

ASPECTOS JURÍDICOS, POLÍTICOS E INSTITUCIONALES DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN ARGENTINA

LEGAL, POLITICAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF CLIMATE CHANGE IN ARGENTINA

Marta S. Juliá¹, Valeria Bizarro², Lorena E. Dasenchich³, M. Laura Foradori⁴, M. Cecilia Tello Roldán⁵, M. Eugenia Villalba⁶

Resumen: El presente artículo tiene por objeto realizar una primera aproximación al concepto de cambio climático, la evolución, alcance y significado del término en su uso político, jurídico e institucional en el ámbito nacional. De igual modo, se propone describir las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático en Argentina. En materia política e institucional, se releva el uso de los conceptos, definiciones que permitirán posteriormente la comprensión del término en el contexto de nuestro país,

Artículo recibido el 12/9/2023 – aprobado para su publicación el 8/11/2023.-

¹ Doctora en Derecho y Cs. Ss. (UNC). Investigadora CIJS-CONICET. Directora del Instituto de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho y Cs. Ss. de la Universidad Católica de Córdoba. Profesora de grado y posgrado en Derecho Ambiental. Directora del Proyecto “Cambio Climático y Derecho ambiental: aspectos jurídicos, políticos e institucionales de las políticas de adaptación y mitigación al Cambio Climático en la Provincia de Córdoba” subsidiado por la UCC. E-mail: dramartajulia@gmail.com.

² Abogada (UNC). Doctoranda en Derecho y Cs. Sociales (Facultad de Derecho- UNC). Doctoranda en Administración y Políticas Públicas (Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública - IIFAP-UNC). Ex becaria doctoral de CONICET. Secretaria del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales- UCC. Integrante del Proyecto “Cambio Climático y Derecho ambiental: aspectos jurídicos, políticos e institucionales de las políticas de adaptación y mitigación al Cambio Climático en la Provincia de Córdoba” subsidiado por la UCC. E-Mail: valeriabizarro1@gmail.com.

³ Abogada (UNC). Escribana (UNC). Doctoranda en Derecho y Cs. Sociales (UNC). Maestranda en Análisis y Evaluación de Políticas Públicas (IIFAP - UNC). Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Integrante del Proyecto “Cambio Climático y Derecho ambiental: aspectos jurídicos, políticos e institucionales de las políticas de adaptación y mitigación al Cambio Climático en la Provincia de Córdoba” subsidiado por la UCC. E-mail: lorena.dasenchich@unc.edu.ar.

⁴ Abogada (UNC). Esp. en Educación Ambiental (UNINI). Magister en Ambiente y Desarrollo Sustentable (UNQ). Doctoranda en Ciencia Política (CEA-UNC). Docente e Investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho y Cs. Ss. de la Universidad Católica de Córdoba, Universidad Nacional de Villa María, Universidad Siglo 21 y Universidad Blas Pascal. Integrante del Proyecto “Cambio Climático y Derecho ambiental: aspectos jurídicos, políticos e institucionales de las políticas de adaptación y mitigación al Cambio Climático en la Provincia de Córdoba” subsidiado por la UCC. E-Mail: mlauraforadori@unc.edu.ar.

⁵ Abogada (UNC). Escribana (UES21). Esp. en Docencia Univ. (UNCuyo). Esp. en D. Ambiental (UBA). Maestranda en D. Proc. (UES21). Alumna Maestría en Derecho y Argumentación (UNC). Doctoranda en Derecho y Cs. Soc. (UNC). Prof. en “D. Proc. Adm.” (UNC). Inv. en D. Ambiental (UCC) y en Derecho Comparado (UES21). Miembro del Inst. de D. Comparado, de la Acad. Nac. de D. y Cs. Soc. de Córdoba, del Inst. de D. Adm. (UNC) y del Inst. de D. Amb. y de los Rec. Nat. (UCC). Mail: mariaceciliatelloroldan@unc.edu.ar

⁶ Abogada (UCA). Especialista en Derecho Ambiental (UBA). Alumna Maestría en Derecho y Argumentación (UNC). Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Integrante del Proyecto “Cambio Climático y Derecho ambiental: aspectos jurídicos, políticos e institucionales de las políticas de adaptación y mitigación al Cambio Climático en la Provincia de Córdoba” subsidiado por la UCC. E-mail: meugeniavillalba@unc.edu.ar.

identificando los principales rasgos que lo caracterizan en la ejecución de la política climática.

Abstract: The purpose of this article is to make a first approximation to the concept of climate change, the evolution, scope and meaning of the term in its political, legal and institutional use at the national level. Likewise, it is proposed to describe the adaptation and mitigation measures to climate change in Argentina. In political and institutional matters, the use of concepts and definitions that will subsequently allow the understanding of the term in the context of our country is highlighted, identifying the main features that characterize it in the execution of climate policy.

Palabras clave: Calentamiento Global- Cambio Climático- Gases efecto invernadero- Adaptación - Mitigación.

Key words: Global Warming- Climate Change- Greenhouse gasses- Adaptation- Mitigation.

1. Introducción

La problemática del cambio climático ocupa un lugar importante en los últimos años, tanto en la agenda internacional como nacional y local. Autores, investigadores y gestores públicos destacan desde distintos ámbitos y disciplinas la trascendencia de su estudio, comprensión y acción en la temática. Así, para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “el cambio climático es la mayor amenaza que hoy día enfrentamos. El calentamiento global, que afecta a todas las regiones del mundo, ya está teniendo efectos devastadores sobre el planeta y sobre la humanidad. Los fenómenos meteorológicos extremos —como los huracanes, inundaciones y sequías; el derretimiento de los casquetes polares; la erosión de los suelos; la pérdida de biodiversidad; la acidificación de los océanos; el incremento de las temperaturas, y el aumento del nivel del mar— se están volviendo cada vez más frecuentes y no dejan de acentuarse”⁷.

Incluso con anterioridad a la Conferencia de Río de 1992, ya se señalaba que la humanidad tendría que adoptar medidas preliminares, tales como la identificación de las áreas de riesgo que genera el cambio climático, para luego adoptar las de precaución, mitigación y eventualmente evacuación, que preserven a las personas de los efectos no queridos del cambio climático, en vista de que no hay suficientes acciones o, si las hay, no se reflejan en resultados concretos⁸.

El cambio climático es -sin lugar a duda- un problema global que afecta -en diversas intensidades y maneras- a cada rincón del planeta, provocando daños en ocasiones irreversibles, en la biodiversidad y en las personas. El Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)⁹, adoptado en el año 1992 y con entrada en vigor en el año 1994, señala en su preámbulo la preocupación de las Partes por las actividades humanas que aumentan sustancialmente las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, lo que se estima provoca un calentamiento adicional

⁷ CAFFERATTA, Néstor. “Litigios climáticos”. *Revista de Derecho Ambiental*. Abeledo-Perrot. Número 69 (Ene./Mar.), 2022, párr. 36.

⁸ VALLS, Claudia. “Siguen bailando en la cubierta del Titanic. La Cop 26 sobre cambio climático”. *Revista de Derecho Ambiental*. Abeledo-Perrot. Número 69 (Ene./Mar.), 2022, párr. 3.

⁹ CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMATICO. Disponible en: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf

en la superficie y de la atmósfera de la Tierra, que puede afectar adversamente los ecosistemas naturales y a la humanidad¹⁰.

Las cumbres ambientales celebradas en las últimas décadas han delineado la visión de los principales problemas ambientales a nivel internacional y local, así como la necesidad de asumir por parte de todos los países los compromisos necesarios para enfrentarlos y actuar en consecuencia, siendo el cambio climático una referencia permanente en los últimos años. En particular, el derecho internacional ambiental, en tanto rama del derecho internacional público, cuenta con sistemas internacionales, entre ellos, el sistema del cambio climático¹¹. Siguiendo a Tripelli, podemos afirmar que la problemática del cambio climático “emerge en la agenda internacional a partir de 1979 con una serie de conferencias internacionales. En 1988, en Ginebra, y bajo el auspicio de las Naciones Unidas, se crea el Grupo Intergubernamental de expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), con el objetivo de evaluar científicamente el cambio climático y sus efectos potenciales sobre el ambiente y las condiciones socioeconómicas”¹².

El IPCC es quien nos informa para la toma de decisiones. En 2007 ante la pregunta de por qué es necesario hablar de cambio climático, el organismo expresa que en los últimos cien años se detectó un ritmo de cambio más rápido y en un sentido distinto que los producidos con anterioridad. En los últimos treinta años la temperatura ha aumentado en medio grado. A nivel mundial once de los últimos doce años se encuentran en el ranking de los más calurosos en los registros de temperatura de superficie instrumentalizadas desde 1850 que es cuando esto empieza a existir (IPCC, 2007)¹³.

Las múltiples expresiones del cambio climático (sequías prolongadas, fuertes marejadas o temperaturas locales extremas, pérdida y degradación de la biodiversidad y de los servicios de los ecosistemas terrestres y marinos) producen o contribuyen a producir daños en diversas especies y ecosistemas. Más allá del valor intrínseco de preservar la diversidad de formas de vida en el planeta, los profundos impactos en la naturaleza causados por las actividades que afectan negativamente la sostenibilidad generan riesgos para los sistemas productivos y el bienestar social y contribuyen a profundizar las crisis globales. Por ejemplo, un 75% de las enfermedades transmisibles emergentes son zoonóticas y se relacionan con la degradación de ecosistemas¹⁴.

Frente a este panorama, la adaptación y la mitigación se refieren a la capacidad del sistema para ajustarse al cambio climático y, por ende, a aquellas políticas, prácticas y proyectos que pueden afrontar tanto a los efectos del cambio climático planetario como la atenuación de los daños asociados a las expresiones de nuevas oportunidades¹⁵.

¹⁰ DRNAS DE CLÉMENT, Zlata. “Cambio climático: algunas consideraciones de carácter introductorio”. *Cuaderno de Derecho Ambiental. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*. Número 1, 2010, p. 18.

¹¹ TRIPELLI, Adriana. “SARS-CoV-2 y transiciones energéticas: ¿hacia el capitalismo de la nueva normalidad?”. *Revista de Derecho Ambiental. Abeledo-Perrot*. Número 69 (Ene./Mar.), 2022.

¹² TRIPELLI, Adriana. Op. cit. p. 28.

¹³ VELAYOS, María Carmen. *Ética y cambio climático*. Desclée De Brouwer: España. 2008, p- 20.

¹⁴ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración*. (LC/FDS.6/3), Santiago, Chile. 2023, p. 26.

¹⁵ VELAYOS, María Carmen. Op. cit. p. 37.

Los países en el marco de los compromisos internacionales asumidos han incorporado la problemática en leyes nacionales específicas, lo que podemos observar claramente a continuación:

Nueve países de la región disponen de leyes especiales en materia de cambio climático: Argentina (Ley N° 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático), Brasil (Ley N° 12.187/2009 de Política Nacional sobre Cambio Climático), Colombia (Ley N° 1931/2018, que contiene directrices para la gestión del cambio climático), República Dominicana (Ley N° 16/2018 de Resiliencia Climática, Climate Resilience Act), Guatemala (Dec. 7/2013, ley marco que regula la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero), Honduras (Dec. 297/2013, Ley de Cambio Climático), México (Ley General del Cambio Climático de 2012, reformada en 2018), Paraguay (Ley nacional 5875/2017 de Cambio Climático), y Perú (Ley marco 30.754/2018 sobre Cambio Climático)¹⁶.

Cabe destacar que, el presente artículo se enmarca en el proyecto de investigación titulado “Cambio Climático y Derecho ambiental: aspectos jurídicos, políticos e institucionales de las políticas de adaptación y mitigación al Cambio Climático en la Provincia de Córdoba”¹⁷. Las autoras del artículo también participan en este proyecto de investigación, que en su primera etapa -de carácter exploratoria-, se centra en la recopilación y clasificación de la documentación y bibliografía relevante. El objetivo de esta etapa es realizar un análisis bibliográfico para la elaboración y construcción del marco teórico, abordando los siguientes ejes: i. Cambio climático y ii. Políticas de adaptación y mitigación.

A continuación, indagaremos acerca del concepto, evolución y alcance de la expresión “cambio climático” en su dimensión político, jurídico e institucional, en el ámbito internacional. De igual modo, se abordará su recepción en el ámbito normativo e institucional en Argentina, a efectos de identificar los principales rasgos que caracterizan este fenómeno en la implementación de la política climática.

2. Concepto, evolución y alcance en las definiciones internacionales

En una primera aproximación, emerge la definición de “cambio climático” en el diccionario, como “1. m. cambio previsible en el clima terrestre provocado por la acción humana que da lugar al efecto invernadero y al calentamiento global”¹⁸.

La acepción esbozada es precisada por la doctrina. Ya que, si bien al cambio climático es posible asignarle tanto causas naturales como humanas, la regulación desde el campo legal se refiere estrictamente a estas últimas¹⁹. En el plano internacional, en el año 1979 se celebra la Conferencia Mundial sobre el Clima, convocada por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) -organismo especializado de las Naciones Unidas-, que

¹⁶ CAFFERATTA, Néstor. Litigios climáticos. *Revista de Derecho Ambiental*. Abeledo-Perrot. Número 69 (Ene./Mar.), 2022, p. 8.

¹⁷ Radicado en el Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Córdoba y subsidiado por la Secretaría de Investigación y Vinculación Tecnológica de la Universidad Católica de Córdoba.

¹⁸ “CAMBIO CLIMÁTICO” Real Academia Española. Disponible en: <https://dle.rae.es/cambio#Fxnw1W>

¹⁹ DRNAS DE CLÉMENT, Zlata... 2010. Op. cit. p. 7.

identifica al cambio climático como un problema global urgente, por lo que adopta una declaración que exhorta a los gobiernos a tomar medidas para evitar los posibles cambios en el clima provocados por el hombre.

En esa línea, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) crean en el año 1988, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), organismo internacional que busca “ofrecer al mundo una visión científica clara del estado actual de los conocimientos sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones medioambientales y socioeconómicas”²⁰. El primer Informe de Evaluación sobre el estado del clima global del Grupo, es el antecedente directo para que comenzaran las negociaciones -en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas- que tendrían como objetivo alcanzar un acuerdo multilateral sobre el cambio climático.

Es en el año 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) -conocida como la “Cumbre para la Tierra”-, donde se logra entre muchos otros resultados, la adopción de la referida Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la que entró en vigor en el año 1994²¹.

La CMNUCC considera que los cambios del clima y sus efectos adversos son una preocupación común de toda la humanidad. Define al cambio climático en su artículo 1 como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” y a sus efectos adversos como aquellos “cambios en el medio ambiente físico o en la biota que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos”.

Por su parte, el artículo 2 establece que el objetivo último de la Convención -y de todo instrumento jurídico conexas que adopte la Conferencia de las Partes-, es estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

En ese sentido, el instrumento no sólo reconoce que las actividades humanas han ido aumentando sustancialmente las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, sino también que, la mayor parte de esas emisiones han tenido su origen en los países desarrollados, lo que se plasma en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En consecuencia, se establecen diferentes compromisos para hacer frente al cambio climático, algunos comunes para todas las partes y otros específicos dirigidos a los países desarrollados y/o aquellos incluidos en el listado del Anexo I.

²⁰ IPCC. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/languages-2/spanish/>

²¹ CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. Disponible en: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf

Más adelante, siguiendo los objetivos de la Convención, las partes adoptaron en 1997 el Protocolo de Kyoto²² -el cual entró en vigor en el año 2005-, y establece compromisos concretos en miras a reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero, dirigidos principalmente a los países industrializados, volviendo así sobre la idea de la responsabilidad común pero diferenciada. En lo específico, se establecen compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones, para diferentes periodos y según cada país del Anexo I de la Convención.

Entre las distintas Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se pone de relieve la XXI Conferencia sobre Cambio Climático del año 2015 (COP21), que tuvo como resultado el Acuerdo de París²³. Por medio de este instrumento, se fijan objetivos más ambiciosos, ante la necesidad de una respuesta progresiva y eficaz a la amenaza del cambio climático.

En ese sentido, el artículo 2 señala que el Acuerdo busca “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza”. Para lo cual, se insta a las partes a incrementar los esfuerzos en relación a las medidas de mitigación, mediante la adopción de metas de reducción o limitación de las emisiones para el conjunto de la economía y a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

Respecto a las medidas de adaptación, el artículo 7 establece como objetivo mundial “aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático”. Se reconoce a la adaptación como un desafío mundial que incumbe a todos, con dimensiones locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales.

3. Recepción e impacto del cambio climático en las dimensiones normativas, políticas y jurídicas en Argentina

La República Argentina ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático el 7 de diciembre de 1993 a través de la Ley N° 24.295. De este modo, el país asumió el compromiso de contribuir a los objetivos de la Convención; en particular, presentar inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (INGEI) y crear programas nacionales que contengan medidas para mitigar el cambio climático y facilitar la adecuada adaptación. En ese marco, se ratificó en el año 2001 -por medio de la Ley N° 25.438- el Protocolo de Kyoto.

En el año 2015, por medio de la Ley N° 27.137 se aprobó la enmienda de Doha al Protocolo de Kyoto, para un segundo período de compromiso, que comenzaría en 2013 y duraría hasta 2020. Sin embargo, la Enmienda de Doha recién entró en vigor el 31 de diciembre de 2020, al reunirse un total de 144 instrumentos de aceptación. En su texto incluye nuevas responsabilidades para las Partes del Anexo I del Protocolo de Kyoto que acordaron asumir compromisos en un segundo período, una lista de los GEI sobre los que deberán informar las Partes en el segundo período de compromiso; y enmiendas a varios artículos del Protocolo de Kyoto que se referían específicamente a cuestiones relativas al primer período de compromiso y que debían actualizarse para el segundo período.

²² PROTOCOLO DE KYOTO DE LA CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMATICO. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>.

²³ ACUERDO DE PARÍS. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf.

Asimismo, antes de la vigésimo primera Conferencia de las Partes (COP 21) —en la que el país firmaría el Acuerdo de París (AP)—, la República Argentina presentó a la CMNUCC su Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional²⁴.

Mediante la Ley N° 27.270 se aprobó el Acuerdo de París, celebrado en la ciudad de París, República de Francia, el 12 de diciembre de 2015. Argentina depositó el instrumento de ratificación el 21 de septiembre de 2016. El Acuerdo²⁵, en líneas generales, reconoce que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, la equidad intergeneracional, entre otros. En el artículo 2 del se reiteran tres compromisos: i) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático. ii) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos. iii) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de GEI²⁶.

En el artículo 3 se establece que cada país debe asumir compromisos de mitigación y adaptación determinados individualmente a escala nacional. Dichos compromisos se denominan contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN), y con ellos se pretende estabilizar las emisiones de CO₂, evitar que la temperatura mundial aumente más de 2 °C y, de ser posible, lograr que aumente menos de 1,5 °C. Los países deben informar sobre sus avances cada cinco años y las metas deben ser cada vez más ambiciosas. Esas metas no serán obligatorias, sino que será la visibilidad pública la que estimulará o castigará la acción²⁷.

²⁴ Como surge del documento “Actualización de la meta de emisiones netas de Argentina al 2030” nuestro país “...firmó y ratificó el Acuerdo de París, presentando el documento de ratificación el 21 de septiembre de 2016. Por lo tanto, la contribución revisada presentada en noviembre de 2016 reemplazó la Contribución Prevista y Determinada a nivel Nacional (iNDC) de acuerdo con el párrafo 22 de la Decisión 1/CP.21. En diciembre de 2020, en línea con la solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas, se presentó la Segunda NDC, comprometiendo el objetivo de no superar la emisión neta de 359 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (MtCO₂e) en 2030. 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”. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/actualizacion_meta_de_emisiones_2030.pdf

²⁵ Se destaca que “El Acuerdo de París quedó abierto a la firma el 22 de abril de 2016 – Día de la Tierra – en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, 30 días después de que se cumpliera el llamado “doble criterio” (ratificación por 55 países que representan al menos el 55 % de las emisiones mundiales).” información de la página oficial de la Organización de las Naciones Unidas disponible en <https://unfccc.int/es/most-requested/que-es-el-acuerdo-de-paris>

²⁶ BARCENA, Alicia, SAMANIEGO, José Luis, PERES, Wilson, A LA TORRE, José Eduardo. *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿Seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?* CEPAL - Naciones Unidas. 2020. p. 24 y 25.

²⁷ BARCENA, Alicia, y otros... Op. cit. p. 25.

Posteriormente, en el año 2019, concretamente el 20 de noviembre, se sanciona la Ley N° 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global. La norma establece los presupuestos mínimos para garantizar acciones, instrumentos y estrategias de adaptación y mitigación al cambio climático en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional. Se trata de una ley que establece una tutela ambiental uniforme o común que regirá para todo el territorio nacional en materia climática, pudiendo las provincias establecer acciones, criterios y políticas de adaptación y mitigación más protectorias y exigentes, atendiendo a su propia realidad local.

La Ley cuenta con seis capítulos: 1) Disposiciones generales (artículos 1 a 6), 2) Gabinete Nacional de Cambio Climático y del Consejo Asesor (artículos 7 al 15); 3) Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (artículos 16 al 20); 4) Medidas y Acciones Mínimas de Adaptación (artículos 21 y 22); 5) Medidas y Acciones Mínimas de Mitigación (artículos 23 y 24); 6) De la Participación y la Información (artículos 25 al 30).

En el artículo 2 establece sus principales objetivos: a) establecer las estrategias, medidas, políticas e instrumentos relativos al estudio del impacto, la vulnerabilidad y las actividades de adaptación al cambio climático que puedan garantizar el desarrollo humano y de los ecosistemas; b) asistir y promover el desarrollo de estrategias de mitigación y reducción de gases de efecto invernadero en el país; c) reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante el cambio climático, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios.

En el artículo 3, se estipulan las principales definiciones en la materia. Define al Cambio Climático como “la variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad climática natural observada durante períodos de tiempo comparables”. Seguidamente, se definen las medidas de mitigación, las medidas de adaptación y el concepto de vulnerabilidad.

Las medidas de mitigación se refieren a las acciones dirigidas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero responsables del cambio climático, así como las iniciativas destinadas a potenciar, mantener, crear y mejorar sumideros de carbono. Por otro lado, las medidas de adaptación comprenden aquellas políticas, estrategias, acciones, programas y proyectos diseñados para prevenir, atenuar o minimizar los daños o impactos asociados al Cambio Climático, así como para explorar y aprovechar las nuevas oportunidades que presentan los eventos climáticos.

La vulnerabilidad se refiere a la sensibilidad o susceptibilidad del medio físico, de los sistemas naturales y de los distintos grupos sociales a sufrir modificaciones negativas que puedan producirse por los efectos del cambio climático, incluida la variabilidad climática y los fenómenos extremos. Esta vulnerabilidad depende del tipo, la magnitud y la velocidad de la variación climática a la que se encuentra expuesto un sistema natural o humano, así como de su sensibilidad y capacidad de adaptación.

A continuación, en el artículo 4, se establecen los principios rectores que deben ser considerados en la formulación y diseño de políticas públicas en materia de adaptación y mitigación al cambio climático: a) Responsabilidades comunes pero diferenciadas: las decisiones en materia de prioridades, transferencia tecnológica y de fondos, deberán tener en cuenta el reconocimiento histórico de la responsabilidad desigual por los daños del calentamiento global. b) Transversalidad del Cambio Climático en las políticas de Estado: debiéndose contemplar la temática en todas las acciones públicas y privadas, así como el

impacto que provocan las acciones, medidas, programas y emprendimientos en el Cambio Climático. c) Prioridad: las políticas de adaptación y mitigación deberán priorizar las necesidades de los grupos sociales en condiciones de mayor vulnerabilidad al Cambio Climático. d) Complementación: Las acciones de adaptación deberán complementarse con las acciones de mitigación del cambio climático.

Un aspecto destacado de la Ley es la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC), cuyo objetivo es coordinar entre las distintas áreas de gobierno de la Administración Pública Nacional, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y distintos actores de la sociedad civil, el diseño de políticas públicas consensuadas, con una mirada estratégica para reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y generar respuestas coordinadas para la adaptación de los sectores vulnerables a los impactos del cambio climático. El GNCC se integra con las máximas autoridades de las áreas de gobierno: Ambiente, Energía, Minería, Producción, Agricultura y Ganadería, Industria, Transporte, Desarrollo Social, Relaciones Exteriores, Educación, Deporte, Salud, Ciencia y Tecnología, Interior, Obras Públicas, Vivienda, Trabajo, Economía y Finanzas y Seguridad y Defensa. Como resultado de la articulación entre las diferentes áreas de gobierno, la Ley establece que se desarrollará e implementará el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNAMCC).

El Pnamcc nuclea el conjunto de estrategias, medidas, políticas, e instrumentos diseñados para dar cumplimiento al objetivo de la Ley y los compromisos internacionales asumidos por nuestro país. Este plan es elaborado por el Poder Ejecutivo a través de los organismos correspondientes, en particular el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su rol de Autoridad de Aplicación Nacional de la Ley N° 27.520, y la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación, en tanto Coordinación Técnica Administrativa del Gabinete Nacional de Cambio Climático, así como la Dirección Nacional de Cambio Climático, entre otras áreas e instancias gubernamentales. La coordinación de la implementación del Plan Nacional está a cargo del GNCC, debiendo ser actualizado con una periodicidad no mayor a los cinco años.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como autoridad de aplicación de la Ley ha establecido cuatro instancias de trabajo que conforman el GNCC²⁸:

- Reuniones de Ministros: Esta instancia de trabajo se encuentra establecida en los artículos 7 y 8 de la Ley. Tiene como objetivo principal la definición de los lineamientos estratégicos de CC, como así también la presentación, actualización y validación de actividades y resultados. En esta Mesa se definen las acciones que desarrollará cada organismo nacional para elaborar e implementar el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático. También se planifican la incorporación de acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático. Participan el Jefe de Gabinete de Ministros y las máximas autoridades de las áreas de gobierno.
- Mesas de Puntos Focales: Se constituye por al menos un o una (1) representante designado o designada por cada uno de los ministerios cuya competencia abarque las áreas de gobierno referidas en el artículo 8 de la Ley. Los o las representantes serán designados de forma permanente a efectos de cumplir las funciones que les sean asignadas en el reglamento interno del GNCC (artículo 8 del Decreto Reglamentario N° 1030/2020).

²⁸ Gabinete Nacional de Cambio Climático. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/gabinete-nacional>

- Mesas de Articulación Provincial: Tienen el objetivo de coordinar acciones entre la Nación y las provincias, y retroalimentar el trabajo que se lleva a cabo en materia de adaptación y mitigación en cada jurisdicción. De esta manera, se aborda de forma conjunta, entre el Coordinador Técnico Administrativo, la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación, y la Comisión de Cambio Climático del COFEMA, los planes de respuesta al cambio climático. La integran los representantes de la comisión de CC del COFEMA.
- Mesas Ampliadas: El objetivo es promover el debate con todos los actores interesados (sector académico, de los trabajadores, sociedad civil, representantes de partidos políticos, sindicatos, municipios, comunidades indígenas, sector privado, entre otros), respecto a cómo las temáticas transversales pueden permear el diseño y ejecución del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. En este ámbito se informan las actividades a nivel nacional y subnacional. También se reciben insumos que luego se compartirán como avances y resultados de la elaboración e implementación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al CC²⁹.

En el marco de la COP 27, llevada a cabo en noviembre de 2022, Argentina presentó su segundo Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático al 2030³⁰. El primero, había sido elaborado en el año 2019 junto con una serie de planes de acción sectoriales, previo a la sanción de la Ley N° 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global. El segundo Plan, elaborado de conformidad con las pautas y lineamientos estipulados en la Ley, es aprobado por medio de la Resolución 146/2023 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación³¹.

En el Plan, se afirma que nuestro país se comprometió a través de la Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional y su actualización, a limitar nuestras emisiones a 349 MtCO₂ para 2030, una meta 27,7 % más ambiciosa que la anterior. También que ha asumido el compromiso de presentar la estrategia de desarrollo con bajas emisiones a largo plazo, en el objetivo de alcanzar un desarrollo neutral en carbono en el año 2050. Se menciona que la discusión sobre el cambio climático y la degradación ambiental es también una discusión sobre la justicia social, los derechos humanos y la inequidad planetaria, y que “poniendo siempre primero a la gente, asumimos el desafío de diseñar, en conjunto con todos los sectores y actores, una hoja de ruta hacia un desarrollo humano integral, sostenible, resiliente y bajo en emisiones en los próximos años”³². En líneas generales, el Plan sistematiza la política climática nacional: las medidas e instrumentos a ser implementados desde la fecha hasta el año 2030 a fin de

²⁹ Esquema de gobernanza. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/esquema-de-gobernanza>

³⁰ Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnaymcc_2022_-_vf_resol.pdf

³¹ RESOL-2023-146-APN-MAD. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/284978/20230424>

³² Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina. (2022). Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. p. 7.

cumplimentar la Ley N° 27.520 y “delinea el camino hacia la transición justa, solidaria e inclusiva a la que esta hora histórica nos convoca”³³.

Dentro del marco jurídico nacional, se relevan un conjunto de informes y documentos sobre el cambio climático, tales como los informes de actividades del GNCC de los últimos años (2016-2019, 2020, 2021), los informes de las mesas ampliadas (N° 1, 2, 3, 4, 5, 6,7), las comunicaciones nacionales (primera, segunda y tercera), el primero, segundo, tercero y cuarto informe de actualización bienal y los informes país sobre el tema.

Recientemente, a través de la revisión del sistema normativo, se identifica la aprobación de la Resolución 18/2023³⁴ por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollos Sostenible. Esta resolución, emitida desde la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación, establece la creación de Grupos de Trabajo con el objetivo de fortalecer e implementar el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. De tal modo, se instituyen en el marco de la Mesa de Puntos Focales, grupos de trabajo sobre: estrategia de largo plazo; de financiamiento climático internacional; sobre la dimensión laboral de la transición justa; de gestión integral del riesgo; de relaciones exteriores; de investigación, desarrollo e innovación; de salud; de géneros y diversidad; para el empoderamiento climático, entre otros. Dentro de la Mesa de Articulación Provincial, la resolución establece la creación de dos grupos de trabajo: uno enfocado en los criterios de convalidación de los planes de respuesta y otro centrado en los mercados de carbono. Por último, se forman tres grupos de trabajo dentro de la Mesa Ampliada, que abordan temas relacionados con el sector privado, diálogos interculturales y las Juventudes.

4. Reflexiones Finales

De las referencias consultadas se desprenden algunos datos de interés. A nivel internacional, existe una extensa literatura que evidencia la estrecha relación entre el cambio climático, los ecosistemas naturales y la humanidad, tal como se establece en el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)³⁵ previamente mencionado.

La preocupación de los Estados sobre este tema se refleja en la adecuación de sus marcos normativos internos para cumplir con los compromisos asumidos a nivel internacional.

³³ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina. (2022). Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. p. 8.

³⁴ Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/292605/20230823?busqueda=1>

³⁵ CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. Disponible en: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf

En el caso de Argentina, con su particular sistema de reparto de competencias, mediante la adopción de presupuestos mínimos de protección ambiental para todo el territorio nacional, derivado del artículo 41 de la Constitución Nacional, se destaca la regulación específica sobre adaptación y mitigación al cambio climático.

Si bien esta normativa abarca diversos aspectos, hubiera sido saludable incluir entre sus objetivos, e incluso en su denominación, la adopción de medidas para la prevención de los efectos negativos del cambio climático. Sin embargo, su vinculación con el derecho al ambiente sano permitiría introducir en la interpretación y aplicación de la norma, los principios precautorio y preventivo de la Ley General del Ambiente.

En el plano terminológico, la referida Ley de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global, formula definiciones que resultan transversales a todas las dimensiones analizadas. En tal contexto, se suscita el interrogante si las provincias adoptarán la misma metodología. Incluso surge la pregunta acerca de cuál sería el escenario en el caso que establecieran definiciones, en uso de sus facultades complementadoras, y sus repercusiones en el supuesto que existieran sistemas naturales compartidos entre dos o más provincias. Se verifica entonces la necesidad de articular políticas en un marco de federalismo de concertación e integración, donde el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) podría tener un rol central.

Desde otro aspecto, si bien la normativa señala un conjunto de estrategias, medidas, políticas e instrumentos para dar cumplimiento al “Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático” (artículos 16 y ss.), no surge de su texto, un deber expreso de generar una base de datos que identifique el estado actual de los ecosistemas cuyo desarrollo pretende garantizar (conforme los objetivos del artículo 2), con proyecciones estadísticas que permitan generar cambios en base a los resultados que se generan en el tiempo. No obstante, se advierte la política de articular con todas las áreas de la gestión, en la conformación del Gabinete Nacional de Cambio Climático y la posibilidad de requerir el auxilio de otras áreas, en caso de estimarlo pertinente.

Por último, luce evidente el fuerte interés en dotar a la Administración Pública Nacional de órbitas de competencias específicas que requerirán articular con organismos provinciales y municipales. Es aquí donde adquiere especial relevancia la implementación de la Ley N° 27.592 “Ley Yolanda”, sancionada en el año 2020, que tiene como objeto garantizar la formación integral en ambiente -con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático- para las personas que se desempeñan en la función pública, aportando de esta manera a la integración y transversalidad de las políticas públicas respecto al cambio climático.