



Cambio Climático en las leyes de presupuestos mínimos ambientales: herramientas de mitigación y adaptación, gobernanza y financiamiento

Agustina Cundari, Marlene Diedrich y Mariano Villares

Abril 2021

Informe de Política N°3

Resumen

En el presente documento se realiza un análisis de las normas de presupuestos mínimos ambientales, desde una perspectiva del fortalecimiento de la política climática en su relación con el régimen jurídico nacional, evaluando en detalle los siguientes puntos: establecimiento y/o fortalecimiento de herramientas de mitigación y de adaptación; espacios de gobernanza nacional y fuentes de financiamiento de las normas. También se realizan recomendaciones y sugerencias a las legisladoras y los legisladores nacionales a la hora de sancionar nuevas normas de presupuestos mínimos ambientales u otras leyes que regulen temas de tal índole.

Palabras claves:

CAMBIO CLIMÁTICO- POLÍTICA CLIMÁTICA NACIONAL- DERECHO AMBIENTAL- - LEY N° 27.520- GOBERNANZA CLIMÁTICA - FINANCIAMIENTO- ADAPTACIÓN

Mensajes claves y recomendaciones:

1. Argentina jerarquiza la protección del ambiente y sus recursos naturales en la Constitución Nacional desde el año 1994, a través del Artículo 41, y en las leyes nacionales, especialmente en las leyes de presupuestos mínimos ambientales.
2. En noviembre del 2019 se aprobó la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global (Ley N° 27.520) que es sustantiva porque si bien desde 2002, Argentina comenzó a sancionar las leyes de presupuestos mínimos ambientales, contando a la fecha con doce (12) normativas de tales características, las mismas no tienen una clara incidencia en la política climática.
3. A excepción de la Ley N° 27.520, la mención explícita al concepto del cambio climático resulta difícil de encontrar, siendo necesaria una amplia interpretación para vincular sus herramientas al fortalecimiento de la política climática nacional tanto en materia de adaptación como de mitigación. Sumado a los escasos espacios de gobernanza y severas dificultades para la obtención de fondos propios que permitan cumplir con los diversos objetivos plasmados en las normas.
4. Se entiende necesario que en los textos de las futuras legislaciones ambientales, se integre el concepto de cambio climático a nivel general y, en particular, se determinen herramientas de mitigación de gases de efecto invernadero y de adaptación al cambio climático, se fomenten espacios de gobernanza y se establezcan diversas fuentes de financiamiento que como mínimo permitan a las agencias claves contar con fondos suficientes para cumplir con los objetivos plasmados en las normas.

Introducción

La República Argentina jerarquiza la protección al ambiente y sus recursos naturales en su Constitución Nacional en el año 1994. A través del Artículo 41, instaura el derecho a un ambiente sano, sanciona el daño al ambiente y determina la obligación de preservar y utilizar racionalmente los recursos naturales.

En esta misma línea, se establece el sistema de presupuestos mínimos, cuyo concepto fue definido en el año 2002 por la Ley General del Ambiente N° 25.675 (en adelante, LGA). Por presupuesto mínimo se entiende 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.

A la fecha, Argentina cuenta con doce (12) leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental (en adelante, LPMA). Sin embargo, no son las únicas que conforman el cuerpo normativo ambiental que regula ciertas actividades e impulsan el uso sustentable, la protección, la conservación y la restauración del ambiente y de los recursos naturales. A estas normas se las debe analizar en conjunto con las LPMA, las cuales, ya sea en su totalidad o de manera parcial, cuentan con definiciones, instrumentos, acciones o herramientas que contribuyen en la construcción y en el fortalecimiento de la política ambiental argentina de manera integral.

En noviembre del 2019 se aprobó la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. Esta ley, bajo el número 27.520, tiene como objetivo garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y mitigación al Cambio Climático en todo el territorio nacional.

Del análisis realizado sobre la Ley N° 27.520, se considera que la misma cuenta con tres (3) puntos relevantes para la construcción y efectiva implementación de la política climática nacional: herramientas de mitigación y adaptación, gobernanza y financiamiento. Estos instrumentos son de suma importancia y de gran utilidad para afrontar la urgencia climática. En virtud de los mismos serán fijadas las medidas a tomar para reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (en adelante, GEI), minimizar la vulnerabilidad al cambio climático y mantener y aumentar la resiliencia de sistemas humanos y ecológicos ante los impactos negativos del cambio climático; los medios de gobernanza, por los cuales se determinará la forma para implementarlas, y los mecanismos de financiamiento climático que se dispondrán para lograr cumplir los objetivos fijados en la normativa.

1. Análisis comparativo de las leyes de presupuestos mínimos ambientales desde una perspectiva de cambio climático

A la luz de las doce (12) LPMA detalladas en el Cuadro N° 1, se realizó un estudio comparativo en base al establecimiento y fortalecimiento de herramientas de mitigación y de adaptación, a las fuentes de financiamiento existentes y a los espacios de gobernanza nacional creados, con el objetivo de evaluar cómo se vinculan e interrelacionan las LPMA con la política climática nacional.

1.1 Herramientas de mitigación y adaptación

Respecto a las herramientas de mitigación y adaptación, las leyes analizadas, a excepción de la mencionada Ley de Cambio Climático N° 27.520 y la Ley N° 26.311 de Bosques Nativos, no refieren expresamente a herramientas de mitigación de GEI y/o adaptación. No obstante, en virtud de la estrecha relación con la problemática climática que abordan las diferentes normas, se puede interpretar que en algunos casos aluden a dichas medidas de mitigación y adaptación.

La Ley N° 27.520 determina que las medidas y acciones mínimas de mitigación deben crear condiciones favorables para la reducción de las emisiones de GEI y que conserven o aumenten los sumideros de carbono en los sectores estratégicos. Dichas medidas de mitigación refieren a las intervenciones humanas que actúan sobre las causas del cambio climático.

En este sentido, la LGA determina entre sus objetivos, establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental. Asimismo regula los instrumentos de la política ambiental destacándose el Ordenamiento Ambiental del Territorio y la Evaluación de Impacto Ambiental.

Por su parte, la Ley de Bosques Nativos, describe como uno de los servicios ambientales brindado por este recurso a la fijación de emisiones de gases con efecto invernadero. Además, promueve la conservación de los bosques mediante el denominado Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos, el cual consiste en una zonificación del recurso en tres categorías según el grado de conservación que se le asigne.

La Ley de Manejo del Fuego establece mecanismos para una eficiente intervención del Estado en las situaciones que involucren o demanden acciones y operaciones de prevención, presupresión y combate de incendios mientras que la Ley de Glaciares detalla las actividades prohibidas que puedan afectar su condición natural o sus funciones. Además, la Ley de Gestión Ambiental del Agua determina que para la utilización de este recurso, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente mientras que la Ley de Residuos Sólidos Urbanos tiene por fin minimizar la cantidad de residuos con destino a disposición final así como el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos.

Por otra parte, en lo relativo a las medidas de adaptación, en virtud de las cuales se definen el ajuste de los sistemas naturales y humanos frente a entornos nuevos o cambiantes que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos, la Ley N° 27.520 estipula que las medidas y acciones deben 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.

Teniendo esto en consideración, algunas LPMA hacen referencia indirecta a mecanismos de adaptación, como el caso de la Ley de Bosques Nativos, al mencionar la promoción en la mejora y mantención de los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que benefician a la sociedad; la Ley de Glaciares, mediante la creación del Inventario Nacional de Glaciares; la Ley de Manejo del Fuego promoviendo la concientización de la población acerca del impacto de los usos del fuego y fomentando el cambio de los hábitos perjudiciales para el ambiente. Finalmente, la LGA destaca que la política ambiental nacional deberá, entre otros objetivos, mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos y asegurar la conservación de la diversidad biológica.

1.2. Gobernanza

En cuanto a los espacios de gobernanza, la LGA institucionaliza el Sistema Federal Ambiental, el cual se implementa a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En líneas generales, la mayoría de las LPMA establecen la articulación nacional y subnacional a través de las diversas comisiones específicas creadas para la temática dentro del COFEMA.

Sin perjuicio de ello, se detectan algunos espacios específicos de gobernanza que se complementan con el COFEMA. Por su parte, la Ley N° 27.520 crea el Gabinete Nacional de Cambio Climático, el cual implementa una gobernanza a tres escalas: nacional, subnacional y los actores interesados (sociedad civil, académicos, grupos de investigación, entre otros). Asimismo, el Gabinete se encuentra asistido por el Consejo Asesor Externo y la Comisión Técnica Administrativa.

La Ley de Manejo del Fuego establece un Consejo Asesor y el Servicio Nacional de Manejo del Fuego. Por último, la Ley de Gestión de Envases Vacíos de Productos Fitosanitarios crea el Consejo Consultivo con la función de asesorar y proponer iniciativas sobre la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios.

1.3. Financiamiento

En lo que respecta a las fuentes de financiamiento, tres (3) de las doce (12) LPMA regulan la creación de un Fondo para poder cumplir con sus objetivos. En este sentido, la LGA contempla el Fondo de Compensación Ambiental; la Ley de Bosques Nativos crea el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan; y la Ley de Manejo del Fuego, el Fondo Nacional de Manejo del Fuego.

Otras formas de financiamiento se encuentran, por un lado, en la Ley de Glaciares, la cual estipula que los importes percibidos por las autoridades competentes en concepto de multas se destinarán, prioritariamente, a la protección y restauración ambiental de los glaciares afectados en cada una de las jurisdicciones. Mientras que para cumplir con los objetivos en la lucha contra el cambio climático, la Ley N° 27.520 determina que el presupuesto de la Administración Pública Nacional de cada año incorporará el crédito presupuestario necesario, siendo indispensable que la reglamentación lo regule en detalle, lo cual refleja una carencia en materia financiera.

LEYES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS	TEMA	HERRAMIENTAS DE MITIGACIÓN Y/O ADAPTACIÓN	GOBERNANZA	FINANCIAMIENTO
Ley 25.612	Residuos Industriales		X	
Ley 25.675	Ley General del Ambiente	X		X
Ley 25.688	Gestión Ambiental de Aguas			
Ley 25.670	Gestión y Eliminación de PCBs			
Ley 25.831	Libre Acceso a la Información Pública Ambiental			
Ley 26.331	Bosques Nativos	X	X	X
Ley 25.916	Residuos Domiciliarios	X		
Ley 26.639	Glaciares	X		X
Ley 26.562	Actividad de Quema	X		
Ley 26.815	Sistema Federal de Manejo de Fuego	X	X	X
Ley 27.279	Envases vacíos de productos fitosanitarios	X	X	
Ley 27.520	Cambio Climático	X	X	X

Cuadro N°1. Leyes de presupuesto mínimo ambiental. Fuente: elaboración propia

Conclusiones

Si bien Argentina cuenta con doce (12) LPMA, a excepción de la Ley N° 27.520, la mención explícita al concepto del cambio climático resulta difícil de encontrar, siendo necesaria una amplia interpretación para vincular sus herramientas al fortalecimiento de la política climática nacional tanto en materia de adaptación como de mitigación. Sumado a los escasos espacios de gobernanza y severas dificultades para la obtención de fondos propios que permitan cumplir con los diversos objetivos plasmados en las normas.

Al considerar estos puntos, se plantea la necesidad de que las legisladoras y los legisladores, a la hora de sancionar nuevas normas ambientales, fortalezcan las tres (3) temáticas analizadas. En primer lugar, integrar el concepto de cambio climático a nivel general y en particular el establecimiento de herramientas de mitigación de gases de efecto invernadero y para la adaptación al cambio climático. Para ello se debe tener en especial consideración al Plan Nacional de Adaptación y Mitigación vigente, los Planes de Respuesta subnacionales y la Contribución Determinada a Nivel Nacional presentada dentro del marco del Acuerdo de París.

Respecto a la gobernanza, resulta necesario fomentar espacios de este tipo a nivel nacional, con el objetivo de facilitar la participación de los actores interesados en el desarrollo y la implementación de políticas ambientales. En

esa misma sintonía, sería interesante considerar una modificación en la estructura del COFEMA, con el objetivo de incorporar una comisión participativa donde puedan asistir todos los actores interesados y aportar a la construcción de la política ambiental.

Por último, en cuanto al financiamiento se debería nutrir a la norma de diversas fuentes de financiamiento a fin de poder brindar previsibilidad respecto a la disponibilidad de recursos económicos para planificar e implementar una política ambiental y climática sostenida en el tiempo y cumplimentar los objetivos plasmados en las normas. El recurso más utilizado en este aspecto fue la creación de fondos específicos, plasmados en tres (3) normas de presupuestos mínimos; no obstante, sólo dos (2) fondos se encuentran en funcionamiento (Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos y el Fondo Nacional de Manejo del Fuego). Es importante aclarar que el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, desde que fue constituido en el año 2009 nunca contó con los montos mínimos establecidos por la ley. Por otro lado, además de los fondos, también se estipulan otras alternativas de financiamiento como el crédito presupuestario que la Administración Pública Nacional cada año incorporará para el cumplimiento de la mencionada norma, regulado por la Ley N° 27.520, y la recaudación mediante multas instaurada por la Ley de Glaciares.

Es decir sólo 5 (cinco) LPMA cuentan con una fuente directa de financiamiento y aún en esos casos los fondos asignados resultan insuficientes para el cumplimiento de los objetivos establecidos en cada una de las leyes. Por ello, las legisladoras y los legisladores a la hora de sancionar nuevas leyes ambientales, deberían considerar que la implementación exitosa de este tipo de normas requiere del desarrollo y ejecución de una estrategia integral de financiamiento capaz de respaldar a la ley con recursos financieros. Se recomienda para ello, tomar como base la creación de fondos específicos con la posibilidad de que sean implementados a través de fideicomisos u otros instrumentos, con el objetivo que permitan asegurar un presupuesto destinado a las agencias claves para su implementación.

SOBRE LOS AUTORES

Agustina Cundari, es Abogada (USAL). Especialista en Derecho y Políticas del Cambio Climático (UBA) y en Acuerdos Multilaterales Ambientales (University of Eastern Finland & UN Environment Programme), maestranda en Gestión Ambiental (ITBA). Docente en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad del Salvador.

Marlene Diedrich, es Abogada (UCA) con posgrado en Derecho Ambiental y doctoranda en Derecho en la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente en la UNR, en la UCA y en la UAI.

Mariano Villares, es Abogado (UBA). Especialista en Derecho Ambiental (UBA) y Magister en Gestión Ambiental (ITBA). Co-fundador de la Fundación Sustentabilidad sin Fronteras.

SOBRE ARGENTINA 1.5°

Somos un equipo de investigadores e investigadoras, especialistas y activistas que promueve la elaboración de herramientas para la transparencia y el monitoreo de los esfuerzos argentino frente al cambio climático en distintos espacios; a la luz de nuestras responsabilidades, de la solidaridad intergeneracional y guiados por la proyección de los esfuerzos.

Construimos y desarrollamos contenidos con análisis cualitativos y cuantitativos sobre la acción climática de Argentina en las negociaciones internacionales en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y en el G20, así como en lo relativo al régimen jurídico y las políticas nacionales y subnacionales del país.