



LA COP26 COMO OPORTUNIDAD PARA QUE ARGENTINA LOGRE POSICIONES AMBICIOSAS Y CONSISTENTES CON EL ACUERDO DE PARÍS

María del Pilar Bueno, Agustina Pacheco, Paula Ellinger, Victoria Laguzzi

MENSAJES DESTACADOS

Argentina se encuentra ante el desafío de estabilizar la relevancia del cambio climático en su agenda política y, así, robustecer la coherencia entre las posiciones internacionales en la CMNUCC y la política nacional, de manera que se fortalezcan los espacios nacionales de participación de múltiples actores.

El país debe completar la implementación de la Ley de Cambio Climático mediante: la elaboración participativa del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático; la puesta en funcionamiento del Consejo Asesor; la articulación y retroalimentación entre las Mesas del Gabinete Nacional de Cambio Climático y la generación de diálogo entre distintos actores (provincias, sector privado, ONG, academia, etcétera).

La adaptación debe ser una verdadera prioridad en las agendas interna y externa argentinas. Para ello, es sustantivo culminar la primera iteración de la planificación de adaptación e ingresar en un ciclo de implementación y seguimiento. De este modo, Argentina será más propositiva respecto a cómo medir el progreso de la adaptación.

Es clave presentar, en la COP26, una Estrategia a Largo Plazo (LTS, por sus siglas en inglés) construida de modo participativo y que muestre claramente la hoja de ruta para lograr la neutralidad carbónica y la promoción de un desarrollo resiliente al clima hacia mediados de siglo.

Los flujos financieros y el gasto público nacionales deben adecuarse en el corto y mediano plazo a la trayectoria de neutralidad de carbono para el año 2050, tanto como a la consecución de la resiliencia, el incremento de la capacidad adaptativa y la reducción de la vulnerabilidad. Las recetas de recuperación pospandémica no pueden significar una ralentización de la acción climática, sino una oportunidad para la transición, anclada en el momentum que supone la ambición de los actores subnacionales y no estatales.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente *policy brief* propone contribuir e informar al proceso de elaboración de posiciones nacionales de Argentina frente a la COP26, en el marco de una creciente relevancia de la gobernanza climática multinivel y policéntrica, para alcanzar las metas de largo plazo planteadas por el Acuerdo de París. Para ello, el documento parte de la brecha climática en todas sus dimensiones, de mitigación, adaptación y medios de implementación, y la imperiosa necesidad de que Argentina tenga posiciones internacionales ambiciosas, con consistencia en la política nacional y conforme a los objetivos a largo plazo del Acuerdo de París. Sostenemos que los actores no estatales y subnacionales pueden tener un papel sustantivo en el incremento de la ambición y la implementación de los compromisos internacionales, a la luz del aporte de la Alianza para la Acción Climática Argentina (AACAA).

EXECUTIVE SUMMARY

This policy brief proposes to contribute and inform the preparation process of Argentina's national positions towards COP26, within the framework of a growing significance of the multi-level and multi-centered climate governance to reach the long-term goals set out in the Paris Agreement. To that end, the document deals with the climate gap in every dimension —mitigation, adaptation and means of implementation— and with the critical need for Argentina to take ambitious international positions consistent with domestic policies and in accordance with long-term goals of the Paris Agreement. We argue that non-state and sub-national stakeholders can play a substantial role in increasing ambition and in the implementation of international commitments, in light of the contribution of the Alliance for Climate Action Argentina (AACAA).

INTRODUCCIÓN

Las emergencias climática y sanitaria nos confrontan con fenómenos multicausales y multidimensionales que requieren soluciones novedosas y transformaciones decisivas que emerjan de todos los actores de la sociedad. Las acciones que quizás, anteriormente, hubieran sido acordes a las amenazas resultantes de los efectos adversos del cambio climático resultan hoy insuficientes, en la medida en que la brecha de ambición es cada vez más significativa. Dicha brecha resulta de la diferencia entre las acciones climáticas de los actores, sumado a lo que se disponen a hacer (*pledge*) como progresión de sus esfuerzos, y lo que debería llevarse adelante conforme a las metas a largo plazo del Acuerdo de París y las proyecciones aportadas por la ciencia climática. Cabe mencionar que tal brecha está compuesta por diversos aspectos, incluso la brecha de emisiones, lo que pone en evidencia que nos dirigimos a un incremento de la temperatura por encima de 3 °C hacia fin de siglo, por fuera del límite establecido en el Acuerdo de París (PNUD, 2020). A su vez, la escasa ambición en alcanzar la mitigación exacerba la brecha de adaptación, en la medida en que, a mayor temperatura, se incrementan las amenazas y riesgos, especialmente en las comunidades más vulnerables que han tenido menor incidencia en la génesis del fenómeno. Al mismo tiempo, dichas comunidades son las que encuentran mayores dificultades para acceder a las tecnologías y al financiamiento necesario para enfrentar los impactos del cambio climático, por lo cual, las brechas de adaptación, tecnología y financiamiento están signadas por la pobreza y la desigualdad como dilemas estructurales del sur global.

Los programas para la recuperación de la pandemia tampoco han estado a la altura del desafío que supone la transición hacia lograr la descarbonización para el 2050. Incluso, las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) presentadas en 2020, las LTS y los recientes comunicados realizados en la Cumbre de Líderes de abril no son consistentes con trayectorias para limitar el incremento de temperatura a 1,5 °C y alcanzar un desarrollo resiliente al clima.

En este contexto, tendrá lugar la 26ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP26) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), este año, bajo la Presidencia del Reino Unido. La combinación de presencialidad y virtualidad con la que se desarrollará la COP26 supone un desafío adicional para la arquitectura climática internacional en el marco de la pandemia de COVID-19 y en una negociación históricamente caracterizada por la desconfianza mutua, a lo que se le suma la urgencia. Lograr que las delegaciones de los países en desarrollo desplieguen una participación efectiva, habida cuenta de las dificultades estructurales de conectividad y del número reducido de personas negociadoras que deben cubrir múltiples agendas al mismo tiempo, es vital para que el proceso negociador garantice su carácter inclusivo (SEI, 2021).

Argentina ha presentado su Segunda NDC en diciembre de 2020, más ambiciosa que la primera NDC (25,7 %), y el presidente Alberto Fernández comunicó en la Cumbre de Líderes de abril un incremento sobre la base de tal ambición (27,7 %). Al mismo tiempo, el país prepara su LTS, buscando complementariedades con los ciclos domésticos de políticas que aún no lograron estabilizarse tras la sanción y reglamentación de la Ley 27520, que establece los Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.

Por todo lo anterior, este *policy brief* explora estos contenidos desde un abordaje particular de las políticas públicas, como la política exterior, con base en la tradición de la política exterior Argentina y su anclaje en el multilateralismo como país en desarrollo perteneciente al sur global. Asimismo, el documento se vale de un enfoque revisionista: se aleja de la política centrada exclusivamente en el papel del Estado y busca realizar propuestas desde la multiplicidad de actores que componen la Alianza para la Acción Climática Argentina (AACAA) y el papel que los actores no estatales y subnacionales pueden cumplir en la implementación de los compromisos internacionales.

El *policy brief* propone como objetivo contribuir e informar el proceso de elaboración de posiciones nacionales de Argentina hacia la COP26, en el marco de la gobernanza climática multinivel y policéntrica imprescindible para lograr las metas a largo plazo del Acuerdo de París. Esto involucra alcanzar la descarbonización a mediados de siglo, incrementar la capacidad de adaptación, reducir la vulnerabilidad y promover un desarrollo resiliente al clima, mediante la protección de la producción de alimentos y el aseguramiento de ciclos financieros adecuados a dichas trayectorias de descarbonización y resiliencia.

La AACA, a través de sus cuatro pilares de trabajo —una voz común, trabajo analítico y articulación con las NDC, catalización del apoyo público, y nodo colaborativo y escalamiento— busca generar consensos y construir acuerdos entre diferentes actores, así como motivar su involucramiento. Por otro lado, al ser parte de una iniciativa internacional que busca generar un trabajo colaborativo y formar alianzas estratégicas, puede realizar un aporte significativo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por las Naciones Unidas y generar mecanismos que fortalezcan la implementación de las NDC.

I) Una política exterior climática desde la gobernanza multinivel y policéntrica

La política exterior, como política pública, se caracteriza por la permanente vinculación entre los planos nacional e internacional de la realidad, así como por su diálogo con otras políticas. Al mismo tiempo, otro aspecto clave de esta y otras políticas públicas es el papel del Estado Nación como articulador de voces y representante de la voluntad popular, especialmente en un sistema representativo de gobierno como el argentino. Sin embargo, esto no significa que la política exterior se base en el pensamiento o percepción de un gobierno. Comprendemos a la política exterior como una proyección de cómo una sociedad, con sus múltiples actores, se percibe y se define a sí misma y hacia el exterior, en una elaboración identitaria en movimiento. Dicha proyección evidencia valores y refuerza la cultura nacional (Hill, 2003; Bueno, 2010).

El **multilateralismo** es uno de esos valores culturales que Argentina ha proyectado a través de su política exterior desde sus inicios como Estado y más allá de sus gobiernos. De este modo, resulta lógico que el país recurra a los procesos multilaterales, como los de Naciones Unidas, para dar respuesta a los grandes dilemas colectivos, el cambio climático, entre ellos.

Argentina ha estado siempre involucrada con el proceso en la CMNUCC, aunque con distintas intensidades, producto de la inestabilidad del cambio climático como tema de la agenda política. Junto con la estabilización del cambio climático en la agenda política, otros desafíos y oportunidades radican en fortalecer la correspondencia entre las posiciones nacionales en las negociaciones y su trascendencia en el plano nacional. Un modo de conectar ambos planos radica en identificar aspectos significativos de dichas posiciones. El **principismo** ha sido un valor tradicional de las posiciones climáticas nacionales, especialmente a través del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, junto con la equidad y, en menor medida, la transición justa. Los principios localizan a Argentina como país en desarrollo del sur global pero, al mismo tiempo, deben reforzar la acción desde la perspectiva de la justicia climática y no justificar su ralentización.

Otra oportunidad, en el contexto del multilateralismo climático actual, radica en fortalecer los **espacios nacionales de encuentro y cooperación de múltiples actores**, que son esenciales para llevar adelante la mitigación y la adaptación en la escala y el ritmo necesarios. Argentina cuenta con el marco institucional para hacerlo, a través de las distintas instancias del Gabinete Nacional del Cambio Climático instituidas mediante la Ley 27520, incluidas las Mesas Ampliadas, pero aún falta la puesta en funcionamiento del Consejo Asesor. También cabe notar la relevancia de mejorar el intercambio entre la ciencia y la política, e integrar a la comunidad científica argentina, así como a sus hallazgos, en las distintas instancias de elaboración e

implementación de la política climática. Con lo cual, para alcanzar posiciones internacionales consistentes, es clave mejorar las instancias de participación nacional que no solo permiten elaborar documentos internacionales como las NDC y la LTS, sino también llevar adelante la planificación, la implementación y el monitoreo de la política climática, incluso el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático y los planes de respuesta provinciales.

En consecuencia, una de las ideas fuerza de este *policy brief* radica en poner en valor el **aporte de los actores de la sociedad** que están directamente involucrados en la transición hacia la descarbonización, justa y sin cuyo aporte el cumplimiento del propósito del Acuerdo de París sería impensable. La relevancia de un abordaje multiactoral para responder al desafío de acción colectiva, que representa el cambio climático, encuentra respaldo en el enfoque de la **gobernanza policéntrica**. El policentrismo alude a la existencia de múltiples centros de toma de decisiones, independientes unos de otros, y en diferentes niveles de gobierno y formas de organización sectorial (Ostrom, 2010).

Este enfoque se ve complementado por la **gobernanza multinivel**, ya que favorece el reconocimiento de funciones diferenciados en los planos supra y subnacional e incluye a actores estatales y no estatales, tanto como a sus interacciones (Betsill, Bulkeley, 2006). De este modo, la gobernanza incluye múltiples procesos e instituciones que atraviesan las escalas, así como redes de actores que no necesariamente ingresan de manera fácil en la distinción entre actor estatal y no estatal.

La gobernanza climática policéntrica y multinivel reconoce la superposición de múltiples esferas de poder y autoridad. No se trata de pensar los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas climáticas como procesos burocráticos jerárquicos, sino de dar cuenta de instancias más complejas multinivel y multiactorales que, en el contexto de urgencia, favorecen la implementación, ambición y progresión de los esfuerzos.

II) Ambición y progresión de los esfuerzos

El Acuerdo de París establece una dinámica cíclica de ambición y progresión de los esfuerzos de las partes y de la comunidad internacional, con manifestaciones en todos los elementos del documento, que incluyen mitigación, adaptación y medios de implementación, especialmente —pero no solo— a través de las NDC, a la luz de las responsabilidades diferenciadas, las respectivas capacidades y las circunstancias nacionales.

Todas las metas del acuerdo son, al mismo tiempo, nacionales, colectivas y multinivel. De este modo, nos encontramos ante un acuerdo que ofrece una arquitectura de abajo hacia arriba y que, por ende, requiere un enfoque de ambición y progresión desde la diversidad de actores de la sociedad. Esto es clave para garantizar hojas de ruta para la descarbonización hacia el 2050 con amplia legitimidad social, a través de las Estrategias a Largo Plazo.

El cumplimiento de los ciclos de ambición y progresión depende, en gran medida, de la acción de todos los actores. En reconocimiento, en 2015, los gobiernos de Perú y Francia, asociados con la CMNUCC y la Secretaría General de Naciones Unidas, se unieron para trabajar en movilizar acciones e iniciativas de todos los sectores de la sociedad. De esta manera, la Agenda de Acción de Lima-París logró más de 10 000 compromisos individuales y fue declarada el cuarto pilar de la estrategia de negociaciones que llevó al Acuerdo de París, ya que se considera que las acciones de los actores subnacionales y no estatales son claves para lograr un resultado exitoso (Bulkeley *et. al.*, 2018). A partir de la COP22, se institucionalizó dicho eje de trabajo, a través de la Alianza de Marrakech por la Acción Climática Global (Marrakesh Partnership) y, más recientemente, a través de las campañas Race to Zero y Race to Resilience, donde los actores subnacionales y no estatales,

LA COP26 COMO OPORTUNIDAD PARA QUE ARGENTINA LOGRE POSICIONES AMBICIOSAS Y CONSISTENTES CON EL ACUERDO DE PARÍS



como la AACA, pueden anunciar sus nuevos compromisos y difundir el progreso de sus acciones a través de múltiples canales, incluso el Portal de Acción Climática de la CMNUCC.

Uno de los mecanismos de aceleración de la acción climática, en el marco de la Alianza de Marrakech, es la campaña Race to Zero¹ que, desde 2020, reúne iniciativas de ciudades, empresas, instituciones académicas e inversores comprometidos con la meta a largo plazo del Acuerdo de París a 2050. La campaña se articula con la Alianza de Ambición Climática lanzada por la presidencia chilena de la COP25, con miras a responder a la brecha de ambición en mitigación, y funciona como un mecanismo que genera *momentum* y envía una señal a los gobiernos nacionales acerca de la intención de la sociedad de transitar hacia una economía descarbonizada.

A agosto de 2021, los participantes de la campaña Race to Zero representan el 15 % de las emisiones globales de CO₂ y el 7% del PIB mundial. La campaña ha repercutido en otros espacios valiosos para el multilateralismo, como el World Economic Forum. Para ingresar a Race to Zero, las iniciativas postulantes deben atender a criterios alineados con la ciencia y creíbles que aseguren el alineamiento de los compromisos a la visión a largo plazo del Acuerdo de París, así como comprobar la existencia de mecanismos de planificación, implementación, informe y verificación.

De manera paralela, se ha generado la campaña Race to Resilience², que busca abordar la brecha de ambición en resiliencia y adaptación. La campaña ha sido lanzada a principios de 2021 y reúne iniciativas que buscan construir resiliencia en las comunidades, para que puedan responder de manera exitosa a los riesgos e incertidumbres que conlleva el cambio climático. Las acciones que ingresan a la campaña aportan al objetivo de aumentar la resiliencia de 4 000 millones de personas a los impactos del cambio climático hasta 2030. A su vez, actualmente, la campaña involucra a más de 1500 miembros de 100 países que, para ingresar, atraviesan un análisis pormenorizado de las metas establecidas, así como el compromiso de planificar, implementar y reportar avances.

III) Posiciones claves hacia la COP26

La COP26 es clave para sostener el momentum de la acción climática. En tal sentido, y dado que la política exterior es un reflejo de los valores y la cultura de la sociedad que representa, las posiciones que construye el Estado nacional hacia las reuniones internacionales deben alinearse con las prioridades sociales y, para ello, el diálogo es ineludible. Esto tiene implicancias en la gobernanza climática y genera oportunidades y eventuales puntos de inflexión para lograr avances en sectores concretos y críticos en términos de acción climática de Argentina.

Si bien las agendas de la COP26 involucran distintos aspectos técnicos y políticos que deberán decidirse, nos enfocamos en tres: la adaptación, la mitigación y el financiamiento.

La prioridad de la adaptación

Argentina ha sostenido, por más de una década, que la adaptación es una prioridad de su política como país en desarrollo. Nos preguntamos cómo podemos sumar nuestras voces para que la posición de adaptación hacia la COP26 refleje un alto compromiso nacional respecto a reducir la vulnerabilidad, incrementar la capacidad de adaptación y fortalecer la resiliencia de nuestras comunidades.

1. Se puede ampliar la información sobre la campaña Race to Zero en <https://unfccc.int/climate-action/race-to-zero-campaign>.

2. Se puede ampliar la información sobre la campaña Race to Resilience en <https://racetozero.unfccc.int/system/resilience/>.

LA COP26 COMO OPORTUNIDAD PARA QUE ARGENTINA LOGRE POSICIONES AMBICIOSAS Y CONSISTENTES CON EL ACUERDO DE PARÍS



El primer límite con el que nos encontramos es que, desde 2019, la adaptación no integra un espacio de discusión armónico en las agendas de las COP y los órganos subsidiarios. Más bien, las agendas presentan alta atomización del tópico con una fuerte presencia técnica del Comité de Adaptación, que nuclea gran parte de los mandatos en la materia desde Katowice. Dado que múltiples discusiones de adaptación suceden en habitaciones diferentes, con equipos pequeños de los países en desarrollo a los que en este año se le adicionan las incertidumbres de la virtualidad, debería ser una prioridad buscar una unificación del tópico adaptación a través de un punto específico de la agenda.

Uno de los aspectos claves que debe progresar en la COP26 es la Meta Global de Adaptación hacia el Balance Mundial. El Comité de Adaptación, en su informe técnico, ha mostrado distintos caminos para medir el progreso de la adaptación. Una de las opciones disponibles radica en que los países completen cuestionarios de autoevaluación, lo que podría constituir uno de los mecanismos de solución más sencilla, dados los distintos puntos de partida. Este mecanismo ha sido utilizado por la Unión Europea.

Sin embargo, debe resguardarse que este tipo de opciones no constituya un desincentivo para el progreso de los sistemas de monitoreo de políticas nacionales y redunde en un conjunto de indicadores cuantitativos que no necesariamente refleje cómo la comunidad reduce su vulnerabilidad, incrementa su resiliencia y su capacidad adaptativa. Por ejemplo, el dato de cuántos países cuentan con alguna estrategia o política de adaptación ha permitido conocer que dos tercios han elaborado algún documento (PNUMA, 2021). No obstante, en el contexto de la urgencia climática, esta información es insuficiente.

Otra opción disponible para medir el progreso de la adaptación a nivel global es desarrollar un sistema mixto que utilice distintos instrumentos previstos en el informe técnico del Comité de Adaptación. La COP26 debería ser el marco para generar el mandato de una fuerza de trabajo ad hoc que realice una propuesta en base a un proceso colaborativo multiactoral. Dicho mandato podría centrarse en apoyar el proceso de determinación de líneas de bases nacionales y regionales, incluso factores de riesgo transfronterizo, y al mismo tiempo generar metodologías para medir colectivamente el progreso en el plano global.

A su vez, sería valioso que América Latina y el Caribe compartan la experiencia participativa que llevó a la adopción del Acuerdo de Escazú, de modo que la fuerza de trabajo ad hoc pueda nutrirse de un proceso acorde con la gobernanza policéntrica y multinivel.

A su vez, el sistema de comunicación (Comunicaciones de Adaptación) y de informe (BTR, por sus siglas en inglés) según el Acuerdo de París debería ser el marco para que las partes puedan presentar las líneas de base y medir el progreso a través del ciclo de política de adaptación.

Para que la posición nacional sea consistente, Argentina debe culminar su planificación nacional de adaptación e ingresar en un ciclo de implementación y seguimiento, de modo que cualquier progreso en el plano internacional refuerce la labor doméstica y no signifique una nueva desestabilización. Es por eso que el país debería avanzar en el diseño de indicadores cualitativos y cuantitativos para medir el progreso en los tres componentes de la Meta Global de Adaptación y en diálogo con la meta cualitativa incluida en la segunda Comunicación de Adaptación.

Mitigación y ambición a largo plazo en las LTS

Tal como sucede con la adaptación, la mitigación tampoco tiene un punto específico en las agendas de la COP26, pero hay diversos aspectos relevantes que se debatirán en esta reunión: los plazos comunes de las NDC, el registro público de las NDC incluido en el artículo 4.12 del Acuerdo de París, los formatos tabulares para informar el progreso en la implementación del componente de mitigación de las NDC, los esquemas en los informes bienales de transparencia, la mitigación en el Balance Mundial y las LTS, entre otras. En este caso, nos enfocamos en las LTS y cómo los esfuerzos de los actores no estatales apuntalan la ambición de la estrategia.

En el contexto de la pandemia de COVID-19, la multiplicidad de actores que componen la AACA elaboró un Decálogo de propuestas con miras a alcanzar un nuevo modelo de sustentabilidad basado en la justicia intergeneracional y en la solidaridad. Dicho Decálogo constituyó un aporte en el proceso de elaboración de la segunda NDC de Argentina, a través del mecanismo de participación impulsado por el Gabinete Nacional de Cambio Climático.

Al mismo tiempo, desde la AACA, Fundación Nueva Generación Argentina, con el apoyo de Fundación Vida Silvestre, llevaron adelante el proyecto Modelo Santa Fe en Energía Renovable, en el cual se buscó conocer a los actores y acciones vinculados a este sector de la provincia de Santa Fe, para potenciar la acción climática y la transición energética.

Otro indicador del compromiso de la AACA con la descarbonización para el 2050 radica en sumar actores de la sociedad como líderes en la campaña Race to Zero. Actualmente, participan en ella 249 municipios, 86 empresas, 5 organizaciones y 4 universidades argentinas. En total, el país integra 340 actores, que representan un 7 % de los 4665 participantes. Dichos actores se suman a Race to Zero a través de iniciativas cooperativas, como RAMCC, SME Climate Hub, B Corporation, Global Universities and Colleges for the Climate y Health Care Without Harm.

Para la COP26, se espera que haya avances en la presentación de las Estrategias a Largo Plazo de los países signatarios del Acuerdo de París, como hoja de ruta de la descarbonización y alienada con la meta de alcanzar la neutralidad carbónica a 2050. El plazo de presentación de las LTS era 2020, pero, hasta la fecha, solo 30 países han logrado hacerlo. La decisión final de la COP26 deberá respaldar y fomentar la presentación y actualización de las LTS de todas las partes, y destacar su relevancia como elemento clave de la gobernanza climática policéntrica y multinivel, que conecta la ambición nacional y colectiva a largo plazo del Acuerdo de París.

A su vez, el involucramiento multiactorial argentino en soluciones hacia la descarbonización puede ser entendido como un factor habilitante para la consolidación e implementación de la Estrategia a Largo Plazo que el país debe presentar ante la CMNUCC este año. Se espera hacia la COP26 una LTS apuntalada por las iniciativas público-privadas, junto con posiciones ambiciosas y contundentes respecto a cómo evaluar el progreso de las metas de mitigación hacia 2030 y 2050 en el contexto del Balance Mundial. El gran desafío para lograr consistencia se encuentra en la esfera nacional y su proyección internacional mediante su política exterior y su posición en la CMNUCC.

Con miras a la COP26, hay diversos aspectos en los que Argentina podría dar un paso al frente respecto a la LTS, no solo a través del cumplimiento de su presentación, sino con su contenido ambicioso y orientado a las emisiones cero hacia 2050, así como con una sección de adaptación con objetivos medibles y cuantificables para reducir la vulnerabilidad, fortalecer la resiliencia e incrementar la adaptación. Al mismo tiempo, es esperable que las estrategias estén alcanzadas por la dinámica de ciclos de ambición y progresión y que constituyan un aporte claro a la evaluación colectiva que supone el Balance Mundial, cuyo proceso está comenzando.

Financiamiento internacional y flujos nacionales

La posición y el abordaje de Argentina con respecto al financiamiento climático presenta características diferenciadas entre la esfera externa e interna. A nivel internacional, Argentina ha abogado, desde sus discursos y declaraciones, por la construcción de una efectiva arquitectura de financiamiento que habilite acciones de mitigación, adaptación y resarcimiento de pérdidas y daños en países en desarrollo. Esta agenda es considerada como un factor clave para la implementación total del Acuerdo de París y para una mayor ambición climática en un contexto post-COVID-19, con particular atención a las LTS. De este modo, y como país en desarrollo del sur global, Argentina ha instado, en múltiples oportunidades, a los países desarrollados a cumplir con el objetivo de financiamiento de USD 100 000 millones hacia 2020, haciendo eco de la responsabilidad histórica de estos con la crisis climática y los amplios desafíos del mundo en desarrollo para hacer frente a sus impactos.

Recientemente, en la reunión de los órganos subsidiarios de la CMNUCC celebrada virtualmente en junio de 2021, Argentina, en conjunto con el grupo ABU —conformado por Argentina, Brasil y Uruguay—, llamó a iniciar las discusiones para el establecimiento y el logro de un nuevo objetivo de financiación colectiva para 2025 y dio su apoyo al Programa de Trabajo de Financiamiento a Largo Plazo con miras a la COP26 como una plataforma de deliberación sobre financiamiento. En cuanto a las características que deben adquirir los flujos de financiamiento, Argentina, a tono con la tradicional posición del Grupo de los 77 más China, sostiene que es preciso mejorar su accesibilidad y su previsibilidad, en especial en los fondos ligados al mecanismo financiero de la CMNUCC, así como lograr un equilibrio entre el financiamiento para adaptación y para mitigación (Argentina, 2020; Argentina en nombre de ABU, 2021^{a y b}).

En la esfera interna, ha habido un cambio entre la primera NDC de 2016 y la segunda NDC de 2020. La nueva NDC presenta compromisos incondicionales no contingentes, en principio, a los flujos de financiamiento externos. Sin embargo, la retórica sostenida tanto en la propia Contribución Nacional, como en los diversos discursos realizados en plataformas nacionales e internacionales, estrechamente ligadas al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, llama a un aumento del financiamiento internacional como instrumento indispensable para la consecución de los compromisos climáticos (Fernández, 2021; Argentina, 2020). Este elemento, junto con la realidad que atraviesa el país y los desafíos estructurales potenciados por la pandemia, presenta un contexto de alta complejidad e incertidumbre en lo que refiere al apoyo financiero a la agenda climática. A este respecto, las medidas de recuperación económica se han orientado a la protección de las industrias del gas y el petróleo, mientras que las medidas de recuperación “verde” continúan ausentes en las propuestas actuales (CAT, 2020)³. Se destacan en este sentido los fuertes subsidios e inversión en industrias altamente contaminantes, el porcentaje del ingreso nacional intensivo en carbono y el alto porcentaje del presupuesto destinado a sostener y fomentar actividades con altos niveles de emisión de carbono. Todos estos elementos sitúan al país entre los más bajos en la región en lo que refiere al índice de finanzas sostenibles (GFLAC, 2021).

La arquitectura de financiamiento climático internacional, necesaria para potenciar la ambición argentina, involucra estructuras policéntricas y multinivel que incrementarán las restricciones a proyectos y países que no se alineen con las metas a largo plazo del Acuerdo de París. En consecuencia, es clave que los flujos financieros nacionales y el gasto público se adecuen en el corto y mediano plazo a la trayectoria de descarbonización hacia 2050, tanto como a la consecución de la resiliencia, el incremento de la capacidad adaptativa y la reducción de la vulnerabilidad. De este modo, la posición internacional de Argentina en materia de financiamiento climático se verá fortalecida.

3. En 2019, Argentina gastó USD 4073 millones en subsidios a combustibles fósiles, principalmente al petróleo (94,4 %), asistencia que se sostuvo durante el 2020, cuando se destinó una cifra superior a USD 289 millones a empresas que ya se benefician del Plan de Gas No Convencional. Asimismo, los subsidios a la producción fueron otorgados principalmente a empresas de producción de gas y shale gas (Climate Transparency, 2020).

CONCLUSIONES

A lo largo de este *policy brief* hemos buscado contribuir e informar el proceso de elaboración de posiciones de Argentina con miras a la COP26 de la CMNUCC que tendrá lugar en noviembre de 2021 en Glasgow. Para ello, hemos comprendido que dichas posiciones son un componente de la política exterior, como proyección internacional de valores e identidades nacionales. De este modo, la política exterior debe construirse en permanente diálogo con todos los actores gubernamentales y no gubernamentales necesarios para lograr los objetivos a largo plazo del Acuerdo de París.

Entre los aspectos que se deberán tener en cuenta a la hora de alcanzar posiciones climáticas internacionales argentinas se encuentra la necesaria integración entre la política exterior y la política nacional. Para ello, se podría abrir el debate del grupo de trabajo de relaciones exteriores en el marco de la Mesa de Puntos Focales del GNCC, y buscar un mayor puente entre las tres mesas establecidas en la reglamentación de la Ley 27520. Este diálogo podría extenderse a la Mesa de Articulación Provincial, conformada por los representantes en materia climática del COFEMA, de modo de comprender el estado de avance de los planes de respuesta de las jurisdicciones.

En el mismo tenor, la construcción de posiciones ambiciosas a nivel internacional y la presentación de documentos a la CMNUCC deben tener un correlato en la plena implementación de las provisiones de la Ley 27520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, lo cual involucra el desarrollo del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, mediante procesos participativos en el GNCC y el funcionamiento del Consejo Asesor, con dinámicas de retroalimentación y no solo de exposición.

Para lograr una LTS como hoja de ruta que refleje un desarrollo resiliente al clima y un horizonte de neutralidad carbónica hacia mediados de siglo, los esfuerzos de los actores no estatales son necesarios para apalancar la ambición. Asimismo, los flujos financieros nacionales y los procesos productivos deberán abrazar la transición poscarbónica y estar adecuadamente integrados a las trayectorias del Plan Nacional, la NDC y la LTS. En este sentido, las recetas de recuperación pospandémica no pueden significar una ralentización de la acción climática, sino una oportunidad para la transición.

Por lo tanto, es prioritario alcanzar una armonización de procesos, de modo que contribuyan a una política climática como política de desarrollo, para evitar caer en —al menos— dos dilemas. Primero, la falacia de que los documentos en sí mismos nos guiarán a la implementación, sin determinar su papel en el rompecabezas de la política nacional. Segundo, la necesidad de comprender que los proyectos internacionales que brindan financiamiento y permiten construir capacidades no pueden anteponerse sino ser funcionales a las prioridades nacionales de dicha política. En todos los casos, el norte debe estar dado por una política climática como política de desarrollo participativo, justo, equitativo, de bajas emisiones y resiliente al clima, con metas claras y medibles a corto, mediano y largo plazo.

REFERENCIAS

- Argentina (2020). Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional. Disponible en https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Argentina%20Second/Argentina_Segunda%20Contribuci%C3%B3n%20Nacional.pdf.
- Argentina en nombre de ABU (2021a). Intervención de apertura. Sesión de los órganos subsidiarios, junio 2021. CMNUCC.
- Argentina en nombre de ABU (2021b). Intervención de clausura. Sesión de los órganos subsidiarios, junio 2021. CMNUCC.
- Betsill, M.; Bulkeley, H. (2006). Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global governance: A review of multilateralism and international organizations*, 12 (2), 141-160.
- Bueno, M.P (2010). Política exterior y medio ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 Y 2009. Tesis Doctoral en Relaciones Internacionales. UNR.
- Bulkeley H, Betsill M, Compagnon D, Hale T, Hoffmann M, et al. (2018). Transnational governance: charting new directions post-Paris. En Jordan et. al. (eds.). *Governing climate change: polycentricity in action?*, Cambridge University Press: 63-80.
- Climate Action Tracker (2020). Country Profile, Argentina. Disponible en: <https://climateactiontracker.org/countries/argentina/>.
- Climate Transparency (2020). Reporte de transparencia climática comparando la acción climática del G20 y la respuesta a la crisis de la covid-19. Argentina 2020. Disponible en <https://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2021/01/Argentina-2020-Spanish.pdf>.
- Discurso del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la Cumbre de Líderes sobre el Clima. 22 de abril de 2021 (2021). Disponible en <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/47699-discurso-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-en-la-cumbre-de-lideres-sobre-el-clima>.
- GFLAC (2021). Índice de Finanzas Sostenibles 2020. Argentina. Disponible en https://fd31067A-8e9b-4ab4-a7be-d30689ad3aa1.filesusr.com/ugd/32948d_837ae4e2814848599361d18882f3fo4d.pdf?index=true.
- Hill, C. (2003). *The changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave and MacMillan.
- Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20 (4): 550-557.
- PNUD (2020). Informe sobre la brecha de emisiones 2020. Disponible en <https://www.unep.org/es/emissions-gap-report-2020>.
- PNUMA (2021). Informe sobre la brecha de adaptación 2020. Disponible en <https://www.unep.org/es/resources/informe-sobre-la-brecha-de-adaptacion-2020>.
- SEI (2021). Online Climate Negotiations: Making a Virtue of Necessity. Disponible en <https://www.sei.org/projects-and-tools/projects/online-climate-negotiations/>.

LA COP 26 COMO OPORTUNIDAD PARA QUE ARGENTINA LOGRE POSICIONES AMBICIOSAS Y CONSISTENTES CON EL ACUERDO DE PARÍS



Alianza para la
Acción
Climática
Argentina

Este policy brief fue elaborado en el marco de la Alianza para la Acción Climática Argentina (AACAA), una alianza interinstitucional formada por actores no estatales (sector privado, academia, la sociedad civil), provincias y municipios, comprometidos con la acción climática y el desarrollo sostenible. Trabajamos de forma colaborativa para aumentar la ambición climática, motivar con el ejemplo y articular con el sector público nacional y con la sociedad en la promoción de la acción climática en Argentina.

La AACAA no asume responsabilidad por el uso e interpretación que se pueda hacer del presente documento. Los puntos de vista reflejados en este trabajo pertenecen a sus autores, y no necesariamente reflejan las opiniones de los signatarios.

Los signatarios enumerados a continuación adhieren a las propuestas y recomendaciones detalladas dentro del documento: Asociación Sustentar, Banco Galicia, Banco Santander, Cámara Argentina de Energías Renovables (CADER), Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA), Danone Argentina, Empresas B, FLACSO Argentina, Fundación Avina, Fundación Nueva Generación Argentina (FNGA), Fundación Vida Silvestre Argentina, Natura Argentina, Municipalidad de Vicente Lopez, Quilmes, Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático (RAMCC), Universidad del Salvador.



La COP26 como oportunidad para que Argentina logre posiciones ambiciosas y consistentes con el Acuerdo de París. Por la Alianza para la Acción Climática Argentina (AACAA), 2021. Se distribuye bajo una Licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.

AUTORES

María del Pilar Bueno, Consultora externa
Agustina Pacheco, Asociación Sustentar
Paula Ellinger, Fundación Avina.
Victoria Laguzzi, Fundación Nueva Generación Argentina

REVISORES

Paula Bianchi - Consultora externa,
Fundación Vida Silvestre Argentina
Marlen Dedirich, Consultora externa - FNGA
Carlos Tanides, Fundación Vida Silvestre Argentina

COORDINACIÓN GENERAL

Paula Bianchi - Consultora externa,
Fundación Vida Silvestre Argentina
Leonel Roget, Fundación Vida Silvestre Argentina
Diego Sueira, Fundación Nueva Generación Argentina
Carlos Tanides, Fundación Vida Silvestre Argentina

CORRECCIÓN ESTILO

Valeria Verona
valeriaverona.com

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Valentina Manochi
manochivalen@gmail.com