y en el plano de lo económico, por una posición defensiva del derecho de los países del Sur al desarrollo de sus economías y del rol del Estado frente a cualquier intento de acuerdos internacionales que lo cuestionen.

Así, la Argentina fue firme en la postura de reforzar el régimen multilateral en el marco de la CMNUCC y sobre todo en la defensa de sus anexos, basados en el principio CBDR; responsabilizó a las potencias occidentales por el fracaso en materia de reducción de emisiones y en el avance de un acuerdo post-Kioto, y remarcó que las acciones de mitigación de los países en desarrollo estaban atadas a las contribuciones de los países desarrollados. En este sentido, Cristina Fernández fue explícita con su crítica durante su discurso en la AGNU del año 2010, un año después de la COP12 de Copenhague cuando aseguró:

“Decíamos también, y esto es muy importante, que el cambio climático (...) no hemos podido llegar a un acuerdo porque en realidad no se está planteando una solución justa y equitativa en esta materia en cuánto y en quiénes son los que tienen que hacerse cargo, en su gran mayoría, de lo que es el pasivo en materia de contaminación ambiental. No es justo que los países en desarrollo, que a duras penas con su crecimiento económico han podido superar niveles de pobreza y brecha social, sean precisamente los que tengan que hacerse cargo del pasivo ambiental que históricamente es producto de los países desarrollados, que contaminaron durante décadas al mundo y que como tal tienen que asumir también esa responsabilidad. El establecer también metas y objetivos que sean viables y que sean congruentes con la necesidad de que siga creciendo la economía, obligan a un replanteo serio de lo que son nuestras metas en materia de calentamiento global”. (Discurso de la presidente Cristina Fernández ante la 65ª AGNU, 4 de octubre de 2010)

Estas posiciones fueron afianzadas en su integración al grupo LMDC, en el cual, no obstante, ha jugado un papel moderado (Bueno, 2018). La pertenencia al grupo LMDC como el paraguas más amplio del G77+China dieron a la Argentina el marco identitario que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner buscó para la PE de la Argentina en general y sirvieron de paraguas para que el país siguiera manteniendo algunas posiciones contestatarias.

Además de estos puntos, aunque con vaivenes que estuvieron atados a la preponderancia de la Cancillería argentina o la SAyDS como punto focal de las

negociaciones sobre cambio climático, la Argentina fue mayormente crítica ante los mecanismos de flexibilización del Protocolo de Kioto -Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) y Mercados de Carbono, aunque optó por involucrarse en estas iniciativas (Bueno, 2018). La visión sobre estos mecanismos se enmarca en la visión más general de la política exterior durante el Kirchnerismo altamente cuestionadora del rol del mercado y defensora de la importancia de la regulación estatal en materia económica.

Por otro lado, la cuestión climática no estuvo presente en la agenda de los gobiernos kirchneristas más allá de la CMNUCC. En diferentes foros o reuniones bilaterales, la cuestión climática en particular, y la ambiental en general, sólo apareció asociada a una moda de los países ricos, como una variable opuesta al desarrollo y como impedimento al derecho soberano del país a decidir sobre la economía. En esta línea, Cristina Fernández de Kirchner en su discurso en la Cumbre de Energía 2013 declaró:

"Hoy las emisiones de óxido de carbono (sic) de los países avanzados de altos ingresos alcanza a 11,3 toneladas métricas per cápita, el triple de las emisiones per cápita promedio de los países de ingresos medios (...) y más de 35 veces de las emisiones per cápita promedio de los países de menores ingresos. Por lo tanto, creo que el análisis exige mayores precisiones y también exige hablar de números concretos y de responsabilidades concretas, porque cuando decimos que todos somos responsables en realidad -decía una gran filósofa alemana- estamos diciendo que nadie es responsable (...) Equidad implica entender también que el acceso a la energía tiene un rol fundamental en la erradicación de la pobreza. No hay un medioambiente sano mientras haya franjas numerosas de la población global sumidas en la más extrema pobreza" (Discurso de la presidente Cristina Fernández en la Cumbre de Energía 2013 en Abu Dhabi, 15 de enero de 2013).

Mientras que, en su gira por China en el año 2015, destacó:

"Es muy cool hablar de las energías alternativas renovables. Todos estamos con ellas (...) pero también como empresarios y dirigentes del estado sabemos que la energía fósil va a ser durante los próximos 30, 40 o 50 años el gran motor que alimente la industria y los automóviles (...) pero también como empresarios y dirigentes del estado sabemos que la energía fósil va a ser durante los próximos 30, 40 o 50 años el gran motor que alimente la industria y los automóviles" (Energía Estratégica, 2015)

El entonces vicepresidente, Amado Boudou, enviado del gobierno saliente en 2015 a la Cumbre de París, señaló:

"Necesitamos un acuerdo con diferenciación aplicada que tenga en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. El sector agrícola no es el principal emisor a nivel global y los

efectos del cambio climático amenazarían la seguridad alimentaria mundial. Los países deben poder elegir libremente los sectores en los que eligen reducir las emisiones. Es necesario conciliar las acciones climáticas con el desarrollo productivo y la lucha contra la pobreza". (La Nación, 2015 a).

En diciembre de 2015, mientras se dio el cambio de gobierno en la Argentina poniendo fin a 12 años de gobiernos kirchneristas, se desarrollaba la COP21 en la capital francesa, de la que saldría el Acuerdo de París. En esa instancia, y a pocas horas de finalizar la cumbre, Argentina cambió el mando de su delegación, dando señales que estaban siendo esperadas por diferentes delegaciones, especialmente la norteamericana y la francesa. Ya con la ratificación del Acuerdo de París, el nuevo gobierno anunciaría una serie de medidas que marcarán una variación con respecto a la PEC que había llevado adelante el kirchnerismo durante 12 años.

A modo de resumen

La adopción del Acuerdo de París significó un cambio en la arquitectura climática internacional y en la relación entre los actores. Si bien la estructura de la CMNUCC, con su clasificación de las Partes de acuerdo a los anexos, se ha mantenido sin modificaciones, la incorporación de compromisos de mitigación para todos los Estados a través de las NDC ha generado nuevas obligaciones para los países, en lo que refiere al establecimiento de objetivos de reducción de emisiones y a la transparencia de las contribuciones, con el objetivo de afianzar la cooperación internacional en la concreción de los objetivos climáticos. No obstante, ello no ha dinamitado la división Norte/Sur en materia de reducciones y financiamiento, por lo que las responsabilidades de las Partes siguen siendo diferentes, aunque más matizadas.

Por otro lado, y como hemos visto, la cuestión climática ha ido progresivamente desbordando hacia otros foros e instituciones internacionales que no la incluían entre sus temas de agenda iniciales. Esto ha llevado a muchas de las Partes a desarrollar su PEC más allá de las negociaciones formales en el ámbito de la CMNUCC, ya que el cambio climático ha comenzado, por un lado, a condicionar, en cierta medida y en ciertos espacios, diversos acuerdos políticos y económicos, así como también la pertenencia a ciertos foros; y por el otro, a influir en el prestigio internacional de los actores.

Asimismo, nuevos reportes científicos, como el Informe Especial sobre el Calentamiento Global de 1,5 grados del IPCC de 2018; el Informe sobre la Brecha de Emisiones de la

ONU del mismo año²¹, o el Informe de Evaluación Global de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés) de 2019, han reforzado en la agenda internacional la urgencia y gravedad de la cuestión climática.

Por su parte, desde la ratificación de la CMNUCC en 1994 hasta 2015²², la PEC argentina estuvo circunscripta mayormente a las negociaciones dentro de la CMNUCC y bajo el mandato del Protocolo de Kioto, por lo que salvo las exigencias establecidas a los países no Anexo I, no ha tenido que asumir políticas ni compromisos internacionales de reducción de emisiones, más allá de los objetivos voluntarios propuestos en 1998 en la COP4 en Buenos Aires, nunca cumplidos ni reclamados. En este contexto, la PEC ha tenido variaciones significativas desde 1994 a 1999 y desde 2000 a 2015. Estas variaciones han mostrado una política más activa cuando el tema no era prioritario en la agenda internacional y más reactiva cuando el tema fue más relevante y desbordó la CMNUCC.

No obstante, estas variaciones en la PEC argentina durante el período mencionado, el país no ha registrado cambios significativos en factores domésticos ni materiales - trayectoria y composición de emisiones-, aunque en los últimos cuatro años se han hecho algunos avances en materia de energías renovables, eficiencia energética, transporte y áreas protegidas, el país no ha apuntado a modificar su estructura de emisiones.

²¹ Este informe de la ONU se ha venido publicado anualmente.

²² La Argentina debió presentar su intención compromiso de reducción de emisiones GEI hacia finales de 2015 de acuerdo a lo acordado en la COP20 de Lima en Perú en 2014.

Capítulo III

Sección I - La política exterior del gobierno de Cambiemos

Desde el comienzo de su gestión, la administración de Mauricio Macri buscó dar una imagen elocuente de cambio con respecto al gobierno anterior, lo que en materia de política exterior se tradujo en la idea de insertar nuevamente al país en el sistema internacional y normalizar las relaciones exteriores con un objetivo principalmente económico. Ello supuso, por un lado, un cambio del perfil del país, abierto en referencia al proceso de la globalización, en claro contraste con las posturas proteccionistas del pasado; y por otro, el restablecimiento de los vínculos con las potencias tradicionales y la reestructuración de las relaciones con los países de la región (Simonoff, 2016, Russell y Tokatlian, 2017, Busso, 2017), privilegiando la inserción occidental y la atención de las demandas sistémicas (Busso, 2017; Míguez, 2017).

Las visitas de líderes europeos, del presidente norteamericano Barack Obama, del primer ministro canadiense Justin Trudeau y la gira de Macri por Europa en el año 2016 mostraron un apoyo explícito de las principales potencias occidentales a la nueva estrategia internacional que iba dirigida exactamente a ellos, en búsqueda de una rápida recompensa con la llegada de inversiones al país. Por otro lado, el acercamiento de Mauricio Macri a los Estados Unidos, que estuvo anclado en la coincidencia ideológica con Barack Obama— basada en una visión liberal y multilateral—, se tornó más prudente con la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, reorientándose hacia un nuevo tipo de relacionamiento, especialmente a partir de la necesidad de financiamiento por parte del FMI.

En primera instancia, el cambio en el gobierno norteamericano llevó a un nuevo acercamiento a otros actores que fueron clave durante la administración anterior, sobre todo a partir del segundo mandato de Cristina Fernández. Así se repotenciaron los vínculos comerciales con Rusia y China. No obstante, y a partir del reaceramiento a Occidente, la Argentina buscó un mayor “equilibrio”, especialmente con China, reconociendo la asimetría del vínculo mantenido hasta entonces por la Argentina y el país asiático (Corigliano, 2018). La agenda bilateral argentino-china muestra una densidad aún mayor que con los Estados Unidos: acuerdo por la construcción de las dos centrales nucleares, la preservación del acuerdo para el funcionamiento de la planta satelital de Neuquén, la construcción de represas, la modernización del sistema

ferroviario, etc. (Calle, 2018: 4). En tanto que, aunque la agenda con Rusia es de menor intensidad, Macri y Putin coinciden en diversificar mercados y conseguir inversiones: a la Argentina le interesa intensificar sus exportaciones de productos agropecuarios al mercado ruso, y los capitales rusos tienen interés de invertir en la Argentina en ámbitos considerados de importancia por el gobierno de Macri tales como infraestructura y energía (Corigliano, 2018: 83)

En tanto a los vínculos regionales, “la reinserción occidental del país implicó, además, reorientar las relaciones latinoamericanas hacia los países con una propuesta de inserción semejante a la Argentina” (Busso, 2017: 3). El país se integró como observador de la Alianza Pacífico, a mediados de 2016; luego, en su idea de abrir el Mercado Común del Sur (Mercosur), el presidente Macri con el apoyo de Michel Temer primero y de Jair Bolsonaro luego, avanzó en la firma de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, que figuraba en la agenda del primer mandatario argentino desde el comienzo de su gestión y se encontraban en vía muerta desde hacía varios años. El acuerdo comercial entre ambas regiones fue alcanzado el agosto de 2019, aunque aún queda pendiente a ratificación parlamentaria de los miembros de cada bloque.

Por otro lado, y siguiendo el perfil internacional con las prioridades puestas en lo económico y en virtud de ello, atendiendo las demandas sistémicas, la Argentina volvió a participar del WEF en Davos, y comenzó a recorrer el camino para ingresar a la OCDE, organización en la que Macri ve un sendero virtuoso para lograr, vía cambios institucionales “desde afuera”, lo que no puede hacer adentro con las herramientas locales. *“Integrar la OCDE supone implementar normas estrictas (...) obliga a cumplir con metas (...) supone darle transparencia a la gestión (...), conlleva el establecimiento de controles y auditorías estrictas sobre la función pública, etc.”.* (Calle, 2018: 4) y participar, claramente, de un club de países “selectos” de Occidente²³; además de promover el multilateralismo económico y político y las reglas de la gobernabilidad económica y política global en los distintos foros internacionales como el G-20.

Dentro del G-20, la Argentina adoptó una posición considerablemente más activa, logrando en 2018 ser el primer país sudamericano en presidirlo, adelantándose a Brasil, y ser sede del encuentro. En este marco, el presidente Mauricio Macri apuesta desde el inicio de su mandato a las reuniones bilaterales para atraer inversión extranjera de los países que integran este foro.

²³ Hasta el momento, la aceptación de la Argentina para iniciar el proceso de acceso está pendiente.

Como hemos mencionado anteriormente, cada gobierno define su propia política exterior y, aunque existan casos en que los objetivos e intereses de largo plazo puedan mantenerse, las prioridades y el énfasis cambian a través de las diferentes administraciones. A los fines del análisis de este apartado, consideramos que la visión del mundo de los presidentes es un factor que gravita en la orientación de la política exterior de los países.

Por ello, en el marco de la política exterior durante el gobierno de Mauricio Macri y a los fines de este trabajo, rastreamos en los discursos seleccionados para tal fin: la visión del mundo de la nueva administración, entendida como grandes ideas que definen el universo de posibilidades de acción y afectan las formas de pensar; las creencias en principios, como ideas normativas que median entre las visiones del mundo y las políticas en particular; y las ideas causales, que son guías que los individuos utilizan para alcanzar sus objetivos. Estas creencias aparecen representadas de forma explícita a partir de ciertas frases que surgen de forma recurrente en el discurso oficial del presidente o de sus funcionarios. Debido a su recurrencia, destacamos como creencias en principios las ideas de: “*volver al mundo*” y de una “*integración desideologizada*” y/o de una “*integración inteligente*”; y como creencias causales las ideas de “*ser confiables*” y “*construir consensos*”.

Siguiendo esta línea teórica y en primera instancia, consideramos que el modelo de inserción del gobierno de Mauricio Macri se sustenta en una gran idea, es decir, una visión del mundo particular que le asigna un carácter positivo al sistema internacional, entendido como generador de oportunidades, especialmente para el desarrollo económico; y en el que no existen amenazas a enfrentar, sino desafíos globales a superar. El sistema internacional es visto, además, como un escenario de cooperación y no de conflicto, en el que todos los Estados son actores responsables ante los desafíos globales que se presentan. Esta concepción del sistema internacional aparece de forma explícita en varios pasajes de muchos de los discursos del presidente Mauricio Macri, pero más acabadamente lo hace en su primer discurso ante la 71ª AGNU del año 2016; en su intervención ante la 73ª AGNU del año 2018 y del año 2019. En la primera intervención mencionada, el mandatario señala textualmente:

“El siglo XXI nos pone frente a un desafío constante: adaptarnos a las nuevas realidades de la interdependencia mundial. La construcción del orden internacional moderno es una tarea permanente en la que todos somos protagonistas (...) los desafíos de la gobernanza global, en el siglo XXI, no son de la exclusividad de algunos países o regiones, nos conciernen a

todos. Debemos cooperar pensando globalmente y actuando localmente (...). Los principios de esta Organización nos guían a estimular el diálogo y la cooperación entre nuestros países para lograr el desarrollo, la paz y la seguridad internacional. (Discurso del presidente Mauricio Macri en la 71ª AGNU, 20 de septiembre de 2016)

En tanto que, en su intervención del año 2018, el presidente Mauricio Macri remarcó:

“Buscamos impactar de manera positiva en el orden mundial del Siglo XXI; desde el Sur apostamos a una mirada optimista que pondera las oportunidades y los desafíos de la globalización”. (Discurso del presidente Mauricio Macri en la 73ª AGNU, 25 de septiembre de 2018).

Finalmente, en el último discurso de su mandato ante la AGNU en el año 2019, Mauricio Macri volvió a señalar:

“[La Argentina desarrolló] un rumbo que se caracterizó por desempeñar un rol constructivo para enfrentar juntos los desafíos globales; apostando a la búsqueda de consensos y la acción colectiva; actuando con la convicción de que el mundo es mucho más una oportunidad que una amenaza (...).” (Discurso del presidente Mauricio Macri en la 74ª AGNU, 24 de septiembre de 2019).

En la entrevista realizada al subsecretario de Asuntos Estratégicos de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Fulvio Pompeo, el 8 de agosto de 2019, el funcionario remarcó el carácter estratégico de la inserción del país en el sistema internacional, tal como es concebida por la administración de Mauricio Macri, como potencial de oportunidades para el desarrollo y no como una amenaza. En este sentido, el subsecretario señala textualmente:

“Creemos que ser parte del mundo es una ventaja estratégica para la Argentina. Nosotros creemos que somos partes del mundo y somos parte de esta región, que tenemos un montón de fortalezas para desarrollar a la Argentina. (...) necesitamos que esa discusión también se dé internamente, y que cada vez haya más dirigentes que vean en el mundo una oportunidad y no una amenaza”

Apoyada en la creencia del carácter positivo del sistema internacional aparece en primer lugar la creencia en el principio de *“volver al mundo”* que, en su variante más política supuso sacar a la Argentina del aislamiento al que fue llevada por la administración kirchnerista, debido a su sistema de alianzas no occidentales y a su carácter confrontativo, incluso con países vecinos. En el marco de la nueva política exterior argentina (PEA), *“volver al mundo”* implicó reestablecer los vínculos con las

potencias centrales de Occidente; generar un nuevo acercamiento con países vecinos que hasta entonces estaban fuera de agenda, como Chile y Colombia; un alejamiento de Venezuela, cuyo gobierno es fuertemente cuestionado por los nuevos socios regionales y por las potencias centrales, especialmente por los Estados Unidos; y mejorar las relaciones con los socios de siempre, Brasil y Uruguay, las que habían tenido altibajos durante los años precedentes debido a cuestiones comerciales y ambientales respectivamente. Al respecto, el subsecretario Fulvio Pompeo considera:

“[Durante a etapa el gobierno kirchnerista] el país no estaba en el mundo (...) El gobierno anterior tenía una mirada mucho más encerrada en sí mismo, con conflictos con todos los países vecinos de todo tipo de naturaleza. Y creemos que eso no era bueno para la Argentina, para los argentinos”.

Por otro lado, en su arista más económica, la creencia sobre la “*vuelta al mundo*” supuso una apertura del país al proceso de la globalización, tendencia “*orientada especialmente a la colocación de las exportaciones y a la atracción de las inversiones externas orientadas al desarrollo de obras de infraestructura, el autoabastecimiento energético, la captación de inversiones de empresas extranjeras como fuentes generadoras de empleo*” (Corigliano, 2018: 64); a la vuelta del país a los foros internacionales y a la recomposición de los vínculos con los organismos internacionales de crédito. Así lo remarca el subsecretario Fulvio Pompeo en la entrevista realizada:

“(...) creemos que tenemos que tener buenas relaciones con todo el mundo, en pos del interés nacional, de la defensa de los argentinos, del trabajo argentino, de mayor producción, pensado desde esa óptica (...)”.

En esa línea se expresó el propio presidente Mauricio Macri ante la AGNU en el año 2016:

“Los argentinos (...) normalizamos la macroeconomía, comenzamos a fortalecer las relaciones con nuestros vecinos, nos estamos vinculando de forma madura con el resto de los países y los organismos multilaterales. Y ya se están empezando a ver los resultados: volvimos a los mercados internacionales de crédito y muchas empresas han demostrado que confían en la Argentina; cada día se anuncian nuevas inversiones, que se van a traducir en empleos y pondrán al país en el camino de la expansión económica”. (Discurso del presidente Mauricio Macri en la 71ª AGNU, 20 de septiembre de 2016).

La creencia de la “*vuelta al mundo*” supone una acepción del sistema internacional tal como se presenta y, por ende, de manera implícita una estrategia de integración

determinada, concebida desde la creencia como “*desideologizada*” y/o “*inteligente*”, lo que establece determinados márgenes de acción. En principio, lo que subyace a esta idea es el cuestionamiento a la orientación asumida por el kirchnerismo en materia de política exterior, que convirtió a la Argentina en un actor crítico y cuestionador de muchas de las reglas e instituciones del orden mundial creado y promovido por Occidente (señaladas como neoliberales); y que reafirmaba su pertenencia al Sur, como parte una nación cada vez más “latinoamericana-sureña” y menos “europea occidental” (Busso, 2015; Corigliano, 2018; Russell y Tokatlian, 2017). Durante los 12 años de kirchnerismo se apeló a ideales históricos de una América del Sur unificada y cuestionadora, que buscaron materializarse en el impulso dado a organizaciones regionales de integración como el ALBA, o de coordinación y cooperación política como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (Morgenfeld, 2017).

En relación al carácter conflictivo adjudicado a las administraciones anteriores, el presidente Mauricio Macri asumió ante la AGNU:

“Desde que asumí en 2015, decidimos dejar atrás una etapa de confrontación con el mundo y desarrollar una inserción internacional inteligente”. (Discurso de Mauricio Macri ante la 74ª AGNU, 24 de septiembre de 2019)

Por otro lado, desde el inicio de su gestión, la administración de Mauricio Macri asumió la vuelta al mundo como el regreso a los valores e instituciones de Occidente. Es decir, la desideologización implica la naturalización de los valores occidentales como valores universales. El subsecretario de Asuntos Estratégicos de la Jefatura de gabinete de la Nación, Fulvio Pompeo señaló, en referencia al gobierno de Cambiemos y su posicionamiento interno y externo, lo siguiente:

“Nosotros defendemos valores, como la democracia, la libertad de prensa, los derechos humanos, valores que nos hacen tener una visión de qué país queremos, qué tipo de país tratamos de ser, sobre qué base podemos trabajar en común.”

Y así lo señala expresamente el presidente Mauricio Macri en su discurso ante la 73ª AGNU del año 2018:

“La integración inteligente también es nuestro aporte para construir una región y un orden global estable, inclusivo y respetuoso de nuestros valores: la paz, la democracia y los

derechos humanos" (Discurso del presidente Mauricio Macri en la 73ª AGNU, 20 de septiembre de 2018)

También refiere a ello en su intervención en la conferencia de prensa brindada junto al presidente norteamericano Barack Obama durante la visita de éste a la Argentina en el año 2017:

"(...) sentimos que entre nuestros países compartimos valores profundos: el respeto por los derechos humanos, las libertades individuales, por la democracia, la justicia y por la paz" (Conferencia de prensa conjunta de Mauricio Macri y Barack Obama, 23 marzo de 2016).

Así, los valores occidentales son asumidos como propios y constitutivos, justificados cultural e históricamente, al igual que los vínculos con los países centrales, especialmente los europeos. Esta idea aparece de manera clara en pasajes del discurso de Mauricio Macri ante la visita del entonces presidente francés, François Hollande, en el año 2016, en el que señaló textualmente:

"(...) hemos retomado este camino de las relaciones con el mundo y es tan oportuna y nos llena tanto de alegría su visita, porque creemos que, en ese camino hacia el progreso, necesitamos de los viejos amigos, de esos con los cuales es mucho más fácil entenderse que con aquellas naciones que no tenemos un vínculo con tanta historia y con tanta coincidencia cultural". (Palabras del presidente durante la cena ofrecida a su par de Francia, 25 de febrero de 2016).

La idea reaparece en el discurso del presidente Mauricio Macri en el agasajo a la canciller alemana Ángela Merkel en el año 2017:

"Eso va a generar una enorme posibilidad de desarrollo entre ambas regiones, donde el socio natural para América Latina es Europa, y más allá de que construimos relaciones con el mundo entero, esperamos algo especial por parte de nuestros hermanos europeos en esta integración" (Palabras de Mauricio Macri en la cena en honor de la Canciller alemana Ángela Merkel, 08 de junio de 2017).

La inserción "desideologizada" o "inteligente" asociada a un vínculo inicial con Occidente no significó, no obstante, una renuncia de la Argentina a su pertenencia a la región. Esta nueva reorientación resignificó su sentido de pertenencia, orientado más fuertemente a la integración económica. Esta nueva referencia a lo regional fue avanzando a medida que se fueron sucediendo importantes cambios políticos en la región, especialmente a partir de la asunción de Sebastián Piñera en Chile, Lenin

Moreno en Ecuador y Michel Temer y Jair Bolsonaro, luego, en Brasil. Más allá de la priorización de la reconstrucción de los vínculos con los países del Norte y de los nuevos canales de integración con países de la región con perfiles más occidentalistas y menos críticos, es decir, aquellos pertenecientes a la Alianza del Pacífico como Chile y Colombia, la administración de Mauricio Macri reconoce su pertenencia al Mercosur como plataforma de ingreso al mundo, y a Brasil como el mayor socio estratégico para ello. Claro que esta alianza se vio reforzada con el cambio de presidencia en Brasil. Mauricio Macri hace referencia a ello en su discurso ante la ante la 73ª AGNU del año 2018:

“Desde que asumí como presidente apostamos a una inserción inteligente al mundo, que parte del valor de nuestra región: América Latina y el Caribe. Somos una zona de paz con poblaciones jóvenes llenas de talento y vitalidad, y con abundantes recursos y reservas naturales. Estamos trabajando para integrarnos más entre nosotros y para integrarnos juntos al mundo, como se ve en la vocación de diálogo y cooperación entre los países del Mercosur y la Alianza del Pacífico”. (Discurso del presidente Mauricio Macri ante la ante la 73ª AGNU, 20 de septiembre de 2018).

En la misma línea, y acentuando la nueva lógica de integración regional enfocada a la integración económica internacional, la vicepresidente de la Nación, Gabriela Michetti, en su discurso en reemplazo del presidente Mauricio Macri ante la AGNU del año 2017 remarca:

“(…) la coyuntura internacional nos plantea desafíos que potencian la decisión de Argentina de ampliar el comercio y mejorar nuestro perfil como receptores de inversiones. Esto nos impulsa a tener un Mercosur acorde con el regionalismo focalizado en la atracción de inversiones y la participación en cadenas de valor globales, que tendrán especial efecto en las PyMEs, para generar más y mejores empleos. Por ello, imprimimos un fuerte impulso a las negociaciones internacionales con la Unión Europea (...)”. (Discurso de la vicepresidente de la Nación, Gabriela Michetti ante la AGNU, 21 de septiembre de 2017).

En el mismo sentido se expresa el subsecretario Fulvio Pompeo cuando refiere al lugar del Mercosur en la PEA:

“Nuestro centro de mirada al mundo es desde el Mercosur. A tal punto estuvimos involucrados en esto que logramos el acuerdo Mercosur Unión Europea luego de más de 20 años de conversaciones. (...)”

Por otro lado, y en relación a la UNASUR, grupo de referencia regional de los gobiernos kirchneristas, su abandono no es asumido como una decisión unilateral y de renuncia, sino más bien como consecuencia de la diáspora generada por otros países de la región que lideraron el proceso de creación de un nuevo organismo que lo reemplace, el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR). Así lo señala el subsecretario Fulvio Pompeo en la entrevista realizada:

“[Lo de] UNASUR fue una decisión de países que decidieron salir. Muchos países creían que esa institución había servido para un momento político y ya no, varios países decidieron salir. Primero Colombia, y en un momento vimos que quedábamos cuatro (...) No es que nosotros reorientamos producto de una decisión previa, sino que vimos que ninguno quería ser parte de un ámbito así. El presidente Piñera y Duque propusieron otro espacio denominado Prosur y estamos apoyando esta nueva idea”.

Por otro lado, asumir las ideas de “*integración desideologizada*” e “*integración inteligente*” implicó, además, establecer relaciones más allá de los valores occidentales asumidos como propios y como plataforma, obedeciendo prácticamente a la búsqueda de inversiones e intercambio comercial con un abanico de países mucho más amplio que el de la región o de las potencias centrales. China y Rusia pueden ser un ejemplo de ello, especialmente luego de la asunción de Donald Trump en la presidencia de los Estados Unidos con una política comercial más proteccionista, y a la demora en la llegada de las inversiones desde occidente. En este punto pueden registrarse las visitas realizadas por el presidente Mauricio Macri a China, India y Rusia hacia fines del año 2018 y principios del 2019. Aquí aparece más claramente la idea de “*integración inteligente*” de la PEA en palabras del subsecretario Fulvio Pompeo:

*“El presidente Macri siempre tuvo una visión clara (...) ir viendo quienes son líderes en el mundo, qué visión tienen, que defienden y a partir de eso se construyen consensos y se trabaja. [La] construcción de confianza siempre la quisimos desarrollar desde una estrategia más geográfica [desde] una alianza estratégica con Brasil, la fortaleza de Argentina y Brasil juntos en el Mercosur, desde el Mercosur trabajar en una convergencia con la Alianza del Pacífico y a su vez desde Argentina poder ir trabando con los diferentes poderes globales, Europa, Estados Unidos, China, Rusia (...) Nosotros la llamamos *integración inteligente* con el mundo...”²⁴*

²⁴ En este punto, Corigliano (2018) reconoce la búsqueda de un dificultoso punto de equilibrio entre las motivaciones ideológicas y pragmáticas de las relaciones con China y Rusia, ya que la necesidad ideológica de Cambiemos de alejarse de estos actores con una fuerte impronta anti-norteamericana, colisiona con el interés de contar con el financiamiento chino y ruso en áreas importantes de la economía argentina como la infraestructura y la energía. Distinto es el caso de Venezuela, ya que no existe ningún vínculo comercial clave, y el giro ideológico sirvió para mostrar claramente el nuevo perfil de a Argentina en la región.

Avanzando en el análisis, podemos rastrear en los discursos aquellas frases que nos remiten a lo que denominamos creencias causales, como guías que los individuos utilizan para alcanzar sus objetivos. En esta línea aparece la idea de “*ser confiables*” o de “*ser creíbles*” como línea de acción para forjar el cambio del perfil exterior de la Argentina buscado por el gobierno de Cambiemos, especialmente orientado al plano económico. Esta creencia surge asociada a la rendición de cuentas, el establecimiento de reglas claras y acordes a las de los países centrales, ya que se suponía que ello atraería de por sí a los inversores extranjeros.

Esto implicó, en lo inmediato, pagar las cuentas y fortalecer institucionalmente al país. Si bien esta creencia de “*ser confiables*” tiene un sustrato fuertemente político, el objetivo más claro que aparece es el de atraer inversiones y conseguir financiamiento externo. En este sentido, la resolución del problema de los holdouts, que privaba a la Argentina de acceder a fuentes de financiamiento externo, estuvo entre las prioridades iniciales. Ello, junto a la unificación del tipo de cambio, la normalización de la compra y venta de divisas, la flexibilización de las importaciones y la reducción de los gravámenes a las exportaciones agrarias y mineras, fue parte esencial de un paquete de señales amistosas con los mercados (Russell y Tokatlian, 2017: 219).

Por otro lado, y además de las medidas que desde el gobierno argentino se tomaron para dar señales claras a los mercados, con el propósito de fortalecer la institucionalidad y asegurar la transparencia se avanzó en la integración de foros o espacios económicos y políticos. En este punto también se anclaron las señales de cambio hacia el exterior, debido a los antecedentes fijados por los gobiernos kirchneristas, especialmente el último de Cristina Fernández.

Entre otras cosas, Argentina volvió a la WEF y se activó el proceso de adhesión a la OCDE. Con respecto a este último, el objetivo es, por un lado, homogeneizar normas, instrumentos regulatorios o principios marco, especialmente desarrollados por los países centrales; y por el otro, lograr establecer desde afuera nuevos requerimientos políticos y económicos que, debido al balance de poder interno, no podrían implementarse por decisiones de las autoridades locales. En palabras del subsecretario Fulvio Pompeo:

“Nos toca gobernar este país (...) el presidente tiene una visión qué país somos y cómo debemos trabajar para cada vez mejores. Tratar de ser un país serio, confiable, abierto, que quiere ser parte del mundo y que el mundo sea parte... Participamos en diferentes ámbitos y

en otros que aún no participamos, como la OCDE. Ser parte de esos ámbitos nos permiten establecer estándares comunes que dan más confianza, más credibilidad a otros actores, para futuras inversiones, futuros vínculos, el ser parte de un mismo ámbito”.

Sumada a aquella, aparece otra creencia causal, la referida a “*construir consensos*” a través de la negociación y el diálogo, como se dijo anteriormente, asociada a la visión positiva y acrítica del sistema internacional y anclada fuertemente en la estrategia de la diplomacia presidencial, y en clara oposición al carácter conflictivo asignado por el nuevo gobierno a la administración anterior (Russell y Tokatlian, 2017). Así lo expresó el presidente ante la AGNU en 2016 y 2019:

“(…) es importante que continuemos edificando un sistema, basado en reglas claras, que refleje la diversidad y pluralidad, y facilite los consensos” (Discurso del presidente Mauricio Macri ante la 74^a de la AGNU, 20 de septiembre de 2016).

“(…) valoramos el diálogo y el respeto como formas de construir un futuro compartido” (Discurso del presidente Mauricio Macri ante la 74^a de la AGNU, 24 de septiembre de 2019)

Bajo esta idea y en diferentes ámbitos, el gobierno argentino y, más específicamente, Mauricio Macri asumió un rol de mediación, de articulación e incluso de liderazgo en ciertas ocasiones y temas, buscando no sólo alcanzar resultados sino, además, posicionarse como referente ante la región o de la región ante el mundo. La presidencia del G-20 y el rol asumido en las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea fueron en esa línea. Así se buscó posicionar a la Argentina desde el inicio de su mandato, como ya se ha referenciado, lo que es asumido en su discurso ante la 73^a Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2018:

“Hace dos años compartí aquí por primera vez mi mirada de la Argentina como socio confiable de la comunidad internacional y mediador de buena fe de la política regional e internacional; hoy quiero renovar esa visión”. (Discurso del presidente mauricio Macri ante la 73^a AGNU Naciones Unidas, 25 de septiembre de 2018).

Esta idea es reforzada por el subsecretario Fulvio Pompeo al señalar:

“El presidente Macri siempre tuvo una visión clara, a tal punto de que su liderazgo a nivel regional y tal vez en alguna parte global se vio muy marcado con el G-20 en la Argentina (...) Hace poco se contaba sobre el encuentro Bolsonaro-Macron que se dio en el marco del G20, un encuentro al que ayudó el presidente Macri. Bolsonaro y Macron (...) no se conocían. La relación que tiene el presidente argentino con el presidente de EEUU es una ventaja para la Argentina, después hay que ver cómo trabajan esas relaciones, pero que se conozcan de

antes la relación excelente de amistad que tiene con el presidente de Chile, que también es de antes. Esto que se conoce como la diplomacia presidencial (...) son líderes que pueden generar políticas para llevar algo adelante”.

La visión del mundo del gobierno de Mauricio Macri le otorga al sistema internacional un carácter positivo, y su política exterior se basa en, al menos, cuatro creencias (en principios y causales) que aparecen en forma de frases recurrentes en sus discursos e intervenciones públicas. Éstas han servido de guía para una orientación predominantemente occidentalista y favor de la apertura económica (globalización) del país, que aquí denominamos macro tendencia pro-Norte. Como ya se mencionó, y debido a los cambios políticos ocurridos en la región, esto no significó necesariamente un abandono de las relaciones con los países vecinos ni con los foros regionales de integración política y económica, sino más bien una reestructuración de éstos en línea con un modelo de inserción común más abierto y flexible, sobre todo en el plano económico, tal cual el asumido por el país a fines de 2015.

Sección II. La política exterior climática desde diciembre de 2015 a 2019

La política exterior climática del gobierno de Mauricio Macri contó con un antecedente inmediato que data de su gestión como jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA): la asunción de lo que él mismo denominó la “agenda verde” con un capítulo climático internacional. Así se refirió el mandatario argentino en la conferencia de prensa conjunta que brindó con el presidente norteamericano Barack Obama en su visita a la Argentina:

“Como le comentaba, en mi tarea como jefe de gobierno aprendí la importancia de la agenda verde, y estoy comprometido a que nuestro país lidere en el Siglo XXI la lucha contra el cambio climático” (Conferencia de prensa de los presidentes Mauricio Macri y Barack Obama, 23 de marzo de 2016)

Entre otras cosas, en el año 2009 la CABA se unió al C40, organización nacida en Londres que reúne a ciudades de todo el mundo en el propósito de luchar contra el cambio climático. En marzo de 2015, Buenos Aires suscribió al Acuerdo de Alcaldes de la misma organización, adoptando requisitos y metas de mitigación y adaptación al cambio climático. También se sumó como miembro de Solar Cities, una organización no gubernamental fundada en el año 2003 con el objetivo de promover acciones sustentables en el sector de energía urbana, y fue sede del 5º Congreso Internacional de la red en el año 2014.

Entre los antecedentes de la CABA también se registran la Ley N° 3.871 de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático; la creación del Equipo Interministerial de Cambio Climático y la elaboración del Plan de Acción Climática 2030 – éstos dos últimas acciones realizadas en cumplimiento de la norma.

Una vez ocupado el gobierno nacional por parte de Cambiemos, la política climática de la Argentina asumió acciones unilaterales y también en el marco de relaciones bilaterales y multilaterales. La diplomacia climática argentina desbordó las acciones dentro de la CMNUCC y se desarrolló en un número mayor de espacios. En este apartado realizaremos la descripción de las acciones desarrolladas y las posiciones asumidas en los que consideramos los más importantes. Ellos son la CMNUCC; la AGNU; las reuniones bilaterales del presidente de la Nación con sus pares; el G-20; la OCDE y el Mercosur.

Una vez realizada la descripción, pasaremos a caracterizar la PEC del gobierno de Mauricio Macri en relación a su posición con respecto a la CMNUCC y su principio clave, el CBDR y, en base a ello los compromisos asumidos; y en relación su nivel de actividad, de acuerdo a la actitud que adopta el país en el marco de la CMNUCC y otros espacios.

1) La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático

El 10 de diciembre de 2015, y a horas de culminar la COP21 en París, la delegación argentina ante la CMNUCC cambió su liderazgo como consecuencia directa de la asunción del nuevo gobierno. Desde el momento mismo del cambio de mando y en las instancias inmediatamente posteriores, el gobierno argentino buscó dar una nueva imagen climática del país hacia los actores internacionales anclada en, por lo menos, cinco señales de cambio con respecto a la gestión anterior: el cambio de grupo de negociación al que pertenecía la Argentina hasta entonces; la revisión de la NDC presentada inicialmente en noviembre de 2015; la rápida ratificación del Acuerdo de París para estar entre los primeros países en hacerlo; la creación del Gabinete Interministerial de Cambio Climático y la adopción de procesos transparentes en las rendiciones y los procesos.

i. Cambio de grupo de pertenencia en las negociaciones

La salida del grupo LMDC, caracterizado por sus posturas poco colaborativas e inflexibles en las negociaciones, fue la primera e inmediata señal de cambio que buscó

dar el nuevo gobierno en su posicionamiento en las negociaciones climáticas. En el mes de mayo de 2016, la Argentina anunció formalmente en la reunión de la CMNUCC en Bonn, Alemania, que el país abandonaba el grupo del cual había sido parte. Incluso, antes de la asunción del gobierno y de tomar el mando de las negociaciones en París, tanto la entonces futura canciller, como quien sería el nuevo representante de la delegación del país, anunciaron que la Argentina abriría su relacionamiento a un grupo de países más amplio, señal esperada por muchos actores internacionales, entre ellos países desarrollados como Francia y Estados Unidos y organizaciones no gubernamentales internacionales, que ansiaban que la Argentina abandonara la posición reactiva que había mantenido en los últimos años. Carlos Gentile, secretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en la entrevista realizada el 27 de agosto de 2019, señaló con respecto a la diplomacia climática durante el período anterior:

“(...) el gobierno negociaba cambio climático de manera muy reactiva y mucho más preocupado por las consecuencias negativas que podría tener para ciertas áreas que en contribuir a la solución de la problemática mundial. Es razonable la preocupación (...) pero había una sobreactuación, y eso determinaba demasiado la posición de Argentina en el contexto internacional. Como resultado de eso, la Argentina negociaba en un grupo, el LMDC, que en general (...) bloqueaba mucho las negociaciones”.

En el mismo sentido, Juan Carlos Villalonga, quien fuera el representante del gobierno de Cambiemos en la delegación argentina en la COP21 remarcó el cambio de grupo y la postura a partir del nuevo gobierno:

“El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas fue utilizado como una excusa para no actuar y postergar cualquier tipo de compromiso por parte de la Argentina. En este sentido el gobierno de Macri si bien sigue reconociendo la validez de ese principio, entiende que son responsabilidades diferenciadas pero que todos tenemos responsabilidades que cumplir. Argentina procura tener una vinculación internacional más abierta, y esto lleva a tener un diálogo diferente con grupos regionales y globales, como en el G-20, que lo colocan en una interlocución que lo obliga a tener una política climática en sintonía con estos países.”

Manteniéndose en el grupo más amplio del G77 + China, en 2016 la Argentina se acercó a Uruguay y Brasil, con quienes conformó un nuevo grupo de negociación denominado ABU, que realizó su primera declaración conjunta ese mismo año, la que surgió de la primera reunión del nuevo grupo en Montevideo, Uruguay. Si bien los tres países son emisores muy dispares -Brasil es el séptimo emisor a nivel global, Argentina el décimo

noveno y Uruguay el ciento veinteavo emisor²⁵ – se priorizó la pertenencia a este nuevo grupo ya que, en los INVGEI de los tres miembros los sectores de agricultura y ganadería (además de la energía en el caso argentino) tienen un peso importante. A esto se suman los antecedentes de coincidencias en la cuestión de adaptación entre Argentina y Uruguay y la colaboración en lo referente a agricultura con Brasil frente a una eventual mitigación sectorial (Bueno, 2018). Por lo que, inicialmente, los trabajos para la cooperación regional estuvieron enfocados en estos temas: adaptación y agricultura/ganadería. Luego, y salvo en lo referente al artículo 6 del Acuerdo de París²⁶, relacionado con los mecanismos de mercado o de flexibilidad y en lo referente a la forma, ambición y tiempo para la presentación de la nueva NDC, en los que Argentina, Uruguay y Brasil no coinciden en sus posturas, el grupo logró consensuar posiciones comunes en la mayoría de los puntos del Programa de Trabajo de París.²⁷

La ganadería y la agricultura continúan siendo claves para la Argentina en lo que respecta a mitigación sectorial. Así quedó expuesto con las definiciones vertidas por el canciller Jorge Faurie en respuesta a la denuncia que realizaron un grupo de jóvenes ante la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño en septiembre de este año por el supuesto incumplimiento del país de sus compromisos en la lucha contra el cambio climático. El canciller no sólo remarcó la baja implicancia del país en las emisiones globales, sino que, en ese contexto puso en duda las emisiones que genera el sector ganadero y sus contribuciones al cambio climático. De manera textual:

"No tenemos que quedarnos con la historia de que todo lo que se dice es tal cual porque ahora hay discusión del impacto de la producción ganadera (...) No hay elementos científicos que abonen que el impacto de nuestras vacas y de su extensión territorial sea del nivel que algunos otros sectores quieren atribuir (...) Todos tenemos que preocuparnos, adoptar medidas, discutirlos y ver que la posibilidad de financiamiento de estas medidas no afecte a los países en desarrollo". (La Nación, 2019 a)

Al alejarse del grupo LMDC la Argentina tuvo la posibilidad de acercarse al grupo AILAC, aun perteneciendo al G-77+China, cuya posición con respecto al principio de CBDR y el marco general de la CMNUCC es más flexible y conciliador con las posiciones del Norte. Pero no lo hizo así. Así lo explica el secretario Carlos Gentile:

²⁵ Según CAIT y considerando a la UE (28) como tercer emisor global.

²⁶ Brasil fue uno de los países más activos en el bloque del acuerdo en torno al artículo 6, al oponerse a los ajustes correspondientes asociados a las transacciones de reducciones de emisiones (CER, por sus siglas en inglés) y al proceso de transición del MDL hacia el nuevo régimen de París, tema que deberá ser abordado en la COP 25.

²⁷ Programa de Trabajo para la implementación del Acuerdo de París.

“Si bien hablamos con muchos países, también con los del Pacífico, entendimos que la mayor afinidad la teníamos con Uruguay y Brasil, países más cercanos a la región (...) ¿Cuál es el nexo? La composición de los inventarios es similar, en los que lo que mueve la aguja es energía, agro y ganadería. Además, son países en vías de desarrollo, en instancias diferentes y procesos distintos, pero están geográficamente en el mismo lugar y son parte de un mismo bloque económico”.

En esta línea, al igual que en la administración anterior, y como se desprende de la NDC y del plan sectorial, el sector agricultura y ganadería siguen siendo para la Argentina la línea roja en materia de mitigación, aunque ahora el país no se muestre necesariamente reactivo, ya que busca mostrar lo que sí está haciendo desde el sector (buenas prácticas y forestación) y cuál es la potencialidad que detenta el sector en materia de mitigación (generación de energía renovable).²⁸ Por otro lado, el país continúa apuntalando como tema central la adaptación y su financiamiento (no sólo en la CMNUCC), y hace especial hincapié en que los fondos internacionales estén direccionados estratégicamente al desarrollo y cumplimiento de las NDC.

ii. Reformulación de la NDC y del BUR

Por otro lado, la segunda señal dirigida a la comunidad internacional fue el anuncio realizado por la delegación ni bien asumido el nuevo liderazgo en la COP21: el país revisaría la NDC presentada por la administración anterior y se evaluaría incrementar el compromiso asumido en las metas de reducción de emisiones, consideradas por la nueva administración como poco ambiciosas.

La nueva versión de la NDC fue presentada por la delegación argentina un año después, en la COP22 realizada en Marrakech, Marruecos. Mediante la nueva NDC la Argentina mejoró su contribución incondicional a 2030 de 570 millones de tCO₂eq a 483 millones de tCO₂eq y las condicionales fueron llevadas 369 millones de tCO₂eq. Es decir, un recorte incondicional de un 18% de emisiones con respecto a un escenario BAU y, mediante la transferencia de financiamiento y tecnología, la Argentina se compromete a una meta más ambiciosa que consiste en un recorte condicional del 37% desde el escenario BAU. En materia de adaptación a los impactos del cambio climático, el país se comprometió a desarrollar un Plan Nacional de Adaptación para el año 2019 que aún no ha sido presentado. Vale recordar que en la NDC anterior el compromiso de recorte incondicional era del 15% y de 30% el condicional.

²⁸ Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_agro.pdf

No obstante, de acuerdo al compromiso revisado, la Argentina torcerá la curva de emisiones de GEI sólo con la suma de las reducciones incondicionales y las condicionales, es decir, aquellas atadas al financiamiento externo²⁹. De acuerdo a lo expresado por el secretario Carlos Gentile:

“El mensaje que contiene la NDC es: Argentina es un país que todavía no hizo su revolución industrial y quiere crecer, ayúdenos a pasar de una [contribución] a la otra”.

La orientación del financiamiento internacional al cumplimiento de las NDC en países como la Argentina aparece como tema de preocupación del país en la CMNUCC y se retomará en la presidencia de la Argentina del G-20.³⁰

A su vez, la nueva NDC no ha cambiado su perfil con respecto a la versión anterior, concentrándose las reducciones de GEI en los mismos sectores: energía y forestación (bosques). Aquí, nuevamente, puede verse que la mitigación en materia de agricultura y ganadería es una línea que no se atraviesa. Las acciones de mitigación destacadas por Argentina fueron la generación de electricidad a partir de fuentes renovables (20% de generación a partir de fuentes renovables en 2025), mezcla de diésel y nafta con biocombustible para el transporte por carretera (10% de mezcla de biodiesel y 12% de mezcla de bioetanol para 2025), generación de electricidad de forma distribuida a partir de fuentes renovables (60.000 unidades para 2025), aumento del uso de lámparas de tecnología LED en el alumbrado residencial y de vía pública, aumento del área de conservación de bosques nativos y reducción de la deforestación mediante prácticas sostenibles de manejo forestal.³¹

Por otro lado, el país presentó ante la CMNUCC en el año 2017 el segundo Reporte Bienal de Actualización (BUR, por sus siglas en inglés) cuyo objetivo es informar acerca de las emisiones de GEI, y este año se apresta a oficializar la tercera edición. En el marco de la realización del último INVGEI, incluido en el tercer BUR, la Argentina solicitó la revisión de la Convención en el diseño y revisión. El primero, que debía presentarse en el año 2014, fue presentado por la administración anterior en diciembre de 2015 (La Nación, 2019).

²⁹ La contribución argentina al Acuerdo de París, disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/cambioclimatico/contribuciones>

³⁰ Ver Intervención del Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Sergio Bergman en el 3rd high Level Ministerial Dialogue on Climate Finance. Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, República Argentina.

³¹ Record of the facilitative sharing of views during the forty-ninth session of the Subsidiary Body for Implementation: Argentina

iii. Ratificación del Acuerdo de París

El Congreso argentino aprobó el 1° de septiembre de 2016 el Acuerdo de París bajo la Ley N° 27.270, cuatro meses después de que la Canciller Susana Malcorra firmara el Acuerdo, el mismo día en que se abriera a la firma por parte de ONU. En el discurso de la firma, y ante los delegados de diversos países ante la ONU, la canciller argentina remarcó la importancia de la rápida ratificación del acuerdo, el compromiso con políticas ambientales locales para disminuir las emisiones y la revisión de la NDC presentada por la administración anterior (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2016).

Fue el mismo presidente Macri quien depositó la ratificación del Acuerdo ante la ONU el 21 de septiembre de 2016 en una ceremonia oficial convocada por el secretario general, Ban Ki-Moon, días después de su primera participación en la AGNU. Recordemos que bajo el período de la administración anterior el instrumento de la CMNUCC que debió ratificarse fue la Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto, adoptada en la COP18 de 2012, que ratificó días antes de la COP21 y a días de dejar el gobierno en 2015.

iv. Institucionalidad

La revisión de la NDC presentada inicialmente por la administración anterior fue la primera señal en materia de transparencia que la Argentina quiso dar en la reconfiguración de su perfil climático internacional. La revisión no sólo apuntó a mejorar su ambición sino, además, a revisar la metodología y los datos de base con los que se realizó la primera versión de la contribución.

Para mostrar aún mayor transparencia en sus contribuciones ante la CMNUCC, en 2019 el país impulsó, de forma voluntaria, la revisión externa del proceso de construcción del Tercer Inventario Nacional de GEI contenido en el tercer BUR que se conocerá a finales de este año. La revisión del proceso del inventario aún es voluntaria para los países no desarrollados, pero la Argentina, en anticipación a requerimientos futuros, pidió ser auditada. Con respecto a la credibilidad que hoy podría mostrar la Argentina en esta materia Juan Carlos Villalonga señaló:

“(…) nivel internacional, la Argentina puede hablar en esta materia de manera convincente y creíble, porque tiene ideológicamente un compromiso con el tema y una política doméstica

activa en la materia, con muchos faltantes, sí, pero activa, como nunca antes. En cualquier foro eso hoy es tenido en cuenta, ya que se salió del papel marginal que se tuvo en los últimos años en la materia”.

Por otro lado, en el marco del G-20 dentro del grupo de Sustentabilidad Climática creado para tal fin, la Argentina buscó que los países abordaran criterios y metodologías para que las partes puedan desarrollar de manera correcta y transparente las estrategias bajas en emisiones a largo plazo.

v. Creación del Gabinete Interministerial de Cambio Climático

En estrecha relación con el punto anterior, aparece la creación del Gabinete Interministerial sobre Cambio Climático, que cuenta con el antecedente de una estructura similar establecida por ley en el gobierno de la CABA durante la gestión de Mauricio Macri. Fue creado a través del Decreto 891/16 y agrupa ministerios y secretarías nacionales involucrados en políticas climáticas bajo la órbita de Jefatura de Gabinete de Ministros y coordinado técnicamente por la Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable. El gobierno busca actualmente que sea ratificado por ley nacional.

A través del Gabinete, el país ha avanzado en la elaboración de los planes sectoriales de mitigación y adaptación, trabajando transversalmente en materia de políticas públicas.

Si bien la creación de esta estructura puede vincularse a una política doméstica, el Gabinete ha servido como ejemplo de los cambios institucionales que buscó mostrar la Argentina en materia climática hacia el exterior.

2) La Asamblea General de Naciones Unidas

El cambio climático como tema ha estado presente entre las prioridades de la agenda internacional señaladas en todos los discursos brindados por el presidente Mauricio Macri durante todos los años en los que disertó ante la AGNU hasta la fecha.

Así, la cuestión climática aparece en los discursos como uno de los problemas de la agenda internacional más importantes y como asunto prioritario para el país. En cada una de las intervenciones, el presidente ha reivindicado la firma del Acuerdo de París y

el compromiso con su implementación y cumplimiento, y asume que este instrumento internacional debe ser el marco de las políticas locales.

Es así como aparece, en primer lugar, la reivindicación de la Argentina como uno de los primeros países en completar el proceso para la ratificación del Acuerdo de París y luego, el compromiso para su implementación. Por otro lado, el cambio climático aflora asociado a la necesidad de promover el desarrollo sustentable, el uso racional de los recursos y la promoción de las energías renovables, sobre todo en los primeros discursos, para estar asociado luego a la Agenda 2030, a la erradicación de la pobreza y la equidad de género en su discurso de 2018.

En su discurso de 2019, el presidente Mauricio Macri, haciéndose eco del incremento de la presión de la opinión pública sobre la agenda climática, no sólo se refirió a la cuestión como “emergencia climática”, sino que además anunció el compromiso de elaborar un plan de aumento de ambición en el recorte de emisiones que lleve a la neutralidad en 2050. Así lo anunciaba ante la AGNU:

“Somos conscientes de la emergencia climática y debemos actuar de acuerdo a los compromisos del Acuerdo de París. Por eso tomamos la decisión de poner en marcha el diseño de una estrategia de largo plazo de baja emisiones, lo que permitirá dar los pasos necesarios hacia metas más ambiciosas, tales como la neutralidad carbónica hacia el año 2050” (Discurso de Mauricio Macri ante la 74ª AGNU, 24 de septiembre de 2019)

El cambio climático aparece así fuertemente ligado a los temas internacionales entendidos como desafíos globales, especialmente vinculados a la agenda occidental, como el narcotráfico, el terrorismo o las migraciones.

La presencia del tema cambio climático en todos los discursos durante el gobierno de Mauricio Macri resalta en comparación con la administración anterior. Cristina Fernández sólo mencionó el tópico en 2010, un año después de la COP15 de Copenhague, destacando su fracaso y culpando de ello a los países centrales.

3) Reuniones bilaterales

Las reuniones bilaterales también han sido un espacio para la diplomacia climática. En este caso, el cambio climático como tema de agenda bilateral puede rastrearse principalmente en los dos primeros años de gobierno, 2016 y 2017, cuando aparece

principalmente en aquellos encuentros del primer mandatario argentino con sus pares de los países centrales³². Por el contrario, el tema climático va perdiendo intensidad hacia 2018 y 2019 en la mayoría de las reuniones bilaterales mantenidas por Mauricio Macri, sobre todo, con países en desarrollo y vecinos de la región.³³

Así, la cuestión climática es incluida de forma destacada en discursos y declaraciones en el marco de la visitas de: el presidente francés, François Hollande, en el mes de febrero de 2016; el primer ministro italiano, Matteo Renzi en el mismo mes; el presidente norteamericano Barack Obama, en el mes de abril de 2016; el presidente mexicano Enrique Peña Nieto en julio de 2016; el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, en el mes de agosto de 2016; el primer ministro canadiense, Justin Trudeau, en noviembre de 2016; el Presidente de la República de Italia, Sergio Mattarella, en mayo de 2017 y la canciller alemana, Ángela Merkel, en el mes de junio de 2017; el rey Harald V de Noruega en marzo de 2018; el presidente del Gobierno de España, Mariano Rajoy y el presidente de Chile, Sebastián Piñera en abril de 2018. También en la visita de Mauricio Macri a Rusia, en el diálogo con el presidente Vladimir Putin en julio de 2018, y en el encuentro con el primer ministro de India, Narendra Modi, en febrero de 2019

Como se registra en los discursos ante la AGNU, la cuestión climática aparece asociada a la creencia y el compromiso asumido por la gestión de Mauricio Macri en la lucha contra el cambio climático; al rol de liderazgo asumido por el país al finalizar la Cumbre de París; a la importancia de la promoción de las energías renovables y a la asunción del cambio climático como un desafío de la comunidad internacional junto a otros como el narcotráfico y las migraciones.

Por otro lado, se puede observar que el tema no es mencionado en las reuniones bilaterales mantenidas con el emir de Qatar, Tamim Al Zani, en octubre de 2018; con el primer ministro japonés, Shinzo Abe en diciembre de 2018 y con el presidente de China, Xi Jinping, en diciembre de 2018. Tampoco surge en las dos reuniones mantenidas con Jair Bolsonaro, presidente de Brasil en enero y junio de 2019 ni en aquellas mantenidas con el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez en febrero de 2019. La cuestión tampoco surge en las reuniones mantenidas con el primer mandatario de Vietnam,

³² La cuestión climática aparece de manera excepcional en tres reuniones mantenidas con líderes de países en desarrollo. Estos casos son, Enrique Peña Nieto de México, Sebastián Piñera de Chile y con el primer ministro de India, Narendra Modi.

³³ No se consideran en este apartado las reuniones bilaterales mantenidas en la reunión del G-20 en Buenos Aires.

Nguyen Phu Trong, en febrero de 2019; con el presidente boliviano, Evo Morales, en abril de 2019; con los presidentes de Colombia, Iván Duque y Joko Widodo de Indonesia en junio 2019; y con el presidente de Chile, Sebastián Piñera en julio de 2019.

Entre los temas que podrían asociarse a la discusión histórica sobre cambio climático podemos detectar en los discursos del presidente Mauricio Macri, en el marco de estas últimas reuniones bilaterales en las que no aparece a cuestión climática, una mayor preminencia de la cuestión del desarrollo, el intercambio comercial entre pares y la erradicación de la pobreza.

4) El Grupo de los 20 (G-20)

El G-20 ha sido uno de los principales foros político-económico internacionales que ha tenido, con mayor o menor intensidad, a la cuestión climática en su agenda. Debido a la composición del grupo, que representa aproximadamente el 80% de las emisiones globales de GEI, y a su dinámica, algunos autores han señalado la importancia del G-20 (y también del G-7/8) como espacios naturales para las negociaciones climáticas globales post Kioto (Kirton y Kokotsis, 2015).

Como ya ha sido mencionado, el cambio climático fue abordado por primera vez por el G-20 en el año 2008, incorporándose como parte de los comunicados de los líderes mundiales. En 2017, y bajo la presidencia de Alemania -Hamburgo-, la cuestión adquirió alta relevancia, ya que bajo el grupo de trabajo de Sustentabilidad -constituido por los subgrupos de Energía y Clima- ocupó un rol relevante en la discusión junto a un factor clave para la cuestión: la generación energía, a su vez, principal fuente de emisión de GEI de los países desarrollados. En ese marco, el G-20 aprobó el documento "*Climate and Energy Action Plan for Growth*"³⁴, adoptado por varios países. Es claro que el documento final incluía puntos que estaban en conflicto, básicamente con los Estados Unidos, los que reaparecerían en Buenos Aires.

Un año después, en 2018 y por primera vez en su historia, la Argentina asumió la presidencia del grupo y, si bien el cambio climático apareció expresamente en el comunicado de los líderes, el haber desarmado el grupo de trabajo constituido por

³⁴ Declaración final de líderes G-20, Hamburgo, Alemania 2017, disponible en:

<https://www.mofa.go.jp/files/000271291.pdf>

G20 Hamburg Climate and Energy Action Plan for Growth, disponible en: http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2017/07/Climate_and_Energy_Action_Plan_for_Growth.pdf

Alemania fue una de las primeras críticas a su gestión. A ésta se suman aquellas centradas en la exclusión del precio del carbono de las discusiones climáticas; y las dudas sobre cuánto podría condicionar la posición climática norteamericana a la diplomacia argentina.

Sobre la estrategia nacional para abordar el cambio climático en el seno del G-20, el secretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, Carlos Gentile, defiende la creación del nuevo grupo y sostiene la necesidad de darle al tema un peso específico propio. Así lo refiere:

“Quisimos darle al cambio climático un peso específico que no tenía antes (...) entendimos que la cuestión cambio climático iba a estar muy contaminada con otras cuestiones si quedaba con energía, sobre todo por la posición de Estados Unidos. Había que proyectar hacia la posición de Japón y Arabia Saudita. Los temas que elegimos fueron muy trabajados y fueron clave en cuanto a lo climático (...) Nunca tenemos el peso específico para volcar la cancha hacia es lugar (adaptación) y lo hicimos allí. Además del alineamiento financiero para el cumplimiento de las NDCs”.

Así, el grupo de trabajo de Sustentabilidad se transformó en Sustentabilidad Climática, excluyendo de su agenda de trabajo su relación explícita con la cuestión energética pura. Los temas incluidos por la presidencia argentina en 2018 fueron: a) adaptación al cambio climático y eventos climáticos extremos con foco en el desarrollo de infraestructura resiliente y creación de empleo; b) la promoción del desarrollo de estrategias bajas en emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo, con un foco en criterios y metodologías para su diseño; y c) el alineamiento de los flujos de financiamiento climático internacional para la implementación efectiva de las NDC, y las estrategias bajas en emisiones de GEI a largo plazo³⁵.

Por otro lado, el grupo adoptó por consenso dos documentos de insumo para la presidencia japonesa del G-20 en 2019: *“El resumen de las experiencias de países del G-20 sobre clima y energía”* y el *“Programa de trabajo de adaptación del grupo de trabajo de Sustentabilidad Climática del G-20 (2018-2019)”*.

La declaración final de los líderes reunidos en Buenos Aires no alcanzó el consenso en materia climática debido a la auto exclusión de los Estados Unidos, que introdujo en el documento su intención de abandonar el Acuerdo de París. No obstante, las 19 partes

³⁵ G20 Climate Sustainability Working Group Adaptation Work Program (2018 –2019), disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/g20_adaptation_work_program_adopted_version.pdf

restantes incluyeron tres párrafos directamente vinculados al cambio climático, informando que “*tomaron nota*” del Informe Especial del IPCC sobre el Calentamiento Global de 1,5 °C y reconociendo la irreversibilidad del Acuerdo de París (alcanzando una implementación plena, que refleje las responsabilidades y las capacidades que correspondan, de acuerdo con las circunstancias particulares de cada país), aunque no hubo mención explícita a los combustibles fósiles ni se avanzó en la implementación de medidas que los graven.³⁶

Con respecto al papel de la Argentina durante la presidencia del G-20, el subsecretario de Asuntos Estratégicos de la Jefatura de gabinete de ministros, Fulvio Pompeo destaca el rol mediador que asumió el país y la inclusión del tema climático en el comunicado de los líderes. En este sentido señala:

“La dificultad para el mundo es que hay países con diferentes visiones y percepciones con respecto al cambio climático. Hay algunos que apoyan mucho algunos procesos y otros que no. Hoy China apoya este proceso y Estados Unidos cree que no sería tan relevante. Brasil está dando esa discusión ahora también. Nosotros estamos trabajando en una ascendencia desde el presidente en buscar consensos en el mundo también a través de las políticas locales. Nuestro rol es construir consensos. El problema climático es global, ¿Cómo podés aportar cuando hay diferencias muy fuertes entre las potencias? Tratar de acercar posiciones (...) como en el G-20. Con estos problemas el riesgo mayor es que el tema se minimiza tanto, que para llegar a un consenso es “bueno, no pongamos nada”, pero tampoco vale la pena no poner nada”

Es así que, durante su presidencia del G-20, la Argentina debió sortear las diferencias históricas entre la Unión Europea y los Estados Unidos en materia climática -ampliadas a raíz de la asunción de Donald Trump en la presidencia de los Estados Unidos- a las que se sumó China, como actor activo en la defensa de los compromisos climáticos globales, lo que hizo especular sobre los resultados finales del encuentro. En ese sentido, la inclusión del Acuerdo de París y del informe del 1,5° del IPCC en la declaración final de los líderes – lo que estuvo en duda hasta finales de la negociación-, la inclusión de temas clave para el Sur en el grupo de trabajo de Sustentabilidad Climática y la continuidad de este grupo en el próximo encuentro del G-20 en Osaka, Japón, fueron considerados, por las autoridades locales, como logros de su presidencia.

³⁶ Declaración de Líderes del G20: Construyendo consenso para un desarrollo equitativo y sostenible, Buenos Aires, Argentina, 2018. Disponible en https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/declaracion_de_lideres_del_g20_en_buenos_aires_-_en_espanol.pdf

5) El acceso de la Argentina a la OCDE

Si bien en el mes de junio del año 2016 el gobierno argentino presentó su candidatura para iniciar la adhesión a la OCDE, el país mantiene una relación de larga data con la organización, que se remonta a inicios de la década de los 90, durante el gobierno de Carlos Menem.³⁷ La Argentina fue uno de los primeros países de América Latina en adherirse a la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y a la Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales. Es miembro del Centro de Desarrollo de la OCDE y del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información. La cooperación con la OCDE también incluye la participación en órganos oficiales y/o la adhesión a instrumentos legales en áreas como desarrollo, ciencia y tecnología, químicos, gobierno corporativo, transporte, asuntos fiscales y transparencia e intercambio de información (OCDE, 2017).

La OCDE está organizada en un Consejo de gobierno, en el que están representados todos los Miembros (en la actualidad 34 países), y en comités que tienen la función de revisar las normas y realizar las evaluaciones. Es el Consejo el que adopta los instrumentos legales: las decisiones, que son de carácter vinculante, y evaluaciones, recomendaciones, declaraciones y entendimientos, de carácter no vinculantes. La lógica de funcionamiento de la OCDE es la decisión por consenso y la aplicación de los instrumentos antes mencionados, orientados a la convergencia y transferencia de políticas no sólo en materia económica. Los instrumentos no vinculantes, más la revisión realizada por los equipos técnicos, y la transparencia de sus publicaciones, implican una presión de pares sobre los países Miembros o aspirantes que puede llevar a los gobiernos a modificar sus políticas para adecuarse a las normas sin que éstas sean de carácter obligatorio (Galperín, 2018).

La organización tiene una larga trayectoria en cuestión ambiental, sobre todo en la elaboración e implementación de instrumentos de mercado debido a su enfoque básicamente económico, como el principio “el que contamina paga”, que ha sido extrapolado luego a principios de derecho local e internacional (Galperín, 2018; Fanelli, 2018). Por otro lado, en materia de desarrollo sustentable, la organización se centra en seis áreas de trabajo multidisciplinarias: consumo sostenible y producción, cambio

³⁷ La primera solicitud argentina de ingreso a la OCDE data de 1992, cuando se realizan las gestiones conducentes a lograr ese objetivo. El gobierno solicita formalmente el ingreso el 24 de abril de 1992 (Bologna, 1998).

climático, comercio internacional e inversión extranjera, reforma de los subsidios, educación y medio ambiente y salud (OCDE, 2011).

Para esta nueva fase de relacionamiento, y que incluye el proceso de acceso iniciado en 2016, el gobierno de Cambiemos presentó un Plan de Acción (2017) que consta de 16 áreas de políticas públicas orientadas a establecer reformas prioritarias clave, entre las que no se encuentra el área ambiental ni climática.³⁸ No obstante, el país ha dado algunos primeros pasos en esta materia, buscando adecuar por anticipado su legislación a instrumentos básicos que el organismo suele sugerir a sus miembros.

En materia ambiental en general, en marzo de 2019 la Argentina anunció el inicio de un proceso de evaluación de desempeño ambiental que impulsa la OCDE, en el que se trabajará con dos temas prioritarios: la gestión de productos químicos y la gestión de materiales, residuos y economía circular (Portal oficial argentina.gob.ar, 2019). En este marco, el gobierno nacional ha organizado una mesa de trabajo en legislación específica para la gestión de químicos, y envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de gestión de residuos especiales de generación universal bajo el principio de la responsabilidad extendida del productor³⁹⁴⁰, principio guía diseñado por la OCDE a inicios de los años 90 y adoptado por la gran mayoría de sus miembros. Para la realización de este tipo de evaluaciones, el país no debe ser necesariamente un país miembro, sino, como en el caso en cuestión, ser sólo candidato es suficiente.

En esta misma línea y en el marco de los avances que busca el país en el marco de la solicitud de adhesión, y bajo el principio marco “quien contamina paga”, en 2017 el Ministerio de Hacienda presentó ante el Congreso de la Nación una reforma fiscal que incluye uno de los instrumentos recomendados por la OCDE a sus países miembro: el impuesto al CO₂, orientado a la descarbonización de la economía (ComunicarSe, 2018 a). Se trata de un impuesto específico sobre un listado de combustibles fósiles fijados por ley. Dados los factores de emisión de cada tipo de combustible, se fijó un valor uniforme para la tonelada de dióxido de carbono equivalente (CO₂eq) de

³⁸Estas áreas son: políticas económicas, estadísticas, competencia, inversión, gobernanza pública y modernización del Estado, federalismo, desarrollo regional y gobernanza multinivel, lucha contra la corrupción, educación y competencias, y economía digital.

³⁹ Cámara de Diputados de la Nación, expediente 1874-D-2019

⁴⁰ Más allá de estar orientado a la gestión de residuos, este principio impacta sobre los programas de eficiencia energética -recambio de artefactos eléctricos y electrónicos- y en el manejo de los gases HFC, regulados a través de los instrumentos climáticos.

USD10/tnCO₂e, y se convirtió para cada combustible este valor en el correspondiente en pesos por unidad de medida. La Ley N° 27.430 finalmente sancionada por el Congreso de la Nación tiene diferencias significativas con la propuesta del Poder Ejecutivo en primera instancia. La versión original, elaborada por Hacienda, fijaba el valor de las emisiones en USD25/tnCO₂e y alcanzaba al gas natural, gas licuado de petróleo y combustibles de cabotaje (incluyendo combustible aeronáutico). A su vez, fijaba un cronograma gradual para los productos no previamente gravados por los anteriores cuatro impuestos a los combustibles (Ministerio de Hacienda, 2018).

Los cambios a la propuesta inicial se dieron debido a la presión del sector de los hidrocarburos, especialmente los inversores en el yacimiento de Vaca Muerta, para que el gas no sea gravado. No obstante, en el año 2020 el impuesto se extenderá al gas y al gas licuado de petróleo y carbón. En este sentido, la Argentina trataría de “*ir acercándose al promedio de impuestos de este tipo que cobran los países de la OCDE en relación con el PBI, en línea con el objetivo de la actual administración de lograr la admisión de la Argentina es ese organismo*” (Fanelli, 2018: 265). Con la adopción del impuesto al CO₂, la Argentina se suma a los tres países de la región que cuentan con este instrumento, Chile, México y Colombia, y que ya son miembros de la OCDE.

6) EL MERCOSUR

El Mercosur no ha desempeñado hasta ahora un papel específico en las negociaciones relativas al régimen climático (Tudela, 2014) y tampoco ha sido un espacio regional de abordaje del tema. No obstante, con la firma del Acuerdo Inter-regional Unión Europea-Mercosur el cambio climático comenzó a tomar mayor dimensión debido a la incorporación de capítulos ambientales y climáticos en los textos provisorios, y al rol que jugó el Acuerdo de París y la conservación de la Amazonía en las negociaciones finales entre los países de ambos bloques.

En relación a este último punto, la Argentina adoptó un rol mediador entre Alemania, Francia y Brasil durante la cumbre del G-20 en Osaka, Japón, en 2019, encuentro que se realizaba paralelamente a las negociaciones finales por el acuerdo comercial en Bruselas. Ante las diferencias surgidas principalmente entre el presidente francés, Emmanuel Macron, y su par brasileño, Jair Bolsonaro, el mandatario argentino buscó destrabar las negociaciones, facilitando el acercamiento de ambos líderes políticos. Primero Alemania, y luego más fuertemente Francia, habían cuestionado la posición de Bolsonaro de sacar a su país del Acuerdo de París, y por su promoción de las

actividades extractivas, ampliando la frontera agropecuaria en detrimento de la selva amazónica. Jair Bolsonaro fue quien modificó la posición de Brasil y habilitó el acuerdo (Clarín, 2019). No obstante, los incendios desatados en la Amazonía en agosto de 2019 y la actitud del presidente brasileño ante las quemas intencionales y la reacción de la comunidad internacional, especialmente frente a Francia, puso al acuerdo comercial entre los bloques regionales nuevamente en duda.

En relación al Acuerdo mismo, Argentina y sus pares regionales coincidieron con los países de la UE en la incorporación del capítulo “Comercio y Desarrollo Sostenible”, con apartados específicos referidos a la cuestión ambiental en general y climática en particular.

En relación a los dos principales puntos en disputa en las negociaciones, los textos provisorios del Acuerdo establecen en su artículo 6 referido a Comercio y Cambio Climático que las Partes reconocen la importancia de implementar de manera efectiva la CMNUCC y el Acuerdo de París; de promover la contribución positiva del comercio a un camino hacia las bajas emisiones de GEI y el desarrollo resistente al clima y aumentar la capacidad de adaptarse a los impactos adversos del cambio climático de una manera que no amenace los alimentos y la producción. Asimismo, establece que las Partes también cooperarán, según corresponda, en cuestiones relacionadas con el cambio climático vinculadas al comercio de manera bilateral, regional e internacional, particularmente en la CMNUCC.

En relación a la deforestación, el acuerdo incluye un artículo dentro del capítulo de Desarrollo Sostenible denominado “Comercio y Manejo Sostenible de Bosques” (Artículo 8) en el que las Partes acuerdan reconocer la importancia del manejo forestal sostenible y el papel del comercio en la consecución de este objetivo y de la restauración forestal para su conservación y uso sostenible. En ese sentido se establece que cada Parte alentará el comercio de productos de bosques gestionados de manera sostenible aprovechados de conformidad con la ley del país de cosecha; y que deberán intercambiar información sobre iniciativas relacionadas con el comercio sobre gestión forestal sostenible, gobernanza forestal y sobre la conservación de la cubierta forestal y cooperar para maximizar el impacto y garantizar el apoyo mutuo de sus respectivas políticas de interés mutuo; y cooperar, según corresponda, en foros bilaterales, regionales e internacionales sobre cuestiones relacionadas con el comercio y la

conservación de la cubierta forestal, así como el manejo forestal sostenible, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.⁴¹

Por otro lado, la agricultura y la ganadería son uno de los temas clave en el acuerdo, no sólo por la protección que los productores europeos demandan a sus gobiernos frente a la competencia de los países del Mercosur, sino por las prácticas agrícolas desarrolladas en esta parte del Atlántico y las presiones sobre los ecosistemas que puede generar una mayor demanda de carne y granos por parte del continente europeo.

No obstante, a pesar de estas incorporaciones, y teniendo en cuenta que se trata de textos provisorios, el acuerdo evita incorporar compromisos concretos -al menos en esta instancia- y, además, el cambio climático ha quedado fuera de las disposiciones de solución de controversias, lo que socavaría la dimensión de acción climática del acuerdo comercial (Abdenur, 2019).

Resumen características de la política exterior climática

Como vemos, la política exterior climática de la Argentina durante el período analizado no se limitó al ámbito de la CMNUCC y sus negociaciones, surgiendo como tema de importancia relevante (y creciente) en la agenda presidencial y la de su gobierno en múltiples espacios, ya sea en el marco de foros políticos y económicos multilaterales o encuentros bilaterales, globales o regionales. Hablamos de espacios en los que el tema hasta ahora no había surgido -o el país no había otorgado relevancia-, o espacios en los que la Argentina no había sido parte hasta entonces. Así, la cuestión climática aparece dentro de los temas prioritarios en todos los discursos del presidente Mauricio Macri ante la AGNU, en gran parte de las reuniones bilaterales mantenidas durante sus cuatro años de gestión, y como tema clave en las negociaciones internacionales políticas y económicas, ya sea en el marco del G-20 o del Mercosur. La búsqueda de acceso a nuevos espacios y mercados internacionales también pusieron en la agenda argentina a la cuestión climática, mayormente por la necesidad de adopción de estándares internacionales y para el cumplimiento de requerimientos de la contraparte.

Por otro lado, durante este período, el país salió de la postura reactiva y de bajo perfil que caracterizó a la política climática en el período anterior, adoptando ahora un rol mucho más activo y con iniciativa propia, sobre todo en el seno de la CMNUCC, pero

⁴¹ Acuerdo de Asociación Mercosur - Unión Europea, disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/comercio-y-desarrollo-sostenible>

no sólo allí; y de liderazgo y mediación entre actores con posturas disímiles en otros espacios.

La salida del país del grupo LMDC en el seno de la CMNUCC fue la acción más clara en relación a este nuevo posicionamiento, sobre todo por lo que este grupo representa; pero también lo fue la oferta unilateral de reformular la NDC cuestionada internacionalmente, así como también la rápida ratificación del Acuerdo de París y la candidatura voluntaria para la revisión del diseño del tercer BUR. Durante este período, la institucionalidad y la transparencia han jugado un rol central en la PEC, como forma de diferenciación con la administración anterior y como signo de confianza para el recibimiento de financiamiento. A lo anteriormente señalado, podemos agregar la creación del Gabinete Interministerial de Cambio Climático y los planes sectoriales de trabajo como medidas unilaterales en esta dirección.

La iniciativa argentina también apareció en el rol asumido por el país durante su presidencia del G-20, logrando la inclusión de la cuestión en la declaración de los líderes a pesar de la disidencia de la posición de los Estados Unidos, y de la incorporación de temas propios en la agenda del grupo Sustentabilidad Climática, creado para tal fin y que perdura aún como grupo de trabajo dentro del G-20. En esta instancia, la diplomacia argentina no sólo pudo eludir condicionamientos norteamericanos, sino que también se mantuvo a distancia de Alemania con respecto al grupo de trabajo en el que debía incluirse la cuestión climática.

En línea similar, la mediación del presidente Mauricio Macri por la cuestión climática entre mandatarios europeos y su par brasileño, Jair Bolsonaro, a instancias de la firma del Acuerdo Comercial Interregional Unión Europea- Mercosur, también muestra el rol activo -en este caso en la búsqueda de un acercamiento de posiciones- del país en materia de política exterior climática. La iniciativa argentina también puede verse en la adopción de instrumentos de mercado vinculados a la cuestión, como el impulso dado a la REP y la adopción del impuesto al CO₂ en combustibles en el marco del proceso de acceso a la OCDE.

No obstante, y si bien en todo este tiempo la Argentina se ha mostrado activa y con un perfil medianamente alto en materia climática, esto no ha significado, necesariamente, una flexibilización en su posicionamiento en relación a puntos clave de las negociaciones internacionales, tanto en materia de mitigación como de adaptación. Si bien el país se ha mostrado más abierto en relación a las responsabilidades compartidas

globalmente en materia de mitigación, sigue reconociendo a la CMNUCC y al principio CBDR como línea divisoria de los esfuerzos globales. De hecho, por ejemplo, la Argentina sigue siendo parte del G-77+China y la CMNUCC aparece como marco, junto con el Acuerdo de París, en los textos provisorios del acuerdo comercial con la Unión Europea.

Por otro lado, y como surge de la NDC revisada, la ambición en materia de mitigación comprometida por la Argentina está fuertemente atada al condicionamiento del financiamiento de los países desarrollados: la curva de emisiones sólo sufrirá un quiebre a la baja con el compromiso condicional, es decir, con financiamiento y cooperación externa. De aquí surge, además, una de las posiciones más claras de la Argentina en términos de financiamiento, el de asegurar que los flujos de dinero estén claramente orientados a la implementación efectiva de las NDC.

Asimismo, la Argentina, al desvincularse del grupo LMDC, pudo haber optado por unirse a un grupo de países que, a priori, podían asociarse ideológicamente al nuevo gobierno, el grupo AILAC, conformado por muchos países de la Alianza del Pacífico, que, a pesar de pertenecer al paraguas más amplio del G-77 + China han asumido una posición mucho más flexible en relación al principio CBDR. Sin embargo, la Argentina formó un nuevo grupo con Brasil y Uruguay, con los que había asumido posiciones conjuntas en los años previos y con los que comparte un inventario de emisiones similar, con una alta preponderancia de las emisiones provenientes del sector agricultura/ganadería. De hecho, el perfil de la NDC argentina en su versión mejorada no difiere estructuralmente del de la administración anterior en lo que refiere a los sectores en los que se realizará el recorte de emisiones – energía y deforestación- y en el escenario de base elegido, el BAU. Es decir, la reducción sectorial de emisiones en agricultura y ganadería sigue siendo la línea roja mantenida por el país en materia de mitigación y la principal causa de preocupación en materia de adaptación.

Con respecto a adaptación, la Argentina también continúa manteniendo como posición la asignación de relevante importancia en las negociaciones internacionales. Es así que en el grupo Sustentabilidad Climática creado por la presidencia de la Argentina en el G-20 apareció como primer tema de trabajo, establecido como adaptación y eventos climáticos extremos con foco en infraestructura y creación de empleo.

En resumen, la política exterior climática argentina durante el período analizado ha desbordado los límites dentro de los cuales se había mantenido centralmente hasta

2015, los de la CMNUCC, ocupando una parte significativa la agenda de la política exterior del país en múltiples foros y reuniones. La ampliación de espacios de la diplomacia climática estuvo acompañada de un nuevo perfil de país, más activo, visible y con iniciativa propia. No obstante, y aunque la Argentina se mostró más abierta en relación a las responsabilidades globales, esto no implicó un posicionamiento más flexible en relación a la división internacional de esfuerzos y aportes económicos en la mitigación del cambio climático, aferrándose aún el principio CBDR como línea divisoria, especialmente en lo referido a ganadería, agricultura y adaptación.

Sección III. La política exterior climática y la estrategia de inserción internacional de la Argentina durante el gobierno de Cambiemos

Desde el comienzo de su gestión, la administración de Mauricio Macri desarrolló una nueva estrategia de inserción exterior sostenida en una visión positiva del sistema internacional como espacio de cooperación para el desarrollo y el abordaje de los desafíos globales, entre ellos el cambio climático. La creencia en el principio de la “*vuelta al mundo*” a través de una “*inserción inteligente*” o “*desideologizada*” se materializó en una reorientación occidentalista del país – basada en la defensa de la democracia y los valores liberales-, marcada fuertemente por una impronta de apertura económica, lo que aquí denominamos macro tendencia pro Norte. Esta orientación, no obstante, no significó un quiebre de las relaciones comerciales con otros actores como China y Rusia, países con los que se avanzó en acuerdos preexistentes. La inserción pro Norte implicó, además, un reposicionamiento con respecto a la región en general y al Mercosur en particular, mucho más enfocada a la integración económica del bloque con otros regionales e internacionales y a su flexibilización en materia de libre comercio.

Por su parte, la creencia causal de “*ser confiables*” a través de la construcción de institucionalidad, dio lugar a una estrategia de inserción que estuvo especialmente dirigida, a partir de la búsqueda de estándares internacionales de transparencia política y económica, a la recepción de capitales y financiamiento externo, por un lado, y al ingreso a foros internacionales por el otro. Asimismo, la “*construcción de consensos*” apareció como una de las grandes ideas que guio la diferenciación de la nueva administración en relación a sus predecesores, caracterizados con un perfil más reactivo y conflictivo. También se utilizó como estrategia de búsqueda de liderazgo regional y, en ciertas ocasiones, internacional.

Por otro lado, y coincidentemente con la asunción del nuevo gobierno en diciembre de 2015, se consolida un cambio en la estructura climática global a partir de la consecución del Acuerdo de París, el segundo instrumento de la CMNUCC, como culminación de un proceso que se había iniciado en 2009 en la CP15 de Copenhague. Si bien ya lo hemos desarrollado anteriormente, de forma resumida podemos recordar que el nuevo acuerdo global involucra a todos los países en los esfuerzos de mitigación a partir de las NDC, es decir, de los planes establecidos por cada país, lo que significa que la contribución a la disminución de la concentración de GEI en la atmósfera ya no será exclusividad de los países desarrollados. Este nuevo esquema, si bien no elimina el principio CBDR como línea divisoria entre países desarrollados y en desarrollo, de cierta forma la hace más borrosa, dejando de ser el cortafuegos que caracterizó al Protocolo de Kioto.

Debido a esta reorientación en la visión del mundo de la PEA y a las transformaciones de la estructura climática global, el cambio climático apareció de manera recurrente en el discurso y en diversas intervenciones del presidente desde el inicio de su mandato, ante audiencias internacionales o en reuniones bilaterales. También fue tema de relevancia en la agenda de los foros de los que Argentina es parte, o aspira a serlo, y en negociaciones comerciales. En las diferentes instancias o espacios el país asumió una posición activa y en muchas ocasiones un rol mediador. La Argentina también actuó más activamente en el seno de la CMNUCC y adoptó una actitud más colaborativa, sobre todo en materia de procesos y transparencia. No obstante, la multiplicación de espacios de intervención y el cambio de actitud no significó necesariamente una flexibilización en las posiciones históricas en relación a las responsabilidades de mitigación y adaptación asumidas por el país, al menos hasta la actualidad.

Como hemos visto en el apartado de antecedentes, a partir de finales de 2015 no se han registrado variaciones sustantivas en el perfil climático del país (dotación material y estructura de emisiones) con respecto a los años precedentes, lo que puede explicar la continuidad con respecto a una posición poco flexible en términos de mitigación. Si bien la Argentina ha avanzado en los últimos cuatro años en regulaciones y políticas tendientes a la eficiencia energética (como legislación sobre artefactos tecnológicos, transporte o quita de subsidios), y en la incorporación de fuentes renovables de energía a la matriz eléctrica, la apuesta central por el desarrollo sigue estando dirigida a la explotación de recursos fósiles y agropecuarios, actividades que continúan delineando el perfil material del país y definiendo su curva de emisiones.

En relación al sector energético, que forma parte de los compromisos de mitigación ofrecidos a través de la NDC presentada en 2016, la introducción de fuentes renovables y las medidas adoptadas en materia de subsidios y eficiencia energética están mayormente vinculadas a la diversificación de la matriz y a la disminución de la dependencia de las importaciones. Por otro lado, y en particular en materia de energías renovables, su desarrollo ha dado lugar a inversiones privadas y a la generación de empleo, objetivo buscado por el gobierno de Mauricio Macri en todos los ámbitos. A su vez, estas políticas fueron llevadas adelante como parte de la estrategia de reconstruir al sector energético desmantelado durante el período kirchnerista.

En relación al sector agro-ganadero, podemos ver que sigue sin ser parte de la contribución ofrecida por la Argentina para reducir sus emisiones, y las políticas sobre el cambio de uso del suelo no han variado con respecto a las llevadas adelante por la administración anterior. En materia de conservación, la actual administración ha avanzado en la creación de parques nacionales, lo que no genera conflictos con el sector productivo como sí puede hacerlo la conservación de bosques nativos regulados bajo la Ley N° 26.331.

Vinculado al perfil climático y a la política local, sí pueden reconocerse cambios importantes en materia institucional. Ellos van desde la creación inicial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y del Gabinete Interministerial de Cambio Climático, al desarrollo de planes sectoriales de mitigación y adaptación, la presentación en tiempo y forma de obligaciones como el BUR, entre otros.

Dicho esto, sostenemos que las variaciones en la PEC a partir de diciembre de 2015 responden principalmente al cumplimiento de una demanda sistémica que surge de dos factores: la reorientación pro Norte de la visión del mundo contenida en la PEA durante el gobierno de Mauricio Macri, y el cambio ocurrido en la estructura internacional climática que se consolida a partir de diciembre de 2015 con el Acuerdo de París alcanzado en la COP21. A ello agregamos que, debido al nivel de sus emisiones y por ende, a su contribución global, y a los compromisos asumidos por los otros Estados, estas demandas no han requerido por parte de la Argentina un cambio sustantivo en la ambición en materia de mitigación, por lo menos hasta el momento.

El cambio en la estructura climática global, institucionalizado a partir de la consecución del Acuerdo de París en diciembre de 2015, ayudó a que la cuestión climática avanzara más consolidada como tema de agenda en más espacios o foros internacionales por

fuera de la CMNUCC, incluyendo además a nuevos actores involucrados en el compromiso de mitigación, como es el caso de la Argentina. Teniendo en cuenta este nuevo escenario internacional, y dado que la nueva orientación pro Norte de la PEA adoptada a partir de 2015 implicó (re) ingresar o reposicionarse en esos espacios, la cuestión climática y los compromisos asumidos en la materia resultaron ineludibles.

Debido a la nueva visión del mundo sobre el modelo de inserción, la Argentina buscó, por un lado, un mayor aprovechamiento de su membresía en foros internacionales, participando de manera más activa, como en el G-20; y por otro, el ingreso a nuevos espacios que la acercaran a los países desarrollados, como la OCDE. En estos foros, la cuestión climática en particular, y la ambiental en general, no son sólo tema de agenda, sino que, además, adquirir la membresía como en el caso de la OCDE implica el cumplimiento de ciertos estándares normativos. En estos ámbitos puede verse como la PEC desbordó los límites de la CMNUCC y comenzó a tomar mayor relevancia para la PEA. La presidencia argentina del G-20 y el rol asumido entonces en materia climática es un ejemplo de ello, como también la adopción del impuesto al CO₂, implementado a través de la reforma fiscal sugerida por la OCDE a sus países miembros.

Por otro lado, y por fuera de estos espacios, la idea de “volver al mundo” implicó también un nuevo relacionamiento con los países desarrollados, para los que la cuestión climática ha sido históricamente un tema relevante de la agenda internacional, sobre todo para las potencias europeas. Debemos recordar además que, al inicio del mandato de Mauricio Macri y hasta inicios de 2017, aún presidía el gobierno norteamericano el demócrata Barack Obama, uno de los artífices del Acuerdo de París y quien dio un nuevo impulso global a la cuestión. En este marco, lo climático se convirtió en un factor de reputación para los Estados como la Argentina, interesados en volver al escenario internacional de la mano de Occidente.

En este sentido, Stern (2018) señala que el Acuerdo de París hizo una apuesta diferente al Protocolo de Kioto a saber, que la creciente fuerza de las normas y expectativas haría que la acción climática sea importante para la reputación mundial. Esto, sumado al clima de entusiasmo internacional surgido a partir de su firma, es lo que se entendió el gobierno de Cambiemos, especialmente a fines de 2015 e inicios de 2016. La cuestión climática fue y sigue siendo vista como una de las variables de la inserción exterior del país en su reorientación pro-Norte, a pesar del descenso en las expectativas globales actuales debido a los cambios de gobiernos en varios países clave contrarios a una regulación climática global. La importancia de lo climático en la inserción en el mundo

de la Argentina no resultó nueva para Mauricio Macri, sino algo que ya había comprobado anteriormente como jefe de gobierno de la CABA en su relacionamiento exterior.

La inclusión de la cuestión climática de forma inmediata en la agenda exterior de la Argentina recibió la bienvenida en la misa COP21, y fue dada especialmente por el país anfitrión, Francia, y la delegación americana al representante del nuevo gobierno ante la CMNUCC en el cambio de mando de la delegación argentina. Allí mismo el país anunció su salida del grupo al que pertenecía, el LMDC, desmarcándose de la gestión anterior y reconfigurando un nuevo perfil en las negociaciones.

En este sentido, el lugar destacado que lo climático ha ocupado en la agenda exterior del presidente puede verse en los discursos, intervenciones y conferencias de prensa brindadas por Mauricio Macri y sus pares occidentales en giras y visitas, en los que el tópico aparece de forma regular; como así también en sus intervenciones en los cuatro discursos ante la AGNU. Debemos destacar en este punto que el anuncio reciente realizado por el presidente ante la AGNU Naciones Unidas de 2019 de comenzar con el plan nacional de neutralidad de carbono al 2050 va en línea con lo anunciado por los países más activos del régimen climático, principalmente europeos o países vecinos como Chile.

El cambio en la estructura climática global a partir de la firma del Acuerdo de París provocó que, para actores como la Argentina, sea más dificultoso ampararse de manera estricta en su carácter de país en desarrollo para evitar cualquier contribución en materia de mitigación. Más allá de las evaluaciones que puedan hacerse a las NDC presentadas (la original y la versión revisada) y de la resistencia en materia mitigación de los sectores de ganadería y agricultura, lo cierto es que el país debió presentar ante la CMNUCC su política nacional de reducción de GEI. Esta nueva exigencia del sistema marca una diferencia importante con los requerimientos internacionales que debió cumplir el país en anteriores instancias, cuando no estaba alcanzado por estas obligaciones.

Al flexibilizarse la línea divisoria entre los países en materia de mitigación, el Acuerdo de París, su implementación y cumplimiento, reaparece referenciado en forma recurrente en negociaciones y acuerdos comerciales o reuniones bilaterales, generando nuevos condicionamientos para el país. Ello se da en coincidencia con la búsqueda de nuevos mercados a partir de la apertura económica que caracteriza a la nueva PEA.

Esto puede verse claramente en el Acuerdo Inter-regional Unión Europea-Mercosur, y en declaraciones conjuntas del presidente argentino con sus pares en el marco de reuniones bilaterales.

En relación al Acuerdo Inter-regional Unión Europea - Mercosur, alcanzado bajo la política de apertura comercial del país, si bien los textos presentados aún son provisorios, puede verse que la cuestión climática es parte integrante del capítulo de desarrollo sostenible, y sigue siendo tema de disputa verbal entre varios líderes países europeos -especialmente de Francia, Irlanda y Austria- con el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro. Recordemos que, en el marco de las negociaciones finales, la Argentina actuó como mediador en materia específicamente climática entre los líderes de Francia y Brasil, destrabando el acuerdo y asumiendo entonces un rol de mediación internacional bajo la idea de “*generar consensos*”. Las implicancias que la aprobación final del acuerdo y su implementación tendrán para la PEC y la política climática doméstica todavía no son claras.

Como señalamos anteriormente, la reorientación pro Norte de la PEA no implicó una ruptura con otros países no occidentales, como Rusia o China. En materia de cambio climático la transformación en la estructura climática internacional institucionalizada a partir del Acuerdo de París implicó que China pasara a jugar un rol relevante en las negociaciones, ocupando un lugar central luego del anuncio de los Estados Unidos de abandonar sus compromisos globales. En este caso, y a diferencia de lo que sucedió con el rol asumido por la Argentina en el marco de las negociaciones por el Protocolo de Kioto en los años 90, un perfil más colaborativo de nuestro país no resultó contrario a las posiciones asumidas por el G-77 + China como años atrás. En el caso de Rusia, el tema sigue siendo de baja relevancia para su agenda internacional.

Por otro lado, y como se señaló anteriormente, la reconstrucción de los vínculos con los países centrales no significó un alejamiento de la región, sino una mayor relación con países como Chile o Colombia, miembros de la Alianza del Pacífico, con un perfil más aperturista. No obstante, la referencia regional del país continuó siendo el Mercosur, especialmente a partir de la presidencia de Michel Temer en Brasil. En materia climática, la vinculación regional siguió esta línea. La estructura de emisiones de la Argentina -en la que, el sector ganadería y agricultura tiene un peso significativo- fue la causa por la que el país, pudiendo haberse sumado al Grupo regional AILAC por afinidad ideológica a nivel macro, terminase construyendo un nuevo grupo de negociación al interior de la CMNUCC junto con Uruguay y Brasil: ABU. Esta nueva alianza le permitió seguir

manteniendo posiciones históricas especialmente vinculadas al principio CBDR, la resistencia a la mitigación sectorial agro ganadera y a la importancia de la adaptación y los flujos de financiamiento para los países no desarrollados.

La nueva orientación pro Norte de la PEA impulsó la búsqueda de una mayor institucionalidad, con el objetivo de mostrar al país como un buen ciudadano global, transparente y confiable. Para ello se ejecutaron de manera unilateral una serie de normas y medidas, pero también se adoptaron regulaciones y estándares provenientes de los foros internacionales de los cuales el país es miembro o aspira a serlo. En esta línea, la institucionalización en materia de cambio climático es el rasgo más fuerte de la PEC durante este período, y cuenta con el antecedente de la mala reputación del país, sobre todo en relación a su NDC original y su actitud crítica y conflictiva. En este sentido, el objetivo inmediato de la PEC fue reconstruir el perfil de la Argentina en el exterior - asociada hasta entonces a los países más reticentes y conflictivos- y luego lograr financiamiento externo, necesario sobre todo para ejecutar la NDC en su versión más ambiciosa.

Keohane y Oppenheimer (2016) plantean que, para que el sistema de actualizaciones y revisiones del Acuerdo de París funcione, deberá haber expectativas claras de que las reducciones voluntarias se actualicen regularmente y se deberá garantizar una transparencia sustancial para que se pueda monitorear su cumplimiento. Buscando cumplir con este requerimiento, la Argentina ha venido adoptando medidas al respecto. Entre las principales medidas unilaterales adoptadas por el nuevo gobierno en 2015 se encontraban la rápida ratificación del Acuerdo de París, la revisión de la NDC - cuestionada en ambición y por su metodología- la creación de Gabinete Interministerial de Cambio Climático, las presentaciones en tiempo y forma de los BUR y su revisión por parte de la Convención de forma voluntaria, entre otras

Por último, y asumiendo los cambios de la PEA a raíz de una nueva visión del mundo del gobierno y el de la estructura climática global, debido a el perfil climático del país y su representación en las emisiones globales totales, y a las contribuciones presentadas por todos los países a través de sus NDC (muy por debajo de lo necesario para mantener la temperatura promedio global por debajo de los 1,5/ 2 grados centígrados), las demandas sistémicas no han presionado para que la Argentina asuma grandes compromisos, por lo menos a la actualidad. En este marco, el país no ha flexibilizado su posición en materia de mitigación y de distribución internacional de las responsabilidades. Entre otras acciones al respecto podemos señalar que, si bien

aumentó -no de manera significativa- la ambición en su NDC ante la CMNUCC, el país no cambió la estructura de su propuesta en materia de recorte de emisiones y en la exigencia de financiamiento para el incremento de la ambición; por otro lado, buscó inclinar hacia tópicos de importancia para el Sur la agenda del G-20 desarrollado bajo su presidencia y se mantuvo a distancia de las exigencias de los Estados Unidos pero también de Alemania; además formó un nuevo grupo de pertenencia para las negociaciones en el seno de la ONU buscando coincidencias materiales y posiciones históricas; y referenció a la CMNUCC como complemento del Acuerdo de París en el Acuerdo Unión Europea-Mercosur, entre otras acciones.

Así, su mayor predisposición a la colaboración, mediante la ejecución de iniciativas unilaterales, y los estándares de transparencia adoptados han demostrado ser hasta ahora el rasgo más destacado de la PEC, los que parecieran resultar suficientes para atender las demandas del sistema internacional. Es decir, durante este período el país pudo cumplir con esas demandas a través de cambios institucionales sin necesidad de involucrar compromisos en la reducción de emisiones que impliquen grandes transformaciones en las políticas internas y sin diferir, en demasía, de lo ofrecido por la administración anterior.



Conclusiones

A partir del 10 de diciembre de 2015, con la asunción del gobierno de Cambiemos, la PEC argentina sufrió variaciones con respecto a la administración que lo precedió. Durante el período analizado, podemos observar cómo la PEC desbordó los límites de la CMNUCC, donde había estado constreñida hasta entonces. En ese encuadre, el país adoptó una posición más activa, asumiendo iniciativas de manera unilateral orientadas a fortalecer la institucionalidad y mejorar la imagen climática del país. Principalmente, el cambio climático es reconocido como tema de agenda internacional. Esto no significó, necesariamente, una flexibilización de su postura con respecto a posicionamientos históricos del Sur en materia de responsabilidades y compromisos de mitigación y financiamiento. En esta línea, el país continúa manteniendo el principio CBDR como límite a sus responsabilidades de mitigación y las obligaciones de financiamiento externo por parte de los países desarrollados para aumentar sus ambiciones. Por otro lado, la agricultura y la ganadería continúan siendo una línea roja para el país ante cualquier avance en materia de mitigaciones sectoriales, y la demanda por otorgar mayor importancia a los mecanismos de adaptación y a su financiamiento sigue siendo una de sus banderas.

Las variaciones registradas en la PEC argentina durante este período con respecto al anterior responden a dos factores. El primero de ellos se relaciona con la visión del mundo sobre la inserción internacional del país que trajo consigo el nuevo gobierno en diciembre de 2015, a la que denominamos pro Norte. Desde el comienzo de la gestión, la administración de Mauricio Macri se esforzó por dar al mundo una fuerte imagen de cambio con respecto al gobierno kirchnerista, lo que se tradujo en la idea de insertar nuevamente al país en el sistema internacional y normalizar las relaciones exteriores con un objetivo mayormente económico. Ello supuso, por un lado, un cambio del perfil del país, abierto en referencia al proceso de la globalización, en claro contraste con las ideas proteccionistas del pasado; y por otro, el restablecimiento de los vínculos con las potencias tradicionales de Occidente y la reestructuración de las relaciones con los países de la región. Debido al cambio de la PEA, la cuestión climática aparece como tema obligado a raíz de la participación en más espacios o foros, un relacionamiento más estrecho con los países desarrollados y la búsqueda de nuevos mercados a través de la apertura económica.

El segundo factor se vincula al cambio en el contexto internacional. En los últimos años el cambio climático como tema salió del listado de las cuestiones ambientales generales

en la agenda internacional y se ha institucionalizado como de alta prioridad entre los asuntos políticos y económicos globales más allá de la CMNUCC. En el último tiempo, ha crecido el consenso científico de que las emisiones de GEI están aumentando de manera acelerada debido al comportamiento humano y están elevando la temperatura global promedio de forma dramática. Con ello, una amplia gama de instituciones multilaterales ha institucionalizado el cambio climático como tema de trabajo y muchos países han llevado a la cuestión a sus agendas bilaterales. Ello ha acentuado la fragmentación del régimen climático, que se aceleró aún más a medida que las instituciones que gobiernan las economías globales fueron estableciendo el camino hacia una economía verde en medio de una crisis económica de 2008.

Por otro lado, el Acuerdo de París de 2015 resultó del cambio en las negociaciones internacionales climáticas iniciadas en Copenhague en 2009, que implicó el abandono del viejo modelo del Protocolo de Kioto y el cambio del paradigma de diferenciación entre los países que regía desde 1992 a través de la línea divisoria fija, dando cuenta de los cambios en las estructuras de poder del sistema internacional y de los nuevos liderazgos en las negociaciones climáticas, con la preminencia de China y los Estados Unidos de Barack Obama.

La urgencia climática y esta nueva arquitectura hicieron que el cambio climático en general, y el Acuerdo de París en particular, comiencen a ser referidos en declaraciones conjuntas, acuerdos bilaterales, negociaciones comerciales, en foros y reuniones internacionales, más allá de los lugares de participación de los países desarrollados, reforzando y ampliando la presencia de la cuestión climática a la mayoría de los espacios internacionales.

Así, la nueva visión del mundo sobre el modelo de inserción de la Argentina en el sistema internacional del gobierno de Mauricio Macri, y el cambio en la estructura climática global -más la urgencia de la crisis climática activada en los últimos años- determinaron las demandas sistémicas que perfilaron a la PEC argentina y sus variaciones con respecto al período de gobierno anterior.

No obstante, no podemos hablar de cambios en el plano de lo material, ya que no se han registrado variaciones significativas en la dotación del país ni en su estructura de emisiones, lo que ha influido en el mantenimiento de una posición poco flexible en relación a los compromisos de mitigación asumidos y a la disposición para aumentar sus ambiciones.

La Argentina es dentro del régimen climático un actor de peso medio si tenemos en cuenta sus emisiones totales y las emisiones per cápita, y si bien cuenta con recursos naturales significativos para el desarrollo de las energías renovables y normativa que asigna una sustanciosa partida presupuestaria a la protección de bosques nativos, los sucesivos gobiernos, incluida la administración de Cambiemos, han dado mayor prioridad a la expansión del sector agropecuario y a las inversiones en energía fósil convencional y no convencional como motores del desarrollo. Los resultados del INVGEI de 2014 arrojaron que la mayor participación en las emisiones corresponde al sector energía (53%), seguido por el sector agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra (39%), el sector de procesos industriales (4%) y el de residuos (4%).

La energía y la deforestación son los dos sectores clave para el compromiso climático de la Argentina y donde se buscaron concentrar sus mayores esfuerzos tanto la administración anterior como la actual. En noviembre de 2016, durante COP22 realizada en Marruecos, se presentó la primera Contribución Nacional revisada que reemplaza la INDC presentada en diciembre de 2015, durante la COP21 en París. Si bien hubo una mejora en el diseño de la línea de base y se aumentó (poco) la ambición, la estructura de la NDC sigue estando asentada sobre los mismos sectores y el quiebre de la curva de emisiones está atado al financiamiento externo.

Como referimos en el presente trabajo, desde que la Argentina ratificó la CMNUCC en el año 1994 su política exterior en la materia ha sido oscilante. Diferentes autores han distinguido hasta ahora dos períodos claros: el primero que se desarrolla hasta finales de la década del '90 y el segundo que va desde entonces hasta 2015. Durante los primeros años, a pesar de ser un actor de baja relevancia en la política internacional del cambio climático, la Argentina tuvo un rol activo y de liderazgo en el marco de las negociaciones multilaterales, comprometiéndose, incluso, a establecer una meta voluntaria de emisiones de GEI bajo el Protocolo de Kioto, algo impensado para un país del Sur.

Pero este rol activo de la Argentina durante los '90 comenzó a declinar con los gobiernos de la Alianza. Luego, la crisis económica, social, política e institucional del 2001 tornó irrelevante la política climática interna y externa. Allí comienza el segundo período que caracterizó la trayectoria de la PEC argentina, quedando más claro durante las tres presidencias kirchneristas. En esta etapa, la Argentina redujo marcadamente su papel y visibilidad en las negociaciones hasta adoptar una estrategia defensiva. Al igual que en el período anterior, las negociaciones sobre cambio climático durante estos años no

constituyeron un tema prioritario en sí mismo, y la PEC se redujo al cumplimiento de los compromisos internacionales básicos y estuvo constreñida en ámbitos de la CMNUCC.

A partir de 2015, podemos hablar de un tercer período de la PEC que presenta variaciones con las dos etapas previas, pero su comparación no es el objetivo de este trabajo. En esta tercera instancia, como ya hemos señalado, el país adoptó una posición más activa en diversos espacios internacionales, más allá de la CMNUCC, buscando mejorar la imagen climática del país. Pero esto no significó una flexibilización de su postura con respecto a posicionamientos históricos del Sur en materia de responsabilidades y compromisos de mitigación y financiamiento. Debido a su perfil climático y a la ambición ofrecida por otros actores, la Argentina pudo atender a las demandas sistémicas sin mayores inconvenientes. Para ello le bastó con asumir una actitud proactiva y colaborativa en las negociaciones y adoptar transformaciones institucionales, llevadas adelante sin comprometer cambios significativos en sus políticas domésticas ni en sus compromisos. Los próximos años mostrarán si esto sigue siendo suficiente ante las demandas internacionales y ante el desafío del cambio climático.



Bibliografía

Abdenur, Adriana Ertha (2019), "A double-edged sword: The climate politics of the Mercosur-EU Agreement", en *Climate Diplomacy* <https://www.climate-diplomacy.org/news/double-edged-sword-climate-politics-mercosur-eu-agreement>

Afionis, Stavros (2009), "The Role of the G-8/G-20 in International Climate Change Negotiations", *In-Spire Journal of Law, Politics and Societies*, Vol. 4, No. 2.

Aguilar, Soledad, Bouzas, Roberto (2010), "Argentina, Brasil y las negociaciones internacionales sobre cambio climático, Universidad de San Andrés.

Aarts, P., & Janssen, D. (2003), "Shades of opinion: The oil exporting countries and international climate politics". *Review of International Affairs*, 3(2), 332–351.

Barros, Vicente y Mariana Conte (2002), "Implications of a Dynamic Target of Greenhouse Gases Emission Reduction: the case of Argentina", en *Environmental and Development Economics*, julio.

Bättig, M. B., & Bernauer, T. (2009), "National Institutions and Global Public Goods: Are Democracies More Cooperative in Climate Change Policy?", *International Organization*, 63(2), 281–308. [Doi.org/10.1017/S0020818309090092](https://doi.org/10.1017/S0020818309090092)

Blaxekjær, Lau Øfjord, Dan Nielsen, Tobias (2014): "Mapping the narrative positions of new political groups under the UNFCCC", *Climate Policy*, DOI: 10.1080/14693062.2014.965656

Below, A. (2008), "US presidential decisions on ozone depletion and climate change: A foreign policy analysis". *Foreign Policy Analysis*, 4(1), 1–20.

Below, Amy (2009), "Climate Change Decisions: International Influences on Argentina's Foreign Policy Decision Making", paper prepared for the American Political Science Association Annual Convention, Toronto, Canadá.

Below, Amy (2015), "Menem's voluntary Commitment to the United States", en *Environmental Politics and Foreign Policy Decision Making in Latin America. Ratifying the Kyoto Protocol*, Routledge, Taylor and Francis Group, Nueva York., pp. 61-76.

Below, Amy (2017), "Climate Change in Foreign Policy", Oxford Research Encyclopedia of Politics, DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.357.

Bernauer, T., Böhmelt, T., & Koubi, V. (2013), "Is there a democracy–civil society paradox in global environmental governance?", *Global Environmental Politics*, 13(1), 88–107.

Bernauer, T., & Kuhn, P. M. (2010), "Is there an environmental version of the Kantian peace? Insights from water pollution in Europe", *European Journal of International Relations*, 16(1), 77–102. Doi.org/10.1177/1354066109344662

Bodansky, Daniel (2001), "The history of the global climate change regime", en *International Relations and Global Climate Change*, edited by Urs Luterbacher and Detlef F. Sprinz, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.

Bodansky, Daniel (2010), "The Copenhagen Climate Change Conference: A Post Mortem", *American Journal of International Law*, vol.104.

Bodansky, Daniel (2016), "The legal character of the Paris Agreement", *Review of European, Comparative, and International Environmental Law*, Forthcoming.

Bologna, Alfredo B. (1998), "La inserción argentina en la sociedad internacional", en "La política exterior argentina 1994/1997", Ediciones C.E.R.I.R. Rosario, Argentina.

Bouille, Daniel y Osvaldo Girardin (2002), "Learning from the Argentine voluntary commitment", en Baumert Kevin et al (comps.), *Building on the Kyoto Protocol: The options for protecting the Climate*, WRI.

Bueno, María del Pilar (2013), "Las potencias medias en la arquitectura climática global: la hibridación de la brecha Norte-Sur", en *Austral. Revista Brasileira de Estrategia y Relaciones Internacionales*, vol. 2, núm. 4, julio-diciembre, Río Grande do Sul, pp. 207-230.

Bueno, María del Pilar (2015), "Las negociaciones climáticas internacionales y la posición argentina como actor de peso medio", en *Análisis de Política Exterior Argentina*, nº 13, Observatorio de Política Exterior Argentina.

Bueno, María del Pilar (2016), "El Acuerdo de París: ¿una idea sobre la arquitectura climática internacional?", en *Relaciones Internacionales*, nº33, octubre 2016- enero 2017, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)- UNAM, pp. 75-95.

Bueno, María del Pilar (2017), "Política Climática Exterior Argentina en el contexto del cambio ambiental global (1990-2015)", en Griselda Günther y R.A. Gutiérrez, *La política del ambiente en América Latina: una aproximación desde el cambio ambiental global*, UAM-X-CLACSO.

Bueno, María del Pilar, Yanin Vázquez, Patricio (2017), "¿Poder material o poder social? Reflexiones sobre las negociaciones multilaterales y el poder climático de la Argentina (2003-2015)", en *Relaciones Internacionales*, nº 53/2017, pp. 65- 86.

Bueno, María del Pilar (2018), "Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales 2015-2017", *Colombia Internacional* (96): 115-145. <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.05>.

Busso, Anabella (2015), "La Argentina kirchnerista, ¿aislada o integrada? Reflexiones sobre la política exterior de la última década con especial referencia a los vínculos con estados Unidos y América Latina, en en Carlos Gervasoni, y Enrique Peruzzotti (comp.) "¿Década ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo, Random House.

Busso, Anabella (2017), "El rol de los Estados Unidos en el diseño de la política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis", en *Anuario en relaciones Internacionales 2017*, Departamento de América del Norte, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI).

Busso, Anabella y Zelicovich, Julieta (2016), "El gobierno de Macri y la integración regional: ¿Desde el Mercosur a la Alianza del Pacífico?", en *Revista Conjura Austral*, v7, n.37, pp 17-24, agosto/sept 2016, Porto Alegre.

Calle, Fabián (2018), "Macri, Trump y la relación con los Estados Unidos", *Calibar*, Número 32, marzo.

Corigliano, Francisco (2011), “La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI”, *Mural Internacional*, año 11, pp. 22-27, Río de Janeiro.

Corigliano, Francisco (2018), “Flexibilidad en un mundo incierto: creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato”, en *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, ISSN 2525-112, Año 3, N° 5, enero-julio, pp. 62-97.

Dai, X. (2010), *Global regime and national change. Climate Policy*, 10(6), 622–637.

Dimitrov, Radoslav S. (2016), “The Paris Agreement on climate change: Behind closed doors”, *Global Environmental Politics*, 16:3, doi: 10.1162/GLEP_a_00361.

Estrada Oyuela, Raúl A. (2015), “La Argentina necesita una política de respuesta al cambio climático”, en *Grupo de trabajo sobre la inserción argentina en el mundo*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

Falkner, Robert (2016), “The Paris Agreement and the new logic of international climate politics”, *International Affairs* 92:5 (2016) 1107-1125.

Fanelli, José María (2018), “Reforma fiscal ambiental. Marco conceptual, experiencias e implicancias para el desarrollo sostenible”, en Fanelli, José María (comp.) *Desarrollo sostenible y ambiente. Cómo insertarnos en el mundo global*, Ed. Siglo XXI.

Franchini, Matías Alejandro (2010), “Argentina en la dinámica global del cambio climático”, V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Franchini, Matías Alejandro (2011), “Una primera aproximación al lugar de Argentina en la política internacional del cambio climático”, *Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina*, Año IX Número 123, septiembre.

Franchini, Matías Alejandro (2012), “Argentina en la política internacional del cambio climático”, *Revista Perspectiva*, Colombia.

Galperín, Carlos (2018) “La adhesión de la Argentina a la OCDE y el desarrollo sostenible”, en Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) comp. “Informe Ambiental 2018”, Buenos Aires.

George, Alexander L. (1969), “The Operational Code”: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making”, *International Studies Quarterly*, vol. 13, nº2.

George, A. and A. Bennett (2005), “Case Studies and Theory Development in the Social Sciences”, Cambridge: MIT Press.

Gerring, J. (2007), “Case Study Research: Principles and Practices”, New York: Cambridge University Press.

Goffman, E. (1974), “Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience”, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Goldstein, Judith, Keohane, Robert O. (1993), “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework”, en Judith Goldstein y Robert Keohane (comp.) “Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change”, *Cornell Studies in Political Economy*, Cornell University, pp. 3-30.

Hall, Nina (2015), “Money or the mandate? Why international organizations are engaging with the climate change regime”, *Global Environmental Politics*, 15, 79-96.

Hall, Nina (2016), “The institutionalization of climate change in global politics”, Hertie School of Governance, Germany.

Hochstetler, K., & Viola, E. (2012), Brazil and the politics of climate change: Beyond the global commons. *Environmental Politics*, 21(5), 753–771.

Holsti, Ole R. (1962), “The Belief System and National Images: A case Study”, en *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 6, nº 3, Case studies in Conflict, septiembre, pp. 244-252.

Holsti, O. R. (1970), “National role conceptions in the study of foreign policy”. *International Studies Quarterly* 14 (3): 233-309.

Joshi, Shangrila (2013), "Understanding India's Representation of North-South Climate Politics", in *Global Environmental Politics*, 13(2):128-147, May 2013

DOI: 10.1162/GLEP_a_00170

Kasa, S., Gullberg, A.T. and Heggelund, G. (2008), "The Group of 77 in the International Climate Negotiations: Recent Developments and Future Directions", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 8, 113- 127.

<http://dx.doi.org/10.1007/s10784-007-9060-4>

Keohane, Robert O. (1989), "Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Keohane, Robert O., Victor, David, G. (2010), "The regime complex for climate change", Discussion Paper 2010-33, Cambridge, Mass: Harvard Project on International Climate Agreement.

Keohane, Robert O., Oppenheimer, Michael (2016), "Paris: Beyond the climate dead end trough pledge and review?", Discussion paper 2016-85, Cambridge, Mass: Harvard Project on Climate Agreements.

Kim, Joy A., Chung, Suh-Yong (2012), "The role of the G20 in governing the climate change regime", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, November 2012, 12, Issue 4, pp 361 – 374.

Kirton, John J. & Kokotsis, Ella (2015), "The Global Governance of Climate Change. G7, G20, and UN Leadership", Routledge, London. [Doi.org/10.4324/9781315557625](https://doi.org/10.4324/9781315557625)

Lake, D. A., & Baum, M. A. (2001); "The Invisible Hand of Democracy", *Comparative Political Studies*, 34(6), 587–621. [Doi.org/10.1177/0010414001034006001](https://doi.org/10.1177/0010414001034006001)

Lehr, Don, Schalatek, Liane (2019), "Great expectations, low execution: The Katowice climate change conference COP 24", Heinrich-Böll-Stiftung.

Lorenzini, María Elena (2011), "Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa", Rosario, Ed. Homo Sapiens.

Matera, Michael; Souto, Pablo y Vatnik, Silvina (2019), "Informe preliminar sobre Acceso de la Argentina a la OCDE", Informe del Programa América, Center for Strategic & International Studies (CSIS), Washington DC.

Merke, Federico y Diego Reynoso (2016), "Dimensiones de política exterior en América Latina según juicio de expertos", Estudios Internacionales, Santiago de Chile, n° 185, pp.107-131.

Míguez, María Cecilia (2017), "La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?, en revista Estado y Políticas Públicas N8, mayo septiembre 2017, pp. 103-120.

Moravcsik, Andrew (1997), "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", International Organization, vol. 51, n°4, pp. 513-553.

Morgenfeld, Leandro (2017), "Macri y el fracaso de la subordinación a Estados Unidos: de Obama a Trump", en IADE, realidad Económica, enero.

Najam, Adil; Huq, Saleemul & Sokona, Youba (2003), "Climate negotiations beyond Kyoto: developing countries concerns and interests", Climate Policy, Volume 3, 2003 - Issue 3, Pages 221-231.

Najam, Adil (2005), "Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement", en International Environmental Agreements (2005) 5, pp. 303-321.

Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE) (2017), "Estudios económicos de la OCDE. Argentina- Estudio económico multidimensional 2017".

Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (2014), "Quinto Reporte de Evaluación".

Pierri, Naína (2005), "Historia del concepto de desarrollo sustentable", en Foladori, G. y Pierri, N. Coord. "¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable", Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

Phillips, Nelson & Hardy, Cynthia (2002), "Discourse Analysis. Investigating Processes of Social Construction (Qualitative Research Methods)", Sage Qualitative Research Methods, 50, DOI: <https://dx.doi.org/10.4135/9781412983921>

Plataforma Climática Latinoamericana (2009), reunión Buenos Aires, septiembre.

Putnam, Robert D. (1988), "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", Cambridge University Press: 22 May 2009.

DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>

Rosenau, J. N. (1990), "Turbulence in world politics". Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Russell, Roberto (1996), "Sistemas de creencias y política exterior argentina", FLACSO/Argentina, pp. 3-49.

Russell, Roberto, ToKatlian, Juan Gabriel (2015), "La Política Exterior del Kirchnerismo", en Carlos Gervasoni, y Enrique Peruzzotti (comp.) "¿Década ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo, Random House.

Russell, Roberto, Tokatlian, Juan Gabriel (2016), "Macri: en busca de una nueva inserción internacional", Anuario Internacional CIBOD, 2016-2017.

Schon, D y Rein M. (1994) "Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies", Basic Books, New York.

Simonoff, Alejandro (2016), "Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri", en en Revista Conjura Austral, v7, n.37, pp 17-24, agosto/sept 2016, Porto Alegre.

Stavros, Afionis (2009), "The role of the G-8/G-20 in international climate change negotiations", In-Spire Journal of Law, Politics and Societies, Vol.4, No 2.

Stern, Todd (2018), "The Paris Agreement and Its Future", The Brookings Institution, Paper 5, octubre.

Solingen, Etel (2001), "Mapping Internationalization: Domestic and Regional Impacts", *International Studies Quarterly*, Oxford, v. 45, n° 4, pp. 517-555.

Sprinz, Detlef, Vaahoranta, Tapani (1994), "The interest-based explanation of international environmental policy", The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.

Sprinz, Detlef, Vaahoranta, Tapani (2002), "National Self-interest: a Major Factor in International Environmental Policy Formulation", *Encyclopedia of Global Environmental Change*, Volume 4, Responding to global environmental change, pp 323–328, John Wiley & Sons, Ltd, Chichester.

Suurmond, Jeannine M. (2005): "Our Talk and Walk Discourse Analysis and Conflict Studies", Netherlands Institute of International Relations, La Haya.

Tokatlian, Juan Gabriel, Merke Federico (2014), "Instituciones y actores de la política exterior como política pública", e Carlos H. Acuña (comp.), *Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XI, Siglo XXI*, Buenos Aires.

Tudela, Fernando (2014), "Negociaciones internacionales sobre cambio climático Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe. Estudios del cambio climático en América Latina, CEPAL.

Vihma, Antto (2010), "Elephant in the room. The new G77 and China dynamics in climate talks", *The International Politics of Natural Resources and the Environment research programme*, The Finnish Institute of International Affairs.

Vihma, Antto; Mulugetta, Yacob & Karlsson-Vinkhuyzen, Sylvia (2011), *Negotiating solidarity? The G77 through the prism of climate change negotiations*, *Global Change, Peace & Security*, 23:3, pp. 315-334.

Viola, Eduardo, Matías Franchini y Thais Ribeiro (2012), "Climate governance in an international system under conservative hegemony: the role of majors powers", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasilia, v. 55, Esp., pp. 9-29.

Waltz, Kenneth (1969), "International Structure, National Force and the Balance of World Power", *International Politics and Foreign Policy*, New York: The Free Press.

Wendt, Alexander (1999), "Social Theory of International Politics" Cambridge University Press, Cambridge.

Williams, M., (2005), "The Third World and Global Environmental Negotiations: Interests, Institutions and Ideas", *Global Environmental Politics*, Volume 5(3):48–69.

Yamin, Farhana; Depledge, Joanna (2004). *The international climate change regime: a guide to rules, institutions and procedures*, Cambridge University Press.

Yin, R. K. (2009), "Case study research: Design and methods", (4th Ed.), Thousand Oaks, CA: Sage.

Discursos

Discursos ante la AGNU

Discurso de la presidente Cristina Fernández en la 65^a Asamblea General de las Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2010. Disponible en:

<https://www.cfkargentina.com/cfk-en-la-onu-mensaje-en-la-asamblea-general-de-2010/>

Discurso del presidente Mauricio Macri en la 71^a Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de septiembre de 2016. Disponible en:

<http://enaun.mrecic.gov.ar/content/intervenci%C3%B3n-del-presidente-de-la-naci%C3%B3n-mauricio-macri-en-la-71a-asamblea-general-de-las-na>

Discurso de la vicepresidenta Gabriela Michetti en la 72^a Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de septiembre de 2017. Disponible en:

<http://enaun.mrecic.gov.ar/es/discurso-de-la-vicepresidenta-de-la-naci%C3%B3n-sra-gabriela-michetti-en-la-72a-asamblea-general-de-las>

Discurso del presidente Mauricio Macri en la 73^a Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de septiembre de 2018. Disponible en:

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/43722-el-presidente-macri-expuso-ante-la-73-asamblea-general-de-las-naciones-unidas>

Discurso del presidente Mauricio Macri en la 74^a Asamblea General de las Naciones Unidas, 25 de septiembre de 2019. Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=1aRxs1zTF8g>

Discursos y fragmentos de discursos en el marco de reuniones bilaterales

La Argentina y Brasil acuerdan trabajar para fortalecer las relaciones bilaterales y la democracia en la región, 06 de junio de 2019. Disponible en:

<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/45578-el-presidente-macri-recibio-a-su-par-de-brasil-jair-bolsonaro>

Charla con Sebastián Piñera en el Museo de la Constitución, en Santa Fe, 18 de julio de 2019. Disponible en:

<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/45841-confirmando-este-rumbo-la-argentina-va-a-ingresar-en-una-historia-nueva-que-contagia-esperanza>

Conferencia de prensa del presidente Mauricio Macri y del primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, con motivo de la visita oficial de la delegación de alto nivel de ese país a Argentina, Casa Rosada, 18 de noviembre de 2016. Disponible en:

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/37889-conferencia-de-prensa-del-presidente-mauricio-macri-y-del-primer-ministro-de-canada-justin-trudeau-con-motivo-de-la-visita-oficial-de-la-delegacion-de-alto-nivel-de-ese-pais-a-argentina-casa-rosada>

Declaración conjunta del presidente Mauricio Macri y su par de México, Enrique Peña Nieto, 08 de mayo de 2017. Disponible en:

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/36884-declaracion-conjunta-del-presidente-mauricio-macri-y-su-par-de-mexico-enrique-pena-nieto>

El presidente Macri recibió a su par de Bolivia, 22 de abril de 2019. Disponible en:

<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/45246-el-presidente-macri-recibio-a-su-par-de-bolivia-evo-morales>

El presidente Macri recibió a su par de Colombia, 10 de junio de 2019. Disponible en:
<https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/45604-el-presidente-macri-recibio-a-su-par-de-colombia>

El presidente Mauricio Macri mantuvo una audiencia con su par de Vietnam, Nguyen Phu Trong, 20 de febrero de 2019. Disponible en:
<https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/44834-macri-el-trabajo-conjunto-entre-la-argentina-y-vietnam-promovera-exportaciones-y-hara-crecer-la-inversion-extranjera>

El presidente Macri mantuvo un encuentro con el primer ministro italiano en Casa Rosada, 16 de febrero de 2016. Disponible en:
<https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/35539-mauricio-macri-recibio-al-primer-ministro-de-italia-matteo-renzi-en-casa-rosada>

El presidente Mauricio Macri recibió a Barack Obama, 23 de marzo de 2016. Disponible en:
<https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/35845-el-presidente-mauricio-macri-recibio-a-barack-obama>

El presidente Mauricio Macri recibió en la Casa Rosada a su par de España, Mariano Rajoy, 10 de abril de 2018. Disponible en:
<https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/42458-claramente-tenemos-un-camino-comun>

El presidente Macri se reunió con el primer ministro de Japón, 01 de diciembre de 2018. Disponible en:
<https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/44300-argentina-y-japon-firmaron-un-acuerdo-para-la-promocion-y-proteccion-de-inversiones-el-presidente-macri-se-reunio-con-el-primer-ministro-de-japon-shinzo-abe-el-presidente-mauricio-macri-y-el-primer-ministro-de-japon-shinzo-abe-encabizaron-esta-tarde-un-en>

El presidente Macri y el Emir de Qatar Al Thani acordaron consolidar la relación bilateral, 05 de octubre de 2018. Disponible en:
<https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/43827-el-presidente-macri-y-el-emir-de-qatar-al-thani-acordaron-consolidar-la-relacion-bilateral>

Los presidentes Macri y Bolsonaro coincidieron en fortalecer la cooperación bilateral, 16 de enero de 2019. Disponible en:
<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/44603-macri-fue-recibido-en-el-palacio-de-planalto-por-el-presidente-de-brasil>

Los presidentes Macri y Putin acordaron trabajar para ampliar la cooperación y el intercambio comercial, 26 de julio de 2018. Disponible en:
<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/43249-macri-se-reunio-con-el-presidente-de-rusia>.

Los presidentes Macri y Tabaré Vázquez se reunieron en Colonia, 13 de febrero de 2019. Disponible en:
<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/44781-los-presidentes-mauricio-macri-y-tabare-vazquez-se-reunieron-en-colonia>

Los presidentes Mauricio Macri y Xi Jinping consolidaron los vínculos entre la Argentina y China, 02 de diciembre de 2018. Disponible en:
<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/44311-macri-recibio-en-olivos-al-presidente-de-china>

Macri y el rey Harald V abogaron por afianzar la cooperación entre la Argentina y Noruega, 06 de marzo de 2018. Disponible en:
<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/42161-macri-y-el-rey-harald-v-abogaron-por-afianzar-y-profundizar-la-cooperacion-y-el-intercambio-entre-la-argentina-y-noruega>

Mauricio Macri recibió al presidente de Italia, 08 de mayo de 2017. Disponible en:
<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/39483-mauricio-macri-recibio-al-presidente-de-italia>

Palabras del presidente durante la cena ofrecida a su par de Francia, 25 de febrero de 2016. Disponible en:
<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35612-palabras-del-presidente-durante-la-cena-ofrecida-a-su-par-de-francia>

Palabras del presidente Macri como parte de su declaración conjunta con el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, 08 de agosto de 2017. Disponible en:

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/40595-palabras-del-presidente-macri-como-parte-de-su-declaracion-conjunta-con-el-secretario-general-de-las-naciones-unidas-ban-ki-moon>

Palabras de Mauricio Macri en la cena en honor de la Canciller alemana Angela Merkel, 08 de junio de 2017. Disponible en:

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35612-palabras-del-presidente-durante-la-cena-ofrecida-a-su-par-de-francia>

Visita del presidente Mauricio Macri a Indonesia, 26 de junio de 2019. Disponible en:

<https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/45696-macri-indonesia-es-un-socio-comercial-clave-para-el-presente-y-el-futuro-de-la-argentina>

Documentos

Acuerdo de Asociación Mercosur - Unión Europea. Disponible en:

<https://cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/comercio-y-desarrollo-sostenible>

Climate Transparency (2018), Avance sobre las acciones climáticas bajo la presidencia del G-20". Disponible en: https://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2018/04/Briefing-paper_G20-and-climate_ES.pdf

CMNUCC (2018), "Argentina, Brazil and Uruguay Statement at the Joint Closing Plenary of SBSTA 50 and SBI 50". Disponible en:

<https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201907011229---ABU%20Closing%20Statement.pdf>

CMNUCC (2018), "High-level Segment: National Statement Rabino Sergio Bergman, Secretario de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable". Disponible en:

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/ARGENTINA_cop24cmp14cma1-3_SP.pdf

CMNUCC (2018), "Submission by Argentina to the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) and the Subsidiary Body for implementation (SBI) to jointly address issues related to agriculture". Disponible en:

<https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201804271106---ARGENTINA%20-%20Submission%20Koronivia.pdf>

CMNUCC (2018), “Third high Level Ministerial Dialogue on Climate Finance Rabino Sergio Bergman Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, República Argentina”. Disponible en:

<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Argentina%20-%203rd%20HLMD.pdf>

CMNUCC (2017), “Views of Argentina, Brazil, and Uruguay on the governance and institutional arrangements, safeguards and operating modalities for the Adaptation Fund to serve the Paris Agreement”. Disponible en:

https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/243_308_131382896284701553-Argentina%20Brazil%20Uruguay%20-Adaptation%20Fund.pdf

G-20 (2018), “Climate Sustainability Working Group Adaptation Work Program (2018 – 2019)”. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/g20_adaptation_work_program_adopted_version.pdf

G-20 (2018), “Declaración de líderes G-20”, Buenos Aires, Argentina 2018. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-de-lideres-del-g20>

G-20 (2017), “Declaración final de líderes G-20”, Hamburgo, Alemania 2017.

Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/files/000271291.pdf>

Ministerio de relaciones Exteriores y Culto (2019), “Declaración adoptada por las delegaciones de Argentina, Brasil y Uruguay en ocasión de la Quinta reunión de coordinación entre los equipos negociadores de la Argentina, Brasil y Uruguay sobre el Cambio Climático”. Disponible en:

https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/declaracion_v_reunion_abu-1.pdf

OCDE (2019), “Estudios Económicos de la OCDE: Argentina 2019”. Disponible en: <https://www.oecd.org/countries/argentina/estudios-economicos-de-la-ocde-argentina-2019-ff5bc522-es.htm>

OCDE (2017) “Estudios económicos de la OCDE. Argentina. Estudio económico multidimensional. Visión general”. Disponible en:

<http://www.oecd.org/countries/argentina/Argentina-2017-OECD-economic-survey-overview-ESP.pdf>

OCDE (2011), "OECD work on sustainable development". Disponible en:
<https://www.oecd.org/greengrowth/47445613.pdf>

OCDE (S/D), "Tasas efectivas sobre el carbono. La tasación de CO2 mediante impuestos y los sistemas de negociación de derechos de emisión. Resumen". Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/summary-effective-carbon-rates-spanish.pdf>

SAyDS (2018), "Informe de actividades 2018. Gabinete Nacional de Cambio Climático". Disponible en:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_actividades_2018.pdf

SAyDS (2018), "Informe del estado del ambiente". Disponible en
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>

SAyDS (2017), "Gabinete Nacional de Cambio Climático Informe de Actividades 2017". Disponible en:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_actividades_2017_0.pdf

SAyDS (2019) "Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático". Disponible en:
<https://www.argentina.gob.ar/gabinete-nacional-de-cambio-climatico/agro>

SAyDS (2017), "Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático". Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/planes-sectoriales/bosques>

SAyDS (2017), "Plan de Acción Nacional de Energía y Cambio Climático". Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/planes-sectoriales/energia>

SAyDS (2016), "República Argentina. Primera revisión de su contribución determinada a nivel nacional". Disponible en:
<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/cambioclimatico/contribuciones>

SAyDS (2017), "Segundo Informe Bienal de Actualización de la República Argentina a la Convención Marco de naciones Unidas sobre el Cambio Climático" Disponible en:
http://euroclimaplus.org/intranet/_documentos/repositorio/02%20Bienal%20Convenci%C3%B3n%20ONU%20cambio%20clim%C3%A1tico_2017.pdf

Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda de la Nación (2018), “La Reforma Tributaria Argentina de 2017”. Disponible en:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ministerio_de_hacienda_-_la_reforma_tributaria_argentina_de_2017.pdf

Artículos periodísticos y comunicados de prensa

Clarín (2019), “Los cruces entre Mauricio Macri, Emmanuel Macron y Jair Bolsonaro en el cierre del acuerdo Mercosur-Unión Europea”, julio 04.

ComunicarSe (2018 a), “La OCDE insta a gobiernos a hacer un mejor uso de los impuestos sobre la energía”, febrero 16.

ComunicarSe (2018 b), “Se reunió el Grupo de trabajo por el Clima del G20 con polémica por el precio del carbón”, abril 18.

El País (2016), “Obama consagra a Macri como aliado privilegiado de EE UU en América Latina”, marzo 25.

iAgua (2016), “Primer encuentro entre Argentina, Brasil y Uruguay sobre Cambio Climático y el Acuerdo de París”, abril.

La Nación (2015 a), “Amado Boudou habló en la cumbre del clima en París”, noviembre 30.

La Nación (2019 a), “Cambio climático: la respuesta del Gobierno a la denuncia de Greta Thunberg a la Argentina”, septiembre de 2019.

La Nación (2019 b), “El país, bajo la lupa de organismos internacionales por el cambio climático”, junio 06.

La Nación (2015 b), “En la cumbre del clima, la postura argentina cambia y causa polémica”, diciembre 09.

La Voz (2016), “Cambio climático: Obama dijo que con Macri están comprometidos con la agenda verde”, marzo 23.

Los Andes (2019), “Política exterior: el Gobierno acelera su ingreso a la OCDE”, agosto 05.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2018), “Cambio climático: Reunión Pre COP 24”, noviembre 27.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (2018), “3ª reunión Argentina, Brasil y Uruguay sobre las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París – Palacio Itamaraty, Brasilia, 3 y 4 de abril de 2018”, abril 06.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay (2018), “Argentina, Brasil y Uruguay coordinan negociaciones para la implementación del Acuerdo de París”, noviembre 09.

OCDE (2017), “Argentina refuerza su cooperación con la OCDE a través de un nuevo Plan de Acción”, marzo 17.

SAyDS (2018), “G20 - Sustentabilidad Climática”.

Télam (2017), “Argentina planteará que premie al país que haga más esfuerzo para reducir el efecto invernadero”, noviembre 11.

Télam (2016), “Bergman: Argentina tomó la decisión de ser protagonista en las discusiones ambientales”, noviembre 16.

Télam (2017), “El gobierno argentino lamentó la decisión de EEUU de retirarse del Acuerdo de París”, junio 19.

Télam (2019), “Macri ratificó el compromiso de la Argentina con el Acuerdo de París”, junio 28.

Télam, 2015. Villalonga: la COP21 "debería alcanzar un acuerdo para reducir 1,5 grados el aumento de la temperatura", diciembre 10.

Portales

Argentina.gob.ar. “Argentina impulsa la evaluación de desempeño ambiental en el marco de la OCDE”, 29 de marzo de 2019. (Consultado el 4 de agosto de 2019)

Argentina.gob.ar. “Nicolás Dujovne presentó el “Plan de Acción Argentina & OCDE 2016-2017” ante el Consejo de Embajadores de la OCDE”, 5 de abril de 2017. (Consultado el 4 de agosto de 2019)

Argentina.gob.ar. “Precios al carbono: Argentina traza estrategia para combatir el cambio climático”, 23 de octubre de 2017. (Consultado 25 de noviembre de 2018)

Argentina.gob.ar. “Bergman en la COP24: “El Acuerdo de París está para cumplirlo, no para negociarlo”, 11 de diciembre de 2018. (Consultado 19 de agosto de 2019)

Climate Data Explorer cait.wri.org. (Último acceso 2 de agosto de 2019).