

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL DEL DERECHO (2015-2025)¹

Autoras: Marta S. Juliá², Valeria Bizarro³

Comisión: Derecho Público.

Resumen: El Proyecto de Investigación presentado en las Jornadas sobre Experiencias de Investigación organizadas por el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho (UNC) se propone describir y analizar las políticas públicas de cambio climático en Argentina desde una perspectiva ambiental del derecho. Perspectiva que forma parte de la línea de trabajo del equipo desde el 2008 hasta la actualidad a través de diferentes proyectos subsidiados por SECYT- UNC. Como punto de partida, se considera al cambio climático como un problema de índole global que afecta -en diversas intensidades y maneras- a cada rincón del planeta, provocando daños muchas veces irreversibles en la biodiversidad y en las personas, que requiere la adaptación de diversas medidas de adaptación y mitigación por parte del Estado.

Palabras claves: CAMBIO CLIMÁTICO- POLÍTICAS PÚBLICAS- INSTITUCIONALIDAD.

1. Introducción

El objetivo de la ponencia presentada en las Jornadas sobre Experiencias de Investigación organizadas anualmente por el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho (UNC) fue exponer ante la comunidad académica el Proyecto de Investigación titulado “Las políticas públicas del Cambio Climático en Argentina desde una perspectiva ambiental del derecho (2015-2025)” dirigido por la Prof. Dra. Marta Juliá, presentado y aprobado por la Secretaría de Ciencia y Técnica (SECYT) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).

¹ Proyecto de Investigación aprobado y subsidiado por SECYT-UNC, radicado en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho. Integrantes del proyecto de investigación: Directora: Marta, S. Juliá, integrantes: Alderete, Patricia Inés; Andreussi Lucia; Bizarro, Valeria; Conforti, Natalia Celina; Coni Ceballos, María Emilia Gimelfarb, Leonor Selena; López Flores, Carolina; Pérez Cubero, María Eugenia; Strauss Bertolini, Federico José; Tello Roldan, María Cecilia; Vera, Alejandro Orlando; Villalba, María Eugenia; Zanvettor, María Luz.

² Abogada, Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Directora del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (UCC). Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (UNC-CONICET). Docente de grado y posgrado en distintas Universidades. Autora de distintas publicaciones en materia ambiental. Directora de los Proyectos de Investigación “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” (UCC) y “Las Políticas públicas del cambio climático en Argentina desde una perspectiva ambiental del derecho (2015-2025)” (UNC). dramartajulia@gmail.com

³ Abogada, Doctoranda en Administración y Política Pública en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP- UNC) y Doctoranda en Derecho y Ciencias Sociales (Facultad de Derecho – UNC). Participa y colabora activamente en proyectos de investigación sobre tributación ambiental, políticas públicas ambientales, cambio climático, federalismo y relaciones intergubernamentales en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS-UNC) y en el Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (UCC). Adscripta docente en las Cátedras de Derecho Tributario y Derecho Público Provincial y Municipal en la Facultad de Derecho (UNC). Secretaria del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Universidad Católica de Córdoba e integrante del Consejo Editorial del Boletín Mensual de Derecho Ambiental de dicho Instituto. Mail: valeria.bizarro@unc.edu.ar

El proyecto se propone describir y analizar las políticas públicas de cambio climático en Argentina desde una perspectiva ambiental del derecho, perspectiva que forma parte de nuestra línea de trabajo desde el 2008 hasta la actualidad a través de diferentes proyectos subsidiados por SECYT- UNC.

Como punto de partida, consideramos al cambio climático como un problema de índole global que afecta -en diversas intensidades y maneras- a cada rincón del planeta, provocando daños muchas veces irreversibles en la biodiversidad y en las personas. El Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en su artículo 1, párrafo 2, define al “cambio climático” 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”.

La problemática del cambio climático ha sido debatida y resistida (por ciertos sectores) en los últimos años, donde han participado autores, investigadores, gestores públicos destacando la trascendencia de su estudio, comprensión y acción en la temática. Así, algunos manifiestan que

(...) la persistencia de la crisis social y económica se conjuga, a su vez, con impactos ambientales cada vez más graves a raíz del cambio climático causado por la emisión de gases de efecto invernadero que producen los combustibles fósiles – petróleo, gas y carbón– y la creciente deforestación a nivel mundial. Este proceso se manifiesta en fenómenos meteorológicos extremos: olas de calor o de frío polar de inédita magnitud, sequías o inundaciones, huracanes y tormentas. De no revertirse estas tendencias –que en los últimos treinta años se agravaron debido al acelerado crecimiento de China y la India con la utilización masiva de carbón como principal combustible– las perspectivas para el planeta pueden ser catastróficas. (Quintar, 2019, p.11).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) afirma que el cambio climático es la “mayor amenaza que hoy día enfrentamos”, en particular, el calentamiento global, que afecta a todas las regiones del mundo, “ya está teniendo efectos devastadores sobre el planeta y sobre la humanidad” (CEPAL, 2019, p. 8). 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 (CEPAL, 2019).

De esta manera, la agenda climática se introduce y va calando en la política nacional destacándose su importancia en materia ambiental, e introduciendo un conjunto de debates y problemas en torno a su construcción e implementación. Esta política ambiental y climática, tiene sus propias particularidades, que inciden en el diseño, en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas, hasta su implementación, la institucionalización de los temas en la agenda política ambiental, en la agenda gubernamental, los actores públicos y privados que intervienen, etc. Todo ello, sus características, particularidades y complejidad requiere de un abordaje interdisciplinario en el que aportan múltiples disciplinas como la meteorología, la ciencia política, la sociología, la economía, el derecho, entre otras.

En este marco, la intención del grupo de investigación a través del proyecto es profundizar en nuevos aspectos de la política ambiental en materia cambio climático en Argentina y los debates y disputas que se plantean sobre la agenda de problemas existentes; continuando con la línea de investigación desarrollada en los proyectos avalados y subsidiados por SECYT en años anteriores.

2. Delimitación del problema

Existe una estrecha vinculación entre el cambio climático y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (ODS), toda vez que los impactos del cambio climático obstaculizan el logro de varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, la disminución del crecimiento económico implica un menor ritmo de creación de empleo y una menor capacidad para la erradicación de la pobreza, en tanto que la reducción de los rendimientos agrícolas afecta la disponibilidad y el precio de los alimentos y, por tanto, los indicadores globales de nutrición. En este sentido, “se profundizarán las desigualdades existentes, lo que afectará de forma desproporcionada a los países de menores ingresos y, dentro de los países, a los hogares más vulnerables” (CEPAL, 2022: 43).

Quienes plantean una perspectiva crítica a los modelos actuales de desarrollo expresan que el cambio climático antropogénico constituye un problema de bienes comunes globales; no obstante, la deforestación en las regiones tropicales, particularmente de la Amazonia, representa una de las economías de mayor rapiña neoextractivista apoyadas en políticas neoliberales (Lazos Chavero, 2020: 29). En otras apreciaciones se considera que “el paradigma de los bienes comunes puede ser aplicado para discutir el cambio climático, analizar el alcance de las políticas climáticas globales y elaborar soluciones de gobernanza basadas en la acción colectiva” (Mirenda, 2020: 185).

En las perspectivas de derechos humanos “la acción climática debe ser coherente con las obligaciones, los estándares y los principios de derechos humanos” (CEPAL, 2019, p 12). Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger, hacer efectivos y promover todos los derechos humanos para todas las personas en condiciones de igualdad y no discriminación. Por ello, deben tomar medidas afirmativas para prevenir vulneraciones de derechos humanos causadas por el cambio climático, incluidos los daños previsibles a largo plazo.

Así, para la CEPAL (2019) las políticas tienen un rol central en el estudio y profundización de la problemática ya que en el escenario en que se adoptan políticas de desarrollo sostenible, se registra un aumento de las inversiones públicas y la regulación en áreas estratégicas para una recuperación transformadora con sostenibilidad e igualdad. Estas áreas son: i) transformación de la matriz energética mediante el uso de energías renovables, ii) movilidad sostenible (con hincapié en la electromovilidad), iii) bioeconomía (sostenibilidad basada en recursos biológicos y ecosistemas naturales), iv) inversiones para la transformación digital, v) industria manufacturera de la salud, vi) economía circular (incluido el reciclaje), y vii) economía del cuidado.

El carácter estratégico de estas áreas radica en su potencial para transformar el estilo de desarrollo, ya que pueden aumentar la competitividad de la economía del futuro en el marco de los cambios tecnológicos paradigmáticos en curso o están relacionadas con la protección del

ambiente y la salud. Estas áreas se complementan y refuerzan mutuamente, creando círculos virtuosos de desarrollo. Por ejemplo, las inversiones en bioenergía en el sector del transporte contribuyen simultáneamente a la movilidad sostenible, la transición energética, la bioeconomía y la economía circular (CEPAL, 2022, p. 250).

Las políticas de cambio climático cobran una mayor fuerza a partir de la formulación de los ODS en 2015, en especial el Objetivo 13 denominado “Acción por el Clima”, que consiste en adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

En particular, en Argentina en el año 2019 se sancionó la Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos sobre adaptación y mitigación al Cambio Climático Global. En su articulado prevé diversas obligaciones para los actores involucrados, con la finalidad de “...garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en todo el territorio nacional en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional” (art. 1). Entre sus objetivos se encuentran: 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.

De interés preponderante resultan los principios positivizados en su artículo 4, al establecer como directriz de las políticas públicas en materia de adaptación y mitigación al cambio climático los siguientes: a) Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas; b) Transversalidad del Cambio Climático en las políticas de Estado; c) Prioridad; d) Complementación.

Las políticas, medidas e instrumentos formulados en la Ley de presupuestos mínimos nos plantean un conjunto de interrogantes de partida para la investigación: ¿Han sido implementados? ¿Cómo se han implementado? ¿Qué impacto ha tenido en la agenda ambiental nacional? ¿Qué mecanismos jurídicos, políticos e institucionales ha desarrollado la gestión ambiental nacional en materia climática? ¿Cómo se expresan las disputas y debates sobre el clima en los principales actores ambientales? ¿Qué relaciones, conflictos se plantean al interior de la política pública en términos de coordinación y concertación entre diversas áreas gubernamentales y temáticas?

En ese marco el supuesto del que parte la investigación es que las políticas nacionales de cambio climático formuladas en la actualidad, desde lo jurídico, lo político y lo institucional son aún insuficientes para dar cumplimiento y una respuesta comprometida y eficiente a las exigencias que la problemática del cambio climático requiere.

3. Objetivos

En este marco, el objetivo general de la investigación es describir y analizar las políticas públicas nacionales sobre cambio climático en el contexto jurídico, político e institucional en el período 2015 -2025.

Los objetivos específicos propuestos son:

- I. Relevar y analizar la bibliografía que permita elaborar el marco teórico del proyecto para determinar las dimensiones de análisis de las políticas de cambio climático.
- II. Analizar y describir los mecanismos políticos, institucionales, jurídicos y administrativos que se vinculan a las políticas nacionales de cambio climático.
- III. Indagar y describir las referencias de análisis del cambio climático desde el derecho ambiental, los derechos humanos y otras áreas del derecho que estudien y analicen el tema.
- IV. Caracterizar la justicia climática y su desarrollo actual teniendo en cuenta el Acuerdo de Escazú y su impacto.
- V. Determinar y describir las particularidades de la política nacional y las condiciones que establece para el caso de la Provincia de Córdoba.

4. Metodología

El presente proyecto es de tipo descriptivo en el que se utilizarán fuentes documentales y entrevistas semi-estructuradas para alcanzar, desde una perspectiva cualitativa, los objetivos señalados. El método de investigación a utilizar será el estudio de caso, es decir, efectuaremos un examen detallado, comprehensivo y sistemático sobre la construcción de la política sobre cambio climático, en vinculación con la política y temáticas ambientales, los principales debates y disputas, por un lado, y las políticas de articulación e integración en el sistema jurídico, político e institucional, por el otro.

Respecto a la dimensión temporal, se toma el período 2015-2025, considerando que en el año 2015 fueron adoptados a nivel internacional, y por nuestro país, los ODS, y en particular, el Objetivo n° 13 de “Acción por el clima”. El período de análisis concluye en 2025 para abordar, estudiar y caracterizar en dicha década a las principales políticas dictadas para dar respuesta a la problemática del cambio climático, en términos de adaptación y de mitigación.

En cuanto al alcance espacial, se abordarán las políticas adoptadas a nivel nacional desde la dimensión jurídica-normativa, política, administrativa e institucional, desde una perspectiva ambiental del Derecho que permita “abordar el fenómeno ambiental y climático, dentro de un sistema global, compuesto por sub-sistemas en los que sus elementos constitutivos están en constante interacción e interrelación y son afectados por múltiples factores” (Juliá, 2014, p.19).

En relación al plan de trabajo, se distinguen tres etapas. En la primera etapa, se realizará una revisión bibliográfica que permita la elaboración del marco teórico que guiará el proyecto y la caracterización de las principales dimensiones de análisis en la materia, tales como cambio climático, gobernanza, sustentabilidad, medidas de adaptación y de mitigación, eventos climáticos, eventos climáticos extremos, riesgos entre otros conceptos que vayan surgiendo a medida que la investigación siga su curso. Se hará un especial énfasis en los lineamientos y construcciones teóricas presentes en los instrumentos y documentos de los organismos internacionales que se encuentran abocados al estudio de la temática (ONU, IPCC, BID, CEPAL, PNUMA, entre otros) y que inciden en la construcción de políticas públicas ambientales y climáticas a nivel nacional. A nivel nacional se estudiará el marco normativo generado, el impacto de las políticas en el nuevo orden ambiental nacional, en el sistema institucional, los instrumentos o mecanismos y las estrategias jurídicas para la implementación.

Para la recopilación de la documentación y el relevamiento de la opinión de diferentes actores, incluida la selección de informantes claves, se elaborarán los instrumentos de recolección de datos con las categorías y dimensiones de análisis que nos proponemos a partir de la teoría existente en materia de derecho ambiental. Posteriormente, se realizará una prueba piloto de los instrumentos de recolección de datos que se elaboren.

La segunda etapa constituye el relevamiento y recolección de datos: el relevamiento jurídico político e institucional permitirá contar con la actualización de datos acerca de las diversas estrategias, medidas, políticas y acciones llevadas adelante por la gestión nacional contra el cambio climático.

En la tercera etapa se llevará a cabo el análisis para caracterizar y describir la política climática a nivel nacional, desde las dimensiones jurídica, política e institucional. Asimismo, y en correlación con el Proyecto de Investigación que se desarrolla en la Universidad Católica de Córdoba, bajo la dirección de la Dra. Marta Juliá, y en el que participan también muchos de los investigadores del proyecto, se analizarán y determinarán las similitudes, diferencias, disputas, entre otros, entre la política de cambio climático nacional y la de la Provincia de Córdoba, a los fines de identificar áreas de disputa, conflicto, y posibles sinergias que permitan la cooperación y concertación conjunta.

La última etapa está destinada a la elaboración del informe final que contenga las recomendaciones y conclusiones de la ejecución del proyecto, del informe académico y la rendición de cuentas. También, nos proponemos difundir a lo largo de todo el proceso, los avances de investigación alcanzados en las diferentes etapas, como así también, la publicación de resultados al concluir el proyecto, procurando compartir experiencias, dificultades y conocimiento adquirido.

5. Importancia del proyecto – impacto

El proyecto propone, por una parte, profundizar en los aspectos teóricos y metodológicos de la investigación jurídica ambiental en materia de cambio climático, a partir del abordaje de las políticas prioritarias planteadas en la gestión gubernamental, consolidando así el desarrollo de una perspectiva ambiental del derecho que constituye la línea de trabajo común de este equipo de investigación. Por otra parte, se propone observar la construcción de las políticas ambientales a los fines de comprender los aspectos jurídicos, políticos e institucionales y los debates y conflictos emergentes en cada gestión gubernamental. Todo ello, promueve el análisis de los conceptos, dimensiones, variables e indicadores y la profundización en las temáticas que son objeto de estudio, a nivel nacional y los impactos a nivel provincial.

En otras palabras, la problemática del cambio climático demanda la profundización en las políticas públicas diseñadas y ejecutadas para la adaptación y mitigación. El análisis del ciclo de las políticas desde una perspectiva ambiental del derecho permite contribuir al desarrollo teórico y metodológico de la problemática desde el contexto jurídico, político e institucional.

6. Conclusiones

La experiencia de compartir los principales aspectos teóricos y metodológicos en torno al proyecto de investigación con diversos colegas y grupos de investigación en el marco de las Jornadas sobre Experiencias de Investigación, nos resultó fructífero y enriquecedor. Nos permitió, por un lado, identificar problemáticas comunes en torno a lo metodológico propias de la investigación jurídica, y por otro lado, trazar puentes, entablar diálogos y redes con otros equipos que también se encuentran abocados al estudio de la problemática del cambio climático, desde diversas perspectivas. Aspectos que -sin dudas- contribuyen a una construcción cooperativa del saber y conocimiento en una problemática que demanda con urgencia respuestas de todos los sectores de la sociedad.

7. Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad*. Santiago de Chile: CEPAL. (LC/SES.39/3-P)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CEPAL/ACNUDH). (2019). *Cambio climático y derechos humanos: contribuciones desde y para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. (LC/TS.2019/94/Corr.1).
- Julia, Marta. S. (2014). *La investigación jurídica en políticas públicas ambientales*. Córdoba: Lerner.
- Lazos Chavero, E. (coord.). (2020). *Retos latinoamericanos en la lucha por los comunes: historias a compartir*. 1a Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Libro digital, PDF.
- Mirenda, C. (2020). La atmósfera como bien común global: herramientas analíticas para la justicia climática en América Latina. En Lazos Chavero, E. (Coord.) *Retos latinoamericanos en la lucha por los comunes historias a compartir*. 1ª Ed. (pp. 184-202). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Libro digital, PDF.