

# Estrategia de desarrollo resiliente con bajas emisiones a largo plazo a 2050



**Argentina**

Jefatura de Gabinete  
de Ministros

Ministerio de Ambiente  
y Desarrollo Sostenible

Secretaría de Cambio Climático,  
Desarrollo Sostenible e Innovación

## Introducción

La República Argentina informa a la comunidad internacional, a través de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), esta primera Estrategia de desarrollo resiliente con bajas emisiones a Largo Plazo (ELP) a 2050, reforzando el compromiso de la Argentina con la acción climática —definida por el país como política de Estado—, con la CMNUCC y con la implementación de los objetivos del Acuerdo de París (AP).

La presente estrategia debe entenderse como un instrumento de la política climática nacional, que profundiza y da continuidad a los esfuerzos iniciados por la República Argentina en su Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), del año 2020, y su correspondiente actualización de la meta de mitigación, en el año 2021.

A partir de la consideración de que es fundamental que los Estados nacionales lideren los procesos de planificación de las políticas climáticas a largo plazo, a fin de otorgar previsibilidad a las y los habitantes del territorio nacional, se plantea esta estrategia sobre la base de los últimos avances científicos en la materia. La Argentina reconoce el consenso, en la comunidad científica internacional, acerca del hecho indiscutible de que la interferencia humana sobre el sistema climático genera impactos ya observables y riesgos futuros para los sistemas humanos y naturales. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) comunicó en su Sexto Informe de Evaluación (AR6, por sus siglas en inglés) que las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI) registradas en el año 2019 deben reducirse en un 40 % para el año 2050 a fin de mantener el aumento de la temperatura media global por debajo de los 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y en un 84 % para no superar 1,5 °C de calentamiento (IPCC, 2022). Las metas establecidas en esta ELP son compatibles con el cumplimiento de estos objetivos.

La ELP se enmarca en el artículo 4, párrafo 19, del AP. Allí se sugiere a las Partes “esforzarse por formular y comunicar” sus estrategias “tomando en consideración sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales” (CMNUCC, 2015, p. 7). En esta misma línea, la Argentina responde a la invitación urgente del Pacto Climático de Glasgow, en el párrafo 32 de la Decisión 1/CMA.3, a presentar las estrategias a largo plazo para un desarrollo bajo en emisiones, orientadas hacia una transición justa con cero emisiones netas para mediados de siglo (CMNUCC, 2021).

Asimismo, cabe destacar que el país sufrió el impacto de la pandemia COVID-19 en el contexto de un proceso recesivo iniciado en 2018, con el agravante de un fuerte endeudamiento externo. En este marco, y a pesar de la difícil situación económica y social, la República Argentina presenta esta ELP alineando sus estrategias de recuperación económica con las estrategias nacionales de acción climática.

## Marco normativo nacional

El 20 de noviembre de 2019, se sancionó la Ley Nacional n.º 27520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. La ley reafirma los compromisos climáticos asumidos por el país a nivel internacional e impulsa el diseño e institucionalización de herramientas, instrumentos y acciones para abordar la temática tanto a nivel nacional como subnacional. Así, provee un encuadre formal de vinculación institucional, a través del Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC), para la elaboración de documentos nacionales, regionales e internacionales en materia de adaptación y mitigación del cambio climático.

El GNCC es un órgano colegiado, presidido por el jefe de Gabinete de Ministros, que tiene como fin articular entre las distintas áreas de gobierno de la Administración pública nacional e interjurisdiccional, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y distintos actores de la sociedad civil. Constituye la principal instancia de coordinación y articulación para el debate y la elaboración de políticas públicas climáticas con solvencia técnica y consensuadas, basadas en acuerdos institucionales y con una mirada estratégica. Su estructura de trabajo interno, según lo dispuesto por la ley previamente citada y el Decreto Reglamentario n.º 1030/2020, se ordena en la Reunión de Ministros y Ministras y sus tres mesas de trabajo: la Mesa de Puntos Focales, la Mesa de Articulación Provincial y la Mesa Ampliada (Ley n.º 27520, 2019; Decreto n.º 1030/2020, 2020).

## Metas de la ELP

Las metas definidas en la presente estrategia guiarán un proceso técnico-político a desarrollarse en el ámbito del GNCC que, a través de la amplitud y pluralidad de voces, permitirá:

- Mediante un proceso de planificación estratégica participativo, establecer un marco para la acción, profundizando los principios rectores que representan guías para la formulación de esta ELP y las trayectorias viables para alcanzar sus metas.
- Establecer las líneas de acción estratégicas a mediano y largo plazo, así como los instrumentos de política que crearán las condiciones necesarias para su implementación, en pos de un desarrollo donde las diferentes problemáticas socioeconómicas y socioambientales, así como las líneas de acción a largo plazo, se aborden de forma sistémica.

Con miras a contribuir al desarrollo sostenible, construir una sociedad más equitativa, justa y solidaria y lograr, así, respuestas al cambio climático adecuadas y compatibles con los objetivos del Acuerdo de París, la República Argentina se compromete a:

- Hacer esfuerzos en pos de alcanzar la neutralidad en emisiones de GEI para el año 2050. Esta meta es aplicable a todos los sectores de la economía e incluye las emisiones y absorciones de todos los GEI reportados por el país. La meta se alcanzará mediante la reducción progresiva de las emisiones de GEI y la promoción y fortalecimiento de los sumideros. El camino a la neutralidad será definido en forma tal que sea compatible con las necesidades de desarrollo humano, inclusión social y erradicación de la pobreza. En consecuencia, lograrlo requiere de la movilización de medios de implementación a nivel internacional con mayores esfuerzos en materia de cooperación tecnológica y fondos no reembolsables que estén a disposición de los países en desarrollo, considerando las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las circunstancias nacionales.
- Disminuir las vulnerabilidades mediante la mejora de las capacidades institucionales y el fortalecimiento de las infraestructuras y servicios, y aumentar la capacidad de adaptación de los sistemas productivos.
- Fortalecer la resiliencia de los diferentes sectores sociales, económicos y ambientales, a través de medidas que integren y prioricen las comunidades y grupos sociales en situación de vulnerabilidad e incorporen el enfoque de género y la equidad intergeneracional.
- Generar las condiciones necesarias para aumentar el conocimiento y mejorar la percepción de las argentinas y los argentinos frente a los impactos del cambio climático, promoviendo el cambio cultural hacia una ciudadanía responsable, participativa e involucrada que permita responder solidariamente al desafío urgente de proteger el planeta.

Estas ambiciosas metas están basadas en la mejor ciencia disponible y evidencian el esfuerzo que la Argentina realizará para hacer frente a la urgente crisis climática. Sin embargo, resulta relevante destacar —como es establecido por la CMNUCC y los subsecuentes tratados climáticos, entre los que se destaca el AP—, el deber de las Partes que son países desarrollados de tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos, a través de la provisión y movilización de recursos financieros nuevos y adicionales, incluyendo recursos para la transferencia de tecnologías. La República Argentina reafirma así el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas, tal como se referencia en el principio 7 de la Declaración de Río de 1992, los artículos 3 y 4 de la CMNUCC y el preámbulo del Acuerdo de París, y como es retomado y reafirmado a su vez por la ley nacional sobre cambio climático.

En este sentido, la Argentina entiende que el apoyo que brinden los países desarrollados será fundamental para concretar esta estrategia nacional y generará, simultáneamente, significativos beneficios globales.

## Prioridades para la adaptación

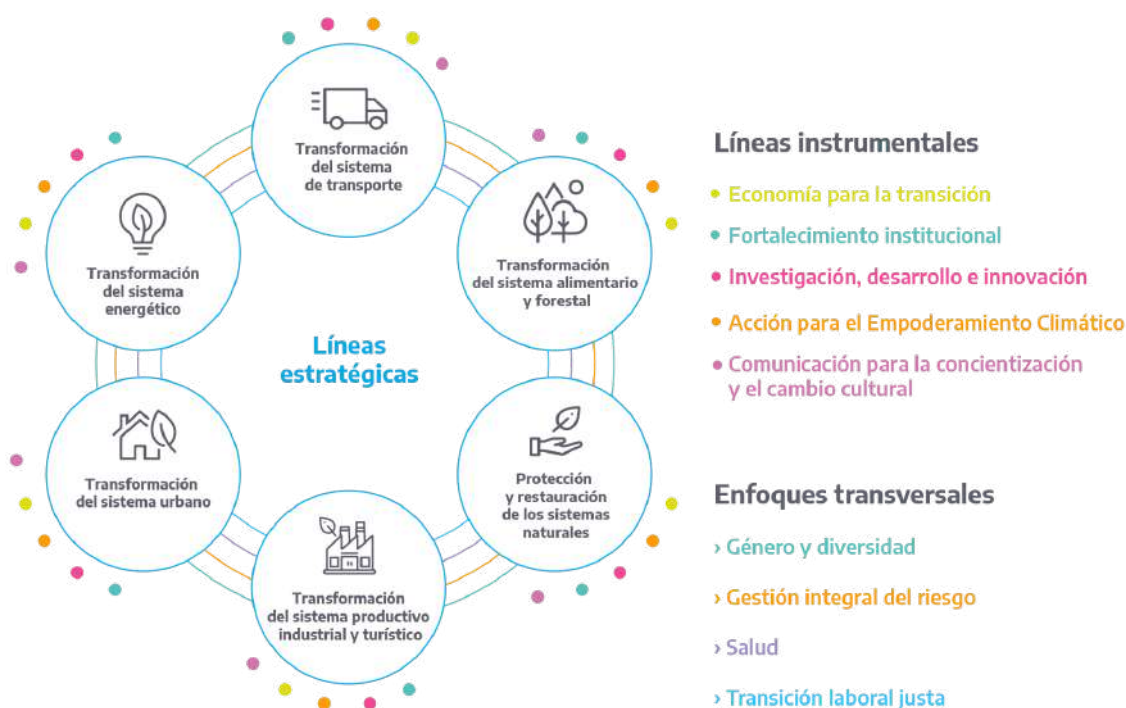
En el marco de la planificación a mediano plazo realizada para el PNAyMCC, fueron identificados, en conjunto con los Gobiernos provinciales, los riesgos prioritarios que pueden afectar de manera general o bien a todo el territorio nacional, o bien a ciertas regiones del país. Los mismos serán tenidos en cuenta con un enfoque macrosistémico, orientado a la transformación de sistemas, para el desarrollo de la presente estrategia, a fin de definir prioridades de gestión a largo plazo. Las prioridades identificadas son las siguientes:

- mejorar el acceso y manejo sostenible del agua
- disminuir daños al hábitat por inundaciones
- disminuir afectaciones a la salud por inundaciones y olas de calor
- disminuir enfermedades endémicas
- mejorar la infraestructura portuaria y de protección costera
- mejorar la transitabilidad y la conectividad física de personas, insumos y servicios ante eventos extremos
- mejorar el acceso a energía ante eventos extremos
- aumentar la resiliencia de la agricultura familiar, campesina e indígena
- disminuir las pérdidas en el turismo por eventos extremos
- disminuir los daños en ecosistemas por incendios

## Marco para la acción a largo plazo

El marco para la acción de la ELP se correlaciona con el propuesto para el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNAyMCC), instrumento doméstico en el que se integra la política climática nacional. Ambos instrumentos continúan el sendero de la visión plasmada en la Segunda NDC.

Así, la ELP se estructura en torno a cuatro enfoques transversales, cinco líneas instrumentales y seis líneas estratégicas. Cada uno de estos ejes estructurantes está a su vez atravesado por la identificación de riesgos prioritarios y necesidades para la implementación de políticas de adaptación, en línea con un abordaje multisectorial y multiescalar del riesgo. Esta identificación fue realizada de manera participativa para la elaboración tanto de la Segunda Comunicación de Adaptación de la República Argentina, publicada en el año 2020 junto a la Segunda NDC, como del PNAyMCC.



### Líneas estratégicas

**Transformación del sistema energético:** alcanzar una matriz energética más limpia y eficiente, a través de un cambio estructural en los sistemas de abastecimiento y utilización de la energía. Esta transición debe ser justa, asequible y sostenible, y debe tener simultáneamente consistencia social, económica, fiscal, financiera y en materia de endeudamiento.

Esta línea contempla cambios tecnológicos y modificaciones tanto en la forma en la que se genera energía como en hábitos y comportamientos arraigados en la forma en que la energía es usada, con las políticas de eficiencia y ahorro energético como ejes

centrales de la descarbonización de la demanda doméstica. El proceso de transformación abre oportunidades para la diversificación de la matriz energética, el desarrollo tecnológico, la robustez de nuestra balanza de pagos, el fortalecimiento de la economía, la creación de nuevas cadenas de valor y el desarrollo territorial a través de un sistema más descentralizado y, por lo tanto, más resiliente a los impactos del cambio climático.

La transición debe fortalecer las capacidades de desarrollo del país, por lo cual se dará a través de un sendero progresivo de adquisición de competencias tecnoproductivas apalancadas principalmente en la complementariedad estratégica de nuestras propias capacidades y recursos, dentro de una ventana de oportunidad para la inserción de nuestro país en cadenas globales de valor dinámicas que pueden colaborar en la resolución de problemas climáticos, sociales, económicos y de dependencia del sector externo.

**Transformación del sistema alimentario y forestal:** las producciones agrícola, ganadera y forestal nacional históricamente han provisto de alimentos y otros bienes y servicios primarios tanto a la Argentina como a otros países. Las acciones a promover deberán priorizar fundamentalmente la salvaguarda de la seguridad y soberanía alimentaria, así como reducir la vulnerabilidad de sus sistemas de producción ante los impactos del cambio climático.

Además, contribuirán a proteger y mejorar las condiciones de vida, la equidad, el bienestar y la resiliencia de las comunidades; conservar, proteger, restaurar y hacer un uso sostenible de los ecosistemas naturales, la biodiversidad y servicios ecosistémicos; la mejora en los stocks de carbono y la reducción de emisiones de GEI; y a mejorar la eficiencia y sostenibilidad en la producción agrícola, ganadera, ictícola y forestal.

**Transformación del sistema de transporte:** el sistema de transporte es esencial para el desarrollo, en tanto propicia la movilidad de personas y de bienes. Por lo tanto, constituye una herramienta clave para potenciar la economía y la integración territorial. Promover la transformación del sistema de transporte requiere un análisis sistémico y circunstanciado, que contemple su gestión, revisión y planificación basándose en el enfoque evitar-cambiar-mejorar y en el aumento de su resiliencia. Las implicaciones de este abordaje trascienden al sector y buscan maximizar el impacto positivo sobre el desarrollo industrial nacional y regional, lo cual implica la reducción de diferencias socioeconómicas estructurales y la mejora de la calidad de vida.

**Transformación del sistema productivo industrial:** para alcanzar los compromisos asumidos son necesarios profundos cambios estructurales en los patrones de consumo y producción, en un contexto de recuperación económica nacional y global. Esta línea estratégica apunta a integrar las componentes macroeconómica, social y ambiental, implementando políticas y mejoras en la competitividad del desarrollo productivo nacional, que promuevan la reducción de las emisiones de GEI y el aumento de la resiliencia del sistema productivo nacional.

**Transformación de sistema urbano y territorial:** la Argentina es uno de los países más urbanizados del mundo, con más del 90 % de su población en ciudades. Esta línea estratégica busca fortalecer la planificación, infraestructura y desarrollo de los territorios para favorecer la adaptación y minimizar la exposición a riesgos climáticos actuales y futuros. Para ello se requieren políticas que incorporen criterios de cambio climático en la planificación y ejecución de las obras públicas; que contribuyan a la consolidación de ciudades inclusivas, compactas, resilientes y biodiversas; que promuevan una gestión integral de recursos hídricos, garantizando el acceso al agua y a servicios de saneamiento, tanto para las poblaciones como para los sistemas productivos y que promuevan acciones e instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental, contemplando la mejora de la habitabilidad, la eficiencia energética y los posibles impactos vinculados al cambio climático en el desarrollo de las ciudades y el territorio.

**Protección y restauración de los sistemas naturales:** la crisis climática, la degradación de los ecosistemas y la pérdida de la biodiversidad son indivisibles. Los sistemas naturales y su biodiversidad cumplen un rol fundamental en la adaptación y mitigación del cambio climático, a través del secuestro y almacenamiento de carbono y la amortiguación de eventos climáticos extremos, como las inundaciones, sequías y olas de calor. Esto hace imprescindible fortalecer las políticas y medidas para evitar la destrucción o degradación y promover la conservación de ecosistemas ricos en carbono y biodiversidad, de modo de garantizar su integridad ecológica y mantener sus funciones y servicios ecosistémicos.

### Enfoques transversales

Los enfoques transversales constituyen temas de la agenda pública y de la realidad social que deben atravesar cada una de las políticas climáticas.

**Género y diversidades:** la perspectiva de género y diversidades se sustenta en los ejes de soberanía, habitabilidad y cuidados, que buscan promover intervenciones transformadoras de las brechas de género en la política climática.

**Gestión integral del riesgo:** este enfoque incluye esfuerzos sistémicos dirigidos al análisis y la comprensión de las presiones, las causas estructurales, las dinámicas de construcción social del riesgo y las condiciones de inseguridad. De esta manera, es posible intervenir en la vulnerabilidad y el grado de exposición tanto de los sistemas sociales, económicos y ecológicos como de las infraestructuras críticas, con un objetivo concreto: la reducción del riesgo de desastre.

**Salud:** el enfoque de “Una Salud” es fundamental para prevenir y controlar los eventos causados por los cambios de clima, puesto que la salud de los ecosistemas está estrechamente vinculada a la de las personas y la salud humana depende de este equilibrio en los ecosistemas. La inclusión de la salud en contexto de la acción climática tiene en cuenta a los determinantes sociales y ambientales de la salud, así como las condiciones socioeconómicas de vida.

**Transición laboral justa:** este enfoque involucra la adecuación de las transformaciones de los sistemas y sus impactos en el mundo del trabajo, tanto formal como informal, así como también los cambios en la vida de las personas producidos por tales impactos. Este eje incorpora también la relevancia del trabajo decente y los empleos sostenibles, y la necesidad de formación y adquisición de habilidades para nuevos empleos. Asimismo, esta perspectiva lleva implícito el compromiso de alcanzar la protección de los grupos y territorios en situación de mayor vulnerabilidad y la salud de las personas trabajadoras.

## Líneas instrumentales

Las líneas instrumentales generan las condiciones habilitantes para la implementación efectiva de las líneas estratégicas y de los enfoques transversales.

**Financiamiento para la transición:** diseño e implementación de un conjunto de acciones e instrumentos orientados a facilitar el financiamiento de la ELP considerando, en el marco de las circunstancias nacionales: el fortalecimiento y desarrollo de instrumentos económicos, financieros y no financieros; la articulación con el sector privado y las propuestas para fomentar y alinear los objetivos de la política climática nacional con mecanismos de cooperación internacional tendientes a cerrar brechas tecnológicas y garantizar acceso a financiamiento justo.

**Acción para el Empoderamiento Climático:** institucionalización de la participación, educación y cultura ambiental como partes constituyentes del diseño e implementación de la política climática pública. Este componente permitirá el pleno respeto de los derechos de acceso a la información pública, participación ciudadana y acceso a la justicia en asuntos ambientales, consagrados en la legislación nacional y en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, aprobado en el año 2021, también conocido como “Acuerdo de Escazú”.

**Fortalecimiento institucional:** promoción de un sistema sólido de gobernanza para el diseño, gestión e implementación de una acción climática efectiva, con miradas transversales y visiones estratégicas integradas y consolidadas en articulación con todos los actores y sectores. Este componente busca fortalecer las habilidades y los recursos técnicos, logísticos, humanos o financieros, elementos que condicionan o determinan el rendimiento de las instituciones y sus posibilidades de innovación, y que permiten responder a los desafíos y desempeñar sus funciones de manera eficaz, efectiva y sostenible.

**Investigación, desarrollo e innovación:** incorporación de la innovación en la política climática para profundizar y acelerar —a través de proyectos, acciones disruptivas y el desarrollo y la transferencia de tecnologías— la consecución de los objetivos de acción climática. Tanto el sistema educativo como el sistema científico-tecnológico requerirán ser revisados y fortalecidos para que puedan convertirse en pilares clave de las transformaciones necesarias en todos los sistemas. Las transformaciones requieren de conocimiento específico, pero también del abordaje multidisciplinar y de que el

conocimiento generado se transfiera a la órbita de la toma de decisiones en la gestión pública.

**Comunicación para la concientización y el cambio cultural:** la revisión de los patrones de producción y consumo de bienes y servicios será otro de los pilares fundamentales para la transformación, atendiendo a las enormes inequidades que existen en la Argentina y en el mundo, afectando la forma de entender el progreso y el desarrollo desde un abordaje integral. Es por esto que la ELP incluye también acciones de comunicación integrales, diversas y estratégicas que apoyan la comprensión de las problemáticas vinculadas al cambio climático, al desarrollo y su relación con las políticas públicas. De este modo se busca impulsar una transición, en primera instancia, para una transformación completa respecto de los hábitos cotidianos de la ciudadanía y las instituciones, a fin de alcanzar la neutralidad en carbono, planteando un proceso de desarrollo a largo plazo bajo un nuevo paradigma de desarrollo humano integral y sostenible.

## Medios de implementación y financiamiento

Los riesgos climáticos que enfrenta la Argentina suponen un importante esfuerzo financiero para el país durante los próximos años. Una inversión de la magnitud necesaria para hacerles frente requerirá de mecanismos de financiamiento específicos e innovadores con diversas fuentes de financiamiento, incluido el Estado nacional, la banca multilateral, los fondos climáticos internacionales y el sector privado.

Por un lado, alcanzar las ambiciosas metas propuestas en esta ELP implica necesariamente su implementación transversal en los diversos niveles del Estado, fomentando que todas las inversiones realizadas incorporen criterios de adaptación y mitigación del cambio climático y generando herramientas que reorienten los recursos disponibles a nivel local.

Por otro lado, el sector privado también ha de jugar un rol significativo en el apoyo a la implementación de la ELP. Las empresas y otras instituciones privadas deberán incorporar variables climáticas en sus decisiones de negocio e inversiones, lo que las volverá más resilientes y acercará sus procesos a objetivos de sostenibilidad.

Finalmente, la movilización de los recursos necesarios para implementar las medidas de largo plazo, considerando las circunstancias nacionales, las capacidades y las necesidades de desarrollo priorizadas por el país, vuelve imprescindible contar con financiamiento internacional adicional y/o fondos que no impliquen un incremento en los compromisos de pago de deuda del país, como así también acceder a mecanismos de transferencia de tecnología y fortalecimiento de capacidades.

El financiamiento internacional se convierte entonces en un elemento central de la acción climática. Los mecanismos actuales de financiamiento climático —tanto dentro como fuera de la CMNUCC— resultan insuficientes y las corrientes de fondos no son adecuadas ni previsibles para cubrir las necesidades crecientes de financiamiento para afrontar la crisis climática global.

El nuevo financiamiento deberá obtenerse con plazos y tasas lo más beneficiosos posibles, que permitan contribuir a un desarrollo sostenible a largo plazo. Se espera de los organismos financieros internacionales para el desarrollo que no solo otorguen préstamos, sino también que actúen movilizando recursos concesionales y no reembolsables con procesos ágiles y transparentes.

En cuanto al financiamiento para la adaptación y la resiliencia, la Argentina promueve a nivel internacional la búsqueda de mayor movilización de fondos orientados hacia procesos de implementación de las políticas públicas nacionales. El financiamiento para la adaptación es clave para alcanzar la justicia climática, entendida en el marco del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Es por esto que es importante impulsar en la agenda internacional los cambios necesarios en la arquitectura financiera internacional, en pos de garantizar una liquidez adecuada hacia los países en desarrollo.

Por su parte, los medios de implementación nacionales consideran el desarrollo y la actualización de herramientas para facilitar un adecuado flujo de información y datos en materia de financiamiento climático, que apoye la toma de decisiones de inversión pública en iniciativas de desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima.

En el ámbito institucional público, también será necesario mejorar la articulación y el fortalecimiento de capacidades técnicas y de gestión, así como trabajar en los marcos regulatorios que faciliten y promuevan la implementación de las políticas y medidas. Este proceso requerirá del diálogo intersectorial para la gestión de la transición justa, atendiendo a las preocupaciones y necesidades que pudieran surgir.

