

OCTUBRE 2020

Ambiente y estrategia de desarrollo nacional

Por Marcia Levaggi

Ministra de la Dirección de Organismos Internacionales (MRECIC)

Entre los posibles escenarios globales post pandemia se destaca uno con creciente importancia de las cuestiones ambientales en un contexto de degradación¹. Esta tendencia, impulsada por la presión de la opinión pública sobre gobiernos y empresas, se acentúa con la pandemia debido a su origen zoonótico y la interrelación entre la salud humana y la de los ecosistemas. No es un proceso lineal, pero la tendencia es visible.

En este escenario se incrementan las exigencias de respeto al ambiente. El objetivo de “reconstruir mejor”, de manera más sustentable, aparece en las declaraciones y resoluciones de la mayoría de los organismos multilaterales en relación a los planes de reconstrucción económica post pandemia.

Siendo la cuestión ambiental inherente al desarrollo sustentable, su abordaje demanda planificación a largo plazo e involucramiento de todos los sectores de la economía, sector privado y sociedad civil. Abarca desde la manera en que producimos, pasando por la manera en que organizamos nuestras ciudades y nuestro espacio, el transporte, la construcción de vivienda e infraestructura, la producción de energía y alimentos.

I. El escenario descrito se afirma en procesos en el marco de acuerdos multilaterales ambientales de los que la Argentina es parte y en las estrategias, planes y medidas que los socios comerciales de la Argentina están adoptando en línea con los objetivos de esos procesos. Este escenario plantea desafíos y oportunidades para la Argentina. Aun dejando la cuestión ambiental de lado, el interés comercial nacional demanda tener en cuenta estas tendencias.

* Aporte de la Ministra de la Dirección de Organismos Internacionales (MRECIC), Marcia Levaggi, al panel “Medio ambiente y estrategias de desarrollo nacional” del Seminario Anual CARI 42: Estrategia global de la Argentina en tiempos inciertos.

Acuerdo de París

Desde la entrada en vigor del Acuerdo de París (AP) en 2016, toda estrategia de desarrollo debería ser de **bajas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), resiliente al cambio climático y alineada con los objetivos del AP de mantener la temperatura global muy por debajo de los 2 grados centígrados, alcanzar el pico de emisiones lo antes posible y la neutralidad de emisiones netas en la segunda mitad del siglo**. Los flujos financieros deberían alinearse además hacia estos objetivos².

El AP incluye en su preámbulo el concepto de “transición justa” de la fuerza laboral. Este concepto se relaciona con procesos graduales de transición, que prevean inversión en la capacitación de aquellas personas que deberán readaptar sus habilidades en una economía de bajas emisiones y creación de empleo de calidad en los nuevos sectores.

El AP establece ciclos de 5 años para ir profundizando los cambios que demanda el cumplimiento de sus objetivos, basados en el conocimiento científico y el análisis periódico del progreso en pos de esos objetivos.

Entre 2020 y 2021 los Estados Parte del AP presentarán:

- Una nueva ronda de contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC por sus siglas en inglés) con sus planes para alcanzar los objetivos del AP, procurando abarcar las emisiones de GEI de todos los sectores de su economía³. Según ClimateWatch, a la fecha, 14 Partes representativas del 3,8 % de las emisiones globales han comunicado una nueva NDC.
- Estrategias de desarrollo de bajas emisiones (LTS según sus siglas en inglés) orientadas a mostrar la trayectoria esperada de sus emisiones hacia, eventualmente, la neutralidad de emisiones en la segunda mitad del siglo⁴. Diecinueve Partes han presentado sus LTS, lo que representaría el 26,5 % de las emisiones globales. Diecisiete Partes entre esas diecinueve tienen además un objetivo de neutralidad de emisiones.

Convenio de Diversidad Biológica

En el ámbito del Convenio de Diversidad Biológica (CBD) se está negociando un **Marco Global de Biodiversidad** para el **periodo posterior a 2020**. A través de este proceso se procura acordar metas globales de

conservación, uso sustentable y participación en los beneficios que brinda la biodiversidad, los objetivos de la CBD, e indicadores para medir el progreso hacia esas metas. **Está en discusión una meta general de un 30 % de conservación de la biodiversidad global a 2030.**

De acuerdo con el Informe de IPBES 2019, los lazos entre biodiversidad y salud humana son estrechos y de crítica importancia. La naturaleza es fuente y sumidero de emisiones de GEI y contribuye a la adaptación al cambio climático. La naturaleza es origen de la mayoría de las enfermedades infecciosas pero también fuente de medicinas y antibióticos para sus tratamientos.

La próxima Conferencia de las Partes de la CBD tendrá lugar en mayo de 2021 en Kunming, posicionando a China como un actor relevante en este proceso.

Unión Europea

El Pacto Verde Europeo es un marco muy ambicioso de reconstrucción de la Europa post pandemia con altas exigencias de sustentabilidad. El 37 % del plan de recuperación NextGenerationEU, de un total de €750 billones y que recaudará un 30 % de bonos verdes, se asigna directamente a financiar el Pacto Verde. **Propone que Europa sea el primer continente carbono neutral antes de 2050 e**

incrementar la meta de reducciones para el año 2030. **El Parlamento Europeo votó por una reducción de 60 % sobre las emisiones de GEI de 1990** (actualmente la meta es de 40 % de reducción) que aún debe ser aprobado por el Consejo de Ministros de la UE y será parte de la legislación sobre cambio climático que se tratará en 2021. El Pacto Verde promueve, entre otras políticas, la economía circular, la construcción y el diseño sustentable (una “nueva Bauhaus Europea”), el fortalecimiento del comercio de emisiones y un impuesto al carbono en frontera⁵. El paquete incluye un Fondo de Transición Justa con un capital inicial de €40 billones.

La implementación del Pacto Verde se basa en dos estrategias: la Estrategia de Biodiversidad y la Estrategia “de la granja a la mesa”. La primera persigue **proteger al menos 30 % del suelo y 30 % de los mares de Europa con objetivos jurídicamente vinculantes** de recuperación de la naturaleza; desbloquear €20 billones de euros anuales para la biodiversidad a través de diversas fuentes, incluidos los fondos de la UE y la financiación nacional y privada; posicionando a la UE como líder mundial frente a la crisis global de la biodiversidad.

La estrategia “de la granja a la mesa” comprende la reducción significativa del riesgo y el uso de los plaguicidas químicos, de los abonos y antibióticos; así como desarrollar técnicas agrícolas y pesqueras innovadoras que protejan las cosechas de plagas y enfermedades, promoviendo una economía circular de la producción al consumo. **Los productos alimenticios importados de terceros países deberán cumplir las normas de la UE en materia ambiental.**

La UE está probando una metodología de Huella Ambiental, aplicable a productos pero también a procesos y organizaciones. Los impactos al ambiente contemplados en la metodología abarcan el cambio climático, el uso del agua, el uso de la tierra, uso de recursos minerales, uso de recursos fósiles, entre otros. Se espera una propuesta legislativa en 2021.

China

En la Asamblea General de la ONU el Presidente Xi Jinping anunció que China alcanzará la **neutralidad en sus emisiones de GEI antes de 2060**, luego de alcanzar su pico de emisiones alrededor de 2030.

Un artículo publicado por Nature⁶ explora diversas propuestas de grupos de investigación que trabajan con el gobierno chino en su plan de

neutralidad. Según un modelo desarrollado en el Instituto de Energía, Ambiente y Economía de la Universidad de Tsinghua anticipa una **transición gradual durante la próxima década y media con una aceleración a partir de 2035**. A partir del pico de emisiones entre 2025-2030, la demanda total de energía comenzará a declinar hacia 2035. China atravesará una gran transformación en su sector energético, aumentando gradualmente el **porcentaje de energías no fósiles, incluyendo nuclear, en el total de la demanda energética de 15 % en 2020 hasta llegar 84 % en 2060, aplicando captura y secuestro de carbono y forestación para mitigar las emisiones restantes**. Con 65 % de la demanda energética abastecida por carbón y más de 200 plantas de carbón en construcción, la situación del sector constituye un desafío. Se aguardan detalles en el 14° Plan quinquenal de desarrollo 2021-2025 que se aprobará en marzo de 2021.

Un triunfo demócrata en los Estados Unidos posiblemente aumente la influencia de ese país y la UE sobre China en asuntos ambientales. La Presidenta von der Leyen en su discurso ante el parlamento europeo, dos días después de la última cumbre China-Europa, había destacado los intereses en

común con China en materia de cambio climático y la expectativa de que China “lidere con el ejemplo”.

Estados Unidos. Plataforma de campaña Biden-Harris: “Combatiendo la crisis climática y persiguiendo la justicia ambiental”

En línea con la idea de modelo económico transformador, la plataforma del Partido Demócrata de los Estados Unidos para la próxima elección presenta la reconstrucción post pandemia como una revolución en energía limpia, infraestructura resiliente, desarrollo y producción de tecnologías locales para enfrentar al cambio climático, movilizand o inversiones públicas y privadas para crear millones de puestos de trabajo y capacitación en esos sectores.

El Partido propone volver a ratificar el AP y **alcanzar emisiones de GEI netas cero a más tardar en 2050** estableciendo metas sectoriales en energía, transporte, construcción, edificios; uso de materiales de fabricación local y estándares nacionales “Buy Clean” y “Buy America”.

Sobresale la propuesta de aplicar una **tasa de ajuste al carbono en frontera a productos de países que no respeten sus compromisos bajo el AP** para no perjudicar la competitividad de

los productos locales. Asimismo, lograr que el **sector agrícola sea el primero en el mundo en alcanzar emisiones netas cero y la conservación del 30 % de su territorio terrestre y acuático antes de 2030.**

II. El escenario descrito, impulsado por los procesos multilaterales señalados y afirmado en políticas de mayor exigencia ambiental, alta asignación de recursos públicos y medidas de protección a la producción local, confronta al modo de producción de la Argentina con los estándares ambientales que surgen de estas tendencias.

Un ejemplo de impactos en ese sentido son los nuevos cuestionamientos a la ratificación del Acuerdo Mercosur-UE debido a la cuestión ambiental en el Amazonas brasileño⁷. Los medios dan cuenta de la preocupación de la agroindustria brasileña por el perjuicio que la degradación del Amazonas significa para la imagen de todo el sector, aunque no tenga sus negocios en el broma amazónico. En reacción a esta situación, el frigorífico brasileño JBS ha informado que utilizará tecnología *blockchain* para rastrear el origen del ganado que procesa y detectar los animales criados en tierras deforestadas, por presión del público y de los inversores⁸.

Es crucial para la Argentina analizar estas tendencias, tomando en cuenta la cuestión ambiental de manera integral, equilibrando las necesidades productiva con estándares ambientales adecuados. Existen signos positivos y desafíos que abordar, entre otros:

Puede afirmarse que en la Argentina existe consenso acerca de la importancia de actuar contra el cambio climático, gestionar la biodiversidad, mejorar nuestra legislación ambiental. Algunos ejemplos en ese sentido son la aprobación de la Ley N° 26.190 de fomento de las energías renovables (2015); las sucesivas NDCs de 2015 y 2016; la Ley N° 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al Cambio Climático (2019); la aprobación legislativa del Acuerdo de Escazú (2020).

Se ha establecido un canal de acción a nivel subnacional a través de la Red Argentina de Municipios contra el Cambio Climático (RAMCC)⁹.

La incorporación de energías renovables a la matriz energética es exitosa, llegando a cubrir la demanda en aproximadamente 11 % promedio, con un pico de 22,6 % en septiembre pasado¹⁰. Es crucial atraer las inversiones necesarias para la sostenibilidad y crecimiento del sector y actualizar la ley fijando metas mas allá de 2025,

teniendo en cuenta los escenarios que preve la Agencia Internacional de Energia¹¹.

La Argentina cuenta con buenas practicas de producción agrícola que cuidan el suelo y fijan carbono (siembra directa, incluso el rol de la ganadería en pasturas para un mayor secuestro de carbono en suelos), cuya difusión es deseable. Debería fortalecerse el control de aplicación de agroquímicos a nivel local.

Existen proyectos promisorios para reducir y eliminar los antibióticos como promotores de crecimiento en animales de granja, meta que valdría la pena evaluar. Un proyecto financiado por el Reino Unido ensaya la de antibióticos por tanino de quebracho en vacunos, generando menos emisiones de metano.

La biotecnología ofrece oportunidades en el desarrollo de variedades resistentes a la sequía como medida de adaptación. Un alto nivel de trazabilidad a través de, por ejemplo, tecnologías digitales, agregaría valor y competitividad a los productos.

Algunos de los desafíos clave son la reducción de la deforestación y gestión de sumideros en general para evitar liberación de carbono, incluidas las turberas¹² y humedales.

III. Conclusiones

Frente a un escenario de mayores exigencias ambientales, el diseño de una estrategia de desarrollo a largo plazo es una oportunidad para acordar entre todos los sectores cómo integrar estándares de sustentabilidad en el modo de producir de la Argentina, de manera equilibrada, generando productos más competitivos. Algunos elementos a considerar:

- Incorporar medidas concretas de “transición justa” para apoyar a los sectores sociales afectados en su capacitación y reinserción laboral; así como incentivos y créditos a bajas tasas, en particular para la transición de las PyMEs.
- Explorar instrumentos financieros para generar los recursos para la implementación (bonos verdes, mecanismos de compensación de emisiones, cumplimiento de la Ley N° 26.331) y usar el financiamiento multilateral disponible en línea con objetivos acordados.
- Mejorar la generación de datos de calidad para informar las políticas.
- Continuar trabajando en la medición de huella ambiental en los principales productos de exportación, estándares nacionales y sistemas de trazabilidad adecuados.
- Tener en cuenta el costo económico de la inacción.

Referencias:

- (1) Joseph S. Nye, Jr, Post Pandemic Geopolitics. Project Syndicate, Oct. 6, 2020. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/five-scenarios-for-international-order-in-2030-by-joseph-s-nye-2020-10?barrier=accesspaylog>
- (2) Acuerdo de París, Art. 2.1
- (3) Acuerdo de París, Art. 4
- (4) Acuerdo de París, Art. 4.19 y decision 1/CP.21 parr. 35
- (5) Discurso de la Presidenta von der Leyen sobre el estado de la Unión. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_20_1655
- (6) Smirti Mallapaty: How China could be carbon neutral by mid-century. Recuperado de: https://www.nature.com/articles/d41586-020-02927-9?utm_source=Nature+Briefing&utm_campaign=a01241894e-briefing-dy-20201019&utm_medium=email&utm_term=0_c9dfd39373-a01241894e-44389849
- (7) La recientemente aprobada enmienda al informe sobre la implementación de la política comercial europea.
- (8) El cronista, 27/9/2020
- (9) Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático. www.ramcc.net
- (10) <https://despachorenovables.cammesa.com/renovables/>
- (11) World Energy Outlook 2020: Frequently Asked Questions. Recuperado de: <https://www.iea.org/articles/world-energy-outlook-2020-frequently-asked-questions>
- (12) Península Mitre en Tierra del Fuego, el punto de mayor captura de carbono según un estudio del PNUMA-WCMC, por ejemplo.

Para citar este artículo:

Levaggi, Marcia (2020), "Ambiente y estrategia de desarrollo nacional" [disponible en línea desde octubre 2020], Serie de Artículos y Testimonios, N° 159. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at159.pdf>