

# 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<sup>1</sup>

*Autoras: Marta S. Juliá<sup>2</sup>, M. Cecilia Tello Roldán<sup>3</sup> y M. Eugenia Villalba<sup>4</sup>*

*Comisión: Derecho Público.*

**Palabras claves:** Cambio climático - Políticas de adaptación y mitigación - Derecho ambiental

**Resumen:** Se postula desde el presente proyecto y en la etapa en curso, una primera aproximación a las políticas públicas gubernamentales de adaptación y de mitigación al cambio climático. Emerge la necesidad, conforme la hipótesis planteada, de conceptualizar inicialmente nociones, que permitan posteriormente identificar, seleccionar, clasificar y describir el ámbito en el cual se ejecutan las mismas, dentro del periodo propuesto.

## 1. Introducción

El proyecto de investigación se ejecuta en el ámbito de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Tiene como objetivo general describir y analizar las políticas públicas gubernamentales de adaptación y de mitigación al cambio climático a partir de las dimensiones jurídica, política e institucional en la provincia de Córdoba, en el período 2015-2025.

---

<sup>1</sup> Integrantes del proyecto de investigación: Directora: Marta, S. Juliá, integrantes: Barrios Verónica; Bizarro, Valeria; Brunelli Torres, Gabriel, E.; Dassenchich Lorena E.; De Lourdes Barbero, Carla; Foradori, M. Laura; Gomez Tobías; Tello Roldan, M. Cecilia; Villalba M. Eugenia y Zanvetto M. Luz.

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> Abogada (UNC). Escribana (UES21). Magíster en Derecho Procesal (UES21). Esp. en Docencia Universitaria (UNCuyo). Esp. en Derecho Ambiental (UBA). Alumna de la Maestría en Derecho y Argumentación (UNC). Doctoranda en Derecho (UNC). Docente en D. Procesal Administrativo (UNC). Miembro de proyectos de investigación vinculados al Derecho ambiental y al Derecho Comparado (UNC-UCC-UES21). mariaceciliatelloroldan@unc.edu.ar

<sup>4</sup> Abogada (UCA). Especialista en Derecho Ambiental (UBA). Alumna de la Maestría en Derecho y Argumentación (UNC). Docente en Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental (UNC). Miembro de proyectos de investigación y extensión vinculados al Derecho Ambiental (UNC y UCC). Miembro del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (UCC). meugenivillalba@unc.edu.ar

El campo de estudio abarca la identificación y descripción de espacios y mecanismos jurídicos, políticos e institucionales, asignados para la adopción de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, y la descripción y análisis de los mecanismos de acceso a la información, a la participación ciudadana y a la justicia, en la temática objeto de estudio, así como el desarrollo de la educación ambiental en la provincia.

El proyecto parte de la hipótesis que, a nivel provincial, la formulación de políticas, medidas y acciones en materia de adaptación y mitigación al cambio climático, desde la dimensión jurídica, política e institucional, es insuficiente para dar cumplimiento y respuesta a las exigencias del cambio climático.

Habría una apariencia de condiciones suficientes y relevantes para formular políticas públicas de adaptación y mitigación a este fenómeno. Es que, como postula la doctrina:

La política pública desde el ángulo que nos interesa discutir, no sólo es la definición de decisiones estatales, la capacidad institucional del estado de dirigir colectivamente acciones hacia objetivos determinados, sino también los medios y los modos a través de los cuales se ordena la relación entre estado, individuos y colectivos sociales (Díaz de Landa, 2007:1)

Se destaca por su parte, que este proyecto es una continuación de una línea de investigación en materia ambiental en la misma Universidad y desde una mirada jurídica, política e institucional que tuvo como objeto de trabajo el amparo ambiental, como una vía de acceso a la justicia en materia ambiental. Y en el que se contextualizó el estudio, especialmente a través de sentencias de la provincia de Córdoba, dictadas desde la sanción de la Ley 10.208 de Política Ambiental Provincial.

En relación a su método es de tipo descriptivo, se propone el uso de fuentes documentales para alcanzar, desde una perspectiva cualitativa, los diferentes objetivos señalados. El método de investigación postulado es el estudio de caso, es decir, un examen detallado, sistemático y contextualizado del caso objeto de interés.

Por último, en su dimensión temporal, se indica el año 2015, como fecha de inicio, con la adopción de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como parte de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, hasta el año 2025.

## **2. Objetivos específicos**

Los objetivos específicos propuestos son:

- Elaborar el marco teórico adecuado a los objetivos del proyecto cuya aplicación se realizará en la provincia de Córdoba;
- Conceptualizar y definir las políticas y los principios de adaptación y de mitigación al cambio climático;

- Identificar, describir y analizar el contexto jurídico, político e institucional de las políticas de adaptación y mitigación al cambio climático, formuladas en las normas provinciales en el período objeto de estudio;
- Identificar y describir los espacios y mecanismos jurídicos, políticos e institucionales, asignados para la adopción de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, en la provincia de Córdoba en el período objeto de estudio;
- Describir y analizar los mecanismos de acceso a la información, a la participación ciudadana y a la justicia en la temática objeto de estudio;
- Identificar las principales temáticas que requieren la profundización y el desarrollo desde la educación ambiental en la provincia de Córdoba

### **3. El diseño y ejecución del plan de trabajo**

El fenómeno del cambio climático, se presenta como una problemática compleja que adquiere singular relevancia en la actualidad ante su vinculación, a veces sutil, con las dimensiones política, cultural y económica de un determinado lugar. La doctrina señala que se trata de una temática multidimensional, y en esa línea postula:

El cambio climático se observa no solo en la atmósfera, sino también en los cursos de agua, los hielos y los glaciares; en los océanos y los mares, en la cubierta vegetal, los animales, en el funcionamiento de los ecosistemas y sus interrelaciones, en la vida del ser humano. De allí que se considere al cambio climático una compleja problemática transversal, difícil de afrontar legalmente (Drnas de Clément, 2011:18)

Esto evidencia la necesidad de contextualizar el problema de investigación, desde un espacio y tiempo concreto, y conforme una línea de trabajo que se refleja en los objetivos del proyecto.

En tal contexto, la tarea inicial es la lectura de los antecedentes en este tema tanto en el ámbito nacional como internacional. Es apropiado aquí traer a colación la doctrina que sostiene:

Resulta necesario actuar con actitud crítica sobre el punto de vista o soporte teórico desde el cual se va a examinar el problema de investigación, porque tampoco se trata de suscribir una teoría y reproducirla. Que no nos obnubile la teoría ya formulada porque ello atentará con nuestra capacidad de construir problemas de investigación y teorías para dicho problema (Scarponetti, 2016: 32)

Tales referencias implican adoptar un nuevo posicionamiento, una actitud activa y de permanentes cuestionamientos, que se proyecta en el plan de trabajo, conforme los objetivos

planteados. Así, se verifica en primer lugar, la adopción de una división inicial de actividades. A ello se agrega, la subdivisión de tareas, en un mismo periodo entre todo el grupo de trabajo.

La primera etapa -actualmente en curso- es de tipo exploratoria. Se evidencia en las actividades de recopilación y clasificación de la bibliografía, análisis bibliográfico y elaboración del marco teórico. Los temas a abordar según el plan previamente propuesto son:

- Cambio climático (aproximación al concepto, evolución, alcance y significado del término en su uso político, jurídico e institucional en el ámbito internacional y su vinculación con los derechos humanos)
- Políticas de adaptación y mitigación (analizar contexto normativo en Argentina, así como el uso normativo de la adaptación y mitigación del cambio climático)
- Formulación normativa, política e institucional de las políticas públicas en materia de cambio climático
  - Gestión ambiental, educación ambiental, acceso a la información, participación ciudadana y justicia, en materia de cambio climático.

Al encarar esta tarea se propone una búsqueda de material preliminar dividido por temas y autores, tanto en formato papel como digital. Sin embargo, como dice Eco “también hace falta la intuición” (2012:71). Es que el escenario es tan amplio que requiere el desarrollo de destrezas que permitan la selección de bibliografía relevante para el proyecto.

La segunda etapa, por su parte, propone un relevamiento de datos de tipo documental: se realizará una recolección, selección y análisis de fuentes documentales, tales como decretos, ordenanzas, directivas y resoluciones del gobierno provincial, en materia de Cambio Climático. De igual modo, se identificarán espacios institucionales o instancias de articulación de políticas en la materia objeto de estudio. Asimismo, se realizarán entrevistas a informantes calificados para identificar y describir los principales instrumentos, políticas, problemas y condicionantes vinculados a las políticas climáticas.

La tercera etapa estará centrada en el análisis de los datos obtenidos, su sistematización de acuerdo a los objetivos planteados y el análisis de la información relevada desde el marco de referencia elaborado.

En la última etapa, se prevé la elaboración del informe de investigación, con sus conclusiones y recomendaciones.

#### **4. Primeros hallazgos**

Como se indicó inicialmente, a la fecha se encuentra en ejecución la primera etapa de trabajo.

Es notable en primer lugar que nos encontramos con un fenómeno que atraviesa distintos aspectos de la vida. En una obra recientemente publicada que aborda el tema del Clima se ha señalado:

El cambio climático es fundamentalmente una cuestión social y de desarrollo humano que se encuentra ligada, inevitablemente, a los eventos económicos, sociales y geopolíticos que atraviesa la humanidad. Los impactos de un clima cambiante son agudos y multidimensionales, y afectan la vulnerabilidad de las personas, la resiliencia de las comunidades y asentamientos humanos, y las desigualdades sociales a nivel mundial (Ulla, 2022: 99)

Por otra parte, se advierte especialmente en el ámbito jurídico, la incidencia en la definición de “cambio climático” de las ciencias naturales y su impacto posterior en el diseño de normas y su aplicación. La doctrina refiere que:

Las definiciones en el derecho han constituido desde antaño una tarea ardua y también contribuido a la ceremonia de la confusión, pero nadie prescinde en un texto jurídico de emitir alguna, aún incluso, eligiendo una de modo arbitrario y demostrando a todas luces la propia estipulación e ideología (Piña, 2018:68)

Es que la investigación exige, abordar la tarea inicial de conceptualizar y definir, para posteriormente identificar, clasificar y analizar.

Recientemente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó la obra “El Diccionario Climático. Una guía práctica para el cambio climático”. En su “Prefacio” se señala:

La crisis climática constituye la cuestión más importante de nuestro tiempo, dado que afecta a todos los países y las comunidades del mundo. A su vez, muchos de los términos y conceptos en torno del cambio climático pueden resultar complicados e inaccesibles para un público amplio. Hoy más que nunca existe la necesidad de contar con información precisa y fácil de entender respecto del cambio climático (Flynn, C., 2023: 5)

En tal orden de ideas es útil para este proyecto la distinción que efectúa entre “Calentamiento Global” y “Cambio Climático”. En relación al primer término establece que:

Es un aumento en la temperatura superficial promedio de la Tierra que ocurre cuando aumenta la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Estos gases absorben más radiación solar y atrapan más calor, provocando así que el planeta se caliente más. La quema de combustibles fósiles, la tala de bosques y la cría de ganado son algunas de las actividades humanas que liberan gases de efecto invernadero y contribuyen al

calentamiento global (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2023, p. 15)

Por su parte, vinculado al “Cambio climático” indica que “se refiere a los cambios a largo plazo en el clima de la Tierra, que provocan el calentamiento de la atmósfera, el océano y el suelo” (PNUD, 2023, p. 15).

En Argentina, el legislador se ha ocupado de definir, con mayor precisión, en la Ley N° 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global, distintos términos que se vinculan con este tema. En su artículo 3 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 en los incisos posteriores el mismo artículo postula siguientes definiciones: “b) Medidas de adaptación: Las políticas, estrategias, acciones, programas y proyectos que puedan prevenir, atenuar o minimizar los daños o impactos asociados al Cambio Climático y explorar y aprovechar las nuevas oportunidades de los eventos climáticos, c) Medidas de mitigación: Acciones orientadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero responsables del cambio climático así como medidas destinadas a potenciar, mantener, crear y mejorar sumideros de carbono”.

Estas definiciones dan sentido al artículo 2 que establece los objetivos de la norma en análisis, en especial el de “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”. Sin perjuicio de destacar que tal “estudio” será el que posibilitará posteriormente “Asistir y promover el desarrollo de estrategias de mitigación y reducción de gases de efecto invernadero en el país” y “Reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante el Cambio Climático, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios”, conforme los incisos “b” y “c”, del artículo previamente citado.

Sin embargo, por el objeto propio de la investigación, debe tenerse presente que:

El jurista frente al ambiente se encuentra con un conjunto de herramientas propias de su disciplina, que vienen desarrollándose desde distintas épocas y en las distintas ramas del derecho. Pero también se encuentra con una serie de limitaciones conceptuales, teóricas y metodológicas que deben tenerse en cuenta (Juliá, 2016: 502)

En otras palabras, se requiere inicialmente “darse cuenta” de las limitaciones u obstáculos que presenta la vinculación entre el Derecho y el Cambio Climático, para recién

luego formular las precisiones conceptuales, que permitan identificar la perspectiva jurídica de análisis (Juliá, 2016: 504).

Relacionado con el primer aspecto, en un trabajo de este mismo grupo de investigación -actualmente en prensa- se postuló que “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” (Juliá, *et al.* en prensa).

Lo referido pone de manifiesto la importancia de “conceptualizar y definir” como postula uno de los objetivos del proyecto, para posteriormente poder verificar -o no- si “la formulación de políticas, medidas y acciones en materia de adaptación y mitigación al cambio climático desde la dimensión jurídica, política e institucional, es insuficiente para dar cumplimiento y respuesta a las exigencias del cambio climático” tal como se sostiene en la hipótesis.

Cabe destacar por último la impronta o incidencia de los estudios científicos en los procesos judiciales que abordan el cambio climático y la probabilidad estadística.

Suele citarse en este aspecto el caso “Urgenda c. Países Bajos”<sup>5</sup> al entenderse que había pruebas suficientes de un daño futuro:

Por tanto, los demandantes pueden basarse en la probabilidad estadística de que se produzcan daños en amplios segmentos de la población para respaldar sus reclamaciones en estos casos (Burger, Wentz, y Metzger, 2022: 247)

Esto implica entonces el estudio acerca de cómo los tribunales receptan los informes científicos y el valor probatorio de los mismos, en la posible proyección de los eventuales daños, con la finalidad de adoptar medidas de prevención, adaptación o mitigación.

Cabe subrayar que el estudio de las sentencias, requerirá, previo relevamiento, una clasificación, no solo vinculada a los tribunales internacionales y de Argentina, sino con la finalidad, en su caso, de encontrar (o diseñar) posibles parámetros de comparación que permitan establecer categorías para el análisis de las mismas.

## **5. Bibliografía**

Eco, U. (2012). *Como se hace una tesis*. Argentina. Editorial Gedisa.

Burger, M., Wentz, J., y Metzger, D., (2022). La ciencia del clima y los derechos humanos. El uso de la ciencia de la atribución para enmarcar las obligaciones de mitigación y

---

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de los Países Bajos, del 13 de enero de 2020.

adaptación de los gobiernos. En: Rodríguez Garavito, C. (2022). *Litigar la emergencia climática*. Argentina. Siglo Veintiuno Editores.

Díaz de Landa, M. (2007). *Derecho y Legitimación de las Políticas Públicas: la política de desarrollo regional de la Provincia de Córdoba*. 8avo Congreso Nacional de Sociología Jurídica. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe. Argentina. Disponible en: [http://www.sasju.org.ar/interfaz/blog\\_nivel\\_3/76/archivos/diaz-de-landa-martha.pdf](http://www.sasju.org.ar/interfaz/blog_nivel_3/76/archivos/diaz-de-landa-martha.pdf)

Drnas de Clément, Z. (2011). Palabras Preliminares. *Cuaderno de Derecho Ambiental*. T. I. Cambio Climático. Argentina. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales.

Juliá, M. S. *et al.* (en prensa). Aspectos jurídicos, políticos e institucionales del Cambio Climático en Argentina. *Anuario XXII*. Argentina. Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho (UNC) e IDEJUS (Instituto de Estudios sobre Derecho Justicia y Sociedad (CONICET-UNC).

Juliá, M. S. (2016). Dificultades teóricas y metodológicas para abordar problemas ambientales desde el derecho. En Lariguet, G. (Comp.). (2016). *Metodología de la Investigación Jurídica*. Argentina. Editorial Brujas.

Piña, M. del C. (2018). Derecho comparado. Algún dato desde sus orígenes. *Cuaderno de Derecho Comparado*. T. I. Argentina. IJ Editores.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2023). *Diccionario Climático: Una guía práctica para el cambio climático*. Disponible en: <https://climatepromise.undp.org/es/research-and-reports/el-diccionario-climatico>.

Scarponetti, P. (2016). Batallar con el pensar. En: *Los procesos de elaboración y presentación de proyectos de investigación*. (2016). 1a ed. Córdoba. Argentina. Advocatus.

Ulla, T. (2022). Las personas. En: Timoteo Marchini (Autor y Editor). (2022). *Clima. El desafío de diseño más grande de todos los tiempos*. Argentina. El Gato y La Caja.