



Diciembre 2020

## Informe de Política N°1

### Resumen

El objetivo del informe de políticas es analizar 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. A la luz del análisis, surge que la referencia al cambio climático estuvo vinculada al devenir de las negociaciones internacionales y que fue reconocido más como un tópico de política exterior que de naturaleza doméstica hasta tiempos recientes. La inclusión del tópico en los discursos argentinos no fue estable hasta 2016. Cabe notar que el principismo es un aspecto común de las menciones bajo los gobiernos de Néstor Kirchner, Cristina Fernández y Alberto Fernández, especialmente a través de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Se evidencia en Fernández y en Macri la continuidad en correlaciones como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y una perspectiva sobre lo colectivo de los esfuerzos para implementar el Acuerdo de París y no sólo de los países desarrollados, que fue un fuerte énfasis de las gestiones previas, durante la negociación del Acuerdo.

Palabras claves: CAMBIO CLIMÁTICO - DISCURSOS - ASAMBLEA GENERAL - ARGENTINA

## Discursos y cosmovisiones climáticas argentinas en la Asamblea General (1992 a 2020)

*María del Pilar Bueno, Joel González, Christopher Kiessling y Patricio Yamin*

### Introducción

Los discursos en el Debate General de las Naciones Unidas han sido ampliamente utilizados por la investigación académica como fuente de información acerca de las preferencias en política exterior de los gobiernos. Estos documentos presentan algunas características que los hacen particularmente útiles a la hora de identificar y comparar las posiciones que los Estados adoptan en la arena internacional, así como también los temas que plantean como prioritarios en sus políticas. Por un lado, el Debate General tiene lugar todos los años durante el mes de septiembre en Nueva York para el inicio de las sesiones de la Asamblea General. Esto permite observar la evolución en el tiempo de los distintos gobiernos y sus posicionamientos, siendo además posible compararlos en tanto realizan sus presentaciones en un lapso de tiempo acotado. Por el otro, los encargados de presentar los discursos son las máximas autoridades en términos de política exterior de cada uno de los Estados, incluyendo Jefes de Estado y de Gobierno y Ministros de Relaciones Exteriores. En este sentido, es posible asumir que la posición que los oradores expresan es la de los Estados que representan.

En este marco, el objetivo del presente informe de políticas es analizar 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. Para ello, en la primera sección se identifican las menciones sobre el tema poniéndolas a la luz de su evolución en los discursos regionales y globales. En la segunda parte, se da cuenta de las cosmovisiones climáticas expresadas por las mandatarias, los mandatarios y representantes de Argentina, tanto como, las correlaciones principales presentes en sus discursos.

### 1. Cambio climático en los discursos de Argentina en la Asamblea General

Un primer punto que se puede observar es que la presencia de la cuestión climática en el Debate General presenta un punto de quiebre en el año 2007 cuando el tema se incorpora de forma clara, pasando de estar presente en menos de un 25% de los discursos en 2006 a más de un 80% en el año siguiente. Esto se evidencia en el Gráfico 1. Cabe mencionar que durante la primera etapa, comprendida entre 1992 y 2006, gran parte de las menciones corresponden a países de Oceanía, en donde el porcentaje de Estados que hicieron referencia a la cuestión climática en ningún año fue inferior al 50%.

En líneas generales, los países de América Latina responden a patrones similares: en el año 2007 el cambio climático aparece en casi la totalidad de los discursos, siendo las excepciones las presentaciones de Nicaragua, Panamá y Venezuela. Esa inclusión de la cuestión climática en los discursos en el Debate General se afianza a partir de dicho año, incluyendo algunos países que hicieron menciones al cambio climático en todos los años, tales como México o Suriname. Las menciones a la cuestión climática pueden observarse en el Gráfico 2, en donde se incluyen los países de América Latina en el período comprendido entre 1992 y 2020.

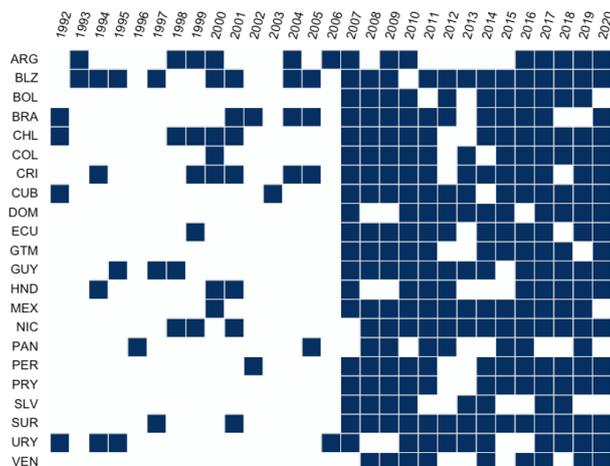
El caso de Argentina, por su parte, presenta algunas particularidades. Se observa que la inclusión del cambio climático ha presentado un patrón más errático en sus inclusiones y de hecho puede señalarse que ha sido más frecuente en la etapa previa a 2007, durante la cual el tema tenía un lugar más marginal en la agenda internacional. Durante el gobierno de Carlos Menem, comprendido en esta primera etapa, se realizaron tres menciones expresas a la cuestión climática, siendo la más extensa la de 1998 por el canciller Guido Di Tella en donde se hace referencia al hecho de que Argentina sería la Sede de la COP 4, a celebrarse en noviembre de dicho año en Buenos Aires. En esta primera etapa, Argentina se compara favorablemente con el resto de los países de la región y con la media global, en tanto muestra una mayor presencia del tema en sus discursos en el marco de la Asamblea General.

Por el contrario, en la etapa posterior a 2007, Argentina presenta una menor cantidad de menciones, de modo inverso al comportamiento general y regional. En este sentido, se resalta la ausencia de menciones entre 2011 y 2015, lo que resulta particularmente llamativo siendo este último el año de la COP 21 en París. Luego de este momento, las menciones vuelven a aparecer en los discursos presentados en la Asamblea General y se mantienen tanto en los cuatro años de presidencia de Mauricio Macri como en el primer año de la presidencia de Alberto Fernández.

Gráfico 1: Discursos que incluyen menciones al Cambio Climático (%)  
Todos los países



Gráfico 2: Menciones a Cambio Climático en Asamblea General



## 2. Cosmovisiones climáticas expresadas por los mandatarios en Asamblea General

El presente segmento pretende desentrañar las distintas cosmovisiones climáticas construidas por los distintos mandatarios argentinos ante la Asamblea General de ONU, visibilizadas mediante sus discursos. Para ello se observa en las distintas Presidencias la mención de los principios ambientales y climáticos, la construcción del discurso en torno a la brecha norte-sur, la visión del cambio climático como problemática de la agenda exterior y doméstica de Argentina; y otras correlaciones discursivas transversales.

Las décadas de desarrollo de las problemáticas ambientales en el ámbito internacional dieron pie al nacimiento de principios con un gran calado en el desarrollo de la temática. Algunos de ellos, como el Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (PRCD), tienen un impacto considerable en el ámbito climático desde la adopción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992. En este sentido, y dado el recorte temporal de este informe, en los discursos del presidente Carlos Menem y del canciller Guido Di Tella hay una escasa mención de los principios ambientales o climáticos. Se observa cierto hincapié en algunos de los principios de la Conferencia de Estocolmo (1972), por ejemplo la importancia de estabilizar los precios de las materias primas como elemento de relevancia, así como la referencia al desarrollo sustentable referido al esfuerzo cooperativo para frenar el deterioro de la capa de ozono.

Por su parte, Néstor Kirchner situado en una mirada desde el sur, menciona explícitamente principios como la equidad, el PRCD, la erradicación de la pobreza, la prioridad de la situación de los países en desarrollo, la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y al desarrollo sostenible. Esta correlación de principios da cuenta de una construcción de los temas ambientales y del cambio climático desde la perspectiva de los derechos humanos y sociales de acceso al agua potable y los servicios sanitarios en un contexto de avanzar sobre las desigualdades como marco de la cosmovisión presidencial. Desde una cosmovisión semejante ligada a la lucha contra la pobreza, Cristina Fernández alude a nociones como justicia y equidad en el contexto de las responsabilidades históricas de las naciones desarrolladas y de derecho al desarrollo económico de los países en desarrollo al tiempo que se replanteen las metas globales a nivel climático en vísperas a las negociaciones, primero, de Copenhague (COP15) y luego, de Cancún (COP16) en la CMNUCC.

Así como en Néstor Kirchner y Cristina Fernández se evidencia una fuerte construcción desde la equidad, las responsabilidades y la justicia, Mauricio Macri da cuenta en todos sus discursos en AGNU del cambio climático como prioridad de su gobierno, pero los principios asociados cambian hacia el principio intergeneracional, el desarrollo sostenible y, en dicho contexto, la relación entre el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Comparte con sus antecesores la fe en el multilateralismo como modo de resolver los dilemas globales y lo que llama “el desafío más importante, más grande de la humanidad” y la relación del tema con la erradicación de la pobreza, a pesar de las diferencias que pueden trazarse con las gestiones previas respecto a cómo abordar dicho desafío.

Alberto Fernández, en un contexto de pandemia por la COVID-19 que moldea la estructura de su intervención, vuelve a la retórica del PRCD para hacer referencia a los compromisos de financiamiento, tecnología y construcción de capacidades de los países desarrollados. A su vez, alude al principio de la transición justa, presente en el Acuerdo de París, entendido como gradualidad en el “esfuerzo de la productividad y competitividad de la economía”, así como al desarrollo integral y sostenible.

En cuanto a cómo la brecha Norte-Sur ha tenido -o no- calado en las cosmovisiones climáticas de los mandatarios, cabe mencionar que, en un primer momento, en la gestión de Carlos Menem, las preocupaciones ambientales de Argentina aparecían ligadas a los subsidios a la producción y al comercio exterior.

En este sentido se reclamaba una apertura de las economías más poderosas al ingreso de los productos agropecuarios. Sin embargo, no hay una construcción del tema desde la brecha Norte-Sur en el caso de Menem. Es similar la situación de Mauricio Macri, cuyos discursos enfatizan el tema, en particular, desde el apoyo al Acuerdo de París como instrumento y al rol de la “sociedad internacional” sin distinciones.

Mucho más explícito a este respecto, Néstor Kirchner promueve una clara referencia a la brecha norte-sur climática, sobretodo en sus últimos 2 años de mandato, en comparación con el discurso de 2004. En este sentido, la construcción presidencial, no sólo del cambio climático sino de la cuestión ambiental en general, se vincula a la idea de que los países en desarrollo son los principales afectados por las dinámicas de producción global. Establece una fuerte vinculación entre subdesarrollo y la degradación ambiental. En este sentido, muestra una visión situada desde el Sur que reclama mayor acción y compromiso por parte de los países del Norte. Argentina ubica su reclamo conjuntamente con los países del sur en desarrollo. Al respecto se pueden rescatar una serie de ideas: el “inaceptable desplazamiento de las actividades contaminantes hacia los países en desarrollo”, que “los países más industrializados han usufructuado un verdadero subsidio ambiental del resto de países” y, que los países del sur constituyen una “verdadera reserva ecológica mundial”.

Por su parte, Cristina Fernández, en sus discursos de 2009 y 2010 es particularmente enfática respecto a que no se había alcanzado un acuerdo internacional en materia climática en la medida que las naciones con mayor responsabilidad en emisiones de gases de efecto invernadero y de provisión de financiamiento a los países en desarrollo no habían cumplido con dicho cometido. Asimismo, reconoce que el cambio climático es uno de los tres temas más mencionados por los mandatarios en la AGNU en 2010 y que los países en desarrollo debían fijar una posición y contar sus propias experiencias. Tal como en su antecesor, se emplean frases como “No es justo que los países en desarrollo, que a duras penas con su crecimiento económico han podido superar niveles de pobreza y brecha social, sean precisamente los que tengan que hacerse cargo del pasivo ambiental que históricamente es producto de los países desarrollados”. Con lo cual, la correlación principal en la diferenciación entre países desarrollados (responsabilidades históricas) y en desarrollo (derecho al desarrollo económico) radica en “establecer también metas y objetivos que sean viables y que sean congruentes con la necesidad de que siga creciendo la economía”.

El discurso de Alberto Fernández busca un camino intermedio en la medida que reconoce las responsabilidades diferenciadas de los países desarrollados en la provisión de apoyo para avanzar las agendas ambientales; pero al mismo tiempo afirma que las soluciones frente al cambio climático requieren un “compromiso colectivo para lograr la pronta y efectiva implementación del Acuerdo de París”. Con lo cual, podría interpretarse que la acción climática no recae exclusivamente en un solo conjunto de actores.

Dado que el cambio climático, como tema de agenda, presenta características que están eminentemente ligadas al plano internacional de las negociaciones, pero también de la agenda doméstica dadas las acciones de mitigación y de adaptación; como parte de la cosmovisión de las gestiones, buscamos indicios en los discursos ante la AGNU respecto al hincapié sobre uno u otro aspecto.

El gobierno de Carlos Menem es contemporáneo al despegue del cambio climático en la agenda internacional, impulsado por la Cumbre de Río del 92 y la CMNUCC. En este sentido, resulta relevante resaltar en sus primeros discursos ante la AG el reconocimiento de la jerarquía de la problemática en la agenda internacional. Posteriormente, en sus discursos cercanos al final del mandato el discurso es atravesado por el rol de Argentina como sede de la cuarta Conferencia de las Partes de la CMNUCC en 1998 (COP4). Es de destacar que en el discurso dado en dicho año, el deterioro ambiental aparece como una cuestión que demanda medidas y compromisos concretos de forma urgente. En todos los casos, menos en 1996, las cuestiones ambientales, en general, y el cambio climático, en particular, están referidos como parte de la política exterior argentina (PEA) y las relaciones bilaterales, regionales y multilaterales. En 1996 la excepción se encuentra con relación a los riesgos derivados del deterioro de la capa de ozono y allí se mencionan acciones concretas en la Patagonia argentina.

Esta visión más cercana a la PEA que a la política y vivencia doméstica, se reproduce en los discursos de Néstor Kirchner, cuyas referencias al cambio climático aparecen mayormente vinculadas a la política exterior. De este modo, se expresa que la naturaleza del problema es de escala planetaria y se requiere de la acción de todos los países del mundo, especialmente de los industrializados. En este sentido, el discurso de la administración confía en el multilateralismo y en la cooperación internacional como elementos centrales para lidiar con este reto.

Tal como había sucedido con Carlos Menem, Néstor Kirchner realiza menciones a la COP de Buenos Aires (COP8) desarrollada en el año 2004, para la cual se expresa confianza en empujar particularmente las cuestiones vinculadas a la adaptación climática, lo cual es notable como posición argentina y marca un precedente en el marco de las negociaciones de la CMNUCC.

Como sus antecesores, en los discursos de Cristina Fernández las menciones al cambio climático aluden exclusivamente a la PEA y específicamente a la CMNUCC y la necesidad de lograr un acuerdo en dicho marco dadas las negociaciones del Acuerdo de Copenhague y luego de Cancún tras el fracaso de dicho Acuerdo. La concertación climática podría interpretarse en estos discursos como un posible freno o, al menos, un trade-off en términos del desarrollo económico y social a nivel nacional, lo que evidencia cierto recelo respecto a los eventuales resultados más que un sentido de oportunidad. A su vez, cabe destacar que la presidenta realiza sus referencias posicionada desde un actor del Sur Global, sin aludir al impacto específico en Argentina del cambio climático.

## IDEAS CLAVE

- Se celebra la inclusión del cambio climático en los discursos argentinos en la apertura de sesiones de Asamblea General con estabilidad desde 2016 y se considera que en el futuro es un tema insoslayable.
- La referencia a principios es un componente clave de la política climática externa de Argentina, incluyendo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y la equidad. Esto no disuelve las responsabilidades argentinas ni las disipa.
- Se considera propicio incluir entre los principios a la justicia climática, presente en el Acuerdo de París y su vinculación con la transición justa de las fuerzas laborales.
- La impronta discursiva argentina en materia climática desde el Sur Global favorece retomar desafíos de desarrollo, a nivel financiero y la prioridad de la adaptación al cambio climático.
- El Acuerdo de París debe figurar en su relación con la Convención, a la cual implementa.
- El cambio climático correlaciona con otros temas de la agenda ambiental como política de desarrollo, incluyendo los ODS, la biodiversidad, el ozono y los recursos hídricos, entre otros.

Los discursos de Mauricio Macri rompen con la continuidad en las referencias exclusivas desde la PEA en la medida que en 2016 alude a que “En Argentina, estamos haciendo una apuesta ambiciosa - en materia de energías renovables – para desarrollar nuestro potencial...” al referir a la firma y ratificación del Acuerdo de París. A su vez, en 2017 la vicepresidenta Michetti y en 2018 Macri plantean el compromiso argentino con el Acuerdo de París y su implementación, lo cual puede interpretarse desde una naturaleza nacional-internacional. En esta misma línea, en 2019 hay explícitas referencias a la estrategia de largo plazo de bajas emisiones y a la neutralidad carbónica hacia 2050 que responden al artículo 4 del Acuerdo de París y a cómo Argentina se posiciona frente a lo que llama “emergencia”. Este mismo espíritu nacional-internacional del discurso climático puede rastrearse en Alberto Fernández, quien alude al Acuerdo de París pero también al compromiso argentino con la agenda ambiental y climática, en particular, la transición justa de las fuerzas laborales.

Finalmente, cabe notar que, además de las correlaciones mencionadas, los representantes han incluido otros temas de la agenda ambiental y política en el contexto de la referencia al cambio climático. Resaltan la cuestión del ozono y la protección de la atmósfera con Carlos Menem; el Tratado Antártico y el Protocolo de Madrid en los discursos de Néstor Kirchner; la contaminación y los pasivos ambientales con Cristina Fernández y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como los desafíos del sector energético de la mano de Mauricio Macri. En el caso de Alberto Fernández, las correlaciones se amplían incluyendo a los ODS, la pandemia y otros temas ambientales, puesto que enlaza incendios, inundaciones y veneno.

## Reflexiones finales

El presente informe permite observar aspectos estructurales y coyunturales de los discursos pronunciados por las mandatarias, los mandatarios o representantes de Argentina en sus discursos de apertura de sesiones de Asamblea General de ONU. Del mismo se pueden extraer una serie de conclusiones consonantes con el perfil que cada uno dio a la PEA y a la relevancia que el cambio climático revistió en su agenda, en el contexto internacional imperante en cada momento.

En este sentido, los discursos de Carlos Menem se dieron en el contexto de despegue del cambio climático como problemática de la agenda global, momento en el cual, si bien los principios climáticos comenzaron a aparecer en los discursos, no encontraron el arraigo que tendrían en años posteriores.

No obstante, la contemporaneidad de su período con dos de los grandes hitos del entramado climático internacional (CMNUCC en 1992 y Protocolo de Kioto 1997) supusieron una buena oportunidad de mostrar compromiso con una agenda climática en pleno crecimiento, incluyendo ser anfitriones de Conferencias de las Partes, en la materialización de una política de alto perfil dentro del régimen internacional en la materia.

Los discursos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández continuaron apostando al multilateralismo como el espacio de debate climático. No obstante, los costos y las cargas de la responsabilidad se asentaron en las discusiones internacionales con el fracaso del Protocolo de Kioto. En este sentido, ambos mandatarios se situaron discursivamente como actores del Sur y se expresaron en torno al necesario incremento de ambición de los países desarrollados, a la vez que mostraron preocupación por el impacto que podía tener la negociación climática sobre el crecimiento de los países en desarrollo.

Por su parte, la gestión de Mauricio Macri desarmó el marco discursivo de la brecha Norte-Sur climática y renovó la confianza en el proceso negociador internacional donde todos tienen que hacer su parte. El cambio climático, ya consolidado en la agenda como una de las grandes problemáticas globales, apareció como una ventana de oportunidad para mostrar el compromiso del país. Muestra de esto supone el tratamiento de la temática desde una naturaleza nacional-internacional y la alusión a las acciones desarrolladas en el plano nacional.

Alberto Fernández, procura unir brechas en un particular contexto pandémico, dando cuenta de la vinculación entre desarrollo sostenible, cambio climático, empleo y transición justa, sin renunciar a los principios de la Convención, en el entendido de que todos estos dilemas requieren del “compromiso colectivo”.



## SOBRE LOS AUTORES

**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.

**Joel González** es Licenciado y doctorando en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Becario Doctoral de CONICET. Docente e investigador en la Universidad Nacional de Rosario.

**Christopher Kurt Kiessling** es Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Becario Postdoctoral CONICET-Universidad Católica de Córdoba. Docente e investigador en la Universidad Católica de Córdoba.

**Patricio Yamin** es Magíster en Relaciones Internacionales (Institut Barcelona d'Estudis Internacionals) y doctorando en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato Di Tella). Docente en la Universidad de San Andrés.

## 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 argentino 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 las políticas nacionales y subnacionales del país.