

Marzo 2024

Informe de política N°13

Resumen

El objetivo de este informe es analizar los discursos presidenciales presentados en la inauguración de sesiones ordinarias ante el Congreso de la Nación Argentina desde 2022 a 2024. Recuperando el análisis realizado en el marco del Informe de Política nro. 4 de Argentina 1.5°C, se realiza un relevamiento del abordaje del cambio climático en los discursos de Alberto Fernández (2022 y 2023) y Javier Milei (2024), considerando la evolución de la importancia del tema, su contexto, las temáticas y los procesos asociados. En una segunda instancia, se realiza un análisis de frecuencia de 1992 a 2024 que se aplica al cambio climático y a las temáticas ambientales. Finalmente, se analiza la construcción discursiva del cambio climático como tema de política doméstica y exterior.

Si bien Argentina ha dado pasos significativos hacia una mayor madurez institucional en materia ambiental y climática a través de instrumentos de política, normativos y de gobernanza que los/as presidentes/as mencionan en sus discursos, la ausencia del tema -esperada aunque no deseada- en el discurso de Javier Milei es un síntoma del retroceso institucional que inició con la eliminación de estructuras burocráticas como el Ministerio de Ambiente a partir de diciembre de 2023.

Palabras claves: Cambio Climático - Discursos - Congreso de la Nación - Ambiente - Argentina

El abordaje del cambio climático en los discursos presidenciales de apertura de sesiones anuales en el Congreso argentino (2022-2024)

Pilar Bueno Rubial, Victoria Rocío Laguzzi, Marlene Diedrich y Christopher Kiessling

Introducción

El objetivo de este informe es analizar el abordaje del cambio climático en los discursos presidenciales en la inauguración de sesiones ordinarias ante el Congreso de la Nación Argentina desde 2022 a 2024. Se abordaron los discursos presidenciales de Alberto Fernández (2022 y 2023) y de Javier Milei (2024), incluyendo referencias a los otros dos discursos realizados por el presidente Fernández en 2020 y 2021, así como a las Presidencias previas desde 1992, en diálogo con el Informe de Política nro. 4 que incluía el período 1992 a 2021.

El motivo por el cual se abordan los discursos de apertura de sesiones del Congreso Nacional se debe a que el/la Jefe/a de Estado menciona en su alocución algunos de los temas más relevantes para su gestión, tanto en materia de política doméstica como exterior, en el año transcurrido y las proyecciones para el año que inicia. Las referencias discursivas en el Congreso también deben considerarse a la luz de los discursos en la Asamblea General de Naciones Unidas (Informes de Política nro.1 y 12), tanto como de los principales instrumentos de planificación climática.

Además de esta introducción, el informe se encuentra dividido en tres secciones. En la primera se da cuenta de las menciones al cambio climático en los discursos presidenciales de apertura de sesiones ordinarias del Congreso Nacional de 2022 a 2024, mediante el análisis discursivo. En la segunda sección se analiza la frecuencia de mención tanto del cambio climático como de los temas ambientales, en términos más generales y de 1992 a 2024. En la tercera parte se evalúa las dimensiones nacional e internacional de las menciones al cambio climático en los discursos de apertura del Congreso, realizando algunas comparaciones con los discursos proferidos en el mismo año por Fernández en la Asamblea General de Naciones Unidas.

1. El cambio climático en los discursos presidenciales en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso Nacional

El contexto en el cual se realiza el discurso de apertura de sesiones de la Asamblea Legislativa en 2022 se encuentra caracterizado por fenómenos internacionales como el fin de la pandemia por COVID-19 y la búsqueda de la vuelta a la normalidad, así como la invasión rusa en Ucrania y la inflación global de los precios internacionales de los alimentos.

Por su parte, el contexto nacional es definido por el presidente Fernandez como una bisagra, en la medida que se atravesó la pandemia y la crisis económica y social de 2018 y 2019, y se busca reforzar la senda del desarrollo integral, tal como el mismo mandatario lo menciona. Esta senda, al igual que sucedió durante la pandemia, no puede considerarse como un camino en solitario sino que deben emprenderse acciones colectivas, teniendo en cuenta la mirada de la gestión durante 2020 y 2021 de que “nadie se salva solo”. El desarrollo integral involucra tanto las dimensiones económica productiva, como educativa, ambiental y sanitaria; considerando que el desarrollo sostenible involucra la potencia de la industria en armonía con el cuidado del ambiente y la redistribución de ingresos con equidad. Cabe notar que esta narrativa ya se veía en la apertura de sesiones del año 2020 (Informe de Política nro. 4). El desarrollo industrial también incluye Nueve Misiones Industrializadoras, refiriendo al desarrollo de una industrialización verde para la transición ecológica justa, reemplazando tecnologías y fuentes energéticas contaminantes por otras con menores emisiones de gases de efecto invernadero como el hidrógeno verde y el litio; la electromovilidad, tanto como la economía circular y el reciclaje de residuos.

Si bien el presidente menciona en sus discursos la importancia de la “transición energética”, así como la “transición ecológica”, su gestión se vió atravesada por la continuidad y apuesta por el desarrollo hidrocarburífero. En este sentido, en el discurso se menciona tanto la importancia de avanzar con la ley de electromovilidad, la ley de hidrógeno, como una ley para incrementar el potencial del sector hidrocarburífero. Esta contradicción resulta de gran importancia para comprender los límites de la acción climática en el marco de la gestión de Fernández.

Asimismo, el cambio climático en el discurso no sólo asume connotaciones ligadas a la mitigación, como es el caso del sector energético y de transporte, sino que alude al Plan Nacional de Forestación y a la plantación de 100 millones de árboles nuevos para fin de 2023 en su función de adaptación y de mitigación, incluyendo la captura de carbono.

Fernandez menciona explícitamente al cambio climático como un tema prioritario y ligado a los eventos extremos. En este sentido, refiere a la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) que sucedió en Glasgow a fines de 2021 y a la presentación de Argentina de nuevos objetivos de mitigación más ambiciosos que los elevados

en 2020 en su Contribución Determinada a Nivel Nacional. Esto involucró un aumento de la ambición climática del 27.7% a través de la limitación de emisiones para 2030 en comparación con el valor asumido en 2016. El compromiso internacional se refuerza con la Estrategia de Largo Plazo que Fernandez se comprometió a presentar a la Convención para fines de 2022 en la Conferencia de las Partes realizada en Egipto. Por su parte, la dimensión nacional se materializa en el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación que Argentina finalizó en 2023 conforme a la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, 27.520 (Informe de Política nro. 3).

El presidente también alude a otros instrumentos en materia ambiental como el envío de la Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación Ambiental, la necesidad de fortalecer el Sistema Nacional de Manejo del Fuego y la búsqueda de reformar para seguir fortaleciendo la Ley de Bosques Nativos.

Con lo cual, este discurso no solo presenta diversas referencias al cambio climático tanto en materia de mitigación como de adaptación, sino que también alude al tema como fenómeno nacional que requiere instrumentos de política pública, como internacional, en el marco de la política exterior argentina basada en el multilateralismo cooperativo.

En cuanto al discurso de 2023, en un contexto internacional marcado por la continuación de la invasión rusa en Ucrania y sus repercusiones en la economía mundial, en particular vinculado a los precios de la energía y los alimentos que afectan directamente a nuestro país, el presidente Fernandez ve una ventana de oportunidad dada por una nueva reconfiguración internacional. Ante esta reconfiguración, el multilateralismo cooperativo sigue siendo la solución, como visión de la política exterior, incluyendo la paz y la seguridad internacionales, la solución pacífica de controversias, los derechos humanos, la defensa de la democracia y el ambiente. Asimismo, los principales espacios de cooperación e integración para defender los intereses nacionales son: CELAC, Unasur, Mercosur, Cumbre de las Américas, G20, G7 y BRICS.

Si bien el discurso refiere a las inclemencias del tiempo y cómo estas han afectado al sector agropecuario como resultado de la sequía histórica, la mención no se encuentra plenamente asociada con el cambio climático como fenómeno.

Las referencias a la crisis climática se vinculan al Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático y a la Estrategia de Desarrollo Resiliente y Bajas emisiones para lograr la neutralidad carbónica 2050.

Asimismo, menciona la conservación de los ecosistemas, a través de la creación de nuevos Parques Nacionales en Córdoba (Ansenuza) y Río Negro (Islote Lobos), un parque federal en San Juan de Misiones y la ampliación de otros como Predelta en Entre Ríos y Aconquija en Tucumán. En este mismo tenor, se hace referencia al fortalecimiento del Servicio Nacional de Manejo del Fuego mediante inversiones específicas y a la implementación del Sistema de Alerta Temprana en el Delta del Paraná.

En materia normativa, el presidente se refirió a la necesidad de avanzar con la Ley de Humedales, la Ley de Envases desde el principio de responsabilidad extendida del productor, la Ley de Bienestar Animal y la Ley de Bioagroindustrias.

En cuanto al sector energético, como sucedió con el discurso 2022, se mantiene la contradicción entre la importancia de abordar la crisis energética, emprendiendo la transición energética, y al mismo tiempo profundizar la explotación hidrocarburífera. En dicho sentido, el presidente se refiere a la construcción e inauguración del gasoducto Néstor Kirchner y cómo esto favorecerá la expansión de la producción de Vaca Muerta. El contexto y justificación que aporta el discurso es el incremento en el precio internacional de la energía como producto de la guerra y la importancia de que esto no afecte la producción nacional.

En la inauguración del 142° período de sesiones ordinarias, a cargo del presidente Javier Milei, entre los temas ausentes estuvieron el ambiente y la crisis climática. El discurso se centró en el análisis de la situación económica actual, destacando que se trata del momento económico más crítico de la historia de nuestro país, remarcó que “cerca del 60% de los argentinos se encuentran por debajo de la línea de pobreza con un Estado nacional inoperante, quebrado y que no puede cumplir con sus funciones básicas”.

Milei destaca que durante los primeros 82 días en funciones se ha avanzado la reducción del déficit fiscal a través de un ajuste realizado mayormente sobre el sector público nacional. En este contexto, cabe recordar que el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2023 “Bases para la reconstrucción de la economía argentina” declara la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social, y contiene medidas con el objetivo de desregular la economía.

En materia ambiental, el DNU implica un retroceso en el cambio de la matriz energética, basado en la transición hacia fuentes renovables, y configura medidas contradictorias con los compromisos internacionales asumidos por Argentina sobre cambio climático y transición energética.

Del mismo modo, Milei convoca a la firma de un nuevo contrato social denominado “Pacto de Mayo” que contiene diez principios del nuevo orden económico argentino, sosteniendo que de esta forma Argentina volverá a ser un país próspero y pujante. Para mostrar el compromiso del gobierno de avanzar en esta dirección, encomienda al Jefe de Gabinete, al Ministro de Economía y al Ministro del Interior a convocar a los gobernadores para que, como primer paso antes de firmar el mencionado Pacto de Mayo, firmen un preacuerdo y sancionen el proyecto de ley omnibus “Ley de Bases y Puntos de Partida para La Libertad de los Argentinos”, como un paquete de alivio fiscal para las provincias.

Entre los principios del mencionado Pacto de Mayo, el principio 6 determina el compromiso de las provincias de avanzar en la explotación de los recursos naturales del país; y el principio 10 refiere a la apertura de comercio internacional de manera que la Argentina vuelva a ser un protagonista del mercado global. De esta forma sostiene que “Argentina se convertirá en una potencia productiva agrícola, energética, comercial, marítima y tecnológica”.

2. Frecuencia de mención del cambio climático y el ambiente en las apertura de sesiones ordinarias del Congreso Nacional

Si bien en este Informe de Política hemos hecho foco en el período que se extiende entre 2022 y 2024, a la luz de la continuidad con el trabajo iniciado en el Informe nro. 4 que considera los años de 1992 a 2021, es posible afirmar que de 33 discursos, 9 intervenciones o el 27%, incluyen menciones específicas sobre el cambio climático (Tabla 1). Durante la gestión de Carlos Ménem solo hubo una mención en ocasión de la Presidencia de la COP de la CMNUCC en 1998; lo que se repitió durante la presidencia de Néstor Kirchner al alojar la COP10 en 2004. Así como Cristina Fernández no menciona el tema en ningún caso, Alberto Fernández es el primer presidente en referirse al cambio climático en todos sus discursos. Mauricio Macri lo incluye en sus primeros dos discursos de apertura de sesiones legislativas, lo que se relaciona con la firma del Acuerdo de París en 2016 y la presentación de una nueva Contribución Determinada a Nivel Nacional.

Tabla 1. Menciones del cambio climático en las sesiones de apertura de la Asamblea Legislativa (elaboración en base a Informe de Política nro. 4)

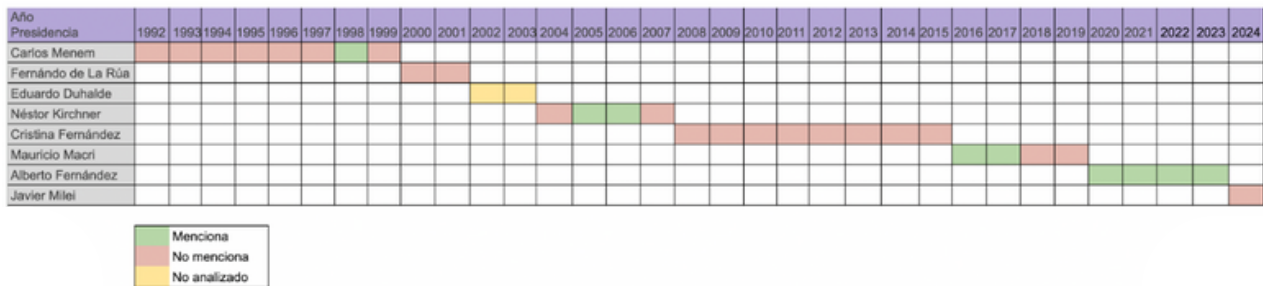
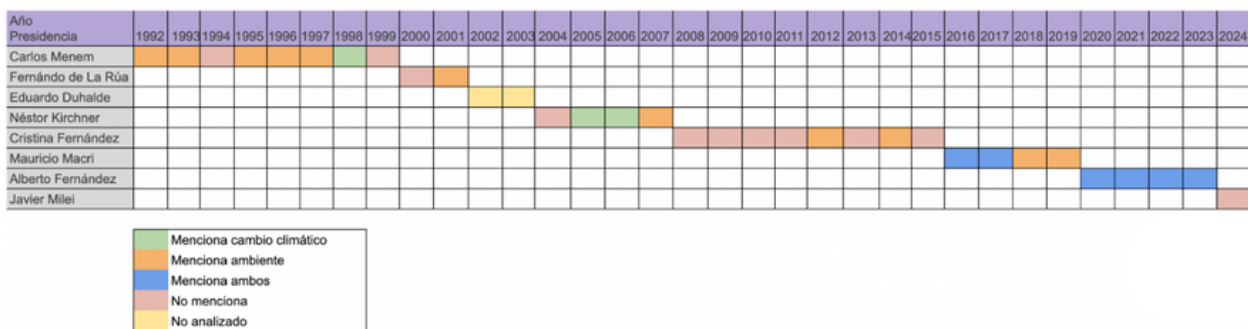


Tabla 2. Menciones del cambio climático y del ambiente en las sesiones de apertura de la Asamblea Legislativa (elaboración en base a Informe de Política nro. 4)



Tal como se afirmó en el Informe de Política nro. 4, la inclusión del cambio climático y del cuidado ambiental en la narrativa utilizada por los presidentes desde 1992 a la actualidad, ha sido dispar y con vaivenes, excluyendo la secuencia de discursos de Alberto Fernández que no sólo alude al cambio climático en todas sus intervenciones, sino que también al ambiente. Conforme a la Tabla 2, en tres ocasiones se repara sobre el cambio climático (Carlos Menem y Néstor Kirchner); en once ocasiones se menciona sólo el ambiente (Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Néstor Kirchner y Cristina Fernández); en once ocasiones no hay ninguna referencia (Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Néstor Kirchner, Cristina Fernández y Javier Milei) y sólo en 6 discursos, representando el 18%, se menciona ambos (Mauricio Macri y Alberto Fernández).

En un contexto ideológico neoliberal y de búsqueda de asociación con los países desarrollados y sus intereses, Carlos Menem, se pliega a los nuevos temas de agenda a nivel internacional, defendiendo la inclusión del ambiente como una política pública. En un tenor similar, Macri vincula

los temas del ambiente y del cambio climático con la necesidad de Argentina de asumir un rol más protagónico a nivel internacional, en su retórica de “reinsertar a Argentina en el mundo”.

Néstor Kirchner, parcialmente Cristina Fernández y Alberto Fernández, coincidieron en el compromiso del Estado con el desarrollo sustentable, el cuidado del ambiente y el cambio climático, incluyendo la mención a los principios de la CMNUCC y del Acuerdo de París.

3. Los dimensiones nacional e internacional del cambio climático en discursos presidenciales

Argentina 1.5°C ha venido abordando la dimensión discursiva como parte del Perfil Climático Argentino, no sólo en lo relativo a las palabras presidenciales en la apertura de sesiones de la Asamblea Legislativa, sino también en el debate general de Naciones Unidas. En este sentido, es relevante evaluar los puntos en común y las potenciales diferencias entre los discursos proferidos en un mismo año por los/as presidentes/as.

En el discurso de Alberto Fernández ante las Naciones Unidas de septiembre de 2022, se pueden reconocer elementos en común con el discurso pronunciado ante el Congreso de la Nación meses antes. Por un lado, la alusión a la cuestión energética y su vinculación con el cambio climático. El presidente reconoce la necesidad de disminuir la emisión de gases de efecto invernadero provenientes del sector energético, y en ese sentido hace referencia a la necesidad de generar energía limpia. Sin embargo, nuevamente aparece la contradicción con el discurso de transición energética, al hacer mención a que el país cuenta con la segunda reserva mundial de gas no convencional y la cuarta reserva mundial de petróleo no convencional. Por otro lado, al igual que en el Congreso de la Nación, Fernández reconoce la urgencia de actuar ante la crisis, y hace mención a los compromisos que el país ha asumido ante la CMNUCC. Asimismo, incluye la mención al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas para reforzar el pedido a los países desarrollados de proveer el apoyo comprometido a los países en desarrollo para hacer frente a la lucha contra el cambio climático y sus efectos adversos.

En cuanto a los discursos de 2023, Fernández vincula tanto en el discurso ante el Congreso como en el discurso ante la Asamblea General, las dificultades del sector agropecuario con eventos climáticos extremos como la sequía, inundaciones, granizo, entre otros. Este hecho evidencia una vinculación directa de cuestiones domésticas con la crisis climática. No obstante, esto fue más marcado en el discurso ante Naciones Unidas que ante el Congreso Nacional, ya que en el discurso doméstico sólo mencionó como causa de la situación del campo a “dificultades climáticas”, sin playearse.

En materia energética, las referencias en el discurso ante Asamblea fueron de carácter general y apuntando a la necesidad de contar con los recursos financieros para poder aprovechar los recursos energéticos del país. Esto se diferencia del plano nacional, donde Fernández le dedicó varios párrafos de su discurso a la importancia de la explotación de vaca muerta, del gasoducto Néstor Kirchner, y la explotación de minerales como el litio. Un punto a destacar, es que no hay vinculación establecida con las emisiones del sector ni con la necesidad de llevar a cabo la transición energética.

Por último, la referencia al cambio climático en ambos discursos fue en términos generales y con las alusiones clásicas a los compromisos del país ante la CMNUCC y al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Para ampliar respecto al análisis de los discursos proferidos en la Asamblea General, ver los Informes de Política nro. 1 y 12.

La tabla 3 muestra la tendencia mayor o menor hacia la política doméstica o externa de las menciones al cambio climático en los discursos presidenciales de apertura legislativa de 1992 a 2024, utilizando porcentajes estimativos, e incluyendo los principales temas o aspectos que constituyen el entorno de significado. Cabe notar que considerando los cuatro discursos de Fernández se nota un cambio de tendencia de mayor referencia al plano doméstico, valorado en el Informe nro. 4 como del 90%, a un balance.

Tabla 3. Menciones al cambio climático y temas asociados según su vinculación a la política doméstica y/o política exterior (elaboración en base a Informe de Política nro. 4)

Presidente/a	%	Política doméstica	%	Política exterior
Carlos Menem	50%	-Crea la Secretaría de Ambiente -Asigna presupuesto a ecología y medio ambiente -Preservación de recursos para generaciones futuras -Desafíos del nuevo Estado: preservación del medio ambiente -Manejo del Fuego, nuevas reservas de biosfera y parques nacionales, desertificación, contaminación y saneamiento de cuencas	50%	-Presidencia argentina COP4 CMNUCC, 1998 -Comercio exterior -Economía
Fernando De la Rúa	0%	-Sin mención al cambio climático	0%	-Sin mención al cambio climático
Nestor Kirchner	50%	-Cambio climático, protección del bosque nativo y el control de agua como ejes centrales de una política ambiental -Destaca el rol de las provincias y los municipios -Crea el Fondo Argentino de Carbono -Conflicto en el Río Uruguay	50%	-Presidencia argentina COP10, 2004 -Concepto de acreedores y deudores ambientales: demanda cumplimiento del Protocolo de Kioto -Conflicto en el Río Uruguay
Cristina Fernández	0%	-Sin mención al cambio climático	0%	-Sin mención al cambio climático
Mauricio Macri	20%	-Seguridad energética (energías renovables) -Impactos (sequías e inundaciones)	80%	-Ratificación del Acuerdo de París -Cambio climático como desafío global -Revisión de la primera NDC del país
Alberto Fernández	50%	-Financiamiento de infraestructura verde -Ley de bosques, humedales, envases. Sistema Nacional de Manejo del Fuego -Erradicación de basurales a cielo abierto -Ciudades sustentables -Producción agroecológica de alimentos -Sequía, eventos extremos -Plan nacional de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático -Transición energética -Transporte (electromovilidad) -Sistema de alerta temprana	50%	-CMNUCC y Acuerdo de París -Cooperación e integración regional -NDC y LTS -Financiamiento climático países desarrollados
Javier Milei	0%	-Sin mención al cambio climático	0%	-Sin mención al cambio climático

IDEAS CLAVES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

- Luego de cuatro intervenciones en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso Nacional de Alberto Fernandez incluyendo retórica referida al ambiente y al cambio climático, el discurso de Javier Milei supone un retroceso político-discursivo en un terreno que se consideraba conquistado.
- La diversificación temática que venían teniendo los discursos presidenciales ante la Asamblea Legislativa hasta 2023 mostraban un incremento en la madurez institucional argentina en materia climática, incluyendo instrumentos normativos, de planificación y la atribución de ciertos eventos al fenómeno del cambio climático, entre otros.
- La diversificación temática estuvo, hasta 2023, fortalecida por un creciente balance entre las menciones hacia políticas e instrumentos de mitigación, adaptación y financiamiento, tanto desde la política nacional como internacional.
- El incremento y mejora de las menciones discursivas es un reflejo de la profundización de la política climática, incluyendo la gobernanza, los instrumentos normativos, de planificación y las posiciones sostenidas por Argentina en la CMNUCC y en otros foros internacionales.
- El progreso de las políticas públicas climáticas y su incidencia en el plano discursivo, no quita que la retórica de la transición ecológica se haya visto contrabalanceada por la necesidad de profundizar la extracción de hidrocarburos y el rol del yacimiento Vaca Muerta en dicho proceso.
- Los actores claves interesados, organizaciones, academia, expertos, sector privado, otros actores gubernamentales, deberían mostrar que la política climática no puede ser objeto de retroceso institucional en un contexto de crisis climática. Cada año de política climática no alineada con la ciencia, es una oportunidad perdida para lograr los objetivos del Acuerdo de París, tanto como pérdidas económicas y no económicas inaceptables.

SOBRE LES AUTORES

Pilar Bueno Rubial es Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Investigadora de CONICET. Docente e investigadora en la Universidad Nacional de Rosario, docente en la Universidad Nacional de la Plata, en FLACSO y en otras universidades del país. Dirige Argentina 1.5°C.

Christopher Kiessling es Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Coordinador de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Blas Pascal. Becario Postdoctoral CONICET Universidad Católica de Córdoba. Docente e investigador en la Universidad Blas Pascal y en la Universidad Católica de Córdoba. Miembro de Argentina 1.5°C.

Marlene Diedrich es Abogada (UCA) con formación en Derecho Ambiental y doctoranda en Derecho en la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Pontificia Universidad Católica Argentina (PUCA) y Universidad Abierta Interamericana (UAI). Miembro de Argentina 1.5°C.

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

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 progresividad 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/>