

Una inconsistencia más de la actual administración de Gobierno

Política Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático

Los [Lineamientos para un plan de Transición Energética al 2030](#) (los “Lineamientos”), aprobados por la Secretaría de Energía y publicados en el Boletín Oficial el 01 de noviembre de 2021, coincidiendo con el inicio de la Cumbre Climática COP26 en Glasgow, Escocia responden una vez más a la **falta de consistencia entre el discurso, los compromisos asumidos y las acciones impulsadas por la actual administración de gobierno** que en el fondo evidencia una clara falta de plan.

Lo primero que emerge de un análisis son contradicciones entre la política energética y la climática actuales de la administración nacional: aumento de los subsidios generalizados a la energía (incluyendo la ampliación del régimen de zona fría), disminución del corte de biocombustibles (producto del nuevo régimen bajo la Ley 27.640), freno al impulso de energías renovables y presentación del proyecto de ley de promoción de inversiones hidrocarburíferas en la Cámara de Diputados. Todo ello pone al descubierto la falta de coordinación en el accionar del actual Gabinete Nacional de Cambio Climático, creado mediante el Decreto 891/2016 y ratificado por la Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, que tiene por objeto articular las políticas públicas de cambio climático entre las distintas áreas de gobierno de la Administración Pública Nacional.

Inconsistencia y ausencia de plan

Como establece el Artículo 4 del Acuerdo de París, la contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte. Pero al mismo tiempo especifica que esto debe realizarse teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes

circunstancias nacionales. El Gobierno Nacional por el contrario no ha elaborado un plan consistente que tenga en cuenta estas capacidades y circunstancias, lo que los Lineamientos demuestran.

No existe Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático vinculado al actual nivel de compromiso asumido con la NDC 2020. Al momento, el único Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático oficial de la Argentina es el que fuera oficializado en noviembre de 2019 mediante la [Resolución SGAYDS 447/2019](#). Dicho plan estaba en línea con la NDC del año 2016 e incluía planes de acción nacionales de los sectores de Energía, Transporte, Agro, Industria, Salud, Infraestructura y Territorio y Bosques, con una descripción detallada de medidas de reducción de emisiones

Considerando el nexo insoslayable entre la política energética y la política climática, los Lineamientos deberían explicar la mayor parte de las reducciones de gases de efecto invernadero que propone la NDC presentada en diciembre de 2020, que fijó una meta ambiciosa de reducción de emisiones.

En este sentido, mientras que las acciones plasmadas en el Plan Nacional de Energía y Cambio Climático aportaba el 72% de las reducciones planteadas en la NDC anterior (2016), las reducciones de emisiones que surgirían de estos lineamientos están lejos de justificar el incremento de la ambición de la nueva NDC (2020), quedando la incógnita sobre cómo se alcanzarían las reducciones restantes en los demás sectores, que no se han transparentado.

Conclusión

Queda expuesto de este modo que, a pesar de inclusive contar con un Gabinete Nacional específicamente encargado de ello, no hay articulación alguna entre la política energética y la climática por parte del Gobierno Nacional, sino una intención loable de aumentar la ambición climática, que no se condice con las políticas sectoriales del sector con mayor participación en la matriz de emisiones del país y con mayores oportunidades para mitigar.

La ambición climática debe ser consistente con los planes sectoriales de mitigación de cada uno de los sectores de la economía, y viceversa: planes ambiciosos, realistas y responsables que permitan construir una NDC consistente con las condiciones de borde y las características del país.

Lineamientos para un Plan de Transición Energética al 2030

A continuación, analizamos algunas cuestiones particulares de los Lineamientos.

¿En qué coincidimos?

El documento es un primer paso de planeamiento energéticos con ciertos aspectos positivos y, en varias cuestiones, una fundamentación técnica sólida, reflatando de alguna manera el proceso de elaboración de escenarios energéticos impulsado por la administración anterior.

Asimismo, se enfatiza la adopción por parte del G20 del concepto de transiciones energéticas (en plural), enfoque sugerido por la presidencia argentina durante el 2018, y se establezca que “el objetivo de la estrategia a largo plazo es confirmar el compromiso de acción climática global y presentar una visión que pueda conducir a lograr emisiones de gases de efecto invernadero netas cero en la segunda mitad del siglo a través de una transición socialmente justa de manera sostenible.”

¿En qué disentimos?

Biocombustibles

El documento refuerza, por un lado, la idea de cortes mínimos obligatorios de 9% para bioetanol y 3% para biodiesel y, por otro lado, la discrecionalidad otorgada a la Autoridad de Aplicación para modificar los cortes cuando lo considere conveniente.

El régimen de biocombustibles aprobado por la Ley 27.640 no vinculó la estrategia en biocombustibles con la NDC de Argentina, sino que, por el contrario, ató el futuro del sector a las necesidades políticas y fiscales del Estado, entronizando las necesidades políticas de corto plazo por sobre el desarrollo del sector y el combate al cambio climático. Mientras se anunció un compromiso creciente con el Acuerdo de París y la reducción de emisiones a través de una NDC más agresiva, este régimen dispuso una baja del volumen de biocombustibles y le sumó discrecionalidad a la Secretaria de Energía de bajarla aún más cuando lo considere conveniente a sus intereses políticos.

Fuentes libres de emisiones en la oferta doméstica

En el documento se prevé una menor participación de fuentes libres de emisiones en la oferta doméstica que en los planes sectoriales formalizados mediante la Resolución SGAYDS 447/2019: menos renovables variables en la generación eléctrica (Escenario REN20), menor incorporación de grandes centrales hidroeléctricas (excluyendo, por ejemplo, el Tambolar y Portezuelo del Viento) y menor aporte de centrales nucleares por el retraso de la cuarta Central Nuclear, lo que deja gran parte de la reducción de emisiones en manos de una menor demanda doméstica de energía (en particular, según puede extraerse del documento, de energía eléctrica y de combustibles para transporte).

Cabe destacar que, a pesar de los objetivos de participación de energía renovables en el Mercado Eléctrico Mayorista así como de potencia de generación distribuida presentes en el documento, hasta el momento la actual administración no continuó ninguno de los programas de promoción de energías renovables a nivel nacional y la Provincia de Buenos Aires continúa dilatando su adhesión al régimen de generación distribuida.

Carbón

El documento señala enfáticamente los efectos negativos propios de la generación eléctrica en base a carbón, focalizando la crítica en aquellos países que aún la utilizan y mencionando compromisos de abandonarlo como fuente energética por China y otros países. Sin embargo, no se mencionan los planes del gobierno para poner en servicio la Central Térmica Río Turbio, cuya construcción ha sido reactivada por el Gobierno Nacional, ni el incremento del consumo de carbón para la generación de energía eléctrica evidenciado desde el año 2020 en adelante.

Precios y subsidios a la energía

En el documento no se mencionan los precios de referencia adoptados como base para la proyección de demanda y oferta energética. En particular, no se especifica si se consideran precios internacionales, si los precios locales de energéticos contemplan algún subsidio focalizado a sectores menos favorecidos o si se usan mecanismos para promover algún tipo de energía en particular. Obviamente, los escenarios de precios son esenciales para proyectar adecuadamente la demanda y también para la definición de inversiones de largo plazo en el sector energético.

En ese sentido, horas antes fue publicada la [declaración](#) del G20, reunido en Roma. Entre otras cuestiones, allí se incluye el siguiente compromiso de los líderes de los países del G20, entre ellos el Presidente de Argentina:

“Aumentaremos nuestros esfuerzos para implementar el compromiso asumido en 2009 en Pittsburgh de eliminar y racionalizar, a mediano plazo, los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo ineficiente y nos comprometemos a lograr este objetivo, al tiempo que brindamos apoyo específico a los más pobres y vulnerables”.

Como [mencionáramos](#) frente a la ampliación del régimen de zona fría impulsada por el oficialismo, la profundización de los subsidios generalizados a la energía llevada a cabo por la actual administración (repetiendo los errores del período 2003-2015), además de motivar consumos ineficientes es una barrera al desarrollo de las inversiones necesarias para reducir las emisiones de CO₂ asociadas al consumo de combustibles fósiles. Cuando el resto del mundo considera la inclusión del costo social de las emisiones de CO₂ en los precios de la energía, la Argentina camina en el sentido contrario, incumpliendo sus propios compromisos asumidos.

Exportaciones

En reiteradas ocasiones se hace mención al potencial exportador del país, sin embargo “No se realizaron estimaciones de exportaciones de petróleo ni gas natural”, cuando las mismas son relevantes a la hora de definir planes de producción (en particular de gas natural) e implican emisiones asociadas a la producción de hidrocarburos, que no están detalladas.

Emisiones del sector eléctrico

Las emisiones asociadas al subsector de generación de electricidad de los escenarios del documento parecieran estar vinculadas a un consumo específico del parque de generación térmica por debajo del correspondiente a las centrales más eficientes del sistema (entre un 10% y 15% por debajo del escenario de electrificación presentado en 2019, para los escenarios REN20 y REN30, respectivamente), lo cual resulta, al menos, optimista desde el punto de vista técnico.

Falta de consistencia

Se encontraron errores en: i) apertura de la demanda de combustibles para transporte en el año 2019 (Gráfico 10) y ii) en las emisiones del subsector de generación de electricidad (falta de consistencia entre el Gráfico 17 y Tabla 6).

Consistencia de los Lineamientos con la NDC 2021

Mientras que la Argentina comprometió una NDC donde reafirma que “La meta propuesta es absoluta, incondicional y aplicable a todos los sectores de la economía, de conformidad con el artículo 4.4 del Acuerdo de París”, un calculo relativamente conservador asumiendo un crecimiento de los sectores no energéticos similar al previsto en el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático indicaría que si en el sector energético se alcanzan los valores previstos en los lineamientos, **las emisiones de la Argentina al 2030 serían de 450 MtCO₂e, muy superiores a la meta comprometida de 349 MtCO₂e.**