



Septiembre 2023

Informe de política N°12

Resumen

El objetivo de este informe de política es analizar la inclusión del cambio climático en los discursos de representantes de Argentina en el Debate General de 2020 a 2023, en continuidad del análisis realizado para el período 1992 a 2020 en el informe nro. 1.

Surge del análisis que Argentina ha mencionado en 17 de 32 discursos el cambio climático desde 1992 y que existe una continuidad desde 2016 en dicha mención, incluso bajo gestiones de distinto signo político. Los últimos cuatro discursos de Alberto Fernández dan continuidad al principismo de gestiones justicialistas previas a partir de invocar las responsabilidades comunes pero diferenciadas tanto como la justicia social y climática. Asimismo, refleja una variedad temática incremental. Si bien se sostiene la tradición de que las menciones al cambio climático suelen enfocarse en la agenda externa y diplomática de Argentina, el último discurso genera un nuevo puente entre la agenda doméstica y los efectos del cambio climático, específicamente se menciona los efectos de la sequía en el comercio exterior del país. Existe también una importante y sostenida referencia al rol de América Latina en la transición energética y en la seguridad alimentaria a nivel global. Los discursos también hacen gala a la tradicional apuesta del país por el multilateralismo como solución a las múltiples crisis que vive la humanidad.

Palabras claves: Cambio Climático - Discursos- Asamblea General - Argentina

Discursos y cosmovisiones climáticas argentinas en la Asamblea General (2020-2023)

María del Pilar Bueno, y Victoria Rocío Laguzzi

Introducción

En el Informe de Política nro. 1 de Argentina 1.5°C, analizamos la inclusión del cambio climático en los discursos de representantes de Argentina en el Debate General de 1992 a 2020, en el contexto de las transformaciones acaecidas en el plano global y regional. Este informe da continuidad a ese esfuerzo, en el lapso 2020 a 2023, lo que coincide con la Presidencia de Alberto Fernández.

Para ello, el informe se vale de los siguientes indicadores correspondientes al perfil climático argentino de Argentina 1.5°C: cantidad de discursos pronunciados por mandatarias/os argentinos/as en la apertura de sesiones de Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) que incluyen referencias al cambio climático; principios ambientales y climáticos mencionados en las intervenciones de mandatarios/as argentinos/as de apertura de AGNU; cantidad de referencias a la brecha norte-sur en las intervenciones de mandatarios/as argentinos/as de apertura de AGNU; caracterización de las referencias a la brecha norte-sur en las intervenciones de mandatarios/as argentino/as de apertura de la AGNU y asociación del cambio climático como tema de agenda interna o externa en las intervenciones de mandatarios/as argentinos/as de apertura de AGNU.

En cuanto a los principios ambientales y climáticos, refiere especialmente a aquellos que pertenecen a la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo de 1992 y que se encuentran en el texto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, como por ejemplo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Asimismo, se incorporan otros principios que los mandatarios consideran claves como la equidad, la justicia o la igualdad. La brecha norte-sur refiere a cómo se manifiesta concretamente la diferencia en responsabilidades entre el norte y el sur, como por ejemplo en materia de reducción de emisiones, o en la provisión de financiamiento. Finalmente, respecto a las agendas doméstica y externa, se busca caracterizar en qué medida la mención al cambio climático y su contexto se asocian a la diplomacia internacional exclusivamente o se internaliza como parte de las vivencias locales, incluyendo los efectos del cambio climático en el territorio.

1. Cambio Climático en 32 años de discursos ante la Asamblea General de Naciones Unidas

De 1992 a 2003 sucedieron 10 gestiones presidenciales en Argentina, incluyendo las 5 gestiones entre 2001 y 2002. De las 10 gestiones mencionadas, 7 realizaron discursos de apertura en tal organismo, como consta en la Tabla 1.

En cuanto a quiénes dieron los discursos en nombre de Argentina, cabe mencionar que en el caso de la Presidencia de Carlos Menem, el presidente realizó el último discurso de su gestión, y el canciller Di Tella profirió el resto de las intervenciones de 1992 a 1998. En contraposición, Antonio de la Rúa, Néstor Kirchner, Cristina Fernández y Alberto Fernández, dieron todos los discursos en representación del país durante sus gestiones.

Tabla 1. Menciones al cambio climático en discursos de mandatarios/as argentinos/as en aperturas de Asamblea General de 1992 a 2023

ARGENTINA - DISCURSOS APERTURAS ASAMBLEA GENERAL NACIONES UNIDAS			
AÑO	PRESIDENCIA	REPRESENTANTE - ROL	MENCIÓN CAMBIO CLIMÁTICO
1992	Carlos Menem	Guido Di Tella - Canciller	
1993			
1994			
1995			
1996			
1997			
1998			
1999		Carlos Menem - Presidente	
2000		Antonio de la Rúa - Presidente	
2001	Antonio de la Rúa		
2002	Eduardo Duhalde	Carlos Ruckauf - Canciller	
2003	Néstor Kirchner	Néstor Kirchner - Presidente	
2004			
2005			
2006			
2007			
2008	Cristina Fernández	Cristina Fernández - Presidenta	
2009			
2010			
2011			
2012			
2013			
2014			
2015			
2016	Mauricio Macri	Mauricio Macri - Presidente	
2017		Gabriela Michetti - Vicepresidenta	
2018			
2019		Mauricio Macri - Presidente	
2020	Alberto Fernández	Alberto Fernández - Presidente	
2021			
2022			
2023			

Eduardo Duhalde envió al canciller Carlos Ruckauf en 2002. Por su parte, Mauricio Macri realizó 3 de los 4 discursos durante su gestión (2016, 2018-2019) y la vicepresidenta Gabriela Michetti realizó la intervención en 2017. Con lo cual, de los 32 discursos mencionados 23 fueron realizados por presidentes/as, 1 por una vicepresidenta y 8 por cancilleres.

En el período, más de la mitad de los discursos (17 de 32) incorporan referencias al cambio climático, en particular, todas las intervenciones desde el año 2016 aluden al tema, lo que acompaña una tendencia internacional reflejada en el Informe de Política nro. 1. Especialmente para el caso de América Latina, desde 2007, casi todos los representantes regionales incluyen dichas referencias.

2. Cosmovisiones climáticas, correlaciones y asociaciones en los discursos argentinos ante Asamblea General de 2020 a 2023

El primer y el segundo discurso del presidente Fernández en las aperturas de sesiones estuvieron marcados por la pandemia de COVID-19, por lo que ambos se realizaron a través de videoconferencia y video. En el caso del discurso de 2020, hay un fuerte contenido orientado a la emergencia de la pandemia y la importancia de “ser capaces de soñar y construir una vacuna contra la injusticia social, la depredación ambiental y la discriminación en todas sus formas”.

Fernández busca mostrar los paralelismos entre la prioridad de la vida durante la crisis sanitaria, el cuidado de los/las más vulnerables y la crisis ambiental. En este último caso, se refiere a la figura del Papa Francisco y su interpelación a los líderes a salir mejor de la crisis y, por ende, a ser mejores arquitectos de una nueva casa común.

Las referencias a las múltiples crisis que confluyen (sanitaria, financiera, ambiental, etc), derivan en la necesidad de restablecer las prioridades del multilateralismo, incluyendo la reforma del Consejo de Seguridad, la rehabilitación de la Organización Mundial de Comercio, la necesidad de brindar soluciones ante la crisis de las instituciones de Bretton Wood y sus limitaciones para responder a las crisis financieras.

Específicamente, la agenda ambiental y climática aluden en este discurso a la provisión de recursos financieros, la creación de capacidades y la transferencias de tecnología de los países desarrollados a los en desarrollo.

De este modo, el presidente Fernández se une a la tradición de otros presidentes de la misma extracción política, como Néstor Kirchner y Cristina Fernández, que asumen una retórica principista, en particular ligada al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. A su vez, la intervención menciona la transición justa como gradualidad del esfuerzo de la productividad y competitividad de la economía, lo que se interpreta - también- a la luz de las responsabilidades diferenciadas. Estas referencias se realizan afirmando el compromiso colectivo para la implementación del Acuerdo de París.

El cambio climático es comparado con otros procesos calificados como “tormentosos” como el endeudamiento externo tóxico con fines especulativos. A su vez, las principales asociaciones del cambio climático aluden a la agenda externa más que a la interna.

En sus palabras pre-grabadas en el marco del Debate General de 2021, el presidente Alberto Fernández reiteró un enfoque esbozado el año anterior y profundizado en esta intervención, es decir, el de una triple pandemia con raíces comunes, que tienen a la pandemia de COVID, a la inequidad global y al cambio climático como componentes. Con lo cual, se conjuga la vulnerabilidad con la pandemia en una “globalización de las injusticias” que tiene como principal propuesta multilateral la mirada de las vacunas contra el COVID como bienes públicos globales.

Dar respuestas a la crisis pandémica a nivel sanitario debe conjugarse con la reconstrucción económica y social, tanto con el cuidado de la casa común. Una noción que también reitera desde su intervención de 2020.

Los elementos novedosos de esta intervención en comparación con el año previo y con otros presidentes son las menciones específicas de mitigación alineadas con la meta de temperatura de no traspasar el incremento de 1.5°C y la neutralidad carbónica a 2050, incluyendo: la transición hacia las energías renovables, la reducción de emisiones del metano, la erradicación de la deforestación ilegal y la restauración ecosistémica.

Fernández menciona explícitamente la justicia climática, como lo hicieron sus antecesores Néstor Kirchner y Cristina Fernández (Informe de Política nro. 1), pero el principismo se conjuga en esta Presidencia con la acción climática en el discurso internacional, reconociendo los principales sectores emisores de Argentina conforme al Inventario Nacional (Informe de Política nro. 9).

Asimismo, la inequidad global que compone el triple enfoque alude a la arquitectura financiera internacional que debe ser reconfigurada, algo que también comparte con sus predecesores Néstor Kirchner y Cristina Fernández. La justicia climática también se refiere a la justicia financiera e impositiva global que contribuyen a la justicia social.

La justicia financiera también refiere al compromiso asumido por los países desarrollados de proveer recursos financieros a los países en desarrollo para su acción climática. En este sentido, el presidente Fernández menciona el incumplimiento, que califica de penoso, en la provisión de 100.000 millones de dólares para acción climática. La justicia financiera e impositiva también alude al peso que deriva de las deudas externas que en el caso de América Latina y el Caribe conlleva un 57% de exportaciones en pago de servicios de deuda.

Dado que el gobierno argentino ha defendido desde 2020 la necesidad de generar nuevos mecanismos de financiamiento de la acción climática, es clave que el presidente incorpore en su discurso la valoración positiva hacia la ampliación y distribución de los Derechos Especiales de Giro del Fondo Monetario Internacional. Asimismo menciona otros esquemas como los mecanismos de pago por servicios ecosistémicos y otros asociados a la deuda ambiental.

Finalmente el discurso resume el rechazo al colonialismo con los múltiples desafíos planetarios incluyendo los cambios tecnológicos y la degradación ambiental, en el contexto de la justicia social y el desarrollo humano.

En la intervención ante la Asamblea General de 2022, Fernández llama la atención sobre las señales de alerta que hay en el planeta. Más aún, interpela a la sociedad internacional como sobreviviente de la pandemia, a aprender las lecciones que dicha experiencia dramática dejó o de lo contrario enfrentará situaciones aún peores. Al igual que en discursos anteriores, Fernández utiliza la referencia a la pandemia como fenómeno que permitió evidenciar las injusticias y desigualdades presentes en la sociedad, y cómo éstas amenazan a la humanidad pero especialmente a aquellas poblaciones más vulnerables de los países en desarrollo. Asimismo, nuevamente, aparece alusión a la necesidad de cambiar el paradigma económico y financiero internacional que de sostenerse incrementará la pobreza y la marginalidad en los países endeudados que pretenden desarrollarse. Por otra parte, el Presidente hizo mención a la necesidad de recuperar la paz en el mundo y el cese de hostilidades en el territorio ucraniano.

Ante este contexto, el multilateralismo y la solución pacífica de controversias, fueron presentadas por Fernández como la clave para alcanzar un horizonte de pacificación global. Al igual que en las anteriores presentaciones ante la Asamblea.

Como elemento innovador, el Presidente se refirió a la cuestión energética, y vinculó la necesidad de garantizar tanto la seguridad alimentaria como la energética, de forma transparente, equitativa y previsible. En ese sentido, mencionó que Argentina está aportando a enfrentar dicho desafío a partir de la producción de energías limpias y de aquellas que, como el gas natural, permitan la reducción de emisiones de carbono durante la transición energética. Por una parte, mencionó el potencial solar y eólico que tiene el país así como destacó las reservas de litio y su potencial para la producción de energías limpias. También hizo una breve mención al hidrógeno. Por otra parte, hizo referencia a que el país cuenta con la segunda reserva mundial de gas no convencional y la cuarta reserva mundial de petróleo no convencional. Lo cual resulta contradictorio con la vocación de potenciar la transición energética baja en carbono.

En cuanto al cambio climático, el Presidente manifestó la urgencia de implementar una acción firme y decidida en favor de las generaciones futuras. Remarcó la importancia de establecer una relación constructiva entre el Estado y la sociedad, que fomente la participación de todos y genere los consensos necesarios para asegurar la preservación del planeta y de la humanidad. Asimismo, como en los discursos de 2020 y 2021, aparece la referencia al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los estados frente a la crisis climática.

El Presidente Fernández aludió al hecho de que ni América Latina y el Caribe ni África son los principales responsables de la mayor parte de las emisiones de carbono, y que resulta fundamental que los principales responsables alivien en el esfuerzo de los que no fueron culpables.

Con referencia a esta agenda, aparecen como elementos innovadores la mención a la crisis de biodiversidad y la contaminación por plástico, y aludió a estas cuestiones como impostergables.

Por último, Fernández cierra el discurso haciendo un llamamiento a todos los países del mundo para construir un nuevo paradigma global que asegure la prosperidad con justicia social.

En las palabras pronunciadas en el Debate General del corriente año, 2023, nuevamente los efectos de la pandemia, la guerra y la crisis climática vuelven a aparecer en el discurso del Presidente Fernández, como elementos que evidencian la situación de desigualdad e injusticia en el planeta.

A lo largo del discurso, el Presidente, hace numerosas referencias a la necesidad de desarrollo y que éste sea sostenible tanto desde lo económico, social y ambiental. En este sentido, Fernández retoma la crítica al sistema financiero internacional y plantea la falta de financiamiento para los países en desarrollo y menos desarrollados para alcanzar objetivos de desarrollo sostenible enmarcados en la Agenda 2030.

Por otra parte, la seguridad alimentaria volvió a ser mencionada por el Presidente, quién hizo alusión a fenómenos como la sequía, inundaciones, granizo, para ejemplificar los desafíos que presentan las condiciones climáticas críticas para la producción o suministro de alimentos. En este sentido, hizo mención de que la Argentina perdió más del 20% de sus exportaciones debido a la sequía que azotó al país. Esta mención evidencia un cambio en el enfoque y cómo es vista la crisis climática. Claramente las palabras del Presidente vinculan los efectos adversos del cambio climático con cuestiones internas del país, a diferencia de lo que sucedió en los discursos anteriores del Presidente.

En cuanto a la crisis climática, el Presidente hizo alusión a que la misma es una realidad que se ve reflejada en las modificaciones en la temperatura y en los fenómenos atmosféricos, todo lo cual obstaculiza el desarrollo. En este sentido, nuevamente, la crítica al sistema financiero internacional vuelve a aparecer reclamando la falta de financiamiento ambiental multilateral, transparente, equitativo y basado en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. A diferencia de años anteriores, el presidente no profundizó en la cuestión climática y simplemente se limitó a mencionar la dimensión económico financiera del problema. Un elemento que se mantuvo constante, fue la referencia al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas con respecto, así como la alusión al multilateralismo como la clave para la solución de los problemas globales.

Se podría decir que el desarrollo fue el eje central del discurso de este año, ya que el presidente lo vinculó con cuestiones climáticas, de derechos humanos, de género, capacidad de aprovechar los recursos energéticos y la capacidad para proveer alimento, el desarrollo de infraestructura. A su vez, todo esto visto desde la región latinoamericana, a la cual se refirió el presidente en varias oportunidades durante el discurso.

Por último, se refirió al lema de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás, y lo vinculó con la necesidad de que nadie quede fuera del camino de la justicia y el desarrollo. Alentó a los países a que dicho lema no quede en letra muerta sino que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sea una realidad.

3. Conclusiones

La tabla 2 muestra de modo resumido algunos de los principales aspectos incorporados por Alberto Fernández en sus discursos en AGNU. En diálogo con el Informe de Política nro. 1, existe una continuidad en la incorporación del cambio climático desde 2016, incluso entre dos gestiones de distinto signo político, lo que se evidencia como algo positivo.

En la tradición justicialista de Alberto Fernández, hay una fuerte continuidad principista con antecesores como Néstor Kirchner y Cristina Fernández en torno al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y la justicia social. La brecha norte-sur se expresa especialmente en la intersección entre la crisis climática y financiera que aboga por la necesidad de generar nuevos mecanismos de financiamiento climático que sus antecesores han mencionado pero esta gestión lo ha vuelto un punto clave y presente en sus 4 intervenciones, es decir, durante toda la gestión.

Hay cada vez una mayor variedad temática cubriendo tópicos como transición energética, deforestación, infraestructura, seguridad alimentaria, biodiversidad y restauración ecosistémica, entre otros. Asimismo, hay un cambio en la mirada eminentemente externa del discurso a una que reconoce en su propia población los efectos adversos del cambio climático.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

- Dado que Argentina ha mencionado el cambio climático en todos sus discursos de apertura de sesiones de Asamblea General desde 2016, incluso bajo gestiones de distinto signo político, es esperable que haya continuidad incluso ante un cambio de gobierno y se vuelva un **comportamiento discursivo permanente**.
- **El principismo es compatible con la ambición climática en el discurso y en la acción.** El hecho de que haya mención al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, la justicia climática y la equidad, puede compatibilizarse con un discurso ambicioso de mitigación y adaptación.
- Como país en desarrollo, Argentina debería alzar su voz con todos los países que **reclaman los compromisos de los países desarrollados respecto al financiamiento, incluyendo mecanismos innovadores**.
- Es clave que los y las presidentes/as hagan referencia a la **vulnerabilidad climática del país, así como a las pérdidas y daños** crecientes por fenómenos climáticos extremos.
- Las referencias discursivas al cambio climático deben mostrar no sólo la relevancia del tema en las negociaciones internacionales y el multilateralismo, sino desde la acción nacional a partir de la implementación de instrumentos como el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.

Tabla 2. Aspectos narrativos, principistas y temáticos de los discursos presidenciales en AGNU 2020-2023

Año Presidencia Alberto Fernández	Narrativa	Principios	Brecha norte-sur	Diversidad temática			Agenda externa e interna
				Mitigación	Adaptación	Medios de implementación	
2020	Crisis sanitaria, climática y financiera requieren cambiar las prioridades del multilateralismo	Responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR) Transición justa	No es una narrativa de culpables pero sí de responsabilidades que incluye la deuda externa			Necesidad de generar nuevos mecanismos para financiar la acción climática, relación con reforma de la arquitectura financiera internacional (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc.)	Agenda externa
2021	-Triple pandemia: COVID, inequidad y cambio climático	Justicia social Justicia climática Justicia financiera	-Deuda externa y su peso en la acción climática -Incumplimiento de promesas financiamiento climático (100 mil millones)	-Transición energías renovables -Emisiones de metano	-Deforestación ilegal -Restauración ecosistémica		
2022	-Pandemia, injusticia y desigualdades -Modelo de acumulación-pobreza -Guerra en Ucrania. -Multilateralismo cooperativo como solución -Nuevas relaciones estado-sociedad para enfrentar problemas ecológicos	CBDR Justicia social	-Los responsables de la crisis climática no son América Latina ni África y se debe aliviar el esfuerzo de los no culpables. -Cesar las prácticas financieras y económicas que promueven marginalidad	-Seguridad energética. Transición energética y potencial de Argentina en lo referido al litio, solar, eólica e hidrógeno. -Gas como combustibles de transición. -Rol del Mercosur en la transición energética.	-Crisis biodiversidad - Contaminación por plástico -Seguridad alimentaria y rol de Argentina y el Mercosur como productor de alimentos.		
2023	-Pandemia -Guerra en Ucrania -Crisis climática -Desigualdad, inequidad, los más vulnerables -Revolución tecnológica -Multilateralismo como solución -Género-Derechos Humanos	CBDR Justicia social	-Crítica al sistema financiero internacional y la falta de financiamiento para los países en desarrollo -Sistema de comercio agrícola injusto	-Energía e Infraestructura y el rol de Latinoamérica en ese proceso de transición.	-Eventos extremos (sequía, granizo, inundaciones) -Seguridad alimentaria y el rol de Latinoamérica.		Agenda externa e interna al referir a los eventos extremos en el país y a la pérdida del 20% de las exportaciones por la sequía

SOBRE LAS AUTORAS

María del Pilar Bueno es Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Investigadora de CONICET. Docente e investigadora en la Universidad Nacional de Rosario. Dirige el proyecto Argentina 1.5°.

Victoria Rocío Laguzzi es Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Docente adscripta en la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del proyecto Argentina 1.5°.

SOBRE ARGENTINA 1.5°

Somos un equipo de investigadores e investigadoras, especialistas y activistas que promueve la elaboración de herramientas para la transparencia y el monitoreo de los esfuerzos argentinos frente al cambio climático en distintos espacios; a la luz de nuestras responsabilidades, de la solidaridad intergeneracional y guiados por la proyección de los esfuerzos.

Construimos y desarrollamos contenidos con análisis cualitativos y cuantitativos sobre la acción climática de Argentina en las negociaciones internacionales en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y en el G20, así como en lo relativo al régimen jurídico y a las políticas nacionales y subnacionales del país.

Visítanos en <https://arg1punto5.com/>