

INSTITUTO TECNOLÓGICO DE BUENOS AIRES- ITBA

ESCUELA DE POSTGRADO



**LA LEY 27.520 DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE ADAPTACIÓN Y
MITIGACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL: antecedentes,
implicancias de su promulgación y propuestas para una mayor ambición
climática**

AUTOR: Villares, Mariano Ignacio, Legajo 103.336

A handwritten signature in black ink, likely belonging to Mariano Ignacio Villares, is positioned to the right of the author's name.

DIRECTOR: Ryan, Daniel

A handwritten signature in black ink, likely belonging to Daniel Ryan, is positioned to the right of the director's name.

TESIS PRESENTADA PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN
AMBIENTAL

BUENOS AIRES

2° CUATRIMESTRE DE 2020

Agradecimientos

A mis compañeros de cursada, muchos de los cuales ya son amigos, gracias a ellos aprendí y aprendo cada día.

A los profesores de la maestría, quienes con su profesionalismo contribuyeron a mejorar mi formación académica, destacando especialmente a Alfredo Rosso y Francisco Decono en los cuales encontré una extraordinaria vocación docente y pasión por transmitir sus conocimientos.

A mi tutor Daniel Ryan, por ayudarme a encontrar el camino de la tesis que deseaba hacer, acompañarme durante todo el proceso y realizar con cada devolución, sugerencias que permitieron mejorar sustancialmente el trabajo final.

A mis amigos apasionados por el cambio climático, que con su insistencia y acompañamiento me motivaron a presentar la tesis, especialmente a Eduardo Conghos y a todo el equipo de la Fundación Sustentabilidad sin Fronteras.

A mis padres, Norma y Daniel, docentes que me inculcaron la importancia de la formación académica y a mi compañera Karina, que con su paciencia y apoyo contribuyó a que finalizara este trabajo.

A Rafaela que con su sola existencia ya cambió mi vida y me motivó a que cerrara esta etapa, para iniciar otras.

Índice

Índice de figuras y tablas	6
Listado de acrónimos y abreviaturas	7
Resumen	9
1. Introducción.....	10
2. La importancia de contar con una Ley Nacional de Cambio Climático.....	17
3. Antecedentes legislativos sobre cambio climático en Argentina previo a la sanción de la LMCC.....	20
3.1. Normativa nacional.....	20
3.2. Legislación provincial y municipal	22
4. Proyectos de leyes nacionales sobre cambio climático previos a la sanción de la LMCC	25
5. Ley 27.520 de presupuestos mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global	36
5.1. Análisis del contexto social y político	36
5.1.1. Objetivos de Desarrollo Sostenible	44
5.1.2. El Acuerdo de París	45
5.1.3. La decisión del PEN de contar con una LMCC.....	46
5.1.4. El rol de la juventud	47
5.1.5. La no afectación de intereses.....	49

5.2. Análisis jurídico.....	52
5.2.1. Federalismo Ambiental: LPMA y el rol del COFEMA	52
5.2.2. Objetivos y definiciones	56
5.2.3. Principios de derecho.....	57
5.2.4. Autoridad de aplicación: Gabinete Nacional de Cambio Climático y Consejo Asesor	59
5.2.5. Plan Nacional de Adaptación y de Mitigación al Cambio Climático.....	61
5.2.6. Información Ambiental y Participación Pública	65
5.2.7. Fuentes de financiamiento de la norma	66
6. Legislación comparada	67
6.1. Derecho comparado de LMCC de países que cuentan con sistemas de gobierno federal.	70
6.1.1. Austria	70
6.1.2. Brasil.....	71
6.1.3. México	75
6.2. Derecho comparado de LMCCs de países latinoamericanos sin sistemas de gobierno federal	87
6.2.1. Colombia	87
6.2.2. Perú.....	91
6.2.3. Paraguay	95

6.3. Análisis comparativo	99
7. Propuestas para aumentar la ambición climática.....	105
7.1. Elaboración participativa de la reglamentación de la LMCC.....	107
7.1.1. Participación pública	107
7.1.2. Participación activa del COFEMA	110
7.2. Fijar objetivos a corto- mediano (2030) y largo plazo (2050) en reducción de emisiones	113
7.3. Incorporar y desarrollar conceptos específicos del cambio climático.	118
7.4. Incorporación de fuentes de financiamiento para efectivizar el cumplimiento de la ley	122
8. Conclusiones.....	128
9. Referencias	134
Legislación y proyectos de ley	134
Otras fuentes bibliográficas	137
Anexo I. Criterios en materia de emisiones de GEI	146
Anexo II. Proyectos de leyes sobre cambio climático que no constituyen una LMCC	149
Anexo III. Presentación para la defensa de la tesis.	152

Índice de figuras y tablas

Figura 1. Relación entre la temperatura global y el dióxido de carbono (2017). Fuente: NASA GISS, NOAA - NCEI, ESRL, 2017.

Figura 2. Línea de tiempo de la aprobación de la LMCC en Argentina.

Figura 3. Línea de tiempo sobre hitos claves para la aprobación de la LMCC.

Figura 4. Número total de leyes y políticas sobre Cambio Climático en 99 países hasta el 1/1/2015. Fuente: Nachmany, Fankhauser, Townshend, Davidová, Kingsmill, Landesman T, et al, 2015.

Figura 5. Las emisiones globales de GEI y de Argentina (2020). Fuente: Climate Watch, página web.

Figura 6. Los principales emisores de GEI junto con las emisiones de Argentina (2020). Fuente: ClimateWatch, página web.

Tabla 1. Comparación de los proyectos de LMCC presentados en Argentina del 2015 a la fecha.

Tabla 2. Derecho comparado LMCC I

Tabla 3. Derecho comparado LMCC II

Listado de acrónimos y abreviaturas

AP: Acuerdo de París

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

CN: Constitución Nacional de Argentina

CO₂: Dióxido de carbono.

CO₂eq: Dióxido de carbono equivalente

COFEMA: Consejo Federal de Medio Ambiente

GEI: Gases de efecto invernadero

GNCC: Gabinete Nacional de Cambio Climático de Argentina

Gt: Gigatoneladas

INGEI: Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero de Argentina

IPCC: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático

IRC: Índice de Riesgo Climático Global

LBN: Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.

LGA: Ley 25.675 de General del Ambiente

LMCC: Ley Marco de Cambio Climático

LPMA: Ley de presupuestos mínimos ambientales

MtCO₂eq: Megatonelada de dióxido de carbono equivalente

NDC: Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

PNayMCC: Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático

PEN: Poder Ejecutivo Nacional

PK: Protocolo de Kioto

PNMC: Política Nacional de Cambio Climático de Brasil

Proyecto SC: Es el proyecto legislativo que finalmente fue aprobado por las ambas cámaras del Congreso nacional de Argentina y que se convirtió en la ley 27.520

SAyDS: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (Argentina)

SGAyDS: Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (Argentina)

SMN: Servicio Meteorológico Nacional

Resumen

Análisis del camino recorrido en el Congreso Nacional para obtener una ley marco de cambio climático (LMCC) en Argentina, poniendo previamente en contexto la importancia de contar con una norma de este tipo y las consecuencias del cambio climático a nivel internacional y nacional. Asimismo, se examinó la legislación vigente sobre cambio climático a nivel nacional, provincial y municipal, las cuales sirvieron de antecedente, y se evaluaron los principales acontecimientos socio-políticos que hicieron factible la promulgación de la Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, luego de más de cuatro años de debate en el Congreso Nacional.

Posteriormente se realizó una evaluación jurídica de la ley, desgranando sus artículos y cotejándolos con las leyes marcos de cambio climático de Austria, Brasil, Colombia, México, Perú y Paraguay. Esta comparación y un análisis doctrinario permitieron valorar el grado de ambición de la LMCC de Argentina, la cual resultó ser poco ambiciosa, especialmente por tratarse de una norma sancionada a fines del 2019.

Por último, se realizaron recomendaciones para implementar a futuro, tales como la elaboración participativa en la reglamentación de la ley, la fijación de objetivos a corto, mediano y largo plazo en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la incorporación de fuentes de financiamiento. Estas medidas se propusieron a fin de fortalecer la efectiva implementación de la norma y para aumentar su ambición climática desde un punto de vista jurídico, acorde al Acuerdo de París y a la última publicación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático denominada “Informe Especial sobre Calentamiento Global de 1,5°C”.

1. Introducción

El cambio climático constituye una de las principales amenazas globales que debe afrontar la humanidad. Justamente por ello el objetivo número trece de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establece que se deberán: *“Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”*.

Las consecuencias del cambio climático resultan cada vez más visibles y difíciles de revertir. El 2019 fue el segundo año más cálido, sólo superado por el 2016, desde que se tienen datos directos científicamente contrastados, es decir desde 1850. Sumado a que los veinte años más cálidos se han registrado en los últimos veintidós años y las temperaturas medias de los últimos períodos quinquenal (2015-2019) y decenal (2010-2019) fueron las más elevadas de las que se tiene constancia (Organización Meteorológica Mundial, 2020).

Los cambios mencionados son producidos principalmente por acciones antrópicas. Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) resultantes de las actividades humanas han sido la principal causa del calentamiento del planeta. Estos aumentos de la temperatura quedan enmarcados dentro del concepto de cambio climático, porque no sólo implica la afectación de la temperatura global, sino que también impacta en otras variables climáticas, como el caso de las precipitaciones.

Un indicador de la relación del aumento de la temperatura con las actividades antrópicas es la concentración de dióxido de carbono (CO₂), el GEI más relevante. La concentración media mundial de CO₂ en la atmósfera llegó a las 405,5 partes por millón e2017, lo que supone el nivel más alto desde hace al menos tres millones de años después de

que en 2015 se sobrepasará por primera vez el umbral simbólico de 400 partes por millón (Fig. 1).

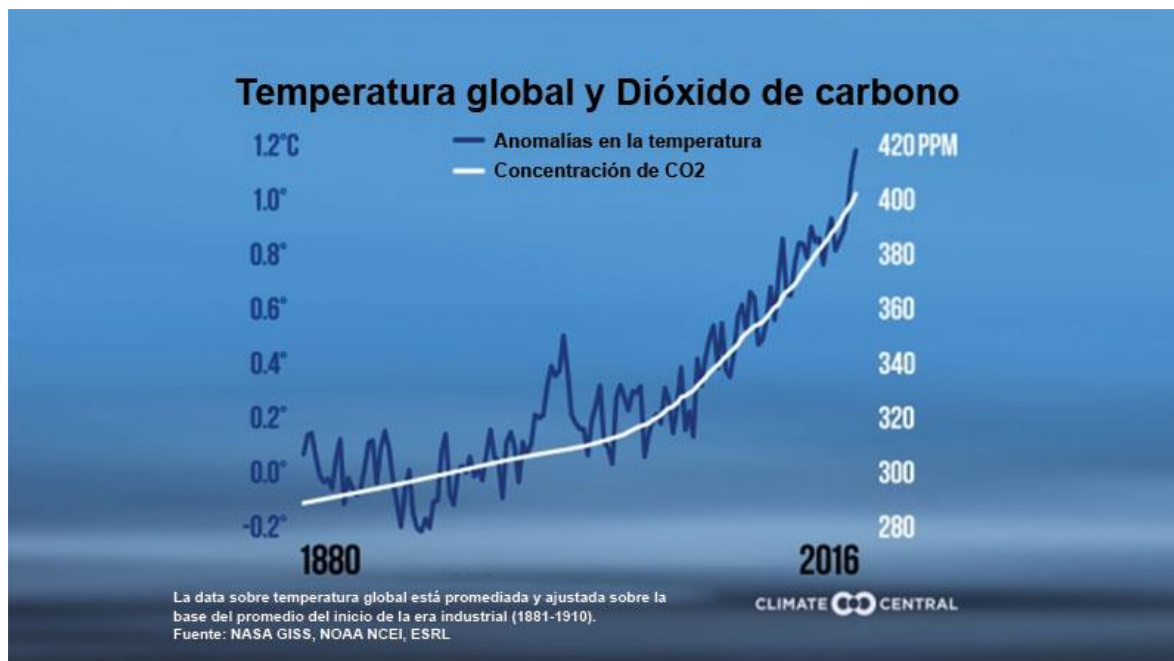


Figura 1. Relación entre la temperatura global y el dióxido de carbono (2017). Fuente: NASA GISS, NOAA NCEI, ESRL.

La Tercer Comunicación Nacional sobre Cambio Climático, elaborada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) en el 2016, establece que tanto en un escenario de aumento de las concentraciones de los GEI moderado como de aumento extremo, entre 2015 y 2039 la tasa de calentamiento sería más acelerada que la observada en las últimas décadas. Estos escenarios darían como resultado aumentos en la temperatura que rondarían entre 0,5 y 1°C. Para fines de siglo el aumento proyectado es mayor y en el caso de un aumento extremo de GEI, la región de principal calentamiento sería la del noroeste argentino con más de 3°C.

Dentro de las consecuencias más visibles del cambio climático se puede destacar la mayor generación e intensidad de incendios, inundaciones, granizos, heladas tardías y sequías, todos fenómenos con fuerte incidencia a nivel global y particularmente en Argentina en el 2018. La sequía que afectó a la zona centro de Argentina de ese año fue uno de los diez fenómenos meteorológicos relacionados con el cambio climático más destructivos del año a nivel mundial (Aid, 2018). Dicha sequía impactó especialmente las cosechas de soja y maíz, provocando un costo de 6.000 millones de dólares. En ese mismo año se deben contemplar también los incendios en La Pampa y Mendoza y las inundaciones en Formosa, Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, Córdoba y Santa Fe, las cuales afectaron a miles de hectáreas en ese año.

El último Índice de Riesgo Climático Global (IRC) realizado por Germanwatch, que indica el nivel de exposición y la vulnerabilidad a los fenómenos climáticos extremos, ubicó a Argentina en el puesto 40 del ranking, tomando con referencia a los acontecimientos del año mencionado (Eckstein, D., Künzle, V., Schäfer, L. y Winges M.- 2020). El IRC es un análisis basado en un conjunto de datos disponibles sobre los impactos de los eventos climáticos extremos y los datos socioeconómicos asociados a ellos. Considera en su estudio a ciento ochenta y cuatro países.

La biodiversidad también sufre consecuencias catastróficas producto del cambio climático. Este último es uno de los cinco generadores directos del cambio en la naturaleza, agravando la situación actual, en la cual un millón de especies se encuentran en peligro de extinción (Panel Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas, 2019). Esta consecuencia no es ajena en Argentina, si se toma como referencia a la Estrategia

Nacional de Biodiversidad, la cual registra más de 100.000 especies de artrópodos, 10.000 de plantas vasculares, 1.002 de aves, 978 de peces, 406 de reptiles, 385 de mamíferos y 178 de anfibios, el investigador del CONICET y de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Alejandro Valenzuela, considera que alrededor del 25% de las especies se encuentra bajo amenaza de extinción (Rocha, 2019). Este porcentaje varía dependiendo del grupo taxonómico evaluado.

En materia de emisiones de GEI, según el último Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI), realizado en el 2017 por la SAyDS, la Argentina contribuyó en 2014 con 368,30 megatoneladas de CO₂ equivalente (MtCO₂eq). Si se toma como referencia las 52.700 MtCO₂eq de emisiones globales del 2014, Argentina contribuyó con el 0,7% de los GEI a nivel mundial (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2019). Resulta importante aclarar que no hay unanimidad de criterios respecto a los valores generados a nivel nacional y a nivel global. A modo de ejemplo la plataforma online Climate Watch, elaborada por la organización World Resources Institute en colaboración con la organización NDC Partnership, establece otros valores. No obstante, en ambas fuentes citadas existe una correlación porcentual similar tanto para las emisiones globales como las nacionales. Para mayor detalle al respecto, ver Anexo I.

Las emisiones per cápita de Argentina en el 2014, los resultados no favorecen al país. Los argentinos generaron 10,96 toneladas de CO₂ equivalente (CO₂eq) por persona, número que ubica a la Argentina entre los principales generadores de GEI, superando incluso a Brasil, China, Francia y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Climate Watch, 2020).

Volviendo al plano internacional, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en el 2018 publicó el “Informe Especial sobre Calentamiento Global de 1,5°C” del cual surge que para evitar que la temperatura global aumente más de 1,5 °C en el 2100 se deben realizar cambios urgentes y a gran escala por parte de gobiernos e individuos antes del 2030. El IPCC plantea los enormes beneficios que revertirían en la salud, en los ecosistemas y en el desarrollo de una economía sostenible frente a un aumento de 2 °C o más. Siendo importante recordar que al ritmo actual de emisiones, se alcanzará un aumento de 1,5 °C entre 2030 y 2052 y en 2100 el calentamiento puede situarse entre 3 °C y 4 °C.

Para no superar el aumento al que se refiere el IPCC, la organización Climate Action Tracker estima que Argentina debería limitar sus emisiones a 205 MtCO₂eq para 2030 y mantenerse por debajo de 55 MtCO₂eq para 2050 (Climate Action Tracker, 2019). Sin embargo, el compromiso internacional de reducción de emisiones de GEI asumido por Argentina, mediante su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), indica que el país emitirá 422 MtCO₂eq en 2030, es decir más del doble de lo planteado por la mencionada organización.

En este contexto el Congreso Nacional trabajó en diferentes proyectos de LMCC durante más de cuatro años especialmente después del Acuerdo de París (AP) aprobado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21) del 2015. En el 2019 se logró aprobar un proyecto de ley al respecto, que fue promulgado como Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.

Dimensionada la problemática del cambio climático a nivel internacional y nacional, el aporte de Argentina como emisor de GEI y la actividad desarrollada por su Congreso Nacional, este trabajo tiene como objetivo general, analizar los factores políticos e institucionales que incidieron en el armado y adopción de la LMCC de Argentina y evaluar el diseño final de dicha norma en relación a la experiencia comparada de LMCCs y a los objetivos y obligaciones que plantea el AP. A su vez, en base a este análisis, este trabajo formula recomendaciones para fortalecer la implementación de la Ley 27.520 y aumentar el nivel de ambición climática para responder a los objetivos del acuerdo internacional mencionado.

En sintonía con el objetivo general, se fijaron los siguientes cuatro objetivos específicos:

- I. Analizar la importancia de contar con una LMCC en Argentina.
- II. Identificar y analizar los principales antecedentes que contribuyeron la sanción de la Ley 27.520.
- III. Evaluar el grado de ambición de la norma mencionada.
- IV. Elaborar recomendaciones que favorezcan la efectiva implementación de la ley mencionada y que a futuro incrementen su grado de ambición.

Para cumplir con los mismos, se emplearon las siguientes fuentes de información:

- I. Legislación nacional, provincial y municipal vinculada directa e indirectamente con el cambio climático.
- II. Los proyectos de LMCC trabajados en el Congreso Nacional.

III. El derecho comparado en materia de LMCC.

IV. La doctrina especializada en la temática.

La investigación se realizó siguiendo el orden numérico arriba detallado, ya que se juzgó conveniente, en primera instancia, comprender el contexto normativo argentino actual sobre cambio climático, para luego evaluar los proyectos de LMCC sobre los cuales trabajaron los legisladores nacionales. Posteriormente se analizó el derecho comparado, a fin de investigar el marco legal climático en otros países y confrontarlo con los proyectos legislativos argentinos y con la Ley 27.520. En paralelo a estos análisis, se tomó en cuenta la opinión de la doctrina especializada.

Conforme lo expuesto, en el presente trabajo, en primer lugar en el capítulo 1 se realizó la introducción al trabajo, luego en el capítulo 2 se determinó la importancia de contar con una LMCC, su vínculo con el AP y las experiencias de otros países con LMCC. Una vez definida la misma, en el capítulo 3 se analizan los antecedentes legislativos sobre cambio climático en Argentina previo a la sanción de la LMCC, tomando en cuenta tanto las normas que están vinculadas directa como indirectamente con el tema, a nivel nacional, provincial y municipal. Junto a este análisis en el capítulo 4 se evalúan los proyectos de LMCCs presentados en el Congreso Nacional, desmenuzando cada uno de ellos y señalando la evolución de estos y sus similitudes. En el capítulo 5 se analiza el contexto social y político que dio lugar a la promulgación de la Ley 27.520, detallando especialmente cinco hitos o factores claves que contribuyeron a sancionar la norma, para luego evaluar desde un punto de vista jurídico los artículos de la norma. En el capítulo 6 se realiza un análisis de derecho comparado, determinando cuáles son los países que cuentan con legislación en materia de

cambio climático. Luego se contrastó la LMCC de Argentina, en primera instancia con países que tiene una LMCC dentro de un sistema federal de gobierno y, en segunda instancia, con aquellos países que adoptaron un sistema de gobierno diferente pero que fueron considerados por ser países latinoamericanos y contar con una LMCC posterior al AP.

Analizados dichos aspectos, en el capítulo 7 se realizan propuestas que pueden ser de utilidad a la hora de reglamentar la ley vigente, tomando en cuenta el análisis realizado previamente, con miras a alcanza un mayor compromiso climático. Finalmente, en el capítulo 8 se exponen las conclusiones del presente trabajo.

2. La importancia de contar con una Ley Nacional de Cambio Climático

El 20 de diciembre de 2019 se publicó en el boletín oficial la Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, luego de haber sido sancionada el 17 de julio de 2019 por la Cámara de Senadores y el 20 de noviembre del mismo año en la Cámara de Diputados de la Nación. Dicha norma es una LMCC, se entiende como tal a aquella norma aprobada por el poder legislativo que sirve de base integral y unificadora para las políticas sobre cambio climático, y que aborda múltiples aspectos y esferas de la mitigación y adaptación al cambio climático de manera holística y general. Para esta conceptualización se tomaron como referencia a los criterios establecidos en el “Estudio sobre legislación de cambio climático 2015” elaborado por GLOBE International, la Unión Interparlamentaria y el Instituto Grantham de Investigación de la Escuela de Economía y

Ciencias Políticas de Londres (Nachmany, Fankhauser, Townshend, Davidová, Kingsmill, Landesman T., et al, 2015).

Una LMCC permite legislar de manera integral y transversal, y ordenar la legislación vigente que se encuentra dispersa y en muchos casos no es de cumplimiento obligatorio. Da un paso adelante en materia legislativa, suma una herramienta jurídica que varios países ya están utilizando, y refuerza los compromisos internacionales asumidos por Argentina, especialmente al ratificar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kioto (PK), el AP, y haber presentado sus NDC.

Contar con una LMCC le otorga al país mayor estabilidad jurídica, jerarquiza la temática y favorece su transparencia y credibilidad, y demuestra un compromiso político e institucional de trabajar en materia de cambio climático. Facilita a su vez la posibilidad que Argentina se alíne con el AP, ya que para ello se requiere un enfoque estable, a largo plazo y general de la gobernanza climática (Fankhauser, 2018).

Colocar la política climática en una ley, que cuenta con supervisión parlamentaria para su implementación, debiendo el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) rendir cuentas anualmente al Congreso Nacional sobre sus avances, ayuda a reducir la posibilidad de retrocesos en la materia y proporciona un mandato para que los responsables políticos avancen en la acción. Los estudios de casos en México y el Reino Unido demostraron que la legislación climática ha mejorado la calidad de la política climática y aun en tiempos políticos turbulentos ayudó a mantener y fortalecer el consenso político y el compromiso a los objetivos climáticos a largo plazo (Averchenkova, 2019).

En cambio, en Estados Unidos la falta de legislación climática es un claro ejemplo de que sin una LMCC la política climática puede quedar extremadamente vulnerable a un cambio de liderazgo. Aunque también contamos con la experiencia de Brasil, que pese a haber promulgado una LMCC a fines del 2009, desde la asunción de Jair Bolsonaro como presidente, las medidas en materia de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático han quedado relegadas. Ejemplo de ello es la cancelación de la sede de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP25) en dicho país, el debilitamiento del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales encargado de las estadísticas de deforestación, el recorte de fondos para programas de protección climática, el incumplimiento con los objetivos de deforestación planteados a nivel nacional e incluso la amenaza de retirarse del AP (Milz, 2019). La experiencia brasilera enseña que la LMCC es un componente importante de la política climática de un país, pero no puede ser vista de forma aislada del resto del contexto político e institucional y no constituye una condición suficiente, por si sola, para garantizar avances en la agenda climática. Asimismo, es necesario analizar los alcances de cada LMCC, haciendo especial foco en qué tipo de obligaciones y estructuras financieras e institucionales crea.

Por todo lo expuesto, se considera de suma importancia que Argentina haya sancionado una LMCC; pasando a continuación a comentar y explicar sus antecedentes normativos a nivel subnacional, nacional e internacional, a explicar en qué contexto nació la ley y cuál es la opinión de la doctrina sobre este tipo de normativa.

3. Antecedentes legislativos sobre cambio climático en Argentina previo a la sanción de la LMCC

Previo a la sanción de la Ley 27.520, Argentina legisló en los últimos años sobre cuestiones vinculadas al cambio climático, pero sin poder considerar a ninguna de esas normas como una LMCC, en el sentido definido previamente. A continuación, se realizará un análisis de la mencionada legislación, acorde al siguiente orden:

- I. Normativa Nacional.
- II. Normativa provincial y local.

3.1. Normativa nacional

Argentina cuenta con legislación nacional referida al cambio climático, en algunos casos de forma directa y en otra indirecta. De forma directa y vinculadas estrictamente a la aprobación de compromisos asumidos a nivel internacional, se pueden mencionar las siguientes leyes:

- Ley 27.270- 01/09/2016: Aprueba el AP.
- Ley 27.137- 29/04/2015: Aprueba la Enmienda de Doha al PK de la CMNUCC.
- Ley 25.438- 20/06/2001: Aprueba el PK de la CMNUCC.
- Ley 24.295- 07/12/1993: Aprueba la CMNUCC.

De forma indirecta, debido a que las emisiones de GEI provienen de múltiples fuentes (energía, industria, residuos, actividades agrícola-ganaderas, transporte, entre otras) existen diversas formas de adoptar medidas que contribuyan a su mitigación y por lo mismo hay un gran número de normas. Por ello, se puede considerar que toda ley de protección

ambiental está relacionada al menos tangencialmente con el cambio climático. Si bien mencionar toda la normativa referida indirectamente al cambio climático es ajeno al propósito del presente trabajo, se entiende que merecen una mención especial las siguientes leyes:

- Ley 25.675- 06/11/2012

Establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Sienta las bases normativas del derecho ambiental junto con el artículo 41 de la Constitución Nacional (CN).

- Ley 26.331- 19/12/2007

Denominada como Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (LBN) para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos. Los objetivos de la norma están reflejados en el nombre de la misma.

- Ley 26.639- 30/09/2010

Conocida como ley de protección de glaciares contiene los presupuestos mínimos para llevar a cabo la tutela de los mismos y del ambiente periglacial, recursos naturales especialmente afectados por las consecuencias del cambio climático.

- Leyes 26.190 y 27.191- 27/12/2007 y 23/09/2015

Establecen el régimen de fomento nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinadas a la producción de energía eléctrica y fijan como objetivos alcanzar al 31 de diciembre de 2019 como mínimo el doce por ciento (12%) del total del consumo de energía eléctrica con energía proveniente de las fuentes renovables y el dieciséis por ciento (16%) al

31 de diciembre de 2021. Las mencionadas leyes determinan de esta forma una medida concreta y de cumplimiento obligatorio relacionada con la mitigación de los GEI.

- Ley 27.287 - 20/10/2016

Crea el “Sistema nacional para la gestión integral del riesgo y la protección civil” que tiene por objeto integrar las acciones y articular el funcionamiento de los organismos del gobierno nacional, los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y municipales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación a un evento adverso. Lo cual implica una estrecha relación con todo trabajo que pueda realizarse en pro de la adaptación al cambio climático.

Pese a la incidencia e importancia de estas seis normas para el cambio climático, sólo la Ley 26.639 hace expresa mención al cambio climático en su articulado. La LBN si bien no lo nombra, destaca el proceso de fijación de GEI al mencionar los servicios ambientales brindados por los ecosistemas del bosque nativo.

3.2. Legislación provincial y municipal

A nivel de los gobiernos subnacionales, en materia legislativa, se destaca la CABA, que desde el 2011 cuenta con la Ley 3.871 de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. Dicha norma se complementa con el decreto reglamentario N° 39/014 en el 2014 y la Resolución 105/2014 que regulan al Consejo Asesor Externo del Plan de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.

Esta normativa subnacional tiene varios puntos en común con la LMCC nacional promulgada en el 2019, define conceptos, principios y cuenta con los siguientes puntos destacables:

- Fija la obligación de elaborar un informe anual respecto de las acciones realizadas y los resultados de las evaluaciones, y remitirlo a la Legislatura de la Ciudad para su conocimiento.

- Le da tratamiento obligatorio a las recomendaciones que surjan del Consejo Asesor Externo, creado en la ley citada, debiendo el gobierno explicitar de qué manera las ha tomado en cuenta y en caso de desestimarlas, justificar las razones.

- Crea un “Equipo Interministerial”, presidido y coordinado por la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad, compuesto por un representante titular y un representante suplente de cada una de las áreas del Gobierno de la Ciudad correspondientes a las materias de Ambiente y Espacio Público, Cultura, Desarrollo Económico, Desarrollo Urbano, Justicia y Seguridad, Hacienda, Salud, Vivienda, Desarrollo Social, Comunicación y Educación.

- Determina el contenido mínimo que debe tener el Plan de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático fijado en la norma.

A nivel provincial, el único caso de una ley marco es el de la provincia de Río Negro, que desde el 2016 cuenta con la Ley General de Cambio Climático N° 5.140. Dicha norma se complementa con las siguientes leyes provinciales: la Ley N° 4.474, que crea el Observatorio de Cambio Climático y la Ley 4.052 sobre Mecanismos para un Desarrollo Limpio. La mencionada ley general de cambio climático define conceptos básicos, establece principios y crea un comité asesor. A su vez fija la obligación de elaborar un Plan Provincial

de Acción frente al Cambio Climático, a cargo de la máxima autoridad ambiental provincial, que deberá contar con objetivos a mediano y largo plazo y cuya eficacia será analizada anualmente.

En materia de proyectos legislativos provinciales sobre cambio climático se pueden destacar los casos de las provincias de Buenos Aires, Catamarca y Jujuy. La diputada provincial bonaerense, Anahí Bilbao, presentó una iniciativa de LMCC (D-1323/19-20), el diputado provincial Hugo Ávila anunció que está trabajando en un proyecto sobre el tema en Catamarca y en el Acuerdo Federal N°1/2016 del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) surge que la Provincia de Jujuy propuso una ley provincial de cambio climático “Jujuy Verde” como una contribución nacionalmente determinada para ser anunciada en la Vigésimo Segunda Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP22) realizada en Marruecos a fines del 2017.

El proyecto de LMCC bonaerense establece principios de derecho y el marco institucional junto con herramientas e instrumentos para diseñar, coordinar, ejecutar, reportar, monitorear, evaluar y difundir la Política Provincial de Cambio Climático. Con este propósito crea el Consejo Interministerial de Cambio Climático y una Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Monitoreo del Cambio Climático en esta jurisdicción. La Autoridad de Aplicación de la ley deberá elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar un inventario provincial de las emisiones y absorciones antropogénicas de GEI, realizar un análisis provincial de riesgo y vulnerabilidad frente al cambio climático, y un Plan Provincial de Acción Climática. A su vez invita a los municipios a adherirse a esta ley, debiendo en dicho caso desarrollar planes locales de mitigación y adaptación junto con un inventario de GEI.

A nivel municipal, es destacable la ordenanza N° 9.424 del 2015 de la Ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, la cual tiene por objeto regular la intervención municipal dirigida a reducir la emisión de GEI y determinar medidas de adaptación frente al cambio climático. La normativa rosarina también establece principios de derecho, regula la creación de un Plan Local de Acción frente al Cambio Climático y crea un Comité Asesor frente al Cambio Climático.

4. Proyectos de leyes nacionales sobre cambio climático previos a la sanción de la LMCC

En el Congreso Nacional se han trabajado diversos proyectos sobre cambio climático algunos de los cuales pueden ser categorizados como leyes marco, siguiendo el criterio establecido en ese sentido en la presente tesis, y otros que sin ser considerados como tales abordan directamente la temática. Para estos últimos se destinó el Anexo II, en el cual se identificó por número y autor y se realizó una breve descripción de cada uno.

Existen varios proyectos de LMCC, especialmente luego del AP; se detalla a continuación los siguientes:

- I. Combinación del proyecto S-1719/2018 y S-1839/2018, de los senadores Lucila Crexell y Fernando Solanas respectivamente, sumado a las incorporaciones agregadas durante los debates en diversas comisiones de la Cámara de Senadores y en su aprobación como ley en dicha cámara. Este

proyecto logró convertirse en la Ley 27.520, denominado de ahora en más como “Proyecto SC”

- II. D-2561/2019- Diputada Josefina Mendoza
- III. S-1839/2018- Senador Fernando Solanas
- IV. S-1719/2018- Senadora Lucila Crexell
- V. D-371/2018- Diputada Elisa Carrió
- VI. S-3775/2015- Senadora Lucila Crexell
- VII. S-1230/2015- Senador Ernesto R. Sanz
- VIII. D-3422/2015- Diputado Carlos Rubín

También hay proyectos anteriores al 2015, pero no fueron tomados en cuenta en el presente trabajo por considerarse desactualizados y/o no hacer referencia al concepto de adaptación a las consecuencias del cambio climático. Se puede mencionar a modo de ejemplo el proyecto D-6067/2015, presentado por el diputado Carlos Raimundi y los proyectos D-4618/2008 y D-7388/2010 del diputado Robert Vincent Cortina.

Si bien del análisis surge que hubo tres iniciativas en el año 2018, en dos de los casos se trató del mismo proyecto presentado en años anteriores mientras que el tercero es una mezcla entre dos iniciativas precedentes. El proyecto de la diputada Carrió fue presentado por primera vez en el 2014 (D-1131/2014) y luego en el 2016 (D-289/2016), mientras que la iniciativa del senador Solanas es una réplica del proyecto presentado y aprobado sólo por la Cámara de Senadores en mayo de 2016 (S-1763/2016). El tercero es una iniciativa elaborada por la senadora Crexell, que se basa casi íntegramente en su proyecto anterior del 2015 (S-3775/2015) pero incorpora algunas cuestiones establecidas en el proyecto del 2016 del

senador Solanas. Se considera que las iniciativas en el 2018, en general, no fueron propuestas innovadoras ni de vanguardia, acorde a como fue evolucionando la política climática a nivel internacional en los últimos años.

El proyecto del senador Solanas del 2016/2018 tiene algunas diferencias con el Proyecto SC; el primero cuenta con veinte artículos más, define mayor cantidad de conceptos, establece grupos de trabajo dentro del consejo asesor, denomina como Comisión Interministerial a lo que se conoce como el Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC) e incluye en el mismo al Instituto Nacional de Agua y al Servicio Meteorológico Nacional (SMN), entre otros organismos. Además, regulan las acciones y medidas que las autoridades competentes de cada jurisdicción deberán establecer para las evaluaciones de impactos, vulnerabilidad y adaptación, por un lado, y para la mitigación por el otro. A su vez, en materia de adaptación detalla expresamente las acciones y medidas en las siguientes categorías: recursos hídricos, zonas costeras, salud, sector industrial y energético, sector turístico, sector urbanismo y construcción, biodiversidad, sector bosques, humedales, sector agropecuario, zona cordillerana, suelos, sector pesquero y ecosistemas marinos, y fauna acuática continental. Mientras que en materia de mitigación divide y detalla las acciones y medidas a realizar en energía, consumo y eficiencia energética, instrumentos internacionales, construcción y edificación, transporte, investigación, relevamiento y estudios. Este grado de detalle y de compromiso que deberían asumir los gobiernos provinciales podría traer conflictos entre las provincias y la nación en materia de federalismo ambiental, cuestión que será detallada más adelante.

El proyecto de la diputada Carrió también divide las medidas y acciones en materia de adaptación con las mismas categorías, pero aclaraba expresamente que la autoridad nacional de aplicación brindaría a solicitud de las autoridades de cada jurisdicción la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para garantizar las acciones y medidas establecidas.

Respecto a los proyectos presentados en el 2019, uno es de la diputada Mendoza y el otro es el Proyecto SC, siendo este último analizado en detalle en el capítulo 5. La iniciativa presentada por la diputada sigue una estructura normativa similar a los proyectos enumerados, pero suma algunas innovaciones que merecen ser destacadas:

- Establece un Sistema Nacional de Información sobre Vulnerabilidad, Impactos y Adaptación al Cambio Climático y un Sistemas de Información de la misma temática para las diferentes jurisdicciones.

- Instauro un Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático que debe ser actualizado regularmente conforme con los compromisos establecidos en las NDC y a otros acuerdos internacionales que la República Argentina haya adherido y eventualmente adhiera.

- En materia de presupuesto menciona que la Administración Pública Nacional de cada año incorporará el crédito presupuestario necesario para el cumplimiento del proyecto y crea un Fondo Fiduciario Público denominado “Fondo Fiduciario para el Cambio Climático” con el objeto de captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales y destinarlos a la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático.

Del análisis de los ocho proyectos citados surge que los mismos cuentan con varios puntos en común. A continuación se destacan los mismos sin considerar al Proyecto SC por ser analizado específicamente en el capítulo 5.

De forma unánime

- Incluyen los conceptos de mitigación y adaptación, resaltando en general el rol de la adaptación.
- Cuentan con definiciones de conceptos específicos de temáticas tales como cambio climático, adaptación y vulnerabilidad.
- Designan como autoridad de aplicación a la máxima autoridad ambiental de la nación.
- Destacan la importancia de la participación del COFEMA.

Salvo la iniciativa del diputado Sanz, el resto de los proyectos entiende que se trata de una LPMA. A su vez, solo el legislador Rubín no establece principio de derecho en su proyecto, el resto lo hace, repitiéndose en cinco proyectos la mención expresa al principio internacional de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. También cuatro de las iniciativas regulan una estructura de gobierno nacional que nuclea a representantes de la mayoría de los ministerios y algunas secretarías en donde se trabajan los temas vinculados a cambio climático. Para ello se recurre a diferentes denominaciones como por ejemplo “Gabinete Nacional de Cambio Climático”, “Consejo Interministerial”. Para mayor detalle se acompaña la tabla 1.

Tabla 1. Comparación de los proyectos de LMCC presentados en Argentina del 2015 a la fecha.

LEG. AÑO	LPMA	MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN	DEFINICIÓN	AUTORIDAD DE APLICACIÓN	COFEMA.	INCLUYE PRINCIPIOS	ESTRUCTURA INTERMINISTERIAL	CONSEJO ASESOR
MENDOZA - 2019	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
CARRIO - 2018	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
SOLANAS - 2018	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
SANZ- 2015	NO	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO
CREXELL- 18	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
CREXELL- 2015	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI
RUBIN- 2015	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI

A continuación, se realiza una breve reseña sobre los principales puntos en común detectados y su importancia en este tipo de norma.

Mención y regulación de la Adaptación al Cambio Climático

Uno de los grandes hitos del AP, fue establecer por primera vez una meta global en adaptación y reconocer que *“es un desafío mundial que incumbe a todos”*. Incluso el acuerdo recomendó a los países presentar de manera periódica reportes que contemplen, entre otras cuestiones, planes nacionales de adaptación. Desde entonces a la fecha, el rol de la adaptación fue ganando protagonismo, es por ello que ninguna LMCC podría obviar este concepto.

Definición de conceptos básicas en la norma

Todos los proyectos establecen definiciones; por la especificidad de la temática a regular resulta conveniente aclarar algunos temas, especialmente aquellos que requieren un mayor nivel de conocimiento técnico. Tal es el caso de los conceptos de vulnerabilidad al cambio climático, evaluación de vulnerabilidad, línea de base de adaptación, escenarios climáticos, ejemplos fijados indistintamente en los proyectos de la diputada Carrió y el senador Solanas.

La autoridad de aplicación y el COFEMA

Parece coherente y necesario que la máxima autoridad ambiental a nivel nacional sea a su vez la autoridad de aplicación de la ley marco y así lo entendieron los legisladores, salvo el senador Sanz en su proyecto. También compartieron el criterio que al ser Argentina un país federal y que existe el COFEMA (entidad que desde 1990 concerta y elabora una política ambiental coordinada entre las provincias) resulta conveniente destacar la participación de este organismo en la normativa.

Constituye un desafío determinar el rol y el alcance de las funciones de las provincias y del COFEMA en materia ambiental, especialmente en un tema tan transversal como el cambio climático. Debido a que los problemas generados por las consecuencias del cambio climático requieren escalas de intervención que generalmente superan las jurisdicciones político –administrativas existentes. Es por ello que, en los países federales como Argentina, resulta clave la coordinación entre las entidades subnacionales y el gobierno central. Parte de la doctrina entiende que la regulación eficaz a estos problemas suele ser la que depende de coordinaciones interjurisdiccionales (Lorenzo Langbehni, 2017). En el capítulo 5.2.1 ,

destinado a analizar la Ley 27.520, se profundizará en el rol del COFEMA y de las provincias, bajo el título de federalismo ambiental.

Establecimiento de principios jurídicos

Los principios jurídicos son los encargados de dar sustento dogmático (constitucional y legal) a la disciplina (Benjamín, 2001). Establecerlos en la norma responde a una técnica legislativa que siguió la mayoría de los legisladores en sus proyectos, salvo el diputado Rubín. En los proyectos se mencionaron principios tales como el de las responsabilidades comunes pero diferentes (principio del derecho internacional), transversalidad del cambio climático, prioridad, complementación y el de responsabilidad intergeneracional.

Estructura Interministerial Nacional

En cuatro de los siete proyectos analizados se hace referencia a una estructura interministerial a nivel nacional, encabezada en todos los casos por la máxima autoridad ambiental del país. La misma fue identificada bajo diferentes denominaciones como “Comisión Intergubernamental Permanente”, “Comisión Nacional Asesora sobre Cambio Climático”, “Comisión Interministerial” o “Gabinete Nacional de Cambio Climático”.

Si bien se trata de autoridades ambientales similares, cada uno de los proyectos tienen sus particularidades. A modo de ejemplo, en las iniciativas del senador Solanas y la diputada Carrió, estos espacios además de estar integrados por diferentes ministerios, participan el Instituto Nacional del Agua, el COFEMA, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y el SMN. Mientras que en el proyecto de Crexell del 2018 se extiende la participación en este espacio a científicos expertos, investigadores, representantes de

organizaciones ambientales, comunidades indígenas, universidades, entidades académicas, empresarias y centros de investigación públicos y privados.

Desde julio del 2016 existe una estructura con estas características, denominada GNCC. La misma fue creada por el Decreto 891/2016 y está integrada exclusivamente por ministerios nacionales.

Conformación de un Consejo Asesor

Salvo el caso del senador Sanz y la diputada Mendoza, el resto de los legisladores consideró relevante contar con un consejo asesor que estuviese regulado en la norma. Se pueden encontrar para este organismo diferentes denominaciones, como “Consejo Consultivo Científico- Técnico de Cambio Climático”, “Comisión Nacional Asesora sobre Cambio Climático” o “Mesa Federal”.

En todos los casos se hace referencia a un aporte de terceros a la función pública, no obstante, cada uno tiene sus propias características. En el caso del diputado Rubín este espacio es un organismo específico del COFEMA, mientras que la senadora Crexell lo coloca por fuera de dicha entidad federal. Por último, tanto la iniciativa de la diputada Carrió como la del senador Solanas y el último proyecto de Crexell (2018) contemplan que las recomendaciones o propuestas emanadas en este espacio deben ser consideradas de carácter consultivas y obligatorias por el GNCC o la autoridad de aplicación, debiendo explicitar de qué manera las tomarán en cuenta y, en caso de desestimarlas, justificarlas razones, fortaleciendo de esta forma al consejo.

Norma de presupuesto mínimo

Conforme lo establece la LGA en su artículo 6, se entiende por presupuesto mínimo:

“...a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”.

Esta ley de presupuestos mínimos ambientales (LPMA) se complementa con la carta magna argentina, la cual indica que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental. Seguramente por ello, los legisladores coincidieron en todos los casos en que la LMCC debe ser considerada una LPMA; lo cual tiene implicancias significativas, conforme se detallará con mayor precisión en el capítulo 5.2, al momento de analizar jurídicamente la Ley 27.520.

Además de los puntos en común detectados en los proyectos, existen otras cuestiones que, aunque hayan sido establecidas en iniciativas puntuales, merecen ser destacadas. A continuación, se detallan tres casos:

Jerarquización del SMN

El proyecto del diputado Rubín encarga al SMN la elaboración de un programa de fortalecimiento técnico, científico y financiero, lo que se traduciría a su vez en una jerarquización presupuestaria de dicho organismo. En ese punto coincide el senador Sanz, que en su iniciativa establece la necesidad de robustecer al SMN a través del perfeccionamiento técnico científico.

Informes anuales al Congreso

Tanto los proyectos de la senadora Crexell como el del diputado Rubín mencionan a la obligación de presentar un informe anual al Congreso sobre las acciones desarrolladas en los planes nacionales de adaptación y mitigación, establecidos en sus iniciativas.

Inclusión en las partidas presupuestarias.

Los senadores Sanz y Solanas, la senadora Crexell en su último proyecto (2018) y los diputados Rubín, Carrió y Mendoza incluyen en sus iniciativas un artículo destinado a fijar la forma de financiar las obligaciones que surgen de la norma. El senador Sanz hace referencia a aportes del tesoro nacional, mientras que el diputado Rubín establece que en el plan nacional propuesto se deberá indicar el porcentaje de recursos que las jurisdicciones se comprometen a destinar. Por su parte, las diputadas Carrió y Mendoza junto con los senadores Solanas y Crexell indican que el presupuesto de la Administración Pública Nacional de cada año incorporará el crédito presupuestario necesario para el cumplimiento de la presente ley. Pero la legisladora Mendoza va un poco más allá al proponer la creación un fondo fiduciario para el cambio climático con el objeto de captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales y destinarlos a la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático.

Del análisis de los siete proyectos de LMCC surge el claro interés por parte del poder legislativo de avanzar en una ley sobre el tema, encontrándose muchos puntos en común, los cuales constituyeron una base sólida para que finalmente se sancione la Ley 27.520. La misma será analizada en el próximo capítulo.

5. Ley 27.520 de presupuestos mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global

5.1. Análisis del contexto social y político

El 2 de noviembre de 2016 la Cámara del Senado aprobó por primera vez un proyecto de LMCC, promovido por el legislador Solanas, cuya estructura general era similar a la vigente pero esta iniciativa nunca fue aprobada en Diputados y perdió estado parlamentario el 28 de febrero de 2018. La misma fue presentada nuevamente en el 2018 bajo el número S-1839/2018, contaba con cincuenta artículos, es decir veinte artículos más que la LMCC vigente, y con algunas diferencias respecto al Proyecto SC.

El proyecto del 2016 fue aprobado por el Senado por unanimidad con el voto de cuarenta y nueve legisladores, sin lugar a debate y en una votación en conjunto que incluía más de veinte proyectos diferentes, curiosa forma de aprobar una ley fundamental para el desarrollo sustentable del país. Previa a su aprobación general, esta iniciativa fue confirmada por la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el 20 de septiembre del 2016, aclarando el senador Solanas en esa oportunidad, que dicho proyecto había tenido en cuenta la iniciativa generada en la Cámara de Diputados (C.D.-105/15) y el proyecto de la senadora Crexell (S.-3.775/15). A su vez, Solanas mencionó que se trató de una iniciativa que se trabajó con gran consenso.

Del 2016 al 2019 se presentaron cinco proyectos de LMCC, los cuales no lograron la aprobación de ninguna de las cámaras, salvo el Proyecto SC que terminó convirtiéndose en

la Ley 27.520. Este último, el 24 de abril de 2019 durante la reunión plenaria de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y de Presupuesto y Hacienda del Senado obtuvo dictamen favorable con el voto de la mayoría. Dicho instrumento legal aconsejaba la aprobación de un proyecto de LMCC, el cual tomaba como referencia las iniciativas de Crexell (S-1719/2018) y Solanas (S-1839/2018). En la reunión plenaria de las comisiones mencionadas se debatió si era necesario que previa a la emisión de un dictamen favorable, se debía analizar un proyecto presentado por el PEN que estaba siendo revisado por el COFEMA. Esta postura fue sostenida por la senadora Gladys González y el senador Esteban Bullrich, ambos legisladores del partido gobernante en dicha época. La propuesta no prosperó, pero sí se acordó la posibilidad de sumar modificaciones al proyecto durante la sesión general en la cámara, cuestión que finalmente sucedió.

El Proyecto SC, que surge del dictamen de las comisiones mencionadas, fue aprobado con modificaciones por el Senado el 17 de julio de 2019. En este caso sí hubo debate. El senador Solanas comentó que se trató de un trabajo acordado con la senadora Crexell, que buscó el mayor consenso y que fue nutrido con observaciones presentadas desde el PEN. El senador neuquino Guillermo Pereyra, quien a su vez es el titular del Sindicato de Petróleo y Gas Privado de Río Negro, Neuquén y La Pampa, propuso que en el GNCC, creado por este proyecto, se sumara a la máxima autoridad del trabajo y se incorporara en el Consejo Asesor a las entidades sindicales. Además, destacó en su alocución “*no debemos olvidarnos de que la sustitución de tecnologías no debería escindirse del seguimiento del sector del trabajo*”. Estas propuestas fueron aprobadas primero por los coautores del proyecto y luego en la votación general.

También durante la sesión se aprobaron las siguientes modificaciones al proyecto:

- Se incorporó el artículo 5, el cual establece el *“Ámbito de aplicación territorial. La presente ley rige en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público y se utilizan para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia.”*

- Se incorporó el artículo 6, el cual determina la:

“Autoridades de aplicación. Es autoridad de aplicación nacional de la presente ley, de la CMNUCC, del PK del Acuerdo de París, y todo otro tratado internacional en materia de cambio climático, la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable o el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que la reemplace. En el ámbito local, es autoridad de aplicación de la presente ley, el organismo que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinen para actuar en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.”

- Se modificaron dos palabras del artículo 7, el cual hace referencia al rol del Jefe de Gabinete de Ministros, con lo cual quedó finalmente redactado de la siguiente forma:

“Gabinete Nacional de Cambio Climático. Créase el Gabinete Nacional de Cambio Climático, que será presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros, y cuya función será articular entre las distintas áreas de gobierno de la administración pública nacional, la implementación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, y de todas aquellas políticas públicas relacionadas con la aplicación de las disposiciones establecidas en la presente ley y sus normas complementarias”.

- Se sumaron en el artículo 8 a las máximas autoridades del trabajo, seguridad y defensa dentro del GNCC, y en el artículo 13, que hace referencia al Consejo Asesor, se incorporó a los sindicatos.

- Se agregó el artículo 9, creándose la figura de la “Coordinación Técnica Administrativa” indicando que:

“El Gabinete Nacional de Cambio Climático es coordinado por un coordinador técnico administrativo quien tiene la función de elaborar los documentos técnicos, ejecutar el plan de trabajo y brindar la asistencia necesaria para el funcionamiento de todas las instancias de trabajo del Gabinete Nacional de Cambio Climático. Esta función será llevada a cabo por la máxima autoridad responsable de cambio climático de la secretaría de gobierno de ambiente y desarrollo sustentable o quien ésta designe”.

- Se sumó el artículo 15 referido a la obligación de informar, el cual establece que:

“Los organismos centralizados y descentralizados que componen el poder ejecutivo nacional deben aportar toda información y datos existentes y disponibles, requeridos por la autoridad nacional de aplicación o el gabinete nacional de cambio climático para el cumplimiento a la presente ley y acuerdos internacionales relacionados.”

- Se incorporó el artículo 17, el cual fija “Instrumentos para la elaboración del plan nacional” regulando que:

“...créase el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático como instrumento para el diagnóstico y desarrollo de planes de respuesta al cambio climático en las diferentes jurisdicciones y para garantizar la robustez y

transparencia del inventario nacional de gases de efecto invernadero y monitoreo de medidas de mitigación”.

- Se sumó el artículo 20 referido a “Planes de Respuesta”, el cual establece que:

“Los planes de respuesta al cambio climático son desarrollados a través de un proceso participativo e incluyen, sobre la jurisdicción respectiva, la siguiente información:

- a) la línea de base y el patrón de emisiones de gases de efecto invernadero;*
- b) el diagnóstico y análisis de impactos, vulnerabilidad y capacidad de adaptación considerando los escenarios actuales y futuros del cambio climático;*
- c) una meta cuantitativa de emisiones de gases de efecto invernadero vinculada con los esfuerzos necesarios en materia de mitigación y una meta cualitativa y/o cuantitativa vinculada a los esfuerzos necesarios en materia de adaptación;*
- d) las medidas de mitigación y adaptación necesarias para lograr el cumplimiento de las metas de mitigación y adaptación, incluyendo para cada medida una hoja de ruta en la cual se analice información disponible sobre barreras y necesidades, avances en el diseño de instrumentos para la implementación, financiamiento, e indicadores de progreso y monitoreo;*
- e) el proceso o esquema de actualización regular del plan de respuesta al cambio climático y su sistema de monitoreo e indicadores; y*
- f) Un esquema de gobernanza y participación de los diversos sectores en la definición e implementación de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.”*

- Se retiró del artículo 28, referido a la Coordinación Interjurisdiccional, el rol del COFEMA para *“la sistematización de la información recolectada a nivel nacional, provincial y de la ciudad autónoma de Buenos Aires”* quedando el artículo mencionado de la siguiente forma: *“En el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) se coordinará la implementación de acciones y medidas, para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de la presente ley, tal como se prevé en la ley 25.675.”*

Todos estos cambios estaban conectados al proyecto presentado por el PEN, al cual hicieron mención los senadores Gladys González y Esteban Bullrich en la reunión plenaria de las Comisiones de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y de Presupuesto y Hacienda, del 24 de abril del 2019. Conforme lo expuesto en la página 37 del presente trabajo.

El Proyecto SC fue aprobado en general por cuarenta y ocho votos afirmativos, cero votos negativos y cero abstenciones y en particular, con cincuenta votos afirmativos, cero votos negativos y abstenciones. El mismo día dicha cámara declaró *“una profunda preocupación ante la emergencia climática y ecológica global”* y exhortó al PEN a profundizar la reducción de emisiones de GEI, de acuerdo con los lineamientos trazados por el IPCC en el *“Informe Especial sobre Calentamiento Global de 1,5°C”* y en concordancia con el compromiso asumido en el marco del AP. Resulta paradójico que la declaración haya sido sancionada el mismo día que se aprobó el Proyecto SC, el cual no hace mención alguna a la emergencia climática y ecológica global, no promueve medidas acordes a una emergencia ni le fija plazos al PEN.

Luego de la aprobación del Proyecto SC por parte de la Cámara de Senadores, el mismo ingresó a la Cámara de Diputados. El 12 de noviembre de 2019 la Comisión de

Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano lo aprobó, constituyendo un logro sumamente significativo tanto por haberse obtenido la conformidad, como por haberse logrado concretar dicha reunión con el quorum necesario. La mencionada comisión no se reunía desde el 2 de junio de 2019, habiendo tenido hasta esa fecha sólo dos reuniones en ese año. En ese encuentro participó el entonces Secretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SGAyDS), el Ingeniero Carlos Bruno Gentile, junto con organizaciones de la sociedad civil.

Posterior al dictamen favorable de la comisión mencionada, el 20 de noviembre de 2019 se aprobó sobre tablas el proyecto, sin lugar a exposiciones conforme lo acordado previamente por los diputados, salvo dos breves intervenciones de los legisladores Cerruti y Echegaray. El resultado de la votación fue 173 votos afirmativos y ocho abstenciones (diputados Bevilacqua Gustavo, Doñate Claudio Martín, Enríquez Jorge Ricardo, Garré Nilda Celia, Kroneberger Daniel Ricardo, Lehmann María Lucila, Terada Alicia y Volnovich Luana). Los diputados que se abstuvieron pertenecen a diferentes partidos (PRO, Frente para la Victoria, Coalición Cívica e Unión Cívica Radical) y a distintas provincias, no pudiendo detectarse ningún factor común en la decisión de abstenerse.

Con la aprobación en la Cámara de Diputados, se sancionó la LMCC, logrando de esta forma que una LPMA fuese aprobada contando desde el dictamen de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable y de Presupuesto y Hacienda del Senado hasta la aprobación de la Cámara de Diputados, en seis meses (Fig. 2).

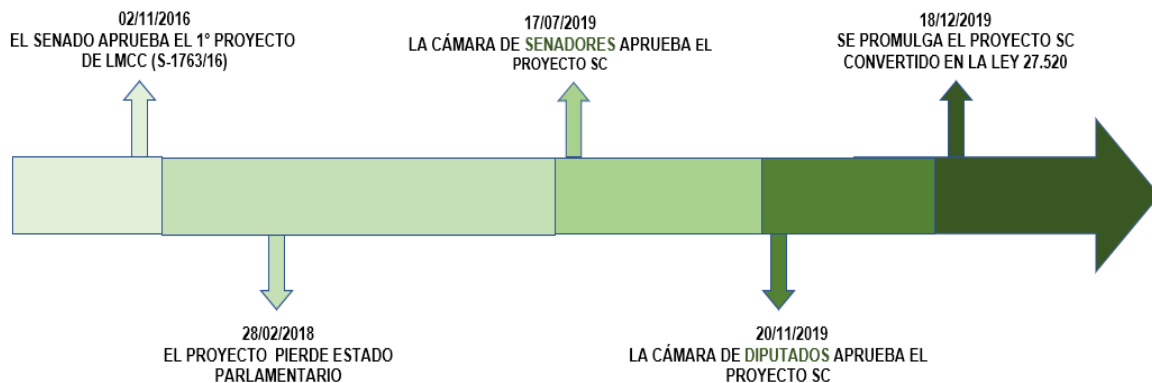


Figura 2. Línea de tiempo de la aprobación de la LMCC en Argentina.

Pasaron más de tres años desde la última sanción de una LMPA (Ley 27.279 de Gestión de Envases Vacíos de Fitosanitarios - 7 octubre 2016) y luego de múltiples intentos sin éxito para lograr la aprobación de otra norma de este tipo, la Ley de Humedales. Por haberse conseguido la promulgación de una LMCC, en tan pocos meses, es especialmente relevante analizar cuáles fueron los disparadores que contribuyeron a alcanzar este logro. Estos disparadores influyeron directamente en el contenido y en la ambición que se podía pretender que contuviera la norma.

Al respecto, se destacan cinco hechos que incidieron en la adopción de la Ley 27.520, detallados a continuación:

1. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
2. El Acuerdo de París.
3. La decisión del PEN de contar con una LMCC.
4. El rol de la juventud.

5.La no afectación de intereses.

5.1.1. Objetivos de Desarrollo Sostenible

El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible, tomando como antecedentes a los Objetivos del Milenio. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los siguientes quince años, es decir antes del 2030. El objetivo número 13 hace referencia directa al cambio climático, denominado “*Acción por el Clima*”.

Los ODS constituyen un antecedente relevante para la sanción de la LMCC. Estos objetivos fueron expresamente mencionados por la senadora Crexell, una de las autoras del proyecto, en su alocución en la sesión en la que el Senado aprobó la LMCC. A su vez, es de destacar que Crexell presentó una iniciativa legislativa (S-3757/17) en donde proponía que, en el momento de destinar un asunto o proyecto a una comisión, la presidencia o la cámara debía identificar y publicar en el trámite legislativo con cuál o cuáles de los 17 Objetivos y 169 metas de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible dicho asunto o proyecto se relacionaba.

Además, el Observatorio de Derecho Humanos de la Cámara de Senadores de la Nación elabora desde el 2016, un relevamiento de iniciativas de ley y su vinculación con los ODS/Agenda 2030, tanto de proyectos de la Cámara de Senadores como de Diputados. En el análisis realizado se vinculó a los proyectos de LMCCs con el objetivo número 13 referido a la Acción Climática (Neder y Cammisa, 2019).

Sin perjuicio de reconocer a los ODS como un antecedente clave, es justo aclarar que estos no fueron lo suficientemente robustos como para impulsar otros proyectos de LPMAs que se vienen trabajando en el Congreso Nacional. Como las iniciativas referidas a la Ley de Humedales, Ley de Envases, Ley de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE), vinculadas directamente a los ODS, tales como el objetivo 6 “Agua limpia y saneamiento”, el objetivo 12 “Producción y Consumo Sustentable”, el objetivo 15” Vida de ecosistemas terrestres”, entre otros.

5.1.2. El Acuerdo de París

El 12 de diciembre de 2015 los ciento noventa y cinco países de la CMNUCC aprobaron el primer acuerdo mundial para combatir el cambio climático y acelerar e intensificar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono. El AP se apoya en la convención mencionada y, por primera vez, logra que todos los países tengan una causa común para emprender esfuerzos ambiciosos para combatir el cambio climático y adaptarse a sus efectos.

El objetivo central del AP es reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático tratando de mantener el aumento de la temperatura mundial en este siglo muy por debajo de los 2°C con respecto a los niveles preindustriales. A su vez, insta a proseguir los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura, debiendo evitar que supere los 1,5 °C.

El 21 de septiembre del 2015 el Gobierno Argentino, con aprobación del Congreso mediante la Ley 27.270 ratificó el AP. Dicho acuerdo requería para entrar en vigencia la

ratificación de al menos 55 países que representan como mínimo el 55 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Argentina integró el grupo de países que lograron que dicho acuerdo entrase en vigor el 4 de noviembre de 2016, a menos de un año de su aprobación.

El AP constituye sin dudas uno antecedente decisivo para lograr la sanción de la LMCC. De hecho, fue mencionado en todos los considerandos de los proyectos presentados, también citado por los legisladores durante las sesiones e incluso contemplado dentro del articulado de la norma sancionada. Si bien el AP no insta implícitamente a los países a sancionar una LMCC, contar con una norma de estas características facilita a las naciones el cumplimiento del compromiso internacional asumido, conforme lo expresado en el capítulo 2 del presente trabajo.

5.1.3. La decisión del PEN de contar con una LMCC

El 11 de diciembre de 2018, el entonces Secretario de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Sergio Bergman, anunció en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP24) desarrollada en Marrakech, que presentaría en el Congreso Nacional un proyecto de ley de cambio climático para que quede *“como legado, reflejo del trabajo de estos cuatro años, para que tenga fuerza institucional”*.

Durante el 2019 el PEN, a través de la SGAyDS, trabajó en dicho proyecto y lo consultó con el COFEMA. El interés y la decisión política por parte del PEN de sancionar una LMCC constituyeron un impulso clave para la sanción de la Ley 27.520 a menos de veinte días del cambio de gobierno. Resulta importante destacar que los legisladores

oficialistas dieron su voto positivo a un proyecto distinto al que propuso el PEN e incluso promovido por un senador opositor al partido político gobernante, como Fernando Solanas, y una senadora representante de un partido minoritario a nivel nacional (Movimiento Popular Neuquino).

5.1.4. El rol de la juventud

Greta Thunberg, una joven sueca de dieciséis años, comenzó el 20 de agosto de 2018 una huelga por el clima, basada en faltar los viernes a la escuela para manifestarse con una pancarta de cartón en donde solicitaba que el gobierno sueco redujera las emisiones de GEI en base a lo establecido en el AP. Este reclamo rápidamente captó la atención de la prensa nivel internacional e inspiró a jóvenes estudiantes de todo el mundo a participar en huelgas estudiantiles. En diciembre del 2019, Greta fue elegida por la revista estadounidense Time como la personalidad del año y fue el principal foco de atracción de los medios de prensa en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP25) realizada en Madrid, España.

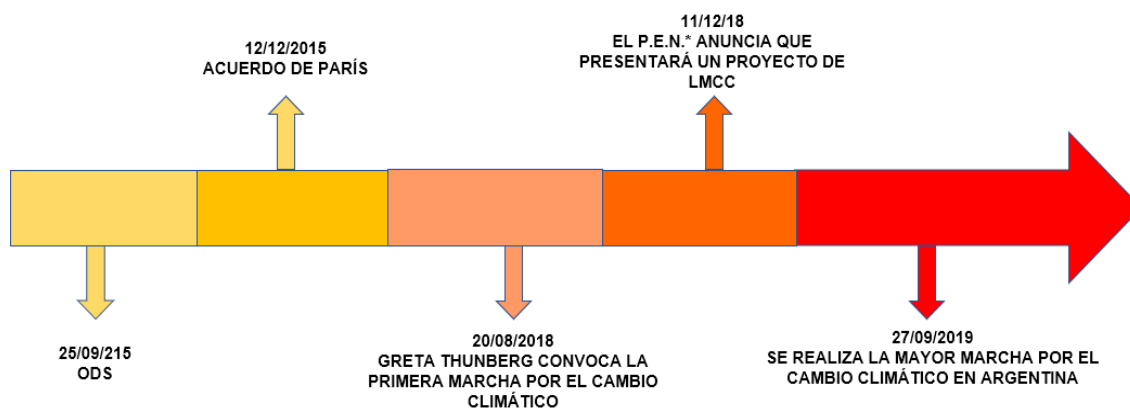
Desde diciembre de 2018, miles de jóvenes en más de 71 países y 1.200 ciudades alrededor del mundo faltaron a clase y salieron a las calles con un pedido concreto: que sus gobiernos tomaran acciones inmediatas contra el cambio climático. En Argentina hubo marchas en más de diez ciudades, la Ciudad de Buenos Aires, Salta, Tucumán, Córdoba, Posadas, Mar del Plata, Mendoza y Trelew, entre otros puntos (Wei He, L. -2019).

El movimiento generado por Greta y denominado “Friday for Future” tiene su réplica local con “Friday for Future Argentina” y “Jóvenes por el Clima Argentina”. Estas dos

agrupaciones fueron las principales organizadoras de las cuatro marchas nacionales sobre cambio climático realizadas en el 2019. La tercera de estas movilizaciones, efectuada el 27 de septiembre de 2019, se destacó por ser la de mayor convocatoria, con la participación de alrededor de seis mil de jóvenes y adolescentes desde Plaza de Mayo al Congreso (Himitian, 2019). En cada una de las marchas hubo espacio para que organizaciones ambientales, científicos y representantes de pueblos originarios expresaran su opinión, y se pronunciaron sobre la urgencia de tomar medidas en materia de cambio climático.

Las movilizaciones ayudaron a visibilizar más fuertemente la temática en la agenda pública argentina. Las marchas fueron replicadas por los principales medios de comunicación (diarios, portales de internet, radio y televisión). Las agrupaciones juveniles fortalecieron sus reclamos apoyándose en otras organizaciones ambientales con mayor trayectoria y en científicas especialistas en el tema, como el caso de las Dras. Inés Camilloni y Carolina Vera, logrando de esta forma una particular sinergia, entre la energía de los jóvenes y el conocimiento de las científicas mencionadas. Además de las marchas, las organizaciones citadas mantuvieron reuniones con funcionarios del PEN y con legisladores, lo cual favoreció los procesos de sanción de la LMCC en ambas cámaras y la declaración de la preocupación ante la emergencia climática y ecológica por parte del Senado.

A modo de resumen, se puede observar a continuación en una línea de tiempo los principales hitos o factores claves mencionados (Fig. 3).



*P.E.N: Poder Ejecutivo Nacional.

Figura 3. Línea de tiempo sobre hitos claves para la aprobación de la LMCC.

5.1.5. La no afectación de intereses

Los acontecimientos anteriormente referidos sin lugar a dudas contribuyeron directamente a lograr la promulgación de la Ley 27.520. No obstante, resulta llamativo que se haya sancionado una LPMA prácticamente sin debate en el Congreso Nacional, con una rápida aprobación y sin ninguna resistencia por parte de los sectores económicos y sociales que podrían verse afectados por una legislación marco sobre cambio climático.

Situación diametralmente opuesta a otros proyectos contemporáneos de LPMAs, como fueron los proyectos de Ley de Humedales (S-4279/15 y S-1179/18) que tienen una fuerte relevancia para la agenda climática argentina, tanto en términos de mitigación como adaptación. Los humedales son los sumideros de carbono más eficientes que existen, debido a que reducen las emisiones de GEI y resultan claves para la adaptación al cambio climático, disminuyendo el impacto de las mareas de tempestad y los tsunamis en las comunidades costeras, amortiguando los excedentes hídricos, reduciendo el poder de erosivo de los flujos de agua y su velocidad de circulación hacia el mar, entre otros beneficios. Estos servicios

ambientales son mencionados en el Proyecto de Ley de Humedales (S-1179/18, Art 4, inc. D, E, H, I, Y y K).

Este proyecto de ley contó con la aprobación de la Cámara del Senado en el 2013 y en 2016, pero no llegó a ser aprobado por la Cámara de Diputados. En el año 2018 fue nuevamente presentado por el Senador Solanas (Exp 1179/18). El mismo contempla la creación de un Inventario Nacional de Humedales, donde se identificarían los humedales de todo el territorio nacional. Una vez detectados se debería velar para que sólo se realicen en ellos “...*usos racionales compatibles que no afecten negativamente la provisión de servicios ecosistémicos a la sociedad y en particular a los sectores más vulnerables que dependen de ellos.*” Esta restricción en la propiedad afecta de manera clara algunos intereses, especialmente de quienes desean llevar a cabo futuros proyectos inmobiliarios y del sector agrícola-ganadero. Posiblemente esta afectación de intereses es lo que dificultó la aprobación de la norma.

Distinta es la situación de la LMCC sancionada. El propio senador Fernando Solanas, coautor del proyecto, durante la Reunión Plenaria de las Comisiones de Ambiente y Desarrollo Sustentable y de Presupuesto y Hacienda del Senado del 24 de abril de 2019, definió a la iniciativa como aquella que “...*no plantea nada que llame la atención o que toque intereses. Es un proyecto muy noble*”. La Ley 27.520 no fija plazos ni obligaciones concretas con impactos reales en los diferentes sectores económicos y sociales que podrían verse afectados por una política climática más ambiciosa. Tampoco requiere erogaciones fijas por parte del Estado, lo que podría haber generado tensión y disputas por la distribución de recursos con otras políticas públicas y áreas del gobierno.

Todos estos hechos, facilitaron para que la ley fuese aprobada rápidamente, incluso con la oposición de las máximas autoridades ambientales de trece provincias. El 22 de septiembre del 2019, posterior a la aprobación de la LMCC por parte de la Cámara de Senadores, la Liga de Provincias contra el Cambio Climático, presentó sus “*Bases para una nueva política federal de cambio climático*”. En dicho documento se hace referencia a la emergencia climática y se propone una nueva Política Federal de Cambio Climático que tenga como protagonistas a los gobiernos sub – nacionales (provincias y municipios). A su vez, los referentes provinciales que adhirieron a esas bases, solicitaron que se modificara el Proyecto SC aprobado en la Cámara de Senadores. La Liga de Provincias planteó la mencionada modificación a efecto que se incluyan mecanismos expresos que aseguren la participación de las provincias y del COFEMA, como así también la creación de un fondo que garantice la elaboración y ejecución de los planes locales de mitigación y adaptación al cambio climático. El documento fue firmado por Chaco, San Luis, La Pampa, Entre Ríos, Tucumán, Tierra del Fuego, Córdoba, Santiago del Estero, Formosa, Santa Cruz, La Rioja, San Luis y Chubut.

El reclamo manifestado por parte de los representantes ambientales de los respectivos poderes ejecutivos provinciales no se vio reflejado en la Cámara de Diputados, el proyecto cuestionado fue aprobado sin oposiciones y sin mencionar a dichas bases. Resulta importante destacar que justamente es la Cámara del Senado el espacio en donde las provincias cuentan con representantes dentro del poder legislativo. Por ello resulta curiosa y atemporal la oposición manifestada por la Liga de Provincias contra el Cambio Climático, al haberse realizado luego de ser aprobado el proyecto en el Senado con sólo ocho abstenciones.

Por lo expuesto, el presente trabajo considera que la legislación vigente, los proyectos de LMCC debatidos en el Congreso Nacional durante los últimos cinco años, los antecedentes generados con los ODS y el AP, junto con la decisión del PEN de contar con una LMCC, la presión ejercida por los jóvenes en ese sentido y la no afectación de intereses del proyecto, constituyeron los puntos claves para lograr la promulgación de la ley. Una pregunta que cabría hacerse es si, aprovechando esta conjunción de factores favorables, hubiese sido factible alcanzar una LMCC más ambiciosa que la finalmente adoptada, con mayores compromisos, fijación de plazos y asignación concreta de recursos.

5.2. Análisis jurídico

La Ley 27.520 fue sancionada el 20 de noviembre del 2019 por el Congreso Nacional y promulgada de hecho el día 18 de diciembre de 2019 bajo la denominación de Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. A continuación, se detallan los principales puntos de la normativa.

5.2.1. Federalismo Ambiental: LPMA y el rol del COFEMA

En los países con organización federal como Argentina, reviste especial importancia la coordinación entre las entidades subnacionales y el gobierno central. Cuestión que suele ser compleja y que en materia ambiental se complejiza más aún, siendo denominada por la doctrina como federalismo ambiental (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015). Argentina cuenta principalmente en materia de política ambiental con dos mecanismos de coordinación entre la Nación y las provincias. Creados en 1990 y 1994, el COFEMA y las leyes de presupuestos mínimos respectivamente. Pero no fue hasta después del 2002 que estos mecanismos se volvieron operativos, debido a que el COFEMA no había

emitido ninguna resolución que impusiera a las provincias y a la Nación obligaciones en materia de protección ambiental y el Congreso Nacional no había sancionado ninguna ley de presupuestos mínimos.

El COFEMA está integrado por ministros o funcionarios de rango equivalente designados por los gobiernos provinciales que pueden expresarse mediante recomendaciones, no vinculantes para sus partes, o mediante resoluciones, que sí tienen efecto vinculante (Acta Constitutiva del COFEMA en la LGA). Aunque para este último tipo de norma mencionada, no queda claro qué eficacia tiene esa obligación ni cómo se asegurará el cumplimiento en caso que de un estado miembro ignore las decisiones del organismo

Respecto a las LPMAs, tanto en su denominación como en su primer artículo, la Ley 27.520 determina que se trata de una norma de presupuestos mínimos ambientales. Es decir, una norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental (LGA, Art. 6). Este criterio legal es acorde lo establecido en la CN, respecto a que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales (CN, Art. 41).

Por ello, definir a la LMCC como una LPMA tiene una enorme relevancia. Implica que la norma pasa automáticamente a ser obligatoria para todas las provincias aun cuando dicha ley regule aspectos que en algunas cuestiones pueden no ser considerados como estrictamente ambientales, imponiendo a las provincias ciertas obligaciones que con otro tipo de ley no se podría lograr. Esta particularidad se da por la transversalidad que envuelve al

cambio climático y que excede a lo exclusivamente ambiental. Un ejemplo de ello es que la LMCC le determina a las provincias cuáles son los objetivos que debe tener su política de adaptación provincial al cambio climático. Mientras que la Ley 27.287 del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil regula cuestiones vinculadas a las consecuencias del cambio climático, pero al no ser una LPMA, requiere la adhesión de cada una de las provincias a la misma.

Igualmente se debe recordar que el artículo 41 de la carta magna argentina debe interpretarse en conjunto con el artículo 121 que deja en manos de las provincias todo el poder no delegado a la Nación, y con el artículo 124, que otorga a las provincias el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en sus territorios. Esto implica, indudablemente, que el alcance de las normas de presupuestos mínimos tiene límites, especialmente al tener en cuenta que la Constitución de 1994 tiende a fortalecer las competencias provinciales en diversos aspectos. De manera que el mecanismo adoptado en materia ambiental va a contracorriente de la tendencia general, circunstancia que algunos constitucionalistas como los Dres. German Bidart Campos y Daniel Sabsay aducen como argumento para abonar una lectura restrictiva de la competencia nacional (Lorenzo Langbehn, 2017). Este particular sistema adoptado por la CN, sin antecedentes en el derecho constitucional argentino, denominado por el jurista José Esain como novedoso e intrincado, dio lugar a ríos de tintas con diversas posturas respecto al tipo de competencia que implica y los límites del estado central para legislar sobre los recursos naturales, temática que exceden ampliamente el objeto del presente trabajo (Esain, 2004).

Debe también considerarse que las provincias tienen su espacio de participación en el Congreso Nacional. Argentina cuenta con un sistema bicameral conformado por los

representantes del pueblo de las provincias, la Cámara de Diputados, y por los representantes de las provincias por mayoría y minoría política, la Cámara de Senadores.

Una forma de superar estas dificultades vinculadas a los límites de las LPMA y de la LMCC puntualmente, e incluso determinar hasta donde puede innovar el poder ejecutivo en la reglamentación de la norma, se podría encontrar con la participación del COFEMA. Este organismo interjurisdiccional sólo es mencionado al final de la LMCC, indicando que dentro de su ámbito se coordinará la implementación de acciones y medidas para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de la presente ley, tal como lo previó la LGA. La LMCC sigue de esta forma la tendencia legislativa de darle al COFEMA el rol de facilitar la aplicación de la norma, como en la Ley 25.612 de Presupuestos Mínimos en materia de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios, la Ley 25.670 de Presupuestos Mínimos en materia de Gestión y Eliminación de PCBs, la Ley 25.831 de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y la Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios.

Por otra parte, está el caso de la LBN, en donde si bien la norma no hace mención al COFEMA, su decreto reglamentario 91/2009 le otorga un rol clave a este organismo interjurisdiccional. Conforme al decreto, dicha entidad federal junto con la Autoridad Nacional de Aplicación de la LBN, elaborarán las guías metodológicas a los fines de valorizar los servicios ambientales definidos por dicha norma, promoverán las acciones tendientes a lograr un nivel de coherencia entre las categorías de conservación que establezcan aquellas jurisdicciones que comparten ecorregiones y articularán con Nación el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos. A su vez la autoridad nacional junto con las provincias

determinará la instrumentación y reglamentación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.

Mediante el consenso y la concertación federal se podría proteger a un futuro decreto reglamentario frente a eventuales pedidos de inconstitucionalidad por parte de las provincias. Se debería apuntar a encontrar un equilibrio en el rol del COFEMA, para que este organismo sea activo y represente al federalismo ambiental, sin convertirse ni en un espacio vacío de contenido y fuerza, ni que por un exceso de empoderamiento del mismo se le termine otorgando a los poderes ejecutivos provinciales capacidad de veto de las leyes del Congreso Nacional, afectando el equilibrio de poderes establecido en la CN. El rol de COFEMA en la reglamentación de la LMCC es desarrollado con mayor detalle en el capítulo 7.

5.2.2. Objetivos y definiciones

La norma detalla sus objetivos y establece definiciones específicas de la materia. Respecto a los objetivos, se fijan los siguientes:

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 GEI 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 cuanto a las definiciones, en la LMCC se establecen los siguientes conceptos: cambio climático, medidas de adaptación, medidas de mitigación, vulnerabilidad y GEI. De igual forma son definidas en la LMCC de la CABA (Ley 3871), sin perjuicio que la definición de cambio climático adoptada por las dos normas nace de la CMNUCC. La única definición que la LMCC nacional no toma de la norma subnacional, es la definición de medidas de mitigación.

5.2.3. Principios de derecho

En materia de principios de derecho, la norma menciona cuatro:

- a) Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas: De acuerdo con este principio establecido en la CMNUCC, 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: Conforme el mismo, se deberá considerar e integrar todas las acciones públicas y privadas, así como contemplar y contabilizar el impacto que provocan las acciones, medidas, programas y emprendimientos en el cambio climático. Posiblemente para el establecimiento de este principio se tuvo en cuenta a la LMCC de México, la cual regula el Principio de Integralidad y Transversalidad. Dicho principio consiste en adoptar un enfoque de coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno, así como con los sectores social y privado para asegurar la instrumentación de la política nacional de 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. Este principio se encuentra en sintonía con el AP, el cual establece lo siguiente:

“... 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...” (AP, Párrafo 12).

En el capítulo 6 del presente trabajo se realiza un análisis de derecho comparado en donde se puede ver que esta prioridad también la estableció Brasil, México y Perú.

d) Complementación: Las acciones de adaptación deberán complementarse con las acciones de mitigación del cambio climático. El AP sin mencionar la palabra complementación, hace referencia indirecta a este concepto al determinar que:

“Las Partes reconocen que la necesidad actual de adaptación es considerable, que un incremento de los niveles de mitigación puede reducir la necesidad de esfuerzos adicionales de adaptación, y que un aumento de las necesidades de adaptación puede entrañar mayores costos de adaptación.” (AP, Artículo 7, párrafo 4).

En similar sentido el artículo 9, párrafo 4, del referido acuerdo internacional hace mención a que se debe buscar un equilibrio en el suministro de recursos financieros entre la adaptación y la mitigación.

La LMCC junto con la Ley 27.279 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios y la LGA son las únicas LMPAs que fijan principios. El resto de las normas de este tipo no cuentan con principios de derecho en su articulado.

5.2.4. Autoridad de aplicación: Gabinete Nacional de Cambio Climático y Consejo Asesor

La autoridad de aplicación de la norma, en consonancia con el criterio mencionado en todos los proyectos legislativos sobre LMCC, es la SGAyDS o el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que la reemplace (actualmente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). Mientras que a nivel local, la autoridad de aplicación es el organismo que las provincias y la CABA determinen para actuar en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Por su parte, el artículo 7 crea por ley el GNCC, vigente desde 2016, con similares características, mediante el decreto 891/2016. El mismo será presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros y su función será articular entre las distintas áreas de gobierno de la Administración Pública Nacional, la implementación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNAyMCC), y de todas aquellas políticas públicas

relacionadas con la aplicación de las disposiciones establecidas en la LMCC y sus normas complementarias.

En cuanto a su integración, estará compuesto por las máximas autoridades de 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. Se suma de esta forma, a diferencia del anterior gabinete creado por decreto, a las áreas de Trabajo, Seguridad y Defensa. Igualmente, se podrá requerir la intervención, permanente o transitoria, de las restantes áreas de gobierno, cuando se estime necesario o las materias a tratar así lo requieran.

A su vez se crea la figura del Coordinador Técnico Administrativo del Gabinete, quien se encargará de la coordinación del mismo y tendrá la función de elaborar los documentos técnicos, ejecutar el plan de trabajo y brindar la asistencia necesaria para el funcionamiento de todas las instancias de trabajo de este espacio. Esta función será llevada a cabo por la máxima autoridad responsable de cambio climático de la SGAYDS o quien ésta designe. En virtud del decreto antes mencionado esta tarea la cumplía directamente el Subsecretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable.

Por otra parte, se crea un Consejo Asesor Externo del PNAyMCC, de carácter consultivo y permanente, cuya función es la de asistir y asesorar en la elaboración de políticas públicas relacionadas con la LMCC. Este consejo estará integrado por:

- I. Científicos, expertos e investigadores de reconocida trayectoria sobre los diversos aspectos interdisciplinarios del cambio climático.
- II. Representantes de organizaciones ambientales, sindicatos, comunidades indígenas, universidades, entidades académicas y empresariales, y centros de investigación públicos y privados con antecedentes académicos y científicos o con trayectoria en la materia.
- III. Representantes de partidos políticos con representación parlamentaria.

Sus integrantes no podrán percibir retribución o emolumento alguno por integrar este órgano, y las recomendaciones o propuestas emanadas del Consejo Asesor serán de carácter consultivo y de consideración obligatoria por el GNCC. Dicho organismo deberá explicitar de qué manera ha tomado en cuenta las sugerencias y, en su caso, las razones por las cuales las desestima.

5.2.5. Plan Nacional de Adaptación y de Mitigación al Cambio Climático

El artículo 16 de la LMCC establece que el conjunto de estrategias, medidas, políticas, e instrumentos desarrollados para dar cumplimiento al objeto de la presente ley conforman el PNAyMCC, el cual será elaborado por el PEN a través de los organismos que correspondan. El mismo deberá ser actualizado con una periodicidad no mayor a los cinco años. Si bien no se estableció un plazo para su presentación, antes de la promulgación de la ley y por lo tanto de su entrada en vigencia, el 6 de diciembre de 2019 el PEN de la anterior gestión presentó el PNAyMCC, mediante la Resolución 447/2019 de la entonces SGAYDS.

La finalidad del plan, conforme lo determina el artículo 18 de la norma, es:

a) La proyección de políticas de Estado en materia de adaptación y mitigación al cambio climático para las generaciones presentes y futuras.

b) El desarrollo de métodos y herramientas para evaluar los impactos y la vulnerabilidad, y permitir la adaptación al cambio climático en los diferentes sectores socioeconómicos y sistemas ambientales del país.

c) La integración de las políticas, estrategias y las medidas de mitigación y adaptación a los procesos claves de planificación.

d) La incorporación del concepto de los riesgos climáticos futuros, su monitoreo y el manejo de riesgos, en los planes de formulación de políticas.

e) La reevaluación de los planes actuales para aumentar la solidez de los diseños de infraestructuras y las inversiones a largo plazo, incluyendo en la misma las proyecciones de crecimiento poblacional y de posibles migrantes ambientales.

f) La preparación de la administración pública y de la sociedad en general, ante los cambios climáticos futuros.

A su vez la norma establece el contenido mínimo que debe tener dicho plan, al respecto el artículo 19 resalta las siguientes acciones y medidas:

a) Análisis de los cambios observados en las distintas variables climáticas y establecimiento de las proyecciones futuras de las mismas.

b) Definición y aplicación de los métodos y herramientas para evaluar los impactos y la capacidad de adaptación de los sistemas sociales y naturales.

c) Determinación de los puntos vulnerables y de medidas de adaptación adecuadas a corto, mediano y largo plazo.

d) Determinación de los sectores responsables de las emisiones de GEI, cuantificación de las mismas.

e) Establecimiento de un sistema uniforme de medición de la emisión de GEI, conforme las metodologías consensuadas internacionalmente.

f) Desarrollo de medidas de mitigación necesarias para la reducción de las emisiones de GEI a corto, mediano y largo plazo.

g) Desarrollo de directrices para incorporar en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental las consideraciones relativas a los impactos del cambio climático.

h) Desarrollo de escenarios del clima, vulnerabilidad y tendencias socioeconómicas y ambientales como base para considerar los riesgos climáticos futuros.

i) Establecimiento de las líneas de base que se utilizarán para el proceso de seguimiento y evaluación de medición del cambio y eficacia de las estrategias, políticas y medidas adoptadas.

j) Fortalecimiento de los sistemas de observación y monitoreo hidrometeorológico, para la medición efectiva de las condiciones de la temperie y el clima, la persistencia, intensidad y frecuencia de eventos extremos y sus implicancias locales.

Por otra parte, dentro del capítulo III de la norma referido al Plan Nacional, se incluye el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático y los Planes de Respuesta. El

primero es un instrumento para el diagnóstico y desarrollo de planes de respuesta al cambio climático en las diferentes jurisdicciones, y para garantizar la robustez y la transparencia del INGEI y el monitoreo de las medidas de mitigación. Mientras que el segundo caso, la norma no define que es un plan de respuesta, pero indica que deberá ser desarrollado a través de un proceso participativo y que tiene que incluir, sobre la jurisdicción respectiva, la siguiente información:

- a) La línea de base y el patrón de emisiones de GEI.
- b) El diagnóstico y análisis de impactos, vulnerabilidad y capacidad de adaptación considerando los escenarios actuales y futuros del cambio climático.
- c) Una meta cuantitativa de emisiones de GEI vinculada con los esfuerzos necesarios en materia de mitigación y una meta cualitativa y/o cuantitativa vinculada a los esfuerzos necesarios en materia de adaptación.
- d) Las medidas de mitigación y adaptación necesarias para lograr el cumplimiento de las metas de mitigación y adaptación, incluyendo para cada medida una hoja de ruta en la cual se analice información disponible sobre barreras y necesidades, avances en el diseño de instrumentos para la implementación, financiamiento e indicadores de progreso y monitoreo.
- e) El proceso o esquema de actualización regular del plan de respuesta al cambio climático y su sistema de monitoreo e indicadores.
- f) Un esquema de gobernanza y participación de los diversos sectores en la definición e implementación de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Posteriormente, la ley detalla con mayor precisión, tanto para adaptación como para mitigación, las medidas y acciones mínimas junto con la finalidad de las mismas. Indica como finalidad del primer caso, propender a la adaptación a la variabilidad climática, a la modificación del régimen de lluvias, a los eventos naturales extremos y al aumento del nivel de las aguas para reducir la vulnerabilidad humana y de los ecosistemas al cambio climático. Mientras que para la mitigación, la finalidad se basa en crear condiciones favorables para la reducción de las emisiones de GEI y para conservar o aumentar los sumideros de carbono en los sectores estratégicos.

5.2.6. Información Ambiental y Participación Pública

Conforme lo expresado en el punto 5.2.5 del presente trabajo, el artículo 17 crea el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático. La LMCC lo establece como un instrumento para el diagnóstico y desarrollo de planes de respuesta al cambio climático en las diferentes jurisdicciones, y para garantizar la robustez y transparencia del INGEI y el monitoreo de medidas de mitigación. Se pueden encontrar similitudes en este sistema con el establecido en la legislación mexicana explicada en el capítulo 7.

En similar sentido, el artículo 26 de la norma argentina determina que todos los datos y documentación relacionados con la aplicación de LMCC es información pública ambiental en los términos de la Ley 25.831 (Ley de Libre Acceso a la Información Pública ambiental) y la LGA. Asimismo, establece que las autoridades competentes deben realizar las acciones en el ámbito de su jurisdicción para garantizar la difusión y comunicación de la información que obre en su poder. Por último, en materia de información ambiental, el PEN a través de los organismos competentes debe incorporar al informe anual sobre la situación ambiental,

creado en el artículo 18 de la LGA, un análisis y evaluación de las medidas implementadas y a implementarse en el marco del PNAyMCC.

En materia de participación, la ley establece que cada jurisdicción debe promover procesos de participación entre todos los involucrados y actores interesados que conduzcan a la definición de las mejores acciones de adaptación y mitigación al cambio climático, como puede ser:

a) Facilitar y proporcionar de forma continua, asistencia a todos aquellos actores interesados, públicos y privados, para evaluar los impactos del cambio climático, facilitando los conocimientos, los elementos, las herramientas y los métodos de evaluación disponibles.

b) Promocionar la búsqueda de soluciones de forma conjunta y la planificación participativa.

c) Fomentar la sensibilización pública.

d) Aumentar las capacidades individuales, comunales y sectoriales.

e) Constituir un proceso participativo de evaluación de la viabilidad de las opciones y medidas identificadas para integrarlas en la gestión de los distintos sectores y sistemas.

5.2.7. Fuentes de financiamiento de la norma

Respecto a cómo financiar la norma, su anteúltimo artículo establece que el presupuesto de la Administración Pública Nacional de cada año incorporará el crédito presupuestario necesario para el cumplimiento de la presente ley. De forma indirecta y como medida vinculada a promover los objetivos de reducción de GEI, se puede destacar el artículo

23, inciso e). El mismo determina que las autoridades competentes de cada jurisdicción establecerán medidas tendientes a diseñar y promover incentivos fiscales y crediticos a productores y consumidores para la inversión en tecnología, procesos y productos de baja generación de GEI.

6. Legislación comparada

Los 197 signatarios del AP tienen al menos una ley o política sobre cambio climático, existiendo más de 1.500 leyes y políticas climáticas en todo el mundo (Nachmany y Setzer, 2018). Cada una de ellas cuenta con sus propios matices, lo cual demuestra que existe una variedad de enfoques sobre la política nacional de cambio climático y que no hay un único formato para todos los países. Es por ello que resulta enriquecedor entender las diferentes variables y su funcionamiento para luego compararlas con la LMCC de Argentina.

Los treinta y cinco países de Latinoamérica y el Caribe han ratificado el AP, pero sólo seis países (Argentina, Brasil, Colombia, México, Paraguay y Perú) cuentan con una LMCC. Venezuela y Chile están trabajando con proyectos presentados en sus respectivos congresos, especialmente Chile, aunque con las revueltas sociales iniciadas en octubre del 2019 este proceso se ralentizó. Resulta curioso que siendo Centroamérica una de las regiones más afectadas por las consecuencias del cambio climático, ninguno de los países de la región cuenta con una LMCC, en el sentido estricto de la definición establecida en el presente trabajo.

A nivel mundial desde 1997, el número de nuevas leyes y políticas sobre cambio climático se ha duplicado cada cinco años (Nachmany, Fankhauser, Townshend, Davidová,

Kingsmill, Landesman T, et al,2015). Para llegar a esa conclusión se tomó en cuenta no sólo las LMCCs, sino también las normas de cambio climático en sentido amplio y la normativa generada por el poder ejecutivo. A su vez se consideraron leyes y políticas nacionales relacionadas directamente con la mitigación y adaptación al cambio climático, aprobadas antes del 1 de enero de 2015, y que abarcaron 33 países desarrollados, 66 países en desarrollo, 32 países del Anexo-I del PK y 67 países que no están en el Anexo-I del mencionado acuerdo internacional (Fig.4). De dicho estudio también surge que sólo un poco más de la mitad de las normas mencionadas fueron aprobadas por el poder ejecutivo, el resto por el poder legislativo.

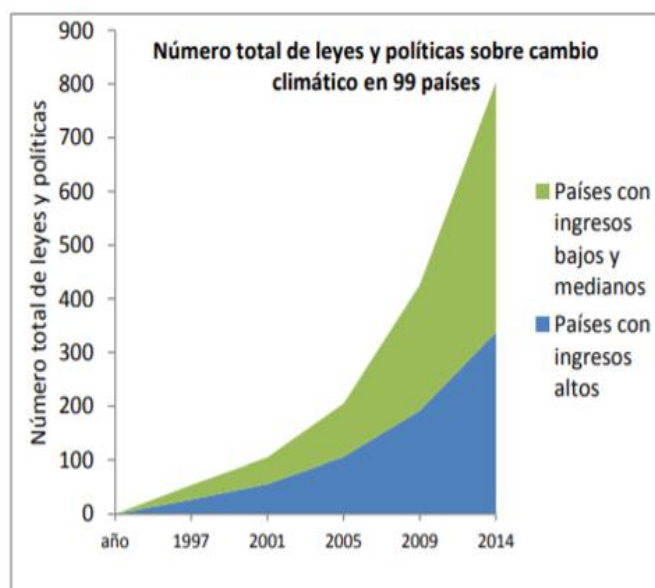


Figura 4. Número total de leyes y políticas sobre Cambio Climático en 99 países hasta el 1/1/2015.

Fuente: Nachmany, Fankhauser, Townshend, Davidová, Kingsmill, Landesman T, et al,2015

Conforme lo expuesto, si bien la mayoría de los países cuentan con normativa sobre cambio climático, a efecto de consideración y comparación con la Ley 27.520, en el presente trabajo se priorizó a las normas nacionales que cumplen con los dos siguientes requisitos:

1. Contar con una ley marco de cambio climático de acuerdo a lo definido previamente (Ver pág. 17). Del análisis realizado tomando en cuenta dicho criterio, sólo diecinueve países cumplen con este requisito: Austria, Benín, Brasil, Ecuador, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Japón, México, Micronesia, Nigeria, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Senegal, Suecia, y Vietnam.

Alemania cuenta con numerosa normativa del poder ejecutivo vinculada al cambio climático, especialmente con dos leyes específicas de energía y clima (Energy and Climate Fund Act) del 2010, pero estas no categorizan como LMCC al estar más vinculadas a la energía que al cambio climático. De hecho, el objetivo de las dos normas mencionadas es crear un fondo para la promoción de un suministro de energía respetuoso con el ambiente, fiable y asequible. Tampoco cumple con este requisito Suiza, si bien cuenta con una ley referida al cambio climático, la “*Ley federal sobre la reducción de emisiones de CO₂*” (Ley 641.71) del 2013, dicha norma sólo está enfocada en la mitigación de GEI.

2. Contar con un sistema federal de gobierno, es decir un sistema en donde los estados conservan su soberanía y delegan un cierto grado de autonomía al estado central. Argentina cuenta con un sistema federal de gobierno, conforme surge del artículo 1 de la CN, conservando las provincias su soberanía y delegando sólo al estado central, la Nación, aquellos puntos expresamente establecidos en la CN. Por ello, en principio, se optó por seguir este criterio para poder comparar la normativa con sistemas de gobierno semejantes.

En función de estos parámetros, se priorizó para el análisis del derecho comparado a Austria, Brasil y México. No obstante, también se destinó un apartado especial para analizar

las LMCCs de Colombia, Paraguay y Perú, por tratarse de países latinoamericanos que a su vez cuentan con normas posteriores al AP, a diferencia de Austria y Brasil cuyas normas son previas a dicho acuerdo internacional.

6.1. Derecho comparado de LMCC de países que cuentan con sistemas de gobierno federal.

6.1.1. Austria

Cuenta con una LMCC desde el 2011, la cual establece umbrales de emisiones de GEI para seis sectores no cubiertos por el sistema de comercio de emisiones de la Unión Europea, para el período del 2008-2012 y el período 2013-2020. A su vez, la norma trata el tema de la responsabilidad en caso de excederse con los límites de emisiones de GEI, en virtud de lo suscripto en el derecho internacional, pero aclara que dicha cuestión se regulará posteriormente y los Länder (Estados federados dentro de Austria) no tienen obligaciones financieras frente a dichos eventuales incumplimientos.

En su artículo 4 crea un Comité Nacional de Protección del Clima, compuesto por representantes de los Länder, Ministerios Federales involucrados en cambio climático (Medio Ambiente, Finanzas, Economía, Transporte, Trabajo, Salud y Justicia) y representantes de sindicatos, industrias y asociaciones agrícolas. Dicho comité tiene por objeto discutir los temas relacionados con la política climática austriaca a largo plazo y el desarrollo de estrategias de protección climática. También crea la figura de un Consejo Consultivo Nacional de Protección al Clima que asesora al comité mencionado. Se puede observar que dichas figuras se encuentran en la LMCC Argentina bajo el nombre de GNCC y Consejo Asesor respectivamente.

La normativa austriaca no puede ser analizada de forma aislada, sino que debe ser vista dentro de un contexto, la UE y el PK. En el marco del PK, la UE se comprometió a reducir sus emisiones totales medias durante el periodo 2008-2012 en un 8% respecto de las de 1990 y a cada país se le otorgó un margen distinto en función de diversas variables económicas y ambientales, correspondiéndole a Austria un -13%, porcentaje que no logró cumplir (Agencia Europea de Medio Ambiente y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España, 2013).

6.1.2. Brasil

Brasil cuenta con la Ley nacional N° 12.187 desde el 29 de diciembre de 2009, la cual establece la Política Nacional de Cambio Climático (PNMC), siendo la misma reglamentada por el decreto 7.390/2010.

Objetivos, definiciones y principios de derecho

La LMCC brasilera al igual que la argentina define objetivos, conceptos específicos de la materia y fija principios de derecho. Respecto a este último punto, establece los principios de precaución, prevención, participación ciudadana, desarrollo sostenible y el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Salvo el principio de participación ciudadana que no está regulado expresamente en la normativa argentina como principio de derecho, el resto se encuentran regulados en la LGA y la LMCC de Argentina. No obstante, vale aclarar que si bien el marco jurídico argentino no consagra expresamente un principio de derecho de participación ciudadana, sí cuenta con una serie de normas sobre participación pública. Como es el caso de los artículos 19 y 21 de la LGA y el artículo 41 de la CN, en

relación al deber del Estado de proveer información ambiental, y la Ley 25.831 que regula el libre acceso a la información pública ambiental.

La norma brasilera también establece que todos tienen el deber de actuar, en beneficio de las presentes y futuras generaciones, para la reducción de los impactos derivados de las interferencias antrópicas sobre el sistema climático. Concepto esclarecedor que no deja a nadie afuera en materia de accionar en pos del cambio climático y al que se le puede encontrar semejanzas con el artículo 41 de la CN. Dicho artículo establece que “*todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...*”, aclarando al final del párrafo que “*...todos tienen el deber de preservarlo*”.

A su vez, la LMCC de Brasil destaca que las medidas tomadas en el marco del PNMC deben tener en cuenta los diferentes contextos socioeconómicos de su aplicación, distribuir las cargas entre los sectores económicos y las poblaciones y comunidades interesadas de modo equitativo y equilibrado; y sopesar las responsabilidades individuales en cuanto al origen de las fuentes emisoras y de los efectos ocasionados sobre el clima. Se puede encontrar una clara referencia al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y al principio de equidad, ambos consagrados en el derecho argentino, como así también una mención indirecta al concepto de transición justa.

Organismos creados por la norma

La PNMC se basa en el compromiso internacional de Brasil con la CMNUCC, en el PK y en los demás documentos sobre cambio climático de los cuales viniera a ser signatario,

con lo cual se incluye implícitamente al AP, al ser este ratificado por Brasil en el 2016. Para cumplir con ello, la norma establece cinco instrumentos institucionales:

I - Comité Interministerial sobre Cambio Climático.

II -Comisión Interministerial de Cambio Global del Clima.

III -Foro Brasileño de Cambio Climático.

IV-Red Brasileña de Investigaciones sobre Cambios Climáticos Globales.

V-Comisión de Coordinación de las Actividades de Meteorología, Climatología e Hidrología.

Planes sectoriales

La norma brasilera deja a cargo del Poder Ejecutivo la elaboración de los planes sectoriales de mitigación y adaptación al cambio climático. A su vez, toma como objetivo la consolidación de una economía de bajo consumo de carbono con miras a atender metas graduales de reducción de emisiones antrópicas cuantificables y verificables, considerando también las especificidades de cada sector, inclusive a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio y de las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas.

Compromiso de reducción de GEI

Al final de la norma se establece uno de los puntos más relevantes, Brasil asume el compromiso nacional voluntario de reducir entre el 36,1% y el 38,9% sus emisiones de GEI proyectadas para 2020. Lo cual representa alrededor de mil millones de t de CO₂ equivalente (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2016). La

proyección de las emisiones para el 2020, así como el detalle de las acciones para alcanzar el objetivo, serán dispuestas por decreto.

Este compromiso voluntario establecido en la LMCC es de vanguardia al tomar en cuenta que la ley es de 2009, que se trata de un país latinoamericano y que la norma fue promulgada pocos días después de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP15) celebrada en Copenhague, Dinamarca. Esta conferencia fue considerada por la mayoría de los movimientos ambientalistas como un fracaso.

Fuentes de financiamiento

Otro punto destacable de la normativa es la mención a instrumentos económicos que solventan las inversiones necesarias para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la norma. Al respecto establece las siguientes iniciativas:

- Las instituciones financieras oficiales proporcionarán líneas de crédito y financiamiento específicas para desarrollar acciones y actividades que atiendan a los objetivos de esta ley y promuevan en el sector privado la observancia y ejecución de la PNMC en el marco de sus acciones y responsabilidades sociales.

- Estimular el desarrollo del Mercado Brasileño de Reducción de Emisiones. El mismo funcionará en bolsas de mercancías y futuros, bolsas de valores y entidades de mostrador organizado, autorizadas por la Comisión de Valores Mobiliarios donde se dará la negociación de títulos mobiliarios representativos de emisiones de GEI evitados certificados.

- Las medidas fiscales y tributarias destinadas a estimular la reducción de las emisiones y remoción de GEI, incluyendo alícuotas diferenciadas, exenciones,

compensaciones e incentivos, son un instrumento de la PNMC. Como así también las líneas de crédito y financiación específicas de agentes financieros públicos y privados y los mecanismos financieros y económicos, a nivel nacional, referentes a la mitigación ya la adaptación al cambio climático.

Además, debe considerarse que pocos días antes de la promulgación de dicha norma, el Congreso brasileiro sancionó la Ley 12.114, la cual establece el Fondo Nacional sobre Cambio Climático. Gracias a ello, Brasil es uno de los pocos países del mundo que cuenta con un instrumento propio para el financiamiento de políticas sobre cambio climático.

El autor considera que quedó pendiente en la norma, hacer mención del Amazonia y regular su protección con mayor ímpetu. Sin perjuicio que se puede encontrar un cierto resguardo de la temática al incluir dentro de los objetivos del PNMC la consolidación y la expansión de las áreas ambientales legalmente protegidas, el incentivo a las reforestaciones y la recomposición de la cobertura vegetal en áreas degradadas. Como así también los Planes de Acción para la Prevención y Control de la deforestación en los biomas, establecidos en la norma.

6.1.3. México

Cuenta con una Ley General de Cambio Climático que data del 2012, actualizada en julio del 2018 para compatibilizar la normativa nacional con el AP. Se trata de una extensa y completa normativa sobre cambio climático con 116 artículos que definen la política nacional de cambio climático tanto en adaptación como mitigación, crean múltiples organismos

específicos y herramientas económicas para su financiamiento e incluso un sistema propio de información y sanciones.

Objetivos, definiciones y principios de derecho

Al igual que la norma argentina define los objetivos de la ley, pero en este caso se hace expresa mención al AP como objetivo a cumplir, al establecer:

“...las bases para que México contribuya al cumplimiento del Acuerdo de París, que tiene entre sus objetivos mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 °C, con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir con 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” (Artículo 2, apartado VIII).

Además, incluye la definición de conceptos específicos de la materia, incorporando treinta y cuatro conceptos, superando ampliamente la cantidad de definiciones establecidas en otras LMCCs.

En materia de principios de derecho, los define como principios de la Política Nacional de Cambio Climático. Varios de ellos están regulados en la LGA, como el caso del principio de progresividad, precaución, sustentabilidad, preventivo, entre otros. Por último, es destacable el hecho de remarcar que al momento de adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, se debe tener como prioridad 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 de vulnerabilidad y el derecho al

desarrollo. Así como también la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional. La normativa mexicana toma este párrafo casi literalmente del AP (Parágrafo 8).

El rol del estado federal, las entidades federativas y los municipios

Define claramente cuáles serán las atribuciones del estado federal, de las entidades federativas (representan lo que en Argentina son las provincias) y de los municipios. Fijando las obligaciones concretas a cumplir con un plazo límite a las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los municipios. A su vez, estas dependencias estatales deben implementar las acciones necesarias en mitigación y adaptación, de acuerdo a sus atribuciones y competencias para alcanzar metas aspiracionales comprometidas internacionalmente.

Establecer cuál será el rol y el alcance de la nación, las provincias y los municipios en materia de cambio climático en Argentina, podría resultar sumamente esclarecedor y útil, especialmente si se fijan plazos a cumplir. No obstante, este punto no fue previsto en la Ley 27.520 ni en ninguno de los proyectos de LMCC, probablemente porque podría haber generado conflictos de federalismo ambiental.

Política Nacional de Adaptación y de Mitigación

Fija la política nacional de adaptación y define las acciones que serán consideradas como tales. Esta es una cuestión no menor, ya que permite determinar el campo de acción de la política de adaptación, debiendo el estado federal, las entidades federativas y los municipios trabajar en ese sentido.

También determina la política nacional de mitigación de cambio climático, la cual debe establecer los planes, programas, acciones, instrumentos económicos, de política y regulatorios para el logro gradual de metas de reducción de emisiones específicas, por sectores y tomando como referencia los escenarios de las líneas de base por área. Además, se debe considerar en dicha política nacional al AP, especialmente en materia de las NDC, el acceso a recursos financieros, la transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades. Así como también cualquier otro tratado internacional suscrito por el estado mexicano en materia de cambio climático.

Organismos creados por la norma

La normativa mexicana crea un Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, un Sistema Nacional de Cambio Climático, una Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, un Consejo del Cambio Climático, el Sistema de Información sobre el Cambio Climático y la Coordinación de Evaluación, cada uno con objetivos específicos y diferentes integrantes, que se suman a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Esta mega estructura con múltiples organismos generados en torno al cambio climático denota la importancia que México le da al tema.

A continuación, se realiza una breve reseña de cada uno de estos organismos:

- El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión. El mismo es presidido por el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales e integrado por los titulares de las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural,

Pesca y Alimentación; de Gobernación; de Desarrollo Social; de Hacienda y Crédito Público; de Energía; de Salud; de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Dicho organismo tiene por objetivo coordinar y realizar estudios y proyectos de investigación científica o tecnológica con instituciones académicas, de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras en materia de cambio climático; brindar apoyo técnico y científico a la secretaría para formular, conducir y evaluar la política, promover y difundir criterios, metodologías y tecnologías para la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; evaluar el cumplimiento de los objetivos de adaptación y mitigación previstos en la ley; emitir recomendaciones sobre las políticas y acciones de mitigación o adaptación al cambio climático, entre otros.

- El Sistema Nacional de Cambio Climático tiene por objeto fungir como un mecanismo permanente de concurrencia, comunicación, colaboración, coordinación y concertación sobre la política nacional de cambio climático; promover la aplicación transversal de la política nacional de cambio climático en el corto, mediano y largo plazo entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias; coordinar los esfuerzos de la federación, las entidades federativas y los municipios para la realización de acciones de adaptación, mitigación y reducción de la vulnerabilidad, para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, a través de los instrumentos de política previstos por esta ley y los demás que de ella deriven. Por último, promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, con la estrategia nacional y el programa.

- La Comisión Intersecretarial de Cambio Climático está integrada por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Salud; de Comunicaciones y Transportes; de Economía; de Turismo; de Desarrollo Social; de Gobernación; de Marina; de Energía; de Educación Pública; de Hacienda y Crédito Público; de Relaciones Exteriores, y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Dicha comisión tiene por objeto formular e instrumentar políticas nacionales de mitigación y adaptación al cambio climático, impulsar las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y compromisos contenidos en la Convención y demás instrumentos derivados de ella, entre otros. Por último, esta comisión cuenta, por lo menos, con los siguientes grupos:

I. Grupo de trabajo para el Programa Especial de Cambio Climático.

II. Grupo de trabajo de políticas de adaptación.

III. Grupo de trabajo sobre reducción de emisiones por deforestación y degradación.

IV. Grupo de trabajo de mitigación.

V. Grupo de trabajo de negociaciones internacionales en materia de cambio climático.

VI. Comité Mexicano para proyectos de reducción de emisiones y de captura de GEI.

- El Consejo de Cambio Climático es el órgano permanente de consulta de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. El mismo está integrado por un mínimo de

quince miembros provenientes de los sectores sociales, privados y académicos, con reconocidos méritos y experiencia en cambio climático. Estos miembros serán designados por el presidente de la comisión, a propuesta de sus integrantes y conforme a lo que se establezca en su reglamento interno, debiendo garantizarse el equilibrio entre los sectores e intereses respectivos.

- El Sistema de Información sobre el Cambio Climático tiene por objeto generar con el apoyo de las dependencias gubernamentales, un conjunto de indicadores clave que atenderán como mínimo las emisiones del inventario nacional, de los inventarios estatales, los proyectos de reducción de emisiones, las condiciones atmosféricas del territorio nacional, pronósticos del clima en el corto plazo, proyecciones de largo plazo y caracterización de la variabilidad climática, la vulnerabilidad de asentamientos humanos, infraestructura, islas, zonas costeras y deltas de ríos, actividades económicas y afectaciones al medio ambiente, atribuibles al cambio climático, la elevación media del mar, entre otras cuestiones. Este sistema es similar al establecido en la LMCC de Argentina.

- La Coordinación de Evaluación tiene por objetivo evaluar de forma periódica y sistemática la política nacional de cambio climático, tomando en consideración los Informes de Evaluación del IPCC, así como las evaluaciones periódicas establecidas dentro del AP, para proponer en su caso, su modificación, adición, o reorientación total o parcialmente. A su vez emitirá recomendaciones a los integrantes del Sistema Nacional de Cambio Climático, las cuales serán públicas. Está integrado por el titular del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático y seis consejeros sociales, representantes de la comunidad científica, académica, técnica e industrial, con amplia experiencia en temas relacionados con el cambio

climático. Esta coordinación realiza un análisis científico y político- global de la Política Nacional de Cambio Climático de México. Puede encontrarse alguna similitud con el Consejo Asesor establecido en la LMCC de Argentina, el paralelo al Consejo de Cambio Climático mexicano, pero diferenciándose en el hecho que la Coordinación apunta a realizar un aporte más específico que tenga en cuenta el contexto internacional, especialmente al IPCC y al AP.

Políticas a mediano y largo plazo

México establece a través de la denominada Estrategia Nacional de Cambio Climático, el instrumento rector de la política nacional en el mediano y largo plazos para enfrentar los efectos del cambio climático y transitar hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales elaborará la Estrategia Nacional con la participación del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático y la opinión del Consejo de Cambio climático. A su vez, dicha estrategia debe ser aprobada por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático y publicada en el Diario Oficial de la Federación. Además, para la definición de la misma se deberá promover la participación y consulta del sector social y privado, con el propósito que la población exprese sus opiniones para su elaboración, actualización y ejecución.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con la participación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático deberá revisar la Estrategia Nacional, por lo menos cada diez años en materia de mitigación y cada seis años en materia de adaptación. Sumado a que debe explicar las desviaciones que, en su caso, se adviertan entre las estimaciones proyectadas y los resultados evaluados. Asimismo, deberá actualizar los

escenarios, proyecciones, objetivos y metas correspondientes, pero en ningún caso las revisiones y actualizaciones se harán en menoscabo de las planteadas previamente, o promoverán su reducción. De esta forma se aplica implícitamente el principio de no regresión ambiental, consagrado en el documento final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible realizada en Brasil en el 2012 (Parágrafo 20).

Registro de emisiones

La normativa establece un Registro de las Emisiones generadas por las fuentes fijas y móviles, debiendo las disposiciones reglamentarias identificar las fuentes que deberán reportar en el registro por sector, subsector y actividad. A su vez la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales realizará actos de inspección y vigilancia a las personas físicas o jurídicas sujetas a reporte de emisiones, para verificar la información proporcionada, fijando multas en caso de no entregar la información solicitada o por falsedad de la misma.

Fuentes de financiamiento

La ley mexicana destina un extenso articulado a los instrumentos financieros para solventar los gastos de esta norma. Así mismo, determina que la federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de cambio climático.

La norma entiende por instrumentos económicos a los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos relacionados con la mitigación y adaptación del cambio

climático, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en la materia. Se diferencia de esta forma 3 tipos de instrumentos:

- Los instrumentos económicos de carácter fiscal, se entiende como tales a aquellos estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política nacional sobre el cambio climático. En ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios.

- Los instrumentos financieros, es decir los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos, cuando sus objetivos estén dirigidos a la mitigación y adaptación del cambio climático; al financiamiento de programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica o para el desarrollo y tecnología de bajas emisiones en carbono.

- Los instrumentos de mercado, representados por las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones, o bien, que incentiven la realización de acciones de reducción de emisiones proporcionando alternativas que mejoren la relación costo–eficiencia de las mismas.

Además de ello, crea el Fondo para el Cambio Climático con el objeto de captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático. Las acciones relacionadas con la adaptación serán prioritarias en la aplicación de los recursos del fondo.

Acceso a la información y la participación pública

Respecto al acceso a la información pública la norma establece que toda persona tendrá derecho a que las autoridades en materia de cambio climático, así como la Comisión, el Consejo y el Sistema de Información sobre el Cambio Climático pongan a su disposición la información que les soliciten en los términos previstos por las leyes. En cuanto a la participación pública indica que los tres órdenes de gobierno deberán promover la participación de la sociedad en la planeación, ejecución y vigilancia de la Política Nacional de Cambio Climático.

LMCC y NDC

La norma replica el compromiso asumido por México en sus NDC al establecer que el país asume el objetivo indicativo o meta aspiracional de reducir al año 2020 un 30% de emisiones de GEI con respecto a la línea de base; así como un 50% reducción de dichas emisiones al 2050 en relación con las emitidas en el año 2000. Se aclara que las metas mencionadas podrán alcanzarse si se establece un régimen internacional que disponga de mecanismos de apoyo financiero y tecnológico por parte de países desarrollados hacia países en desarrollo. México se considera a sí mismo dentro la última categoría mencionada.

De manera no condicionada, México se compromete a reducir un 22% sus emisiones GEI y 51% sus emisiones de carbono negro al año 2030 con respecto a la línea base. La LMCC mexicana define al carbono negro como el material particulado producido por la combustión incompleta de combustibles fósiles o de biomasa, y que contribuye al calentamiento global como contaminante climático de vida corta. Este compromiso, asumido como contribución determinada a nivel nacional, implica alcanzar un máximo de las emisiones nacionales al año 2026, desacoplar las emisiones de GEI del crecimiento

económico y reducir la intensidad de emisiones por unidad de producto interno bruto en alrededor del 40% entre 2013 y 2030.

México no sólo incluye en su LMCC su compromiso de reducción de emisiones de GEI, sino que también por ley indica de qué forma van a lograr alcanzarlo, al establecer que:

“...conseguirá a través del compromiso de los diferentes sectores participantes, de acuerdo con las metas siguientes: transporte -18 por ciento; generación eléctrica -31 por ciento; residencial y comercial -18 por ciento; petróleo y gas -14 por ciento; industria -5 por ciento; agricultura y ganadería -8 por ciento y residuos -28 por ciento.” (Artículos transitorios, art. 2).

Por último, la normativa mexicana aclara que las metas de reducción de emisiones de GEI y de carbono negro al 2030 se podrán incrementar hasta un 36% y 70% respectivamente, de manera condicionada. Esta ampliación queda sujeta a la adopción de un acuerdo global que incluya temas tales como un precio al carbono internacional, ajustes a aranceles por contenido de carbono, cooperación técnica, acceso a recursos financieros de bajo costo y a transferencia de tecnología, todo ello a una escala equivalente con el reto del cambio climático global.

La legislación mexicana constituye un hito en materia de LMCCs a nivel mundial y latinoamericano, arroja muchas enseñanzas y experiencias a tomar en cuenta por Argentina. Se debe considerar que México sancionó su primera ley de LMCC hace siete años y el camino recorrido le permitió ir perfeccionando su legislación sobre la marcha.

6.2. Derecho comparado de LMCCs de países latinoamericanos sin sistemas de gobierno federal

6.2.1. Colombia

Cuenta con una norma reciente de julio de 2018, Ley 1.931, referida tanto a las acciones de adaptación al cambio climático como a la mitigación de GEI. La norma colombiana tiene como objetivo reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas del país frente a los efectos del mismo y promover la transición hacia una economía competitiva y sustentable con un desarrollo bajo en carbono.

Principios de derecho y definiciones

Dicha norma al igual que la de Argentina, Brasil y México, determina principios de derecho, comparte de esta forma con el derecho ambiental argentino el hecho de fijar por ley el principio de progresividad, responsabilidad y subsidiariedad. También al igual que los tres países mencionados fija definiciones de conceptos específicos de la temática, en este caso con diecinueve definiciones.

Organismos creados por la norma

La LMCC establece 3 organismos, el Sistema Nacional de Cambio Climático, el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático y el Consejo Nacional de Cambio Climático. El Sistema Nacional de Cambio Climático, consiste en un conjunto de políticas, normas, procesos, entidades estatales, privadas, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente al cambio climático, que se aplica de manera organizada para gestionar la mitigación de GEI y la adaptación al cambio climático. Dicho

organismo estará integrado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Fondo Adaptación, sin perjuicio de otros organismos que puedan vincularse a futuro. Los ministerios que forman parte de este sistema junto con los Departamentos, Municipios, Distritos, Autónomas Regionales y Parques Nacionales Naturales de Colombia, son las entidades responsables, en marco de sus competencias, del cumplimiento de las metas de adaptación del país. Sin perjuicio de las obligaciones concretas que deben cumplir los ministerios que conforman el Sistema Nacional de Cambio Climático, y que fija la norma.

El Consejo Nacional de Cambio Climático es un órgano permanente de consulta de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático. Este organismo tiene como objetivo brindar asesoría en la toma de decisiones, con el fin de lograr una efectiva articulación entre la Comisión y los gremios, las organizaciones sociales, las comisiones quintas del Congreso y la academia, en la gestión del cambio climático en el territorio nacional. Los integrantes del Consejo Nacional de Cambio Climático son elegidos por periodos de cuatro años y está integrado por:

- Dos representantes gremiales.
- Dos representantes de las organizaciones no gubernamentales que trabajen en asuntos atinentes al cambio climático.
- Dos representantes de la academia.
- Un representante de las organizaciones internacionales de apoyo y cooperación al desarrollo.

- Un representante de la comisión quinta del Senado de la República.
- Un representante de la comisión quinta de la Cámara de Representantes.

Se puede encontrar en este Consejo Nacional una similitud con la figura del Consejo Asesor creada en la legislación argentina.

Por último, la normativa establece el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático cuya función es proveer datos e información transparente y consistente en el tiempo para la toma de decisiones relacionadas con la gestión del cambio climático. Dentro del mencionado sistema funciona el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de GEI, como uno de los instrumentos necesarios para la gestión de información de las iniciativas de mitigación de dichos gases. Este sistema de información se encuentra de manera similar en la LMCC de Argentina.

Planes sectoriales.

La norma colombiana instrumenta Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales, a través de los cuales cada ministerio, identificará, evaluará y orientará la incorporación de medidas de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector. Además, ofrecerán los lineamientos para la implementación de medidas sectoriales de adaptación y mitigación de GEI a nivel territorial relacionadas con la temática de cada sector, incluyendo, entre otras, directrices sobre el financiamiento de las medidas de mitigación de dichos gases y adaptación, así como sobre Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación.

Dicha norma al igual que la brasilera fija planes sectoriales en la LMCC. Argentina también trabajó con dichos planes, a través de la SAyDS, durante la gestión presidencial de Mauricio Macri, pero sin determinarlo por ley. Se elaboraron programas de salud, energía, transporte, agro, industria, infraestructura y territorio, y bosques.

El rol de las autoridades departamentales y municipios

La LMCC establece que la normativa sobre ordenamiento territorial y las autoridades departamentales deberán incluir la gestión del cambio climático dentro de sus planes de desarrollo. A su vez las autoridades mencionadas deben reportar al Sistema Nacional de Cambio Climático el estado de avance de sus planes, proyectos e inversiones en el marco de la gestión del cambio climático.

Instrumentos para la gestión de cambio climático

En la norma se fijan los siguientes instrumentos para la gestión de cambio climático:

- I. Las NDC.
- II. La Política Nacional de Cambio Climático.
- III. Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales y los Territoriales.
- IV. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los planes de ordenamiento territorial.
- V. Las Comunicaciones Nacionales, los Inventarios Nacionales de GEI, los reportes bienales de actualización y los demás reportes e informes que los sustituyan, modifiquen o reemplacen.

Fuentes de financiamiento

En cuanto a los instrumentos económicos, la norma colombiana establece un régimen particular referido a un cupo transable de emisión de GEI, el cual constituye un derecho negociable que autoriza a su titular a emitir una tonelada de CO₂ u otro GEI por una cantidad equivalente a una tonelada de CO₂. Para ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia establecerá anualmente un número de cupos compatible con las metas nacionales de reducción de emisiones de GEI y determinará, mediante normas de carácter general, las condiciones de adquisición de los cupos transables de emisión de GEI a través de una subasta inicial anual. Para controlar estos derechos negociables establece el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de GEI, en virtud del cual se fijarán y subastarán cupos transables de emisión de dichos gases y se impondrán sanciones para quien lo incumpla.

Resulta destacable de la legislación colombiana el hecho que crea organismos específicos para trabajar el tema y los acompaña de instrumentos económicos para lograr alcanzar dichos objetivos, fija obligaciones concretas a cumplir por parte de los ministerios que integran el Sistema Nacional de Cambio Climático, e incluye sus NDC en la LMCC.

6.2.2. Perú

Desde abril del 2018, Perú cuenta con su Ley Marco de Cambio Climático, bajo el número 30.754.

Objetivos, principios y definiciones

Al igual que la normativa nacional anteriormente mencionada, fija los objetivos de la norma, establece principios de derecho y define conceptos. A su vez, determina las competencias de la autoridad nacional, el Ministerio del Ambiente, las autoridades sectoriales, el resto de los ministerios y sus organismos adscritos.

Organismos creados por la norma

La normativa peruana crea la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático y la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático. La primera es presidida por el Ministerio del Ambiente y constituye el espacio permanente a través del cual el sector público y la sociedad civil realizan el seguimiento del cumplimiento de las políticas públicas en materia de cambio climático, así como de los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la CMNUCC, a fin de elaborar propuestas para contribuir en la toma de decisiones del Estado en materia de cambio climático. Mientras que la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático propone las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y las NDC, y emite el informe técnico que será presentado al punto focal ante la CMNUCC, de acuerdo con los compromisos internacionales ratificados por Perú.

Instrumentos de gestión integral para el cambio climático

La LMCC peruana establece los siguientes instrumentos:

- I. Estrategias Nacional y Regional de Cambio Climático.
- II. NDC.
- III. Otros instrumentos de gestión relacionados al cambio climático.

Estos instrumentos son vinculantes y de cumplimiento obligatorio para las autoridades competentes, quienes deben considerados en sus presupuestos institucionales.

Adaptación y mitigación

La normativa peruana dedica un artículo para cada concepto. En materia de adaptación indica que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, de manera articulada y participativa, tiene por finalidad garantizar un territorio resiliente y sostenible, priorizando el uso eficiente del agua en las actividades industriales y mineras; el ordenamiento territorial y ambiental; el desarrollo de ciudades sostenibles; y la prevención y gestión de riesgos climáticos; entre otras cuestiones.

Mientras que en mitigación, también el Estado en sus tres niveles de gobierno, de manera articulada y participativa, tiene por finalidad participar, diseñar e implementar programas, proyectos y actividades orientadas a la reducción de las emisiones de GEI, la captura de carbono y el incremento de sumideros. Al respecto, debe priorizar la protección, conservación y manejo sostenible de los bosques; la forestación y reforestación; el control del uso y cambio de uso de suelo; el transporte sostenible; la gestión de residuos sólidos; el control de las emisiones gaseosas y efluentes; el cambio progresivo de los modelos de consumo y de la matriz energética a energías renovables y limpias; la eficiencia energética en los diversos sectores productivos y extractivos; entre otros puntos. La norma peruana dedica a su vez un artículo específico a la reducción de emisiones de deforestación y degradación de los bosques.

Migraciones climáticas

La LMCC contempla a las migraciones climáticas al ordenar que el poder ejecutivo debe elaborar un plan de acción para prevenir y atender la migración forzosa causada por los efectos del cambio climático. De esta forma se diferencia del resto de la normativa analizada, las cuales no hace mención a este concepto.

Acceso a la información y participación ciudadana

La norma establece que las autoridades competentes, y los organismos públicos y privados que administran recursos financieros para la mitigación y adaptación al cambio climático se encuentran obligados a brindar información oportuna, adecuada y continua. Para ello se debe considerar los enfoques de interculturalidad y el idioma o lengua predominante en la localidad donde se planea ejecutar la política pública o el proyecto de inversión asociado al cambio climático, con el objetivo de asegurar un efectivo goce del derecho a la información. Como así también establecer mecanismos para el intercambio de información, la consulta y el diálogo, a fin de garantizar una participación efectiva de los interesados en todas las etapas de las políticas públicas y proyectos de inversión asociados al cambio climático.

Fuentes de financiamiento

La norma peruana regula que el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Economía y Finanzas, de manera coordinada, establecerán los lineamientos para el uso del financiamiento climático. Esta medida es impuesta con el objeto de asegurar un uso estratégico y complementario de los fondos que se destinarán a esos fines, los cuales deberán

ser asignados en concordancia con las NDC, y otros instrumentos de gestión integral para el cambio climático. Dicha LMCC recalca que en los procedimientos de gestión, negociación y obtención de los recursos financieros, así como también con los fondos públicos, privados y de la cooperación internacional, se deberá dar prioridad a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, particularmente, mujeres y pueblos indígenas u originarios. A su vez declara de interés nacional la promoción de la inversión pública y privada que contribuya a la implementación de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Por último, le encarga al Poder Ejecutivo la creación de fondos de garantía para la promoción de inversión en energías renovables y limpias, seguridad alimentaria, servicios ecosistémicos, investigación, desarrollo tecnológico e innovación en adaptación al cambio climático.

Se puede destacar de la normativa peruana respecto al resto, la inclusión de las NDC como de cumplimiento obligatorio, postura compartida sólo con Colombia, y la regulación de las migraciones climáticas.

6.2.3. Paraguay

Mediante la Ley N° 5.875, publicada el 27 de septiembre de 2017, Paraguay cuenta con una LMCC cuyo objeto es planificar y responder, de manera urgente, adecuada, coordinada y sostenida, los impactos del cambio climático. Así mismo, el fin principal de la norma es contribuir a implementar acciones que reduzcan la vulnerabilidad, mejoren las capacidades de adaptación y permitan desarrollar propuestas de mitigación de los efectos del cambio climático producido por las emisiones de GEI.

Definiciones y principios de derecho.

Respecto a definiciones, la norma indica que la interpretación de los términos utilizados debe darse de acuerdo con lo previsto en la CMNUCC. En similar sentido establece que la ley se rige por los principios de derecho regulados en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, en su Política Nacional Ambiental y en su Política Nacional de Cambio Climático.

Plan Nacional de Cambio Climático.

La norma paraguaya establece el Plan Nacional de Cambio Climático. Dicho plan definirá las estrategias nacionales en materia de adaptación y de mitigación del cambio climático y deberá alcanzar para cumplir con las obligaciones a las que se ha comprometido el país al ratificar la CMNUCC. Se puede encontrar alguna similitud con la Estrategia Nacional de Cambio Climático regulada en la norma mexicana.

Organismos creados por la norma

La LMCC establece la Comisión Nacional de Cambio Climático y la Dirección Nacional de Cambio Climático. La primera es un órgano colegiado de carácter interinstitucional e instancia deliberativa y consultiva de la Política Nacional de Cambio Climático. Dicha comisión está integrada por múltiples organismos públicos y privados, detallados a continuación:

- La Secretaría del Ambiente, que ejercerá la Presidencia de la Comisión.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores, que ejercerá la Vicepresidencia.

- El Ministerio de Industria y Comercio.
- El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
- El Ministerio de Hacienda.
- El Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- El Ministerio de la Mujer.
- La Secretaría Técnica de Planificación.
- El Instituto Forestal Nacional.
- La Secretaría de Emergencia Nacional.
- El Instituto Paraguayo del Indígena.
- La Dirección de Meteorología e Hidrología de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil.
- La Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales del Honorable Congreso Nacional.
- La Dirección de Derecho Ambiental de la Corte Suprema de Justicia.
- El Consejo de Gobernadores.
- La Administración Nacional de Electricidad.
- La Entidad Binacional Itaipú.

- La Entidad Binacional Yacyretá.
- La Universidad Nacional de Asunción.
- La Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.
- La Red de Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas del Paraguay.
- La Unión Industrial Paraguaya.
- La Asociación Rural del Paraguay.
- El Ministerio de Educación y Ciencias.
- El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Se encuentra en esta comisión una similitud con el GNCC, aunque en este caso se suma a organismos privados.

La Dirección Nacional de Cambio Climático tiene por objeto hacer cumplir la LMCC, implementar la Política Nacional de Cambio Climático, actuar como enlace entre la Secretaría de la CMNUCC y el Gobierno Nacional, coordinar la elaboración de las comunicaciones nacionales, las NDC, los planes nacionales de mitigación y adaptación, los informes bienales de actualización, entre otras tareas.

Fuentes de financiamiento

La LMCC paraguaya crea el Fondo para el Cambio Climático, a cargo de la Secretaría del Ambiente, cuyo objeto es captar y aplicar recursos financieros públicos, privados,

nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático. Las acciones relacionadas con la adaptación serán prioritarias en la aplicación de los recursos del fondo, al igual que la normativa mexicana. La Secretaría del Ambiente tendrá competencia exclusiva para identificar, obtener, planificar, administrar y aplicar los recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales ingresados en el fondo, con el fin de implementar las acciones necesarias para enfrentar el cambio climático.

El patrimonio del fondo se constituirá por:

- I. Los recursos anuales contemplados en el Presupuesto General de la Nación.
- II. Las contribuciones, pago de derechos y aprovechamientos previstos en las leyes correspondientes.
- III. Las donaciones de personas físicas o jurídicas, nacionales o internacionales.
- IV. Las aportaciones que efectúen gobiernos de otros países y organismos internacionales.
- V. Los demás recursos que obtenga, previstos en otras disposiciones legales.

6.3. Análisis comparativo

Toda las LMCCs analizadas tienen en común que definen el objeto de la ley, determinan principios de derecho y establecen definiciones sobre conceptos específicos de cambio climático, salvo el caso de la norma austriaca, cuya LMCC tiene ciertas particularidades por integrar la UE y estar sujeta a obligaciones establecidas en el PK. También comparten el hecho de que crean nuevos organismos específicos para trabajar sobre

cambio climático y salvo el caso de Perú, el resto de las normas nacionales cuentan con un espacio institucional en donde se promueve la participación de los diferentes sectores de la sociedad. Incluso se trata de estructuras muy similares al GNCC y al Consejo Asesor, creadas por la normativa argentina.

En semejanza al Gabinete de Argentina se encuentra el Comité Interministerial sobre Cambio Climático en Brasil, la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático en México, el Sistema Nacional de Cambio Climático en Colombia y la Comisión Nacional de Cambio Climático en Paraguay. Mientras que con similitud al Consejo Asesor Argentino se puede mencionar al Comité Nacional de Protección del Clima de Austria, al Foro Brasileño de Cambio Climático, el Consejo del Cambio Climático en México, al Consejo Nacional de Cambio Climático en Colombia y a la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático en Perú.

Otra cuestión relevante que surge del análisis comparativo, reflejada en la Tabla 2 que se detalla a continuación, es la prioridad que la normativa le otorga a los sectores más vulnerables en Argentina, Brasil, México y Perú. Argentina lo hace al incluir en su LMCC el principio de prioridad, el cual establece que las políticas de adaptación y mitigación deberán priorizar las necesidades de los grupos sociales en condiciones de mayor vulnerabilidad al cambio climático. Por su parte, Brasil regula que la Política Nacional de Cambio Climático tendrá por objeto la implementación de medidas para promover la adaptación al cambio climático con particular atención a quienes son especialmente vulnerables a sus efectos adversos. Así mismo, indica que las medidas tomadas deberán tener en cuenta los diferentes contextos socioeconómicos de su aplicación, distribuir las cargas que surgen entre los

sectores económicos y las poblaciones y comunidades interesadas de manera equitativa y equilibrada, y sopesar las responsabilidades individuales en cuanto al origen de las fuentes de emisión.

Tabla 2. Derecho comparado LMCC I

PAÍS/ AÑO DE LA LEY	DEFINE OBJETIVO, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS	CREA NUEVOS ORGANISMOS	CUENTA CON ESPACIOS FIJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	PRIORIZA SECTORES VULNERABLES
ARGENTINA/2019	SI	SI	SI	SI
AUSTRIA/2011	NO	SI	SI	NO
BRASIL/2009	SI	SI	SI	SI
COLOMBIA/2018	SI	SI	SI	NO
MEXICO/ 2012/2018	SI	SI	SI	SI
PARAGUAY/2017	SI	SI	SI	NO
PERÚ/2018	SI	SI	NO	SI

Sobre este tema, México regula que las diferentes dependencias gubernamentales deben proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático. Agrega a su vez que los programas de las Entidades Federativas se elaborarán al inicio de cada administración procurando siempre la equidad de género y la representación de las poblaciones más vulnerables al cambio climático, indígenas, personas con discapacidad, académicos e investigadores. Por último, establece que el Fondo de Cambio Climático debe atender prioritariamente a los grupos sociales ubicados en las zonas más vulnerables del país. Por su parte Perú, fija que al momento de diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, se debe considerar su impacto en los derechos humanos y

particularmente el de las mujeres, niños, pueblos indígenas u originarios, y otros grupos humanos vulnerables.

En la Tabla 3 se puede observar que, si bien Argentina es el país con la última LMCC, no cuenta con una norma ambiciosa y de vanguardia, en concordancia con el AP y con la preocupación ante emergencia climática y ecológica global declarada por los senadores el 17 de julio de 2019. En varios aspectos resulta similar a la normativa peruana y paraguaya. Las tres normas coinciden en no mencionar los compromisos asumidos al ratificar el AP, no fijan plazos a cumplir ni establecer metas de reducción de GEI.

Por fijar plazos, el autor del presente trabajo se refiere a LMCCs que establezcan medidas concretas a ejecutar, en materia de adaptación y mitigación, en un periodo de tiempo determinado. Los únicos plazos que fija la LMCC Argentina están referidos al periodo de actualización del PNAyMCC y a un informe anual a presentar en el Congreso, por ello se considera que no cumple con dicho criterio.

Tabla 3. Derecho comparado LMCC II

PAÍS/ AÑO DE LA LEY	MENCIONA COMPROMISOS ASUMIDOS EN AP	FIJA PLAZOS	FIJA % DE REDUCCIÓN DE GEI	PREVEE MECANISMO DE FINANCIAMIENTO
ARGENTINA/2019	NO	NO	NO	SI
AUSTRIA/2011	NO	SI	SI	NO
BRASIL/2009	SI	SI	SI	SI
COLOMBIA/2018	SI	NO	NO	SI
MEXICO/ 2012/2018	SI	SI	SI	SI
PARAGUAY/2017	NO	NO	NO	SI
PERÚ/2018	SI	NO	NO	NO

Respecto a la mención de los compromisos que surgen del AP, Brasil representa un caso particular, debido a que su LMCC fue promulgada en el 2009, con lo cual no menciona expresamente al AP por ser anterior a dicho acuerdo internacional. No obstante, hace referencia al mismo implícitamente en su artículo 5, cuando establece que serán directrices de la PNMC: “...los compromisos asumidos por Brasil en la normativa la CMNUCC, en el PK y en los demás documentos sobre cambio climático de los cuales viniera a ser signatario”. Resulta importante destacar que Brasil ratificó el AP en el 2016. Por ello, el autor del presente trabajo entiende que la norma brasilera hace mención del AP. En contraposición, Argentina sancionó una LMCC posterior al AP y a su ratificación por el Congreso Nacional, sin embargo, sólo nombra al AP al momento de definir la autoridad de aplicación de la ley. No haciendo mención alguna a los compromisos asumidos en el marco de dicho acuerdo internacional ni a las dos NDC presentadas en 2015 y 2016.

La normativa brasilera fija plazos concretos, al igual que México y Austria. En la mayoría de los casos los plazos están vinculados al cumplimiento de objetivos de reducción de GEI. En ese aspecto Brasil y México cuenta con la particularidad que asumieron estos objetivos antes del surgimiento de las NDC reguladas en el AP. Aunque el país norteamericano da unos pasos más adelante al haber actualizado en 2018 su normativa para compatibilizarla con los nuevos compromisos asumidos por el país dentro del marco del acuerdo internacional mencionado. Como así también establecer expresamente en su LMCC la obligación de cumplir con los mismos compromisos de reducción de GEI asumidos internacionalmente en sus NDC.

Austria regula umbrales de emisiones de GEI, pero para los sectores no cubiertos por el Sistema de comercio de emisiones de la Unión Europea de la UE. Sin bien la normativa de Perú y Colombia no fijan expresamente metas de reducción de GEI, sí establecen en su normativa nacional que los NDC presentados son de cumplimiento obligatorio, con lo cual indirectamente fijan metas de reducción.

En cuanto a mecanismo de financiamiento de la norma, Brasil, México y Paraguay crean un fondo de cambio climático con el objeto de captar y aplicar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, a fin de apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático. Con la salvedad que Brasil establece este fondo en una ley previa a su LMCC (Ley 12.114). A su vez dicho país, regula el Mercado Brasileño de Reducción de Emisiones, mientras que México destina un extenso articulado en su LMCC a los instrumentos económicos, financieros y de mercado para solventar los gastos y cumplir los objetivos establecidos de dicha norma.

Argentina contempla un mecanismo de financiamiento al mencionar que se deberá incorporar dentro del Presupuesto de la Administración Pública el crédito presupuestario que resulte necesario para cumplir con la ley. Además, las autoridades competentes de cada jurisdicción establecerán medidas tendientes a diseñar y promover incentivos fiscales y crediticos a productores y consumidores para la inversión en tecnología, procesos y productos de baja generación de GEI. No obstante, el autor del presente trabajo considera que resulta insuficiente para cubrir los recursos económicos y financieros necesarios para hacer frente a políticas de adaptación y mitigación a nivel nacional. Esta consideración será desarrollada con mayor profundidad en el próximo capítulo.

Por último, otro punto en común en las LMCCs de México, Colombia y Perú, es que todas ellas hacen expresa referencia a las energías renovables y a la forestación. En cambio, Argentina sólo nombra a las energías renovables al indicar que una de las metas del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación es la utilización progresiva de energías renovables. En contraposición la normativa brasilera menciona a la forestación, pero no a las energías renovables y las normas de Austria y Paraguay no mencionan ninguno de los dos términos.

7. Propuestas para aumentar la ambición climática

La Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global constituye un piso normativo que, conforme lo comentado a lo largo del presente trabajo, jerarquiza la temática. Demuestra un compromiso político e institucional de trabajar en la materia, además de favorecer la transparencia y credibilidad del país para cumplir con los objetivos establecidos en el AP, los cuales requieren compromisos estables y a largo plazo.

No obstante, del análisis realizado sobre el derecho comparado, el contexto nacional e internacional climático y la visión doctrinaria sobre el tema, tratándose de una norma promulgada a fines del 2019, a cuatro años del AP, la Ley 27.520 peca de ser poco ambiciosa. No aborda temas claves cómo de dónde procederán los principales fondos para su implementación, no menciona el compromiso asumido internacionalmente por Argentina en materia de mitigación de GEI con las NDC presentadas en el 2015 y 2016 y no fija objetivos a corto- mediano (2030) y largo plazo (2050) en materia de reducción de emisiones de dichos gases. Se trata de una norma que no determina prácticamente ningún plazo, a excepción de

la presentación de un informe anual y de la renovación de los Planes de Mitigación y Adaptación.

Acorde a lo comentando en los dos párrafos anteriores, este trabajo plantea que contar con una LMCC constituye un logro histórico especialmente porque sancionar esta ley costo más de cuatro años de debate en el Congreso Nacional y suelen haber diferencias entre la mejor norma posible y la que puede ser aprobada con los consensos que ello requiere. La Ley 27.520 debe ser vista como un punto de partida clave para avanzar con determinación y para exigir que ya se comience a trabajar en los planes propuestos y en el sistema de información sobre cambio climático.

Se puede aumentar la ambición de la LMCC mediante su reglamentación. Esto permitiría profundizar algunos temas, y en caso de resultar estrictamente necesario se podría pensar en una nueva ley que actualice, eleve exigencias y establezca nuevas herramientas en materia de política climática. Resultará necesario aumentar el compromiso climático, porque la LMCC argentina no será suficiente para cumplir con las NDC y menos aún para contar con una contribución más ambiciosa que esté a la altura de la emergencia climática que se debe afrontar y que la Cámara del Senado mencionó en una de sus recientes declaraciones. En dicho sentido la senadora Crexell al momento de votar la LMCC vigente, en la sesión del 17 de julio de 2019, expresó que:

“Este proyecto que hoy estamos aprobando es un instrumento más para la batería de proyectos de quienes tomamos conciencia sobre la urgencia de la problemática social que la destrucción del ambiente genera; pero será solamente una ley más en tanto y en cuanto no intervengan los poderes encargados de exigir el

cumplimiento de estas normas; normas que, lejos de ser caprichos ambientalistas, constituyen las verdaderas salvaguardas de la existencia del planeta Tierra”.

Por todo ello, se considera conveniente que las futuras reglamentaciones y leyes sobre el tema consideren los puntos detallados a continuación.

7.1. Elaboración participativa de la reglamentación de la LMCC

Se entiende que resulta fundamental que en la reglamentación de la LMCC se garanticen la participación pública y la intervención del COFEMA. Para ello se deben diseñar procesos innovadores y sumamente eficientes para evitar que se generen excesivas demoras burocráticas que detengan la ambición climática.

7.1.1. Participación pública

Al tratarse de una ley tan transversal, interdisciplinaria y que incide directamente en toda la población, se considera conveniente contar con un procedimiento de elaboración participativa en su reglamentación, en donde los diferentes sectores de la sociedad puedan opinar y sugerir propuestas. Más teniendo en cuenta que no hubo ningún espacio de consulta con los diferentes sectores de la sociedad al momento de la elaboración de la ley 27.520.

Diferente fue el caso de Chile, que a través de la Oficina de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente lideró el proceso de elaboración del Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático. El que se trabajara de manera participativa, multisectorial y multiactoral permitió recoger la visión y experiencia de los diferentes actores claves de la sociedad. El mencionado proceso de consulta pública se desarrolló entre el 18 de junio y el 31 de Julio de 2019. La ciudadanía pudo realizar sus observaciones referentes al anteproyecto

de la ley de cambio climático, lo cual dio lugar a 1.475 comentarios por parte de la población. Se debe tener en cuenta que dicha iniciativa fue elaborada por el poder ejecutivo nacional, a diferencia del caso de Argentina donde el proyecto nació en el Congreso Nacional, con las propuestas de dos senadores en 2018 (Solanas y Crexell).

La participación pública en la elaboración de la norma puede resultar de suma utilidad en múltiples aspectos. Brinda transparencia a los procesos de toma de decisiones, puede mejorar la calidad técnica de la norma, promueve el debate público y estimula la participación ciudadana. A su vez facilita un camino por medio del cual todos los actores sociales interesados pueden incidir en la definición de las decisiones públicas, informar a la ciudadanía, producir proyectos de normas o de políticas públicas que cuenten con consenso social a partir de la detección de genuinas demandas de la sociedad, entre otros beneficios (Baragli, 2007).

El avance en la regulación del cambio climático involucra a múltiples sectores, en especial al sector energético, agrícola- ganadero e industrial, en dicho orden si se toma en cuenta las categorías de emisiones de GEI del INGEI. Dichos sectores tienen un poder de influencia y acceso a los legisladores y representantes del poder ejecutivo que no suelen tener los ciudadanos de a pie ni incluso la mayoría de las organizaciones ambientales sin fines de lucro. Es por ello que la creación de espacios en donde se promueva la participación pública de todas las partes interesadas en aras de pensar la reglamentación de la LMCC generaría transparencia, equilibraría la igualdad de oportunidades y contribuiría a que sean públicos y notorios los intereses y las posiciones planteadas por cada uno de los sectores. Así mismo, le otorgaría mayor legitimidad a una ley que no sólo afecta los intereses de las generaciones

presentes sino también los de las generaciones futuras, debiendo por ello considerarse un lugar preponderante para los jóvenes.

Respecto al espacio en donde podría generarse la participación pública para la reglamentación de la LMCC, se cuenta con el antecedente de las Mesas Ampliadas del GNCC, que funcionaron desde el 2016 al 2019. El Gabinete, desde su creación por decreto, se reunió periódicamente para afrontar el diseño de políticas públicas coherentes, consensuadas y con una mirada estratégica para reducir las emisiones de GEI, como así también para generar respuestas coordinadas para hacer frente a los impactos adversos del cambio climático. Dicho espacio contaba con mesas ampliadas en donde se convocaba a representantes de organizaciones ambientales, universidades, gremial empresarial y sindical para anunciar los pasos a seguir en materia de política climática y a su vez trabajar en propuestas en diferentes mesas sectoriales. Por ello el autor del presente trabajo entiende que las experiencias de las mesas ampliadas pueden constituir un buen antecedente del cual aprender.

Asimismo, debe considerarse como un lugar clave para favorecer la participación pública, al Consejo Asesor Externo del PNAyMCC, creado por la LMCC. El mismo es de carácter consultivo y permanente, y tiene por función asistir y asesorar en la elaboración de políticas públicas relacionadas. Este Consejo debería tener un rol preponderante en las propuestas de reglamentación.

El desafío será encontrar un espacio de participación pública que resulte eficiente y que facilite el involucramiento de todas las partes interesadas a nivel federal. Se debe evitar caer en lentos e infructuosos procesos burocráticos, pudiendo para ello analizar las

experiencias internacionales al respecto y buscar alternativas innovadoras que evalúen la posibilidad de utilizar las tecnologías de la información y la comunicación.

Perú cuenta con experiencia en participación pública para la reglamentación de una LMCC y al igual que Argentina, no tuvo un proceso participativo en la sanción de ley. El estado peruano estableció un proceso participativo, multinivel y multiactor denominado *“Dialoguemos sobre el Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático”* a fin de recoger los aportes de todos los peruanos. Para ello contó con el apoyo de organizaciones públicas, de la sociedad civil y la cooperación internacional, con lo que logró la participación efectiva de más de 2.000 representantes del sector público, pueblos indígenas, sociedad civil, jóvenes, sector privado y academia.

7.1.2. Participación activa del COFEMA

El artículo 28 de la LMCC, establece que en el ámbito del COFEMA se coordinará la implementación de acciones y medidas para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de la presente ley, tal como se prevé en la LGA. Justamente por ello, y a fin de fortalecer la participación de las provincias en la Política Nacional de Adaptación y Mitigación, el autor del presente trabajo entiende que es imprescindible contar con la intervención del COFEMA para la reglamentación de la LMCC.

También resulta conveniente contar con su colaboración a fin de otorgarle mayor seguridad jurídica a un eventual decreto reglamentario. Es importante recordar que en los considerandos de la resolución 92/2004 del COFEMA, se menciona que el Acta N° 13/04 establece que los miembros de la Comisión Asesora Permanente de Tratamiento Legislativo,

representantes de Regiones, Provincias y CABA consensuaron la definición que se transcriben a continuación:

“...que las leyes de presupuestos mínimos pueden ser reglamentadas por las provincias de conformidad a los mecanismos que sus ordenamientos normativos prevén y que por su parte la Nación tiene la misma facultad, pero en el marco de su jurisdicción y en el ámbito de las competencias constitucionalmente delegadas. De la propia naturaleza jurídica de las reglamentaciones ejecutivas deriva su función de otorgar operatividad a las partes de las leyes que de por sí no la tengan, careciendo de entidad suficiente para introducir modificaciones en las mismas, ya que un reglamento no puede ir más allá de lo previsto por el legislador”
(Resolución 92/2004, considerandos).

Un buen antecedente legislativo nacional para tomar de ejemplo en materia de reglamentación de una LPMA es la normativa vinculada a bosques nativos. Si bien la LBN no menciona al COFEMA en su articulado, el PEN consensuó con dicho organismo federal el armado de su decreto reglamentario y le dio un rol preponderante en la gestión e implementación de la LPMA (Langbehn, 2017). De esta forma, el COFEMA constituyó un ámbito idóneo para acordar no sólo la distribución de los fondos, sino también otros aspectos de la aplicación de la LBN, tanto en lo referido a una cierta homogeneización en los criterios de aplicación en las diferentes provincias, como con respecto a la distribución de tareas entre la Nación y las provincias.

Mediante resoluciones del COFEMA, se reglamentó la LBN, con el caso de la Resolución 229/12, que estableció procedimientos generales para la aplicación de la

mencionada ley y la Resolución 230/12 por la cual se acordaron “*pautas para la consideración, identificación y mapeo de los bosques nativos*”. Así mismo, con la Resolución 236/12 se fijaron pautas metodológicas comunes para las actualizaciones de los ordenamientos territoriales de los bosques nativos, con el objeto de lograr una mayor homogeneidad entre provincias a medida que se actualizarán los ordenamientos. Al considerar esta experiencia y llevarla al cambio climático, se podría mediante resoluciones del COFEMA, determinar criterios homogéneos para definir por ejemplo cómo elaborar los inventarios de GEI y garantizar de esta forma que los inventarios nacionales, provinciales y locales sean realizados siguiendo las mismas pautas.

Contar con la participación del COFEMA en la reglamentación fortalecería el federalismo ambiental y protegería al eventual decreto de pedidos de declaración de inconstitucionalidad. Se debe recordara su vez el reclamo de la Liga de Provincias Contra el Cambio Climático plasmado en el documento “*Bases para una nueva política federal de cambio climático*” en donde se solicitaba, entre otras cuestiones, mecanismos que garantizara la participación de las provincias y del COFEMA (Para mayor detalle sobre este documento ver pág. 51).

Se debería encontrar, mediante el consenso y la concertación federal, un equilibrio en el rol del COFEMA, para que la función de dicho organismo fuera activa y representara el federalismo ambiental. Este equilibrio requería que el COFEMA no se convirtiera por un lado en un espacio vacío de contenido y fuerza, como en algún momento lo fue, ni por el otro que, por un exceso de empoderamiento del mismo, se le terminara otorgándole a los poderes

ejecutivos provincial la capacidad de veto de las leyes del Congreso Nacional, afectando el equilibrio de poderes por el cual vela la CN.

Además de contar con la participación activa del COFEMA en la reglamentación, se debería trabajar en consensos para que las provincias se decidiesen a asumir compromisos concretos en materia de adaptación y mitigación, que contribuirían a cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado Nacional. Para ello, es necesario también prever mecanismos de financiamiento nacionales e internacionales que le permitan a las provincias solventar dichos compromisos.

México define claramente en su LMCC, cuáles serán las atribuciones del estado federal, de las entidades federativas y de los municipios. A su vez fija obligaciones concretas a cumplir a las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, a las entidades federativas y a los municipios. Todos estos organismos deben implementar las acciones necesarias en mitigación y adaptación, de acuerdo a sus atribuciones y competencias para alcanzar las metas aspiracionales comprometidas internacionalmente por el país.

7.2. Fijar objetivos a corto- mediano (2030) y largo plazo (2050) en reducción de emisiones

Uno de los instrumentos más importante para la implementación del AP son las NDC. A la fecha, ciento ochenta y cuatro países han presentado las suyos, las cuales contemplan, entre otras cuestiones, las metas de reducción de emisiones de GEI que los países proponen a través de actividades de mitigación consensuadas dentro de sus países. Las propuestas son

voluntarias, no existe un mínimo de contribución a realizar, a diferencia del PK que predefinía una meta de reducción para cada país.

Este formato tiene como ventaja ofrecer viabilidad política y flexibilidad, pero también genera un dilema. La suma de las NDC presentadas a la fecha no son suficientes para cumplir con la meta que establece el AP respecto a mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C en relación a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C (AP, Artículo 2, 1.a). Aun tomando en cuenta que los compromisos presentados deben mejorarse progresivamente, con revisiones cada cinco años, garantizando de esta forma el aumento constante de la ambición (AP, Artículo 4, 9). Seguramente esta revisión quinquenal influyó para que la Ley 27.520 estableciera que el PNAyMCC debe actualizarse con una periodicidad no mayor a los cinco años, pudiendo de esta forma alinearse con la actualización de las NDC.

Argentina presentó sus NDC el 1 de octubre de 2015 y luego una versión revisada más ambiciosa el 17 de noviembre de 2016. En este último caso asumió el compromiso de una reducción de GEI del 18% de manera incondicional y de un 37% de forma condicional para el 2030, tomando como referencia las emisiones del 2005 proyectadas sobre la base de condiciones “Business as usual”. El escenario de línea de base “Business as usual” se construye de acuerdo con una proyección del crecimiento económico en ausencia de políticas de mitigación al cambio climático. El objetivo condicional se basa en el hecho que para poder cumplirlo, Argentina necesita contar con asistencia internacional, especialmente en materia de financiamiento y desarrollo de tecnologías.

Establecido este compromiso a nivel internacional mediante las NDC, el autor del presente trabajo entiende que correspondería alinear las metas de reducción mencionadas con la LMCC promulgada, fijando a los mismos como un mínimo a cumplir por la norma, asumiendo a su vez el compromiso de revisar cada cinco años esas metas en pos de una mejora progresiva, en concordancia a lo regulado en el AP. Se lograría de esta forma establecer el piso de los compromisos asumidos en materia de reducción de GEI, alcanzando objetivos más ambiciosos e inclusive se podrían fijar metas a largo plazo (2050). Esta propuesta está alineada con el principio de progresividad establecido en la LGA. Dicho principio indica que los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.

Fijar objetivos sólidos en las legislaciones nacionales, alineados a las NDC presentadas, resulta crucial para la credibilidad de los compromisos de los países con el AP, no obstante hacerlo implica principalmente asumir una responsabilidad en el marco legal nacional, que no sólo Argentina sino la mayoría de los países está evitando realizar. Muestra de ello es que, hasta mediados del 2018, sólo cincuenta y ocho países contaban con objetivos de reducción de GEI dentro de leyes o políticas nacionales y tan sólo dieciséis países establecieron objetivos de disminución que resultasen al menos tan ambiciosos como sus NDC (Nachmany y Mangan, 2019).

En el Congreso Nacional en el 2015 se presentó un proyecto de ley (D-6067/2015) que justamente apuntaba a incluir el compromiso asumido por Argentina en sus NDC. Esta iniciativa, que a la fecha perdió estado parlamentario, fue presentado por el diputado Carlos

Raimundi y tenía como objetivo que el Estado Nacional estableciera políticas activas orientadas a la meta de reducción del 15% de las emisiones de GEI determinadas de forma incondicional en la primera NDC argentina.

Incluir los compromisos asumidos en las NDC en una ley nacional serviría para transparentar los objetivos tomados por Argentina en materia de cambio climático y generaría mayor credibilidad en relación al cumplimiento de sus compromisos. Al respecto es posible aprender de la experiencia de México que, en su última reforma a la LMCC, incluyó sus NDC dentro de la ley. Además, fijó desde la sanción de su primer LMCC en 2012, metas concretas de reducción de GEI. El mencionado país estableció el objetivo indicativo o meta aspiracional de reducir al año 2020 un 30% sus emisiones con respecto a la línea de base y un 50% de reducción de sus emisiones al 2050 en relación con las emitidas en el año 2000.

Siguiendo con las experiencias internacionales en materia de LMCCs que fijaron metas de disminución de GEI, está el caso de Brasil que asumió un compromiso nacional voluntario, previo a la aprobación del AP, con miras a reducir entre el 36,1% y el 38,9% sus emisiones proyectadas para 2020. Esto demuestra que se pueden fijar objetivos en materia climática a corto plazo con fechas concretas a cumplir y también objetivos a largo plazo, incluso en economías emergentes apoyadas fuertemente en hidrocarburos como el caso de los países latinoamericanos mencionados, en especial México.

A su vez, al incorporar los compromisos de reducción de emisiones de GEI establecidos en las NDC en la normativa nacional, el Estado Nacional y en especial el PEN, queda sujeto a una obligación legal concreta que debería cumplir. Además de las consecuencias o costos políticos que podrían causarles a los gobiernos de turno el

incumplimiento de la ley, se sumarían las consecuencias jurídicas a las cuales podrían quedar expuestos. Esta exposición política y jurídica aumentaría en el caso que se pretendiera disminuir la ambición en materia de emisiones de GEI afectando de esta forma el principio de no regresión. Sin perjuicio de considerar que la judicialización de los conflictos ambientales debe ser tomada como la última instancia, siendo operativa cuando el poder ejecutivo falla y no cumple los imperativos que le son asignados por el orden constitucional.

Argentina ya cuenta con antecedentes referidos a asumir compromisos en materia ambiental fijando porcentajes a cumplir en un plazo determinado, como es el caso de la Ley N° 27.191 de Energías Renovables. La norma establecía que al 31 de diciembre de 2017 debía alcanzarse como mínimo el 8% del total del consumo propio de energía eléctrica con fuentes de energía renovable y un 12% para el 31 de diciembre del 2019. Si bien no se lograron estos objetivos en las fechas previstas, la norma sirvió como guía a seguir, aumentó significativamente en los últimos años la generación de las energías renovables. Gracias al camino recorrido, hoy Argentina está en una mejor situación para cumplir el siguiente objetivo establecido por la norma, referido a alcanzar el 16% del total del consumo propio de energía eléctrica proveniente de energías renovables el 31 de diciembre de 2021.

Así como no es sencillo establecer metas a corto y mediano plazo, tampoco resulta simple fijar compromisos a largo plazo. Un indicador de ello es que a la fecha pocos países lo han hecho, pese a que el AP determina que para aumentar la ambición todos deberían progresar hacia el establecimiento de objetivos a largo plazo, es decir hasta 2050 y más allá (AP, Artículo 4, párrafo 19). Hasta mediados del 2018, sólo siete países habían establecido objetivos de reducción de emisiones más allá de 2030 en sus NDC, mientras que dieciséis

países y la UE lo hicieron en sus leyes y política. Existe una falta general de consistencia entre las NDC y las leyes y políticas nacionales en términos de definiciones, plazos para objetivos y nivel de ambición lo cual dificulta seriamente la posibilidad de contrastar esta información (Nachmany y Mangan, 2019).

En contrapartida algunos países ya han establecido por ley ser carbono neutral para el 2050, como el caso de Reino Unido, Suecia, Noruega y Francia. A su vez, cinco países han declarado la intención de alcanzar la carbono neutralidad para ese mismo año (Holanda, Nueva Zelanda, España y Chile). En latinoamericana se cuenta con el caso de Costa Rica que en el 2012 con su Programa País Carbono Neutralidad 1.0 anunció que apuntaba a ser carbono neutral en el 2021, pero no lo hizo por ley.

En resumen, aun reconociendo las dificultades mencionadas, sería necesario y conveniente adoptar objetivos climáticos a corto, mediano y largo plazo. Argentina cuenta con la ventaja de poder aprender del camino ya recorrido por otros países, especialmente por países latinoamericanos, como el caso de México.

7.3. Incorporar y desarrollar conceptos específicos del cambio climático.

El cambio climático cuenta con un acervo amplio de terminología específica, por ello toda la normativa nacional analizada en el derecho comparada y la norma argentina destinan artículos para establecer definiciones. Más allá de ello, en los últimos años surgieron nuevos conceptos que definen situaciones impensadas hace unas décadas, pero que ya fueron incluidos en el AP, por lo cual sería conveniente regularlos en el derecho argentino. Al

respecto se destacan a modo de ejemplo dos conceptos considerados por el autor como de suma importancia: migraciones climáticas y transición justa.

Migraciones climáticas

Uno de los impactos del cambio climático de los cuales menos conciencia tiene la opinión pública es el de las migraciones climáticas (ECODES,2020). Esta falta de conocimiento social se refleja en los proyectos legislativos presentados en el Congreso nacional. Sólo una iniciativa de LMCC menciona esta situación alarmante, pese a que América Latina es uno de las regiones más expuestas al cambio climático en todo el mundo. Esto se debe a la mayor incidencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos, los cuales han causado importantes pérdidas humanas y económicas (Serraglio, 2019).

La LMCC de la CABA (Ley N° 3871/11- Artículo 2, Inc. I) define a los migrantes climáticos de la siguiente forma *“Toda persona que abandona su territorio de residencia habitual debido principalmente o de forma muy importante a impactos ambientales, ya sean graduales o repentinos, y ya se muevan dentro de un mismo Estado o atraviese fronteras internacionales”*. Esta definición es replicada en proyecto S-1839/2018 del senador Fernando Solanas.

No obstante, la Ley 27.520 no lo incluye y sólo hace mención a la cuestión al determinar que una de las finalidades del PNAyMCC es *“la reevaluación de los planes actuales para aumentar la solidez de los diseños de infraestructuras y las inversiones a largo plazo, incluyendo en la misma las proyecciones de crecimiento poblacional y de posibles migrantes ambientales”* (Art. 18, e).

El AP destaca puntualmente a los migrantes climáticos. Al reconocer 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 y a los migrantes, entre otros derechos y grupos vulnerables (AP, párrafo 12).

Asimismo, en el marco del derecho internacional se destaca el reciente Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobado por Argentina el 13 de julio de 2018 en Marrakech. Dicho pacto tiene por objetivo mitigar los factores adversos y estructurales que impiden a las personas construir y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen. A su vez busca reducir los riesgos y las vulnerabilidades a las que se enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración, respetando, protegiendo y cumpliendo sus derechos humanos y brindándoles atención y asistencia, entre otras cuestiones. A nivel del derecho comparado, también se puede mencionar a la LMCC de Perú, la cual contempla a las migraciones climáticas y establece que el poder ejecutivo debe elaborar un plan de acción para prevenir y atender la migración forzada causada por los efectos del cambio climático

Transición Justa

La transición justa es un concepto que acuñó el movimiento sindical en el marco de las negociaciones internacionales sobre cambio climático. Este principio constituye uno de los reclamos prioritarios del movimiento sindical, el cual reconoce la necesidad de llevar a cabo cambios en los sistemas productivos y en las actividades industriales con altas emisiones de GEI. Para ello, proponen realizar procesos inclusivos que acompañen al trabajador y a las

comunidades en el transcurso de la transformación hacia una economía con bajas emisiones de carbono, haciéndolos partícipes de los cambios y no víctimas de los mismos (Falivene, Koop, Barreiro, Pugliese y Vázquez, 2019). Esta iniciativa de las organizaciones sindicales de comprometerse en la defensa de la acción climática viene acompañada del pedido de ciertas garantías socio-laborales para que los cambios no se produzcan a costa de los trabajadores.

Una LMCC posterior al AP como es la Ley 27.520, debería al menos mencionar este concepto, referenciado en uno de los considerandos de dicho acuerdo internacional. El cual determina que se debe tener en cuenta “... *los imperativos de una reconversión justa de la fuerza laboral y de la creación de empleos dignos y de trabajos de calidad, de conformidad con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional*” (AP, párrafo 11).

En la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático realizada en Polonia en 2018 (COP24) se acordó la Declaración de Solidaridad y Transición Justa de Silesia. Dicho documento reconoce principalmente la necesidad de integrar aspectos de transición justa en el proceso de las NDC, los planes nacionales de adaptación y las estrategias nacionales de reducción de emisiones a largo plazo.

Del análisis del derecho comparado surge que México, con su reforma de ley en el 2018, contempla este concepto indirectamente al mencionar que dicha ley tiene por objeto entre otras cuestiones “*Promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable, de bajas emisiones de carbono y resiliente a los fenómenos hidrometeorológicos extremos asociados al cambio climático...*” (Artículo 2, Inc. VII, Ley de Cambio Climático del Estado de México). Al igual que Colombia que estableció como objeto de su LMCC “*promover la*

transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono” (Artículo 1). Por su parte el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética de España, presentado a principios del 2019, dedica a la transición justa un título específico con dos artículos (Título VI, artículo 22 y 23). Allí se establece que se deberá identificar los “...colectivos, sectores y territorios potencialmente vulnerables al proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono” (artículo 22. 2)

Toda acción climática, ya sea enfocada en la mitigación o en la adaptación, debe estar acompañada de inclusión social, justamente por ello el autor del presente trabajo considera necesario que la normativa argentina haga mención a una transición justa y que legisle al respecto. Especialmente en un país en donde sus principales ingresos económicos y fuentes de emisión de GEI provienen de la extracción de recursos naturales y la explotación agrícola-ganadera.

7.4. Incorporación de fuentes de financiamiento para efectivizar el cumplimiento de la ley

La implementación exitosa de una LMCC requiere del desarrollo y ejecución de una estrategia integral de financiamiento climático capaz de respaldar a la norma con recursos financieros, tomando como base la creación de fondos que permitan asegurar un presupuesto destinado a las agencias claves para implementar la ley. Por ello se entiende que una LMCC debe contemplar diferentes alternativas que permitan alcanzar su efectivo cumplimiento, evitando de esta forma que la norma se convierta en sólo un texto de buenas intenciones.

Los proyectos de los senadores Crexell y Solanas y de las diputadas Mendoza y Carrió hacen referencia a que para la implementación de la ley se deberán destinar recursos del presupuesto de la Administración Pública, criterio que es seguido por la LMCC aprobada. A su vez, la diputada Mendoza en su proyecto suma la creación de un fondo fiduciario para el cambio climático.

La Ley 27.520 sólo tomó en cuenta a las partidas presupuestarias que puedan designarse cada año del presupuesto de la Administración Pública. El autor del presente trabajo entiende que esta única forma de financiamiento resulta insuficiente, especialmente al ser establecida con tanta ambigüedad, sin siquiera fijar un mínimo de presupuesto a asignar. Por ello, se considera que es necesario sumar más alternativas que garanticen el financiamiento de las medidas de adaptación y mitigación que, conforme surjan del Plan Nacional, resulten necesarias. Al momento de captar fondos, se debe tener especial consideración en el hecho que parte de las medidas de mitigación indispensables para cumplir con las NDC presentadas, podrían ser financiadas por el sector privado, bajo el principio contaminador-pagador. En cambio, los recursos económicos necesarios para implementar las medidas de adaptación a las consecuencias del cambio climático probablemente deberán ser afrontados en su mayor parte con recursos estatales o internacionales.

Uno de los mecanismos de financiamiento detectados en el análisis de derecho comparado y en los proyectos de LMCC a nivel nacional, es la creación de un fondo específico para el cambio climático, con el objeto de impulsar tanto medidas de mitigación como de adaptación. Para que dicho mecanismo sea eficiente es necesario que funcione de

forma transparente y con mecanismos claros de seguimiento, evaluación y destino de los fondos.

México cuenta con el Fondo para el Cambio Climático con el objeto de captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático. No obstante, dicho fondo mexicano no se ha implementado efectivamente, ha recibió poca financiación y los ingresos recaudados por el impuesto nacional sobre el carbono no fueron destinado al cambio climático, sino que fue absorbido en el presupuesto general. (Averchenkova, A. y Guzmán Luna S., 2018). Paraguay también tiene con un fondo similar establecido en su LMCC y Brasil tiene por ley el Fondo Nacional sobre Cambio Climático.

Conforme lo comentado, el proyecto de la diputada Mendoza establecía un Fondo Fiduciario para el Cambio Climático con el objeto de captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, y destinarlos a la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático. En similar sentido la Liga de Provincias contra el Cambio Climático, al momento de presentar las “*Bases para una nueva política federal de cambio climático*” solicitó la creación de un fondo que garantice la elaboración y ejecución de los planes locales de mitigación y adaptación al cambio climático.

Argentina cuenta con antecedentes en materia de creación de fondos específicos ambientales. La LBN crea el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan dichos bosques por los servicios ambientales que éstos brindan. Con este propósito asigna una partida presupuestaria anual a fin de dar cumplimiento a la presente ley, la cual no podrá ser

inferior al 0,3% del presupuesto nacional y un 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, correspondientes al año anterior del ejercicio en consideración. La ley fue sancionada en el 2007 pero nunca se logró asignar dichos porcentajes, en el 2018 el presupuesto destinado fue de apenas el 4.75% de lo estipulado por la LBN (Fundación Vida Silvestre, 2018).

Tomando en cuenta esta experiencia nacional, financiar un fondo específico en materia ambiental constituye un obstáculo a superar. Los recursos del Estado Nacional parecen ser insuficientes o al menos no suelen tener como prioridad esta temática. Frente a esta situación la reorientación del sistema fiscal, a través de nuevas figuras impositivas o modificando las existentes, para beneficiar determinados productos, servicios y actividades en los distintos sectores, con el objetivo de favorecer una economía descarbonizada y penalizar a los más contaminantes podría ser una buena alternativa a implementar en Argentina.

En relación a esta opción, el proyecto de la senadora Negre de Alfonso (S- 3810/15) proponía crear un Plan Nacional para el Análisis de las Políticas Fiscales y de Promoción de Actividades y de Servicios que signifiquen un obstáculo a la Lucha Mundial contra el Cambio Climático. Con este propósito creaba una comisión que debía investigar el tema y presentar un informe al Congreso en donde se identifiquen las políticas fiscales y promocionales de actividades y de servicios que obstaculicen la lucha contra el cambio climático. A fin de que luego el Congreso pueda elaborar y sancionar leyes tendientes a la eliminación gradual de las mismas.

Los mecanismos más utilizados a nivel mundial en materia de reforma fiscal son el impuesto sobre las emisiones de carbono y la reducción de impuestos de aquellos productos, servicios o actividades que promueven una economía baja en emisiones. En cuanto a la primera medida, más de cuarenta países han adoptado alguna modalidad de precio al uso del carbono, ya sea mediante impuestos directos sobre los combustibles fósiles o mediante programas de límites e intercambio de derechos de emisiones (Banco Mundial, 2017). El impuesto al carbono ya se encuentra vigente en dos provincias de Canadá (Columbia Británica y Alberta), Chile, Colombia, Estonia, Finlandia, Islandia, México, Noruega, Suecia, entre otros. Incluso Argentina a fines del 2017 fijó un impuesto al carbono para los combustibles fósiles mediante la Ley 27.430. Pero este impuesto está aislado y los fondos obtenidos no son destinados a temas vinculados al cambio climático, por ello no constituye un sistema integral que permita financiar políticas de mitigación y adaptación.

Los impuestos sobre las emisiones de carbono pueden ser instrumentos eficientes, pero para ello deben ser políticamente viables y económicamente eficientes. A su vez los fondos obtenidos deberían ser destinados a temas vinculados a cambio climático y no a contribuir al presupuesto nacional en general.

Por otra parte, también existe la posibilidad de promover la reducción de las emisiones de GEI mediante incentivos impositivos o crediticios. La LMCC de Argentina establece que las autoridades competentes de cada jurisdicción definirán las medidas tendientes a diseñar y promover incentivos fiscales y crediticios a productores y consumidores para la inversión en tecnología, procesos y productos de baja generación de GEI (Ley 27.520, Art 24, Inc. e). Hubo proyectos de LMCC que establecían una mayor cantidad de este tipo

de alternativas, como el caso de la iniciativa de la diputada Elisa Carrió, la cual incluía como objeto en materia de mitigación contribuir a:

- La creación de un volumen de oferta de certificados de reducción de emisiones.
- El desarrollo de proyectos del Mecanismo para el Desarrollo Limpio.
- Financiar emprendimientos destinados a ampliar la oferta e incrementar la eficiencia energética y a sustituir energías convencionales por energías de fuentes renovables.
- Promover e identificar instrumentos económicos para el financiamiento de proyectos de mitigación en el marco de instrumentos nacionales e internacionales.

Respecto a este tipo de medidas, del análisis del derecho comparado surgen que otros países brindan una mayor cantidad de alternativas al respecto. Brasil establece que las instituciones financieras oficiales proporcionarán líneas de crédito y financiamiento específicas para desarrollar acciones y actividades que atiendan a los objetivos de su LMCC, además de crear el Mercado Brasileño de Reducción de Emisiones. También se destaca el caso de México, que en su LMCC determina que la federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de cambio climático.

Por lo expuesto, la LMCC argentina actualmente se encuentra debilitada al no contar con fuentes de financiamiento que garanticen el correcto funcionamiento de la autoridad de aplicación de la norma con los respectivos organismos creados y menos aún el cumplimiento

de los de los objetivos de la ley. Para superar este obstáculo es necesario esclarecer el presupuesto que será destinado por parte de la Administración Nacional de forma anual, tal vez fijando un mínimo como en la LBN, pero de forma superadora para no repetir los errores, y/o innovando con otras formas de financiamiento. Como puede ser un fondo específico de cambio climático, nutrido tal vez de un impuesto a las emisiones de carbono u otras alternativas. Se puede aprender para ello de las múltiples experiencias a nivel internacional o innovar con nuevas herramientas.

8. Conclusiones

Argentina ya padece las consecuencias del cambio climático, pese a no estar entre los primeros veinte mayores generadores de GEI, soportando grandes afectaciones en la calidad de vida de sus habitantes y en la biodiversidad, sumado a pérdidas económicas millonarias. En el 2018 estas consecuencias se visibilizaron con mayor intensidad en el país, producto de las sequías que afectaron a su zona centro, lo cual constituyó uno de los diez fenómenos meteorológicos relacionados con el cambio climático más destructivos del año a nivel mundial (Aid, 2018). Sumado a los incendios en La Pampa y Mendoza y las inundaciones en Formosa, Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, Córdoba y Santa Fe, las cuales afectaron a miles de hectáreas en ese año.

Tras más de cuatro años de negociaciones en el Congreso Nacional sobre proyectos de cambio climático, a fines del 2019 se promulgó una LMCC, constituyendo un hito fundamental en el marco de la política climática del país que deberá ser acompañada de una reglamentación acorde a la preocupación ante la emergencia climática y ecológica global que

declaró la Cámara de Senadores ese mismo año. La adopción de una LMCC fortalece la institucionalidad climática de Argentina al darle un mayor estatus jurídico a las medidas e instituciones climáticas, en particular al gabinete climático, permitiendo legislar de manera integral y transversal, ordenando la legislación vigente que se encuentra dispersa y, en muchos casos, no es de cumplimiento obligatorio. Asimismo, representa un paso adelante en materia legislativa, sumando una herramienta jurídica que varios países ya están utilizando, y refuerza los compromisos internacionales asumidos por Argentina, especialmente al ratificar la CMNUCC, el PK y el AP, además de haber presentado sus NDC. También refleja un nivel consenso político interno para avanzar en la agenda climática y cumplir con el AP.

Los proyectos de LMCC debatidos en el Congreso, los antecedentes generados con los ODS y el AP, junto con la decisión del PEN de contar con una LMCC, la presión ejercida por los jóvenes en ese sentido y la no afectación de intereses del proyecto, constituyeron los principales antecedentes para lograr la promulgación de la ley. Una pregunta que cabría hacerse es si, aprovechando esta conjunción de factores favorables, hubiese sido factible alcanzar una LMCC más ambiciosa que la finalmente adoptada.

Del análisis del derecho comparado y de la doctrina contemplada en el presente trabajo, surge que LMCC de Argentina peca de ser poco ambiciosa. Más si se toma en cuenta que se trata de una norma promulgada a fines del 2019, a cuatro años del AP. La norma argentina no termina de abordar temas claves, cómo de donde procederán los principales fondos para su implementación, hace alusión sólo y de manera imprecisa a las partidas presupuestarias que se aprueben cada año, lo cual de acuerdo a las experiencias

internacionales y nacionales seguramente resulte insuficiente. Tampoco menciona el compromiso asumido internacionalmente en materia de mitigación de GEI con las NDC presentadas en el 2015 y 2016, ni fija objetivos en materia de reducción de emisiones de dichos gases. Se trata de una norma que no determina prácticamente ningún plazo, con excepción de la presentación de un informe anual y de la renovación de los Planes de Mitigación y Adaptación.

Frente a esta situación, este trabajo plantea que se debe fortalecer la Ley 27.520. Esta norma constituye uno de los cimientos del derecho ambiental en materia de cambio climático, junto con la LGA y la CN, lo cual permitirá a partir de esta base avanzar con compromisos más ambiciosos, mediante la reglamentación de la norma por parte del PEN y a través de nuevas leyes que permitan regular cuestiones que constituyen potestades exclusivas del Congreso Nacional. Este último caso se aplica especialmente en la regulación de la mayoría de las opciones de fuentes de financiamiento que ayudarían a efectivizar el cumplimiento de la ley.

Es necesario avanzar en algunos temas claves, ausentes en la LMCC Argentina, como el caso de fijar objetivos a corto-mediano (2030) y a largo plazo (2050) en materia de reducción de emisiones de GEI e incorporar y desarrollar algunos conceptos específicos de la agenda de cambio climático, tales como transición justa. Se entiende a su vez que en este proceso de mayor ambición climática en la legislación argentina es necesario promover la participación de las partes interesadas, con especial atención al rol del COFEMA a fin de garantizar el federalismo ambiental.

Si bien en este trabajo expone la necesidad de incorporar objetivos específicos de reducción de emisiones, también se reconoce las dificultades que enfrentan los decisores políticos para asumir compromisos de este tipo. Abordar el cambio climático es un desafío para los funcionarios públicos en democracia por al menos tres razones: la dificultad de imponer costos a corto plazo a los votantes para obtener beneficios difíciles de visualizar, especialmente en un corto plazo; la incertidumbre sobre si los beneficios futuros se materializarán y la superación de la oposición de otros grupos de interés (Jacobs, Alan M. 2011).

El caso del movimiento de los chalecos amarillos en Francia es un ejemplo de este tipo de dificultades que enfrenta la política climática. Las manifestaciones tuvieron como detonante el alza de los precios de los combustibles provocado por un aumento en el impuesto sobre el carbono, lo cual evidencia los recaudos que se deben tomar al momento de asumir decisiones de este tipo. Porque si bien una política enfocada en la reducción de las emisiones de los GEI beneficia a la sociedad en su conjunto, la distribución de costos y beneficios no es uniforme entre todos los actores sociales.

A estas razones se debe sumar una más, compartida prácticamente por todos los países latinoamericanos, vinculada a la situación socio-económica de la región en donde los altos índices de pobreza y desnutrición hacen que resulte complejo abordar cuestiones ambientales en general y sobre el cambio climático en particular. Especialmente porque estas temáticas todavía suelen ser vistas como un limitante al desarrollo, y a su vez también por error suelen asociarse a problemáticas a afrontar por las generaciones futuras y no tanto por las generaciones presentes, repletas estas últimas de necesidades básicas insatisfechas. No

obstante, del análisis del derecho comparado se puede evidenciar que México y Brasil fijaron en sus LMCC compromisos concretos de reducción de GEI. Incluso algunos de los países mencionados en el presente trabajo están evaluando establecer por ley objetivos de carbono neutralidad al 2050, como el caso de Chile.

Es posible superar estas dificultades, contando Argentina con la ventaja de poder aprender del camino recorrido por otros países, incluso algunos latinoamericanos y con varios puntos en común, como el caso de México. Se debe para ello, tomar compromisos climáticos no sólo a corto sino también a largo plazo, para de esta forma fortalecer el compromiso internacional asumido en el marco del AP, aportando claridad al mercado internacional y a los sectores productivos nacionales sobre el rumbo a seguir. Desarrollar este camino podría facilitar la realización de evaluaciones ambientales estratégicas, en la que se analicen las políticas de desarrollo y se puede evaluar, por ejemplo, si medidas como la promoción de los hidrocarburos no convencionales a través del fracking en la zona de Vaca Muerta, el fomento del transporte eléctrico o la termovarolización de los residuos sólidos urbanos, son acordes a la política climática de Argentina en el 2050. De esta manera, se da previsibilidad y tiempo al sector productivo y sindical para lograr alcanzar una transición justa, producto de los cambios que inevitablemente dicho sectores deberán en algún momento realizar, ya sea por decisión propia, por decisión del gobierno nacional o por presiones del mercado internacional.

Por las razones expuestas, el autor considera que la Ley 27.520 constituye un gran avance en materia de política climática nacional, contribuye a fortalecer los cimientos del derecho ambiental argentino, pero aún resulta necesario aumentar la ambición climática,

aprovechando un contexto socio-político favorable en varios aspectos. Tomando en cuenta que las consecuencias del cambio climático se vuelven cada vez más visible y afectan a una mayor cantidad de personas, lo cual genera un crecimiento exponencial de información sobre cambio climático en los medios de comunicación, tanto a nivel internacional como nacional, y la mención recurrente al tema como política de Estado por parte de referentes políticos internacionales, como el caso de la Canciller federal de Alemania, Angela Merkel, el presidente de Francia, Emmanuel Macron, el Primer Ministro de Canadá, Justin Trudeau y el ex presidente de Estados Unidos de América (2009–2017), Barack Obama, entre otros. Contribuye a su vez, el creciente interés y compromiso en temas ambientales por parte de la sociedad, acompañado del ímpetu de los jóvenes en visibilizar la temática y promover acciones concretas, potenciados estos últimos con el surgimiento de una nueva generación de líderes ambientales jóvenes, como Greta Thunberg.

Los fundamentos expuestos en el anterior párrafo, hacen que las propuestas referidas a aumentar la ambición climática de la legislación argentina puedan ser alcanzadas en un corto-mediano plazo. Esperando que esta mayor ambición se traduzca en cambios urgentes y de gran escala por parte del gobierno antes del 2030, de acuerdo a lo recomendando por el IPCC en su último informe (Informe Especial sobre Calentamiento Global de 1,5°C).

9. Referencias

Legislación y proyectos de ley

Acuerdo de París (12/12/2015). Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático COP21. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf> . Visto: 4 de noviembre de 2018.

Argentina. Anteproyectos de leyes nacionales en el Congreso nacional argentino. Disponible en: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/> . Visto: 25 de noviembre de 2019.

Argentina. Ley de cambio climático de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 3.871- 28/09/2011). Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=181526&qu=c&ft=0&cp&rl=0&rf=0&im&ui=0&printi&pelikan=1&sezion&primera=0&mot_toda&mot_frase&mot_alguna&digId . Visto: 20 de diciembre de 2019.

Argentina. Ley de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global (Ley 27.520- 18/12/2019). Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224006/20191220> . Visto: 10 de diciembre de 2019.

Argentina. Ley de régimen de fomento nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica de Argentina (Ley 27.191-15/10/2015). Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/253626/norma.htm>.

Visto: 10 de enero de 2019.

Argentina. Ley general del ambiente (Ley 25.675-27/11/2002). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>.

Visto: 4 de enero de 2019.

Austria. Ley federal sobre el cumplimiento de las cantidades máximas de emisiones de gases de efecto invernadero y desarrollar medidas efectivas para la ley de protección del clima(Klimaschutzgesetz –KSG- 21/11/2011). Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/laws/1042.pdf> . Visto: 10 de marzo de 2019.

Brasil. Ley de política nacional de cambio climático (Ley 12.187- 29/12/2009). Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm . Visto: 20 de marzo de 2020.

Chile. Anteproyecto de ley marco de cambio climático (18/06/2019). Disponible en: <https://mma.gob.cl/proceso-de-consulta-publica-del-anteproyecto-de-ley-marco-de-cambio-climatico/> . Visto: 27 de noviembre de 2019.

Colombia. Ley de cambio climático (Ley 1931- 27/06/2018). Disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/ley-de-cambio-climatico>. Visto: 17 de septiembre de 2019.

Declaración de Solidaridad y Transición Justade Silesia (03/12/ 2018). Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático COP 24. Disponible en: <http://www.fsc.ccoo.es//7a78c48258bf0813d7251544f74ae014000050.pdf>. Visto: 18 de marzo de 2019.

España. Anteproyecto de ley de cambio climático y transición energética (20/02/2019). Disponible en: <https://elperiodicodelaenergia.com/wp-content/uploads/2019/02/Anteproyecto-Ley-CC-y-TE-.pdf> . Visto: 8 de agosto de 2019.

México. Ley general de cambio climático (13/07/2018). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_130718.pdf. Visto: 10 de agosto de 2019.

Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de Marrakech. (13/07/18). Disponible en: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf. Visto 20 de abril de 2020.

Paraguay. Ley nacional de cambio climático N° (Ley5875- 15-09-2017). Disponible en: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8712/ley-n-5875-nacional-de-cambio-climatico> . Visto: 28 de agosto de 2019.

Perú. Ley marco sobre cambio climático (N° 30754- 18/04/2018). Disponible en: <https://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-marco-cambio-climatico>. Visto: 7 de septiembre de 2019.

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Ley del Clima. (Climate Change Act- 26/11/2008) Disponible en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>. Visto: 28 de abril de 2019.

Otras fuentes bibliográficas

Aid, C. (2018). Counting The Cost: A Year of Climate Breakdown. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Counting_the_Cost-pdf.pdf. Visto: 14 de febrero de 2019.

Agencia Europea de Medio Ambiente y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España (2013). Seguimiento del progreso hacia Kioto y los objetivos de 2020 en Europa. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/Informe%20de%20la%20AEMA%20-%20Seguimiento%20del%20progreso%20hacia%20Kioto%20y%20los%20objetivos%20de%202020%20en%20Europa_tcm30-185069.pdf. Visto: 4 de enero de 2019.

Averchenkova, A (2019). Legislating for a low carbon and climate resilient transition: learning from international experiences. Real Instituto Elcano. Disponible en:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/policy-paper-2019-legislating-low-carbon-climate-resilient-transition. Visto: 4 de marzo de 2019.

Averchenkova, A. y Guzman Luna S. (2018) Mexico's General Law on Climate Change: Key achievements and challenges ahead. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publication/mexicos-general-law-on-climate-change-key-achievements-and-challenges-ahead/>. Visto: 20 de diciembre de 2018.

Banco Mundial. Página web, sección cambio climático. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/climatechange/overview>. Visto: 15 de junio de 2019.

Baragli, N. (2007). "Elaboración Participativa de Normas "Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/libro_elab_partic_-_2ed.pdf. Visto: 4 de marzo de 2019.

Benjamín, A.H. (2001). "¿Derechos de la naturaleza?", en Obligaciones y contratos en los albores del siglo XXI, Abeledo-Perrot.

Cámara de Diputados de la Nación (2018). Versión taquigráfica de 8° Sesión Ordinaria (especial) 10 del 20 de noviembre de 2019.

Cámara de Senadores de la Nación (2016). Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Versión taquigráfica de 20 de septiembre de 2016.

Cámara de Senadores de la Nación (2016). Diario de Sesiones 17ª reunión – 7ª sesión ordinaria- 2 de noviembre de 2016.

Cámara de Senadores de la Nación (2017). Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Versión taquigráfica del 5 de abril de 2017.

Cámara de Senadores de la Nación (2019). Diario de Sesiones 17ª reunión – 7ª sesión ordinaria- 17 de julio de 2019.

Cámara de Senadores de la Nación (2019). Orden del día 176 de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y de Presupuesto y Hacienda del Senado- Impreso el 9 de mayo de 2019.

Cámara de Senadores de la Nación (2019). Reunión Plenaria de las Comisiones de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y de Presupuesto y Hacienda del Senado. Versión taquigráfica de 24 de abril de 2019.

Climate Action Tracker (2019). Climate Governance Assessment of the government's ability and readiness to transform Argentina into a zero emissions society. Disponible en: https://climateactiontracker.org/documents/543/2019-09-30_CAT_ClimateGovernance_Argentina.pdf. Visto: 12 de marzo de 2019.

Climate Watch (2020). Global Historical Emissions. Disponible en: <https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions>. Visto: 10 de febrero de 2020.

COFEMA (2016). Acuerdos Federales Nro.: 1 /2016. Disponible en:
<http://cofema.ambiente.gob.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=1625&IdSeccion=32>.

Visto: 3 de enero de 2019.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015). Federalismo ambiental en América Latina: una revisión. Disponible en:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39661/1/S1501129_es.pdf. Visto: 15 de octubre de 2019.

Contribución Nacional Determinada de Argentina (2016). Disponible en:
<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/cambioclimatico/contribuciones>.

Visto: 4 de enero de 2019.

Eckstein, D., Künzle, V., Schäfer, L. y Wings M. (2020). Global Climate Risk Index 2020: Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2018 and 1999 to 2018. Disponible en:
https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/20-2-01e%20Global%20Climate%20Risk%20Index%202020_16.pdf . Visto: 10 de diciembre de 2019.

ECODES. Migraciones Climáticas, página web. Disponible en
<https://migracionesclimaticas.org/>. Visto: 19 de enero de 2020.

Esain, J. (2004). El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la constitucional nacional y en la ley general del ambiente 25.675. Revista Lexis Nexis, Buenos Aires.

Falivene, L, Koop F, Barreiro D., Pugliese N. y Vázquez R. (2019). Informe COP24. Fundación Sustentabilidad sin Fronteras. Disponible en <http://www.sustentabilidadsf.org.ar/portfolio-items/informe-cop-24-katowice-2018/>. Visto: 5 de enero de 2019.

Fankhauser S., Averchenkova A. y Finnegan, J. (2018) 10 years of the UK Climate Change Act, Agreement. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Disponible en: http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/03/10-Years-of-the-UK-Climate-Change-Act_Fankhauser-et-al.pdf . Visto: 10 de febrero de 2019.

Fundación Vida Silvestre, página web (2019). Bosques Nativos: los olvidados de siempre en el presupuesto nacional. Disponible en: https://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/?18680/Bosques-Nativos-los-olvidados-de-siempre-en-el-presupuesto-nacional . Visto: 23 de mayo de 2019.

Himitian, E. (2019). “En la Argentina, miles de jóvenes marcharon contra el cambio climático”. Diario La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/en-argentina-miles-jovenes-marcharon-cambio-climatico-nid2292221> . Visto: 4 de agosto de 2019.

IPCC. Informe Especial sobre Calentamiento Global de 1,5°C (2018). Disponible en: <https://www.ipcc.ch/sr15/>. Visto: 8 de octubre de 2019.

Jacobs, A, M. (2011). Governing for the Long Term: Democracy and the Politics of Investment. Cambridge: Cambridge- University Press. Disponible en: <http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9780511921766>. Visto: 4 de noviembre de 2019.

Langbehn, L. (2017). La ley de bosques y la construcción del federalismo ambiental en argentina. Revista Administración Pública y Sociedad.

Liga de Provincias Contra el Cambio Climático. Bases para una Nueva Política Federal de Cambio Climático (2019). Disponible en: <http://agenciasanluis.com/wp-content/uploads/2019/09/Bases-para-una-nueva-pol%C3%ADtica-federal-de-cambio-clim%C3%A1tico.pdf>. Visto: 20 de octubre de 2019.

Milz, T. (2019) ¿Qué papel juega Brasil en la lucha contra el cambio climático? Deutsche Welle (2019). Disponible en: <https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-papel-juega-brasil-en-la-lucha-contra-el-cambio-clim%C3%A1tico/a-51503288> . Visto: 4 de diciembre de 2019.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Estrategia Nacional de Biodiversidad (2019). Disponible en [file:///C:/Users/Mariano/Downloads/estrategia-biodiversidad 2016-2020%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Mariano/Downloads/estrategia-biodiversidad%2016-2020%20(1).pdf). Visto: 15 de noviembre de 2019.

Nachmany M., Fankhauser S., Townshend T., Davidová J., Kingsmill N., Landesman T., et al (2015). Estudio sobre legislación de cambio climático 2015. GLOBE International, Unión Interparlamentaria y Grantham Research Institute on Climate Change and the

environment. Disponible en: http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/05/Spanish_2015_for-web.pdf. Visto: 11 de noviembre de 2019.

Nachmany M y Mangan E. (2019). Policy brief Aligning national and international climate targets. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/10/Aligning-national-and-international-climate-targets.pdf>. Visto: 4 de febrero de 2019.

Nachmany M. y Setzer J. (2018) Policy brief Global trends in climate change legislation and litigation: 2018 snapshot. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/04/Global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-2018-snapshot-3.pdf>. Visto: 16 de julio de 2019.

Neder C. y Cammisa M. L. (2019). Agenda 2030: El Rol del Congreso. Quinto Informe. Observatorio de Derechos Humanos H. Senado de la Nación. Disponible en: https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/otrosdocumentos/quinto_informe_rol_del_congreso.pdf. Visto: 10 de noviembre de 2019.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2016). Superación del hambre y de la pobreza rural: Iniciativas brasileñas. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5335s.pdf>. Visto: 4 de marzo de 2019. Visto 15 de febrero de 2020

Organización Meteorológica Mundial (2020). Declaración de la OMM sobre el estado del clima mundial en 2019. Disponible en: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10215. Visto: 27 de abril de 2020.

Panel Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) (2019). Evaluación Global sobre la Biodiversidad y los Servicios de los Ecosistemas.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2019). The Emissions Gap Report 2019. Disponible en: <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>. Visto: 12 de marzo de 2020.

Rocha, L. (2019). Biodiversidad: Argentina tiene el 25% de sus especies en riesgo. Infobae. Disponible en: <https://www.infobae.com/tendencias/ecologia-y-medio-ambiente/2019/06/05/dia-mundial-del-medio-ambiente-por-culpa-de-los-seres-humanos-hay-casi-un-millon-de-especies-en-peligro-de-extincion/>. Visto: 2 de abril de 2020.

Secretaria de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2017). Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero. Disponible en: <https://inventariogei.ambiente.gob.ar/files/inventario-nacional-gei-argentina.pdf>. Visto: 6 de agosto de 2019.

Serraglio, D. (2019). Addressing the Linkages Between Climate Change and Human Mobility: An Analysis From Latin American National Climate Policies. University of East Anglia. Disponible en: https://www.uea.ac.uk/law/research/international-law-blog/-/asset_publisher/bS26fAaA3cQa/blog/addressing-the-linkages-between-climate-change-

[and-human-mobility-an-analysis-from-latin-american-national-climate-policies?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.uea.ac.uk%2Flaw%2Fresearch%2Finternational-law-blog%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_bS26fAaA3cQa%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-3%26p_p_col_count%3D1](https://www.uea.ac.uk/law/research/international-law-blog/?p_id%3D101_INSTANCE_bS26fAaA3cQa%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-3%26p_p_col_count%3D1) . Visto: 10 de noviembre de 2019.

Wei He, L. (2019). #15M: qué piden los adolescentes argentinos y de 70 países que marchan por el cambio climático. Página web Redacción. Disponible en: <https://www.redaccion.com.ar/15m-de-que-trata-la-marcha-mundial-por-el-cambio-climatico-liderada-por-jovenes/>. Visto: 06 de abril de 2020.

Anexo I. Criterios en materia de emisiones de GEI

En materia de emisiones de GEI, tomando en cuenta el último INGEI realizado en el 2017 por S AyDS, en la cual se contemplan las emisiones del 2014, Argentina contribuye con 368,30 MtCO₂eq. Estas emisiones equivalen al 0,7% de las emisiones a nivel mundial, tomando como referencia 52.700 MtCO₂eq de emisiones globales en ese mismo año (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2019). Sin perjuicio que no hay unanimidad de criterios respecto a las emisiones generadas a nivel nacional y a nivel global, a modo de ejemplo la plataforma online Climate Watch, elaborada por la organización World Resources en colaboración con la organización NDC Partnership, establece que las emisiones globales del 2014 fueron de 49 gigatoneladas (Gt) de CO₂eq y las de Argentina de 470 MtCO₂eq (Fig.5 y 6).

Aun sin unanimidad de criterios cuantitativos en materia de emisiones, en las dos fuentes citadas hay una correlación porcentual similar entre las emisiones globales y las nacionales. Considerando como fuente el INGEI, Argentina emite el 0,07% de las emisiones globales y tomando los datos de Climate Watch genera el 0,08% de las emisiones globales. En los dos casos, Argentina se encuentra lejos de los 5 principales generadores de GEI. China actualmente es el máximo emisor de GEI, genera 12 Gt de CO₂eq por año, con lo cual Argentina emite el 3,2% de las emisiones del país asiático. Sin perjuicio que Argentina ocupa el puesto 21 entre los máximos generadores a nivel mundial (Climate Watch,2020).

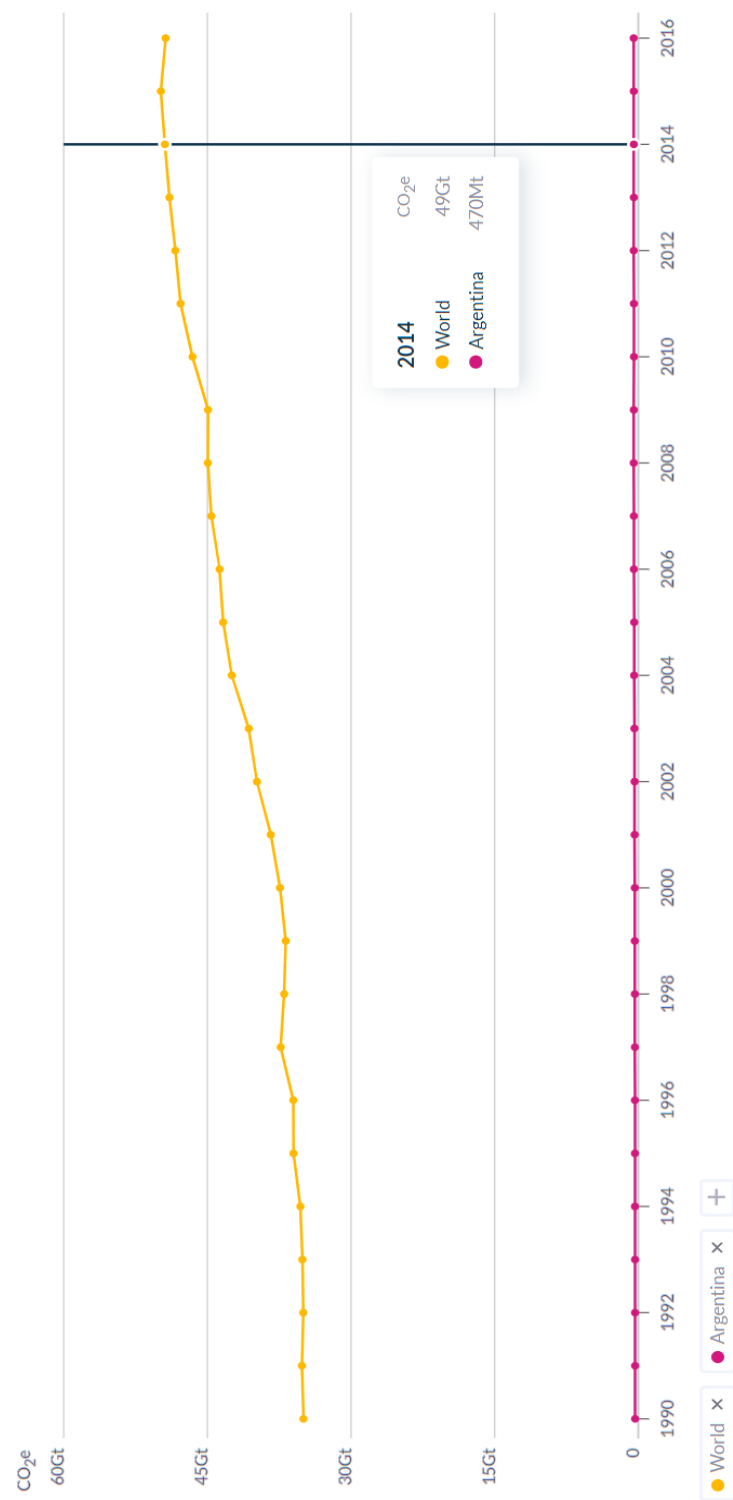


Figura 5. Las emisiones globales de GEI y de Argentina (2020). Fuente: Climate Watch, página web.

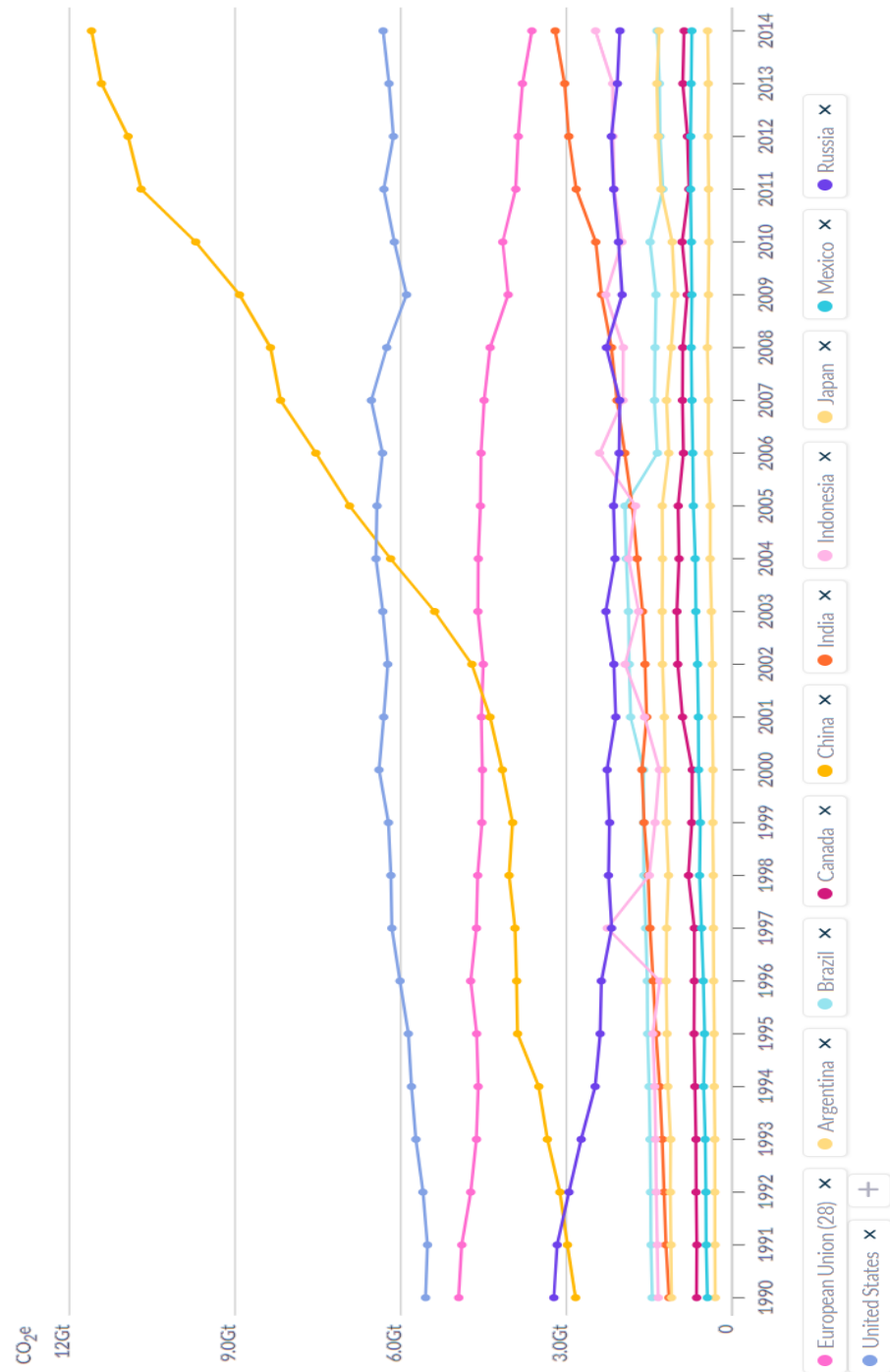


Figura 6. Los principales emisores de GEI junto con las emisiones de Argentina (2020). Fuente: Climate Watch, página web.

Anexo II. Proyectos de leyes sobre cambio climático que no constituyen una LMCC

El Congreso Nacional cuenta con proyectos de ley que regulan cuestiones vinculadas directamente al cambio climático pero que no pueden ser calificados como un proyecto de LMCC, conforme el criterio establecido en el presente trabajo. Sin perjuicio de ello, a continuación, se realiza una breve descripción de los mismos por considerarlos de relevancia para el trabajo en cuestión y porque incluso algunos de ellos fueron mencionados expresamente en el cuerpo principal de la tesis.

Proyectos en la cámara de senadores.

S- 1753/2018- Senador Mera: propone que, en forma previa a la realización de elecciones, ya sean primarias o nacionales, los partidos políticos deberán presentar ante la Dirección Nacional Electoral, por lo menos una propuesta concreta acerca de las acciones, medidas, y/o proyectos a implementar, a efectos de dar efectivo cumplimiento a los compromisos asumidos en el AP.

S-1752/2018- Senador Mera: establece que cada partido político deberá incluir, en su plataforma electoral, las propuestas, acciones y/o proyectos concretos a implementar a efectos de dar respuesta efectiva a los compromisos asumidos en el AP.

S-4/2016 - Leguizamón: regula la creación del registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de CO₂, de manera de contribuir a la reducción de las emisiones de GEI y a incrementar las absorciones por los sumideros de carbono en el territorio nacional

S- 3810/2015- Negre de Alfonso: crea un Plan Nacional para el Análisis de las Políticas Fiscales y de Promoción de Actividades y de Servicios que signifiquen un obstáculo a la Lucha Mundial contra el Cambio Climático. Para ello establece una comisión que investigará el tema y presentará un informe al Congreso en donde se identifiquen las políticas fiscales y promocionales de actividades y de servicios que obstaculicen la lucha contra el cambio climático, a fin de que el Congreso pueda elaborar y sancionar leyes tendientes a la eliminación gradual de las mismas.

Por último, se destaca una Comunicación de la Cámara de Senadores (Exp. 1745/2019) en donde se declara:

“una profunda preocupación ante la emergencia climática y ecológica global, y exhorta al Poder Ejecutivo nacional a profundizar la reducción de emisiones de GEI, de acuerdo a los lineamientos trazados por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (ONU) en el Informe Especial sobre Calentamiento Global de 1,5°C, publicado en octubre de 2018, y en concordancia con el compromiso asumido en el marco del AP, aprobado y ratificado por ley 27.270”.

Paradójicamente ese mismo día, el 17 de julio de 2019, la Cámara de Senadores aprobó con modificaciones el Proyecto SC, el cual no se hace ninguna mención a la emergencia climática ni establece medidas a implementar en un corto plazo.

Proyectos en la cámara de diputados.

D- 4514- 2019- Mendoza: propone solicitar a la Cámara Nacional Electoral que incluya entre los temas del debate presidencial obligatorio del corriente año, qué propuestas

de políticas públicas tiene cada candidato tendiente a: prever, prevenir y reducir al mínimo las causas del cambio climático; mitigar sus efectos adversos; y alcanzar el desarrollo sostenible.

D- 2708-2019- Cerruti: declara la emergencia climática en todo el territorio nacional hasta el 2030 y crear la “Comisión de Emergencia Climática” como órgano de asesoramiento sobre la temática.

D-1078/2017- Ciciliani: crea dentro de la jurisdicción de la SGAYDS una Agencia Federal de Cambio Climático como organismo descentralizado, con autarquía técnica, funcional y financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuación en los ámbitos del derecho público y del privado. Transfiere a su vez a la agencia, las competencias, el personal y los recursos presupuestarios del Servicio Meteorológico Nacional y de la Secretaría de Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable.

D-5262/2016 - Abraham: propone crear en ámbito de la Secretaría de Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, la Comisión Multisectorial para la Lucha contra el Cambio Climático, quien tendrá a su cargo el desarrollo del “Programa Nacional de Gestión del Carbono” y el “Programa Nacional de Difusión sobre Cambio Climático”.

D-6067/2015- Raimundi: este proyecto tiene por objeto establecer políticas activas por parte del Estado Nacional, orientadas a la meta de reducción del 15% de las emisiones de GEI del territorio de la República Argentina para la mitigación del cambio climático presentada a la CMNUCC.

Anexo III. Presentación para la defensa de la tesis.

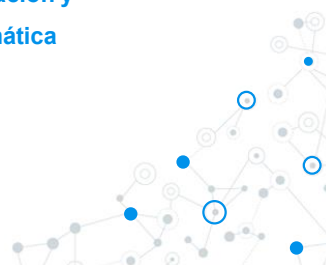


LA LEY 27.520 DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL:

antecedentes, implicancias de su promulgación y
propuestas para una mayor ambición climática

AUTOR: Villares, Mariano Ignacio

DIRECTOR: Ryan, Daniel



INTRODUCCIÓN DEL TEMA

Cambio Climático

- Constituye una de las principales amenazas globales que debe afrontar la humanidad.
- Representa uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Argentina

- Ya padece sus consecuencias por causas atribuibles directa o indirectamente al cambio climático.
- Genera el 0,7% de las emisiones globales de GEI.
- 10,96 toneladas de CO₂eq per cápita.





*“Para que las trayectorias limiten el calentamiento global a 1,5 °C con sobrepaso nulo o reducido se necesitarían **transiciones rápidas y de gran alcance** en los sistemas energético, terrestre, urbano y de infraestructuras (incluido el transporte y los edificios), e industrial ...”*

Informe Especial sobre Calentamiento Global de 1,5°C (2018) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).



*“...una **profunda preocupación ante la emergencia climática y ecológica global**, y exhorta al Poder Ejecutivo nacional a profundizar la reducción de emisiones de GEI, de acuerdo a los lineamientos trazados por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (ONU) en el Informe Especial sobre Calentamiento Global de 1,5°C...”*

Declaración de la Cámara de Senadores de la Nación , 17 de julio de 2019.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA TESIS



1. Analizar la importancia de que Argentina cuente con una ley marco de cambio climático (LMCC).



2. Identificar y analizar los principales antecedentes que contribuyeron a la sanción de la Ley 27.520.



3. Evaluar el grado de ambición de la norma mencionada.



4. Elaborar recomendaciones que favorezcan la efectiva implementación de la norma e incrementen su grado de ambición.

1. Analizar la importancia de que Argentina cuente con una LMCC

Ley Marco de Cambio Climático

Toda norma aprobada por el **poder legislativo** que sirve de base integral y unificadora para las políticas sobre cambio climático, y que **aborda múltiples aspectos y esferas de la mitigación y adaptación** al cambio climático de manera holística.

Beneficios

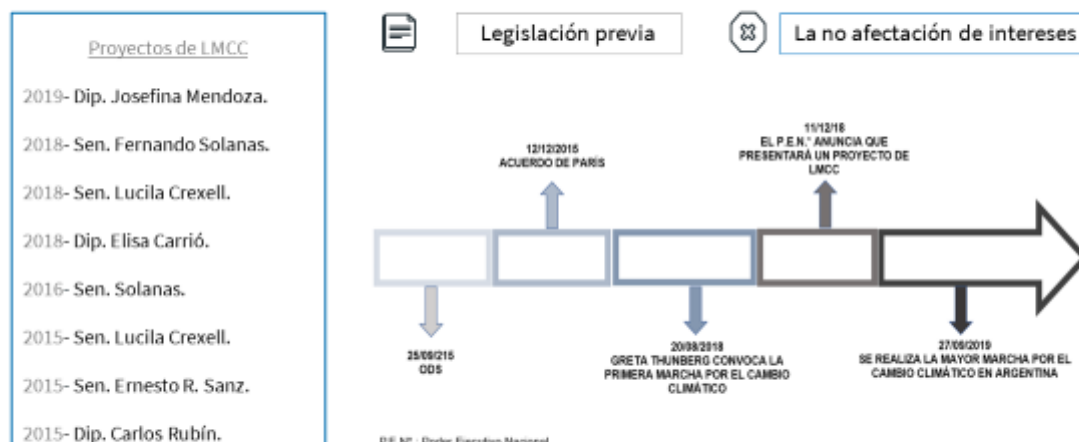
- Estabilidad jurídica.
- Jerarquización de la temática.
- Transparencia y Credibilidad.
- Compromiso político e institucional de trabajar en cambio climático.
- Facilita el cumplimiento del Acuerdo de París.
- Reduce posibilidad de retrocesos en la materia y proporciona un mandato para que los responsables políticos avancen en la acción.

Derecho comparado



2. Identificar y analizar los principales antecedentes que contribuyeron la sanción de la Ley 27.520

Antecedentes claves para la ley



3. Evaluar el grado de ambición de la ley

Análisis de la Ley 27.520- Puntos Claves

- Federalismo Ambiental. - Objetivos. - Principios de Derecho. - Autoridad de Aplicación: Gabinete Nacional de Cambio Climático y Consejo Asesor.	- Plan Nacional de Adaptación y de Mitigación al Cambio Climático. - Información Ambiental y Participación Pública. - Fuentes de Financiamiento.
---	--



Cuadro de Derecho Comparado

PAÍS/ AÑO DE LA LEY	MENTIONA COMPROMISOS ASUMIDOS EN EL AP	FIJA PLAZOS CONCRETOS	FIJA% DE REDUCCIÓN DE GEI	PREVEE MECANISMO DE FINANCIAMIENTO
ARGENTINA/2019	NO	NO	NO	SI
AUSTRIA/2011	NO	SI	SI	NO
BRASIL/2009	SI	SI	SI	SI
COLOMBIA/2018	SI	NO	NO	SI
MEXICO/ 2012/2018	SI	SI	SI	SI
PARAGUAY/2017	NO	NO	NO	SI
PERÚ/2018	SI	NO	NO	NO



4. Recomendaciones que favorezcan la efectiva implementación de la norma y que incrementen su grado de ambición

Recomendaciones para aumentar la ambición climática



- Contar con una elaboración participativa en la reglamentación de la LMCC.



- Fijar objetivos a corto-mediano (2030) y largo plazo (2050) en reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.



- Incorporar y desarrollar conceptos específicos del cambio climático.



- Sumar alternativas de financiamiento para favorecer el cumplimiento de la ley.

CONCLUSIONES



1. Contar con una LMCC es un avance en materia legislativa, sumando una herramienta jurídica que varios países ya están utilizando, y refuerza los compromisos internacionales asumidos (CMNUCC, el PK y el AP).



2. La legislación previa, los proyectos de LMCC , los ODS y el AP, junto con la decisión del PEN de contar con una LMCC, la presión ejercida por los jóvenes en ese sentido y la no afectación de intereses del proyecto, constituyeron los principales antecedentes para lograr la promulgación de la ley.





3. La Ley 27.520 es poco ambiciosa, no es acorde a la emergencia climática y ecológica global que debemos afrontar, sobre la cual el Senado declaró su preocupación, ni lo suficientemente ambiciosa como para promover una transición rápida y de gran alcance como propone el IPCC.



4. Es necesario aumentar la ambición climática mediante la reglamentación de la norma y nuevas leyes, según corresponda.



5. Los decisores políticos enfrentan diversos problemas que les dificultan asumir una mayor ambición climática.



6. Es posible superar estas dificultades, contando Argentina con la ventaja de poder aprender del camino recorrido por otros países.



7. Múltiples factores permiten considerar que el aumento de la ambición climática en la legislación argentina pueda ser alcanzada en un corto- mediano plazo.



Muchas gracias

Mariano I. Villares

marianov@sustentabilidadesf.org.ar

