



Mayo 2021

## Informe de Política N°4

### 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 1992 a 2021. Para ello se realiza, en una primera instancia, un relevamiento interpretativo del abordaje del cambio climático, considerando la evolución de la importancia del tema en cada una de las Presidencias argentinas y la forma de definir al cambio climático. En una segunda instancia, se analiza la percepción del cambio climático en relación a la política doméstica o a la política exterior argentina (PEA). Los resultados del análisis demuestran que lo ambiental es tenido en cuenta en gran parte de los discursos, pero el abordaje del cambio climático de manera específica ha evolucionado con los años, siendo dispar y sujeto a los vaivenes domésticos y sistémicos del país.

Palabras claves: cambio climático - discursos presidenciales - Congreso - ambiente

# El abordaje del cambio climático en los discursos presidenciales de apertura de sesiones anuales en el Congreso argentino (1992-2021)

María Noel Dussort y María Luz Falivene Fernández

## Introducción

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 1992 a 2021, para realizar un relevamiento interpretativo del abordaje del cambio climático. En este sentido, se analizaron los discursos presidenciales de Carlos Saúl Menem (1992 a 1999); Fernando De la Rúa (2000 y 2001); Néstor Kirchner (2004 a 2007); Cristina Fernández (2008 a 2015); Mauricio Macri (2016 a 2019) y Alberto Fernández (2020 y 2021). Es importante mencionar que los discursos presidenciales de 2002 y 2003 fueron eximidos del presente análisis, debido a la ausencia explícita del tema por la crisis económica, política y social que atravesó el país durante esos años. La razón por la cual se escogieron estos discursos se debe al hecho de que el jefe de gobierno de turno resume en su alocución el abordaje de política doméstica y exterior más relevante del año transcurrido y las proyecciones para el año que inicia.

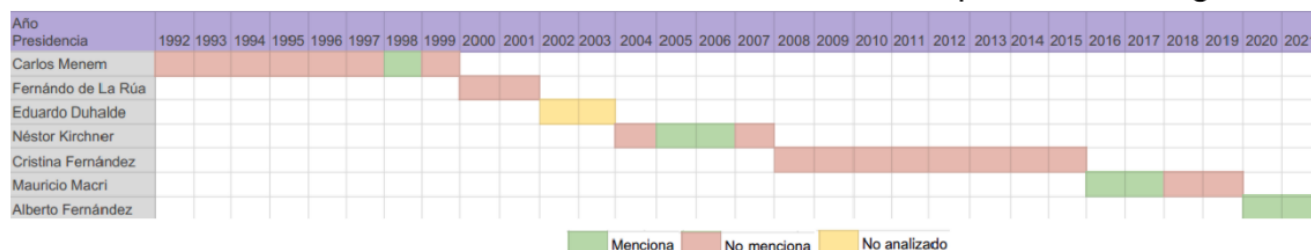
El informe se encuentra dividido en dos secciones y las conclusiones. En la primera sección, se considera la evolución de la importancia del tema en cada una de las presidencias argentinas, marcando rupturas y continuidades. Asimismo, se tuvo en cuenta la forma de definir al cambio climático por cada Presidencia. En el segundo apartado, se analiza la percepción del cambio climático en relación a la política doméstica o a la política exterior argentina (PEA), intentando establecer una determinación de una frente a la otra o bien, una retroalimentación entre ambas.

### 1. El cambio climático en los discursos presidenciales: la frecuencia de las menciones y el espectro de significación

En el período abordado desde 1992 a 2021 se observa la mención al cambio climático en los discursos de inicio de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina de Carlos Menem, Néstor Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández. Particularizando, Menem alude a dicha temática de forma concreta en 1998 al considerar la Presidencia argentina en la COP4 de la CMNUCC. Néstor Kirchner nombró al cambio climático de forma explícita en sus discursos de 2005 y 2006, mientras que su sucesora en el cargo, Cristina Fernández, omitió la cuestión en la totalidad de sus discursos en los dos períodos de gobierno. Finalmente, Mauricio Macri aludió al cambio climático en los discursos de 2016 y 2017 y en el caso de Alberto Fernández, la cuestión estuvo presente tanto en su primer como segundo discurso.

De todas formas, interesa recalcar que la temática ambiental es tenida en cuenta en gran parte de los discursos, aún cuando no haya sido abordado el cambio climático. Ejemplo de ello es la forma en la cual Menem en 1992 afirmó que las nuevas funciones estatales eran la "preservación del medio ambiente y el castigo del delito ecológico".

### Gráfico 1: Menciones del cambio climático en sesiones de apertura del Congreso



Fuente: elaboración propia

En su discurso de 1995, Menem señaló que con la creación de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente se impulsarían “las políticas de preservación ecológica desde la concepción del desarrollo sustentable”. Finalmente, en 1997 reconoció a la protección del medio ambiente como uno de “los desafíos del nuevo Estado”.

En su breve gestión presidencial, Fernando De la Rúa remarcó en su discurso del año 2001 que el nuevo milenio nos encontraba frente a un mundo en cambio donde se afianzan los procesos de globalización e interdependencia que planteaban tanto oportunidades como desafíos, exigiendo acciones en áreas como el medio ambiente.

Por su parte, Néstor Kirchner en el discurso de 2005 expresó que el cambio climático, la protección de los bosques nativos y el control del agua tenían que ser los ejes principales de una política de Estado en materia ambiental, junto a las provincias y los municipios. Y en 2007, volvió a recalcar: “el compromiso de convertir el desarrollo sustentable y el cuidado del ambiente en una verdadera política de Estado, incorporando definitivamente la dimensión ambiental a las acciones de gobierno, a todos los niveles de gobierno”.

En cuanto a Cristina Fernández, se menciona que exclusivamente en el discurso de 2012 la presidenta hizo 3 menciones sobre el cuidado del ambiente y el impacto ambiental, siempre vinculado a la política doméstica, y más específicamente a la seguridad social y humana. En dicho discurso expuso la vinculación directa entre ambiente y producción agropecuaria, en particular con la soja. Asimismo, la presidenta hizo una defensa a la minería como fuente de trabajo, pero exigiendo el respeto de los cánones ambientales a las empresas. Interesa resaltar que la presidenta realizó un uso peculiar del concepto medio ambiente, considerándolo “algo elegante o snob”.

Al respecto, Cristina Fernández acentuó: “Porque cuando uno construye cloacas, cuando hace plantas de tratamiento de líquidos cloacales, cuando da agua potable, cuando comienza a sanear el Riachuelo, está haciendo obras del medio ambiente, de medio ambiente para la gente viva, la de dos patas, que es muy loable cuidar la fauna y la flora, pero primero hay que cuidar a la especie humana, que tenga trabajo, que tenga agua, que tenga casa sinceramente”.

Ahora bien, durante el gobierno de Mauricio Macri, en sus discursos el cambio climático se situó como una agenda a través de la cual el país podría vincularse con el mundo y, al mismo tiempo, jugar un rol protagónico en los debates internacionales. En el caso de Alberto Fernández, se puede observar que, en su discurso del 2020, el tema climático y ambiental fue incorporado en una nueva narrativa de desarrollo del país, aludiendo a la búsqueda de un “equilibrio económico, social, ecológico y federal”. En cuanto al discurso de 2021, el presidente expresó un compromiso absoluto con los principios establecidos en el Acuerdo de París aludiendo que “el desarrollo del futuro será verde o no va a ser”.

En resumen, podemos afirmar que 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 ha estado sujeta a los vaivenes domésticos y sistémicos del país. En este sentido, Menem, en sintonía con el optimismo neoliberal de la década de los noventa así como con la defensa de los nuevos temas de agenda a nivel internacional, defendió la inclusión del ambiente como una política del nuevo Estado. Cabe recordar que durante su gobierno se llevó a cabo la reforma de la Constitución Nacional del país, que tuvo como novedad el derecho a un ambiente sano en el artículo 41. De la Rúa, por su parte, adscribió a dicha concepción en los albores del siglo XXI, considerando que su gobierno estuvo atravesado por las negociaciones de la deuda con el Fondo Monetario Internacional y con el gobierno estadounidense. Mientras que Macri vinculó directamente el tema del cambio climático con el logro de un rol más protagónico del país a nivel internacional, dada la necesidad de “reinsertar a Argentina en el mundo” planteada en su agenda de gobierno.

Sin embargo, se advierte que Kirchner, de cierto modo Cristina Fernández y Alberto Fernández, coincidieron en el compromiso del Estado con el desarrollo sustentable, el cuidado del ambiente y el cambio climático. Diferenciando a Cristina Fernández quien más que aludir al desarrollo sustentable, vinculó la cuestión ambiental a la seguridad humana y laboral.

## 2. El cambio climático como parte de la narrativa de la política doméstica y de la política externa argentina

Tal como se ha explicado en el apartado precedente, la frecuencia del uso del concepto de cambio climático desde 1992 hasta la actualidad, en los discursos de apertura de sesiones ordinarias en el Congreso de los jefes de Estado de la Nación Argentina, demuestra algunos vaivenes en la importancia discursiva otorgada a la temática, independientemente del color político en el poder. En la presente sección, se realiza una interpretación de la forma en la que ha sido abordado el cambio climático en relación a la política doméstica o la política exterior en dichos discursos, con el objeto de conocer si hubo un mayor nexo con la primera o con la segunda. Asimismo, se considera el enunciado de principios relativos al cambio climático, lo cual podría establecerse como un indicio de la retroalimentación producida a través de la participación de Argentina en las negociaciones internacionales sobre la temática en cuestión.

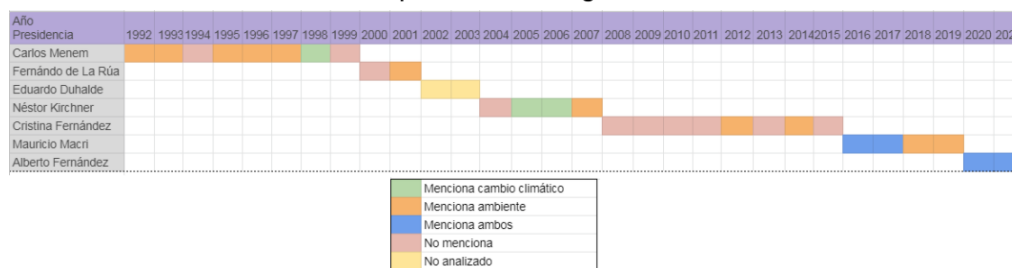
En el caso del presidente Carlos Menem, los temas ambientales aparecieron tanto vinculados a la política doméstica (institucional con la creación de la Secretaría y la asignación de presupuesto, así como respecto a planes específicos en diferentes materias) como a la política exterior (temas económicos y comercio exterior). De todas formas, el cambio climático figura ligado particularmente a la política exterior, en el marco de la Presidencia argentina de la 4° Conferencia de la CMNUCC en 1998. Es la primera y única vez que Menem se refirió concretamente al tema y entendió que con la organización de este evento el país asumió responsabilidad “en el tema del medio ambiente”, agregando que “el futuro del planeta pasa por este ámbito”.

Por su parte, en el caso de De la Rúa, no hay una construcción conceptual respecto al cambio climático sino que la referencia climática alude a la política de ciencia y tecnología, como de monitoreo. En este sentido, dicho presidente se refiere tanto a la política doméstica como externa y menciona los temas ambientales a nivel general como desafío de la política exterior argentina, pero también reconoce aspectos de la política nacional como educación, ciencia y tecnología.

Bajo la Presidencia de Nestor Kirchner, el cambio climático es interpretado como parte de la política doméstica y de la política externa. Durante los años 2005 y 2006, la vinculación del tema con la política exterior estuvo marcada por la celebración de la reunión del décimo período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC en Buenos Aires del año 2004, y por el contexto que atravesaba el país, vinculado a la reestructuración de la deuda externa. En este sentido, hace referencia a la existencia de acreedores y deudores ambientales, estos últimos principalmente en referencia a los países más industrializados.

De manera que el presidente Kirchner se posicionó sobre el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas (aunque evitó plantearlo con estas palabras), haciendo mención explícita al requerimiento de una reparación justa en el marco del cumplimiento del Protocolo de Kyoto, lo cual reconoció como un camino viable para el desarrollo ambientalmente sustentable. En este sentido, Kirchner expresó que el cambio climático, junto a la protección del bosque nativo y el control de agua, eran ejes principales de una política de Estado en materia ambiental, destacando el rol de las provincias y los municipios. Dicho posicionamiento siguió presente en el año 2006, donde se destacó nuevamente la exigencia del cumplimiento del compromiso de los países ricos para reconocer su responsabilidad y financiar acciones concretas, a fin de paliar las consecuencias del cambio climático.

**Gráfico 2:** Menciones del cambio climático y ambiente/ medioambiente en sesiones de apertura del Congreso



Fuente: elaboración propia

**Gráfico 3:** Menciones al cambio climático y temas asociados según su vinculación a la política doméstica y/o política exterior

Presidente/a	%	Política doméstica	%	Política exterior
Carlos Méнем	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, 1998
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	50%	-Presidencia argentina COP10, 2004 -Concepto de acreedores y deudores ambientales: demanda cumplimiento del Protocolo de Kioto
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	90%	-Financiamiento de infraestructura verde, ley de bosques, erradicación de basurales a cielo abierto, ciudades sustentables, producción agroecológica de alimentos apuntan en esa misma dirección.	10%	-Menciona compromiso con el Acuerdo de París

Fuente: elaboración propia

Asimismo, en este período la construcción del tema se afianzó aún más a nivel doméstico con la creación del Fondo Argentino de Carbono que, en palabras de Nestor Kirchner, convertía a Argentina en el “primer país en desarrollo en promover esta innovadora forma de mitigar los efectos del cambio de clima”. En términos de política exterior, aunque no se refirió de manera directa al cambio climático, es importante mencionar la controversia con Uruguay vinculada a la instalación de las pasteras en el margen del Río Uruguay, recurso compartido entre ambos Estados. De todas formas, interesa destacar que dicha controversia fue mencionada como parte de la temática ambiental en el discurso de apertura de sesiones ordinarias en el Congreso del 2006, mientras que en el año siguiente pasó a ser uno de los puntos más destacados por el presidente en el apartado de la política exterior.

En el caso de la presidenta Cristina Fernández, resulta difícil hacer una interpretación del tema en términos de política exterior o doméstica ya que, de los ocho discursos analizados para el periodo 2008-2015, no hubo mención específica al cambio climático.

Por otra parte, al analizar los discursos del presidente Mauricio Macri, se puede afirmar que la narrativa del cambio climático tuvo una mayor vinculación con la política exterior. Ello se encuentra en sintonía con la ratificación del Acuerdo de París en el 2016 y entender al fenómeno como un desafío global. También se encuentra a tono con el hecho de brindar prioridad a la revisión de la contribución argentina (NDC, por sus siglas en inglés) a la Convención, tal como se había afirmado en el momento de la adopción del Acuerdo y que se cumplió el 17 de noviembre de 2016.

La única vinculación del tema con la política doméstica fue en el discurso del 2017, aludiendo a lo realizado para “garantizar la seguridad energética y mitigar el impacto en el cambio climático”, y a la “obligación de reducir nuestro impacto en el cambio climático, cosa que muchos argentinos sufren en primera persona, con inundaciones y sequías”.

Finalmente, la agenda climática del presidente Alberto Fernández es interpretada en relación a la política doméstica. En el discurso del año 2020 plantea el cuestionamiento de cómo atender la agenda urgente del cambio climático con adecuadas herramientas de financiamiento de la infraestructura verde y, posteriormente, menciona a la mitigación y la adaptación del cambio climático junto a otros temas asociados: fortalecimiento en la implementación de la ley de bosques, el despliegue de un plan federal para la erradicación de basurales a cielo abierto, la implementación del plan de ciudades sustentables y el desarrollo de experiencias de producción agroecológica de alimentos.

Sin embargo, si se amplía la perspectiva hacia la agenda ambiental, se puede observar la correlación con la política exterior en varias oportunidades, focalizando en la región de América Latina. Tal es así que se destaca la mención al bloque del MERCOSUR, tanto en su primer como segundo discurso. Además, en el discurso del 2021, menciona a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), principalmente como un marco para la distribución de vacunas a un precio accesible, en el contexto de pandemia por COVID-19 que asola al mundo.

Respecto a los principios o elementos propios del régimen climático en sí, Alberto Fernández señaló algunos propios de la arena internacional tales como “la defensa de la paz y la seguridad internacionales, la solución pacífica de controversias, el apoyo al multilateralismo, el respeto al derecho internacional y a los derechos humanos, la equidad de género y la protección del medio ambiente”.

En base a lo expuesto, se puede afirmar que en los discursos de apertura de sesiones ordinarias del Congreso por los presidentes argentinos, se dio mayor intensidad al nexo con la política exterior, fundamentalmente considerando el protagonismo del país en las instancias multilaterales de negociación (como la CMNUCC) o instrumentos jurídicos internacionales, como el Protocolo de Kyoto o el Acuerdo de París. Es particularmente notorio en las palabras elegidas por Menem, Kirchner, Macri y en menor medida, Alberto Fernández. Por otra parte, cabe destacar que Kirchner fue el único presidente en posicionarse respecto del principio histórico de responsabilidades comunes pero diferenciadas, apelando directamente a los países ricos como deudores ambientales.

### Reflexiones finales

En base al análisis previamente realizado, se puede concluir que la inclusión del cambio climático en los discursos presidenciales de apertura de sesiones ordinarias en el Congreso de la Nación estuvo presente en todos los gobiernos que no estuvieron atravesados por un escenario de crisis interna. En otras palabras, tanto De la Rúa como Duhalde concentraron su discurso mayoritariamente en las problemáticas coyunturales del país. Asimismo, resalta el caso de Cristina Fernández en sus dos períodos de gobierno dado que el cambio climático estuvo ausente en los ocho discursos por ella brindados.

Por otro lado, se vislumbra una evolución discursiva entre los distintos gobiernos del país al comenzar tratando el tema como una cuestión exclusivamente ambiental para pasar a diferenciar al cambio climático como una temática de agenda en particular. Ello es producto del nexo establecido entre el tema, la política exterior de Argentina y la posición establecida en los foros de negociación internacional.

### IDEAS CLAVE

- De los 28 discursos analizados de presidentes argentinos en ocasión de la apertura de Sesiones Legislativas del Congreso Nacional, bajo 7 Presidencias, se observa que 4 presidentes hicieron explícita mención al cambio climático (Carlos Menem, Nestor Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández).
- Todos los presidentes se refirieron a la agenda ambiental en sus alocuciones, aunque no en todos sus discursos.
- La mayoría de los discursos realiza un vínculo entre el cambio climático como tema ambiental, dejando de lado otras dimensiones de gran relevancia como la energética, la cual es tratada como una temática no necesariamente vinculada.
- El cambio climático en los discursos de apertura de sesiones del Congreso Nacional estuvo más asociado con la política exterior, principalmente en espacios multilaterales de negociación, como la CMNUCC, o instrumentos jurídicos internacionales, como el Protocolo de Kyoto o el Acuerdo de París.
- En algunos momentos de grave crisis institucional el tema no figura. Presidentes como De la Rúa y Duhalde concentraron sus discursos mayoritariamente en las problemáticas coyunturales del país.
- Hay una tendencia a la emancipación discursiva del cambio climático en relación a la agenda ambiental.
- El cambio climático debe manifestarse discursivamente como un tema clave en la agenda de desarrollo de Argentina.
- Dada la urgencia climática y el contexto de pandemia de orígenes zoonótico y sus probadas vinculaciones con el cambio climático, todo presidente debería incluir al cambio climático en sus principales alocuciones nacionales e internacionales.

## SOBRE LAS AUTORAS

**María Noel Dussort** es Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Coordinadora del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario (UNR).

**María Luz Falivene Fernández** es Licenciada en Relaciones Internacionales (Siglo 21) maestranda en Economía y Derecho del cambio climático (FLACSO) especializándose en temas de adaptación. Co-fundadora y Directora de Investigación en Sustentabilidad Sin Fronteras, Ex Directora Ejecutiva de Fundación TierraVida y Global Shaper. Actualmente es asesora técnica en adaptación de la Dirección Nacional de Cambio Climático del MAyDS.

## 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.