

CAMBIO CLIMÁTICO. EL DÍA QUE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL DIJO “ES MI TURNO, EL FUTURO NO PUEDE ESPERAR. *HIC ET NUNC*”

Por SILVIA NONNA*, FLORENCIA NOCERA**
y FACUNDO BARRETO***

Resumen:

En el presente artículo, se realiza un análisis completo sobre la ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, su proceso de sanción y el vínculo en dicho proceso con la juventud, como promotora de cambio y el principio de equidad intergeneracional. Se amplía con el análisis del marco normativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la relación con los presupuestos mínimos y su efectiva aplicación a través del Plan de Acción de Cambio Climático.

Palabras clave:

Cambio climático, presupuestos mínimos, CABA, equidad intergeneracional.

CLIMATE CHANGE. THE DAY THE PRINCIPLE OF INTERGENERATIONAL EQUITY SAID “IT’S MY TURN, THE FUTURE CANNOT WAIT. *HIC ET NUNC*”

Abstract:

In this article, a complete analysis is carried out on the sanctioning process of Law 27.520 on Minimum Standards for Adaptation and Mitigation to Global Climate Change and its link in said sanctioning process with youth, as promoter of change and

* Doctora en Derecho, Universidad de Buenos Aires. Profesora titular de la Facultad de Derecho, UBA.

** Abogada especializada en Derecho Ambiental. Ayudante de Primera en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

*** Abogado y docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

the intergenerational equity principle. In addition, there is an analysis of the regulatory framework of the Autonomous City of Buenos Aires, its relationship with minimum standards and its effective application through de Action Plan on Climate Change.

Keywords:

Climate change, minimum standards, CABA, intergenerational equity.

INTRODUCCIÓN

Existe hoy un altísimo consenso en la comunidad científica internacional de que el proceso de variaciones desestabilizadoras del sistema climático global deriva de la acción antrópica, o sea, llega de la mano del hombre.

Conforme a la definición de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, este mismo lo define “como una alteración persistente del clima, atribuible directa o indirectamente a la actividad humana, y que es diferente de la variabilidad climática natural, observada durante períodos de tiempo comparables”¹. El cambio climático se debe principalmente al aumento de la concentración atmosférica de los gases de efecto invernadero (en adelante, GEI)², dichos gases perduran en la atmósfera por muchos años esparciéndose por todo el mundo, sin reconocer fronteras, ni límites geográficos, la ley 27.520 también define al cambio climático como la “variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad climática natural observada durante períodos de tiempo comparables”.

La urbanización descontrolada y desordenada, la generación de energía no limpia, la quema de combustibles fósiles, la generación de residuos sólidos urbanos, la expansión de la agricultura sin control y la deforestación, entre otras actividades, contribuyen a la acumulación de gases de efectos invernadero en la atmósfera y a su proliferación, causante del cambio en los patrones del clima que pone en jaque a los ecosistemas de todo el mundo, el mismo ha alcanzado en 2016 el nivel más alto en 800 mil años, según la Organización Meteorológica Mundial³.

En este sentido, enfrentar este desafío implica el involucramiento, no solo desde la perspectiva social, de cada uno de los ciudadanos, sino que en particular de políticas públicas concretas, este contexto requiere la exigencia de diver-

¹ La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en su art. 1º. https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf (último ingreso: 8/8/2020).

² CAMILLONI, Inés y BARROS, Vicente, *La Argentina y el cambio climático “de la física a la política”*, Buenos Aires, Eudeba, 2016, p. 17. ISBN 9789502326559.

³ <https://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/el-aumento-de-la-concentraci%C3%B3n-de-gases-de-efecto-invernadero-alcanza-un> (consultado el 8/8/2020).

sas medidas en diferentes ámbitos sean a nivel internacional, por ejemplo, en materia de cooperación, en relación con el carácter de la atmosfera como bien común global; y demanda medidas urgentes, en sus diferentes estratos, sea nacional, provincial y municipal y profundos cambios culturales, sociales y cada uno de ellos con sus implicancias económicas.

La necesidad de descarbonizar la economía global⁴, comprendiendo que el mayor aporte humano a los gases de efecto invernadero es el dióxido de carbono, el cual ha aumentado principalmente desde el inicio del uso masivo de los combustibles fósiles en los países industrializados, por eso su necesidad urgente de cesar en su generación en poco más de dos décadas, requiere el fortalecimiento de las estructuras de gobernanza internacional, el compromiso activo, dual de los estados nacionales en materia de políticas climáticas certeras, y la concientización y la movilización de una ciudadanía demandante, la cual con la información ambiental como estandarte, y no la reacción desde el desconocimiento, debe asumir este compromiso.

1. LEY 27.520 PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL⁵

La sanción de la iniciativa fue aprobada por 163 votos y ocho abstenciones, en una sesión “maratónica” el 21 de noviembre del 2019 en la Cámara de Diputados de la Nación⁶.

La ley establece los Presupuestos Mínimos de protección ambiental para garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y mitigación al cambio climático en la Argentina en los términos del art. 41 de la CN⁷, aplicable en todo el Territorio de la República Argentina con disposiciones de orden público⁸.

⁴ <https://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/el-aumento-de-la-concentraci%C3%B3n-de-gases-de-efecto-invernadero-alcanza> (consultado el 8/8/2020); <https://www.infobae.com/opinion/2019/01/17/descarbonizar-la-economia-un-desafio-impostergable/> (consultado el 8/8/2020).

⁵ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalle.Aviso/primera/224006/20191220> (consultado el 8/8/2020).

⁶ <https://votaciones.hcdn.gob.ar/votacion/proyectos-de-ley-sin-disidencias-ni-observaciones./3917>.

⁷ Art. 1º.— Presupuestos Mínimos Ambientales. La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en todo el territorio nacional en los términos del art. 41 de la CN. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333515/norma.htm> (consultado el 8/8/2020).

⁸ Art. 5º.— 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.

La misma focaliza y actúa sobre el cambio climático ya definido en la introducción del presente texto, pero avanza y agrega también diversos conceptos, entre ellos se puede destacar el de los gases de efecto invernadero entendidos como “gases integrantes de la atmósfera, de origen natural y antropogénico, que absorben y emiten radiación de determinadas longitudes de ondas del espectro de radiación infrarroja emitido por la superficie de la Tierra, la atmósfera y las nubes”.

1.1. Principios

La ley en su art. 4º establece diversos principios, algunos ya conocidos de la Declaración de Río 1992, pero enfatiza su presencia en las políticas de adaptación y mitigación, estos son, por ejemplo, el principio “Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas” recordado en el Principio 7º de la Convención⁹, que implica el reconocimiento histórico de la responsabilidad desigual por los daños del calentamiento global que debe de encauzar las decisiones en materia de prioridades, transferencia tecnológica y de fondos.

Otro principio es el de “transversalidad del cambio climático en las políticas de Estado” con un sentido de trabajo mancomunado de acciones públicas o privadas a los fines de evitar contradicciones entre ellas y así contemplar el impacto de aquellas acciones en el cambio climático.

El principio de “prioridad” hace referencia a un diseño de las políticas públicas que tenga en miras a los grupos sociales más carenciados, y finalmente el principio de “complementación”, que dispone tal acción coordinada entre los dos verbos principales de esta ley que son de mitigación y adaptación, similar al principio vigente en la Ley General de Ambiente 25.675.

La Autoridad de Aplicación se encuentra establecida en el art. 6º, a nivel nacional recae en el ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. 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 jurisdicciones¹⁰.

⁹ Principio 7.— Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

¹⁰ Art. 6º.— Autoridades de Aplicación. Es autoridad de aplicación nacional de la presente ley, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, del Protocolo de Kioto, 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.

Es importante destacar que la norma determina que la misma Autoridad de Aplicación lo es para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, del Protocolo de Kioto, el Acuerdo de París, y todo otro tratado internacional en materia de cambio climático.

1.2. Organismos/Autoridades/coordinación interjurisdiccional

La letra de la ley crea una serie de diversos organismos, entre otros:

A. El Gabinete Nacional de Cambio Climático¹¹ con una función transversal, con el difícil trabajo de articular entre las áreas del Gobierno Nacional la implementación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación que será elaborado por el Poder Ejecutivo a través de quien designe, adecuándose a lo descripto en el art. 17 del Digesto Jurídico Argentino.

B. Consejo Asesor (art. 12)¹². Se creó un Consejo de naturaleza externa, permanente y de carácter consultivo convocado por el Gabinete Nacional de Cambio Climático con función de asistir y asesorar en la elaboración de políticas públicas relacionadas con la presente ley. Sus recomendaciones son consultivas, obligan al Gabinete tanto que para obviarlas como adoptarlas deberá hacerlo por decisión fundada (art. 14)¹³. Existe una obligación activa de brindar información por los organismos centralizados y descentralizados al Gabinete Nacional de Cambio Climático o a la Autoridad de aplicación (art. 15)¹⁴.

C. La Autoridad de Aplicación elaborará un Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. El Gabinete Nacional de Cambio Climático debe coordinar la implementación del Plan, el cual debe actualizarse con una periodicidad no mayor a los cinco (5) años (art. 16)¹⁵.

¹¹ Art. 7º.— 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.

¹² Art. 12.— Consejo Asesor. El Gabinete Nacional de Cambio Climático debe convocar a un Consejo Asesor Externo del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, de carácter consultivo y permanente, cuya función es la de asistir y asesorar en la elaboración de políticas públicas relacionadas con la presente ley.

¹³ Art. 14.— Tratamiento obligatorio. Las recomendaciones o propuestas emanadas del Consejo Asesor son de carácter consultivo y consideración obligatoria por el Gabinete Nacional de Cambio Climático, que deberá explicitar de qué manera las ha tomado en cuenta y, en su caso, las razones por las cuales las desestima.

¹⁴ Art. 15.— Obligación de Informar. 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 de la presente ley y acuerdos internacionales relacionados.

¹⁵ Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático: Art. 16.— Elaboración y coordinación del Plan Nacional. El conjunto de estrategias, medidas, políticas, e instrumentos desarrollados para dar cumplimiento al objeto de la presente ley conforman el “Plan Nacional

D. Se crea el “Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático” como instrumento para el diagnóstico y desarrollo de planes de respuesta en las diferentes jurisdicciones y para garantizar la transparencia del inventario nacional de gases de efecto invernadero y monitoreo de medidas de mitigación¹⁶.

No es menor tener en cuenta que se contempla la coordinación interjurisdiccional y lo que establece la ley en cuanto al trabajo que desde el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) se coordinará para la implementación de acciones y medidas, con el fin de garantizar lo dispuesto en la presente ley y en la Ley General del Ambiente¹⁷.

1.3. Participación e Información

Una propuesta interesante de la presente ley es lo vinculado a la “Participación y a la información”, la ley, siguiendo lo establecido en la Ley General del Ambiente, indica que cada jurisdicción debe promover procesos de participación entre todos los actores involucrados e interesados, que conduzcan a la definición de las mejores acciones de adaptación y mitigación al Cambio Climático, como facilitar y proporcionar asistencia técnica a los actores públicos y privados ingresados en el tema; planificación participativa; sensibilización pública; fortalecer a los actores y constituir un proceso participativo de evaluación de la viabilidad de las opciones, entre otras (art. 25). Con lo relativo a la Información Ambiental se obliga al PEN a organizar un informe anual (art. 27), en complemento al ordenado por la Ley General del Ambiente (art. 18, ley 25.675) y la ley 25.831 del Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.

1.4. Otras cuestiones

La ley establece su propio financiamiento, disponiendo que se integrará dentro del Presupuesto Nacional de la Administración Pública de cada año el crédito presupuestario necesario.

Sobre el funcionamiento de la ley y su aplicabilidad, con la estructura que prevé, convendría tener en cuenta cómo funcionaría en la realidad ese trabajo

de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático”, el cual será elaborado por el Poder Ejecutivo a través de los organismos que correspondan.

El Gabinete Nacional de Cambio Climático debe coordinar la implementación del Plan, el cual debe actualizarse con una periodicidad no mayor a los cinco (5) años.

¹⁶ Art. 17.— Instrumentos para la elaboración del Plan Nacional. 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.

¹⁷ Art. 28.— Coordinación Interjurisdiccional. 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.

articulado, entre el Gabinete Nacional de Cambio climático con el trabajo que realizaran en marco del Plan Nacional a su cargo, trabajo concreto que realiza la Autoridad de Aplicación Ambiental.

Lo cierto es que reafirma el funcionamiento del Gabinete Nacional de Cambio Climático creado por decreto 891/2016¹⁸, cuyo eje se centraba en la información y el trabajo mancomunado de los diversos ministerios y secretarías de Estado, otra cuestión a tener en cuenta es la falta de una política de presupuestaria, desde otorgar financiamiento, que provenga de incentivos fiscales, o la creación de un sistema de fondos federales, con posibles deducciones impositivas o cargas impositivas para quienes contribuyan a bajar emisiones o multas en caso de que lo excedan.

2. ¿CÓMO SE LLEGA A LOS PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE LA LEY 27.520?

2.1. Contexto nacional

Haciendo un poco de historia, la República Argentina ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante, CMNUCC) a través de la ley 24.295 del 7 de diciembre de 1993¹⁹ y el decreto 2213/2002²⁰, cuyo objeto es la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático, y, a su vez, por la ley 25.438²¹ se aprobó, respectivamente, el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Del Protocolo surge la confección de inventarios de emisiones y la evaluación de escenarios de impacto posibles, el Protocolo establece entre sus diversas cuestiones el de Formular Programas de alcance nacional y, en su caso, regionales para mejorar la calidad de los factores de emisión, y la realización y actualización en forma periódica los inventarios nacionales de las emisiones antropogénicas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal²², para lo cual el Protocolo indica utilizar “las metodologías comparables en que con venga la Conferencia de las Partes y de conformidad con las directrices para la preparación de las comunicaciones nacionales adoptadas por la Conferencia de las Partes”.

¹⁸ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263772/norma.htm>.

¹⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/699/norma.htm>.

²⁰ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79280/norma.htm>.

²¹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67901/norma.htm>.

²² <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23778-179/texto>.

Por medio de dichos instrumentos internacionales, la Argentina asumió el compromiso de formular y actualizar regularmente programas nacionales tendientes a mitigar los efectos del cambio climático y a facilitar la adaptación a sus efectos.

Dando cumplimiento a los compromisos asumidos, y en el marco de la CMNUCC, la Argentina ha presentado tres Comunicaciones Nacionales: la primera en 1997, con los inventarios de 1990 y 1994; la segunda en 2008, con el inventario de 2000; y la tercera en 2015, con el inventario de Gases de Efecto Invernadero de 2012.

Como parte de las decisiones de la COP16²³, a partir de 2014, los países en desarrollo tienen la obligación de presentar cada dos años un Informe Bienal de Actualización (IBA). Estos contienen información actualizada sobre las circunstancias nacionales de cada país y arreglos institucionales para la preparación de los IBA, los inventarios nacionales de Gases de Efecto Invernadero, las necesidades y apoyo recibido en materia de financiación, tecnología y fomento de la capacidad y la información sobre las medidas de mitigación y su respectiva metodología de monitoreo, reporte y verificación.

Con todos estos antecedentes en el año 2015, se adopta el Acuerdo de París²⁴, el cual establece el objetivo global de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento a 1,5 °C, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático. A partir del Acuerdo, todos los Países Parte deben presentar y actualizar periódicamente su Contribución determinada a nivel nacional (en adelante, NDC). En octubre de 2015, previo a la 21^o Conferencia de las Partes, la Argentina presentó su Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (iNDC), la cual luego se convirtió en la NDC cuando el país ratificó el Acuerdo en septiembre de 2016.

Además, se identificaron medidas adicionales que no integraban la Contribución Nacional, pero definen el trabajo a futuro hacia el cual se procuraría avanzar.

La Contribución Nacional también incluye aspectos ligados a la adaptación, de acuerdo con los arts. 7.10 y 7.11 del Acuerdo de París. Asimismo, en el marco del art. 7.9 de este acuerdo, el país se aboca al diseño e implementación de un Plan Nacional de Adaptación (PNA) para 2019.

El proceso de revisión de la Contribución Nacional realizado en 2016, y posteriormente, el desarrollo de planes de acción sectoriales para su implementación, se realizaron en el marco del Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC), que es una estructura de articulación para la definición de políticas

²³ <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf> (consultado el 8/8/2020).

²⁴ <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/que-es-el-acuerdo-de-paris> (consultado el 13/11/2020).

públicas de cambio climático, creado por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el decreto 891/2016.

La elaboración del Plan Nacional de Mitigación y el Plan Nacional de Adaptación forman parte del Plan de Trabajo del Gabinete de Cambio Climático, y juntos conforman en el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.

Otras actividades previstas en el Marco del Gabinete de Cambio Climático son el desarrollo de una Estrategia de Largo Plazo, las revisiones sucesivas de la contribución nacional y la presentación de los informes Bienales de Actualización.

2.2. Contexto internacional

En 2015, durante la vigésimo primera Conferencia de las Partes (COP21), se adoptó el histórico Acuerdo de París. Pero hagamos un poco de memoria, en 1997 en marco de un contexto complejo con relación a la gobernanza global, la UNFCCC acordó el Protocolo de Kioto²⁵, el mismo establece dos categorías de países los desarrollados y los que tenían las economías en transición y los países en desarrollo. Para los primeros se acordaron metas cuantificadas con relación al año de referencia de 1990 y el compromiso de los demás países fue reducir en conjunto sus emisiones anuales en alrededor del 5% respecto de 1990 en el primer periodo de cumplimiento (2008 a 2012).

El Protocolo de Kioto fue ratificado por todos los países firmantes con la excepción de Estados Unidos, cuyo argumento para la no ratificación fue la pérdida de competitividad en un mercado frente a los países en desarrollo, especialmente en China, India y Brasil., Por otra parte los países europeos y Japón cumplieron con el Protocolo e hicieron importantes esfuerzos para morigerar sus emisiones de GEI, el Protocolo fue interesante, se admite al mismo como una interesante experiencia, pero que sin ningún tipo de dudas, el Protocolo estuvo lejos de solucionar el problema del cambio climático.

Como antecedente válido, se recordará la cumbre de Copenhague de 2009²⁶, durante la cual no se logró acuerdo vinculante alguno, dejando por tanto un cierto sin sabor, pero al mismo tiempo, marcó el inicio del desafío de gobernanza a nivel global.

Dos años después, en el año 2011 los países se comprometieron a que en el 2015 existiría un acuerdo que comenzaría a funcionar cinco años más tarde, para que, desde un plazo cierto, concreto, todos los países puedan sujetarse a

²⁵ <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>. (consultado el 13/11/2020)

²⁶ <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/copenhagen-climate-change-conference-december-2009/copenhagen-climate-change-conference-december-2009>.(consultado el 13/11/2020)

sus disposiciones, de manera previsible y en un todo armonioso con sus diversas normativas y formas tecnológicas y económicas de producción.

El Acuerdo de París fue ratificado por 195 países, Argentina lo aprueba en el año 2016, a través de la ley 27.270²⁷, entra en vigor el 5 de octubre del mismo año, por primera vez todos los países tiene una causa común, con el fin de combatir el cambio climático, adaptarse a sus efectos y de apoyar a los países en desarrollo a que también lo hagan²⁸.

El art. 2° del acuerdo establece la meta global de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero con el fin de mantener el aumento de la temperatura promedio mundial por debajo de 2 °C por encima de los niveles preindustriales y continuarlos esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C.

Durante esta misma Conferencia de partes, se le encomendó al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático²⁹ (en adelante, IPCC) a que elabore un informe especial sobre los impactos esperados de un calentamiento global de 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales y las sendas de emisiones correspondientes a ese aumento, es dable recordar que si se lograra el mantenimiento, ni hablar de la reducción, de la temperatura se reducirían considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático.

El Informe Especial del IPCC sobre 1,5 °C se presentó durante el año 2018. En el mismo se destaca que el calentamiento inducido por la actividad antrópica se alcanzó en 2017 aproximadamente 1 °C por encima de los niveles preindustriales, aumentando en promedio un 0,2 °C por década. Asimismo, se señala que, para limitar el calentamiento global a 1,5 °C, se necesitarían acciones rápidas, de gran alcance, algo netamente orientado a la transformación de nuestra matriz productiva.

En esta línea de ideas el informe del IPCC asegura que son indispensables medidas de mitigación para limitar el calentamiento a 1,5 °C en conjunto con un desarrollo sostenible.

Resulta interesante aclarar que la Convención hace una distinción entre los países, al igual que en Kioto, en donde, por un lado, están los países más desarrollados y por el otro, aquellos que están en vías de desarrollo, esta división tiene un significado, aunque con los años eso fue cambiando, y se relaciona con la actividad productiva y la cantidad de emisiones de los países, cuando se hace mención al cambio, esto se vincula a que cada vez más países en vías de desarrollo se posicionaban en puestos de vanguardia en cantidad de emisiones, siendo un promedio de seis de cada diez, esto genera un cambio de escenario, un nuevo marco de discusión política, en donde los países desarrollados, comien-

²⁷ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=265554> (consultado el 13/11/2020).

²⁸ PODRECCA, Paola, en DEVIA, Leila, KROM, Beatriz y NONNA, Silvia, *Manual de recursos naturales y derecho ambiental*, Buenos Aires, Estudio, 2019, p. 618.

²⁹ https://archive.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml (consultado el 8/8/2020).

zan a exigir también mayores responsabilidades o simplemente equidad en el sistema para con los países en vías de desarrollo.

En el mes de diciembre de 2019 se llevó a cabo la vigesimoquinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP25), con avances significativos de parte del sector privado y los gobiernos regionales y locales, pero sin un consenso en cuanto a los compromisos nacionales de reducción de las emisiones de carbono.

2.3. Vida legislativa del cambio climático en el Congreso

El 17 de julio de 2019, en Sesión Ordinaria, comenzó el fin del camino formal del proceso de la sanción de la, que hoy conocemos como la ley 27.520. El presidente de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable el Senador Solanas, en su exposición como miembro informante de presentación del proyecto, comenzaba diciendo que “...el proyecto que estamos presentando toma uno de los temas más importantes que hoy amenazan el desarrollo de la vida humana en el planeta. Me refiero al cambio climático, acompañado con mal desarrollo”, pero el camino comenzó con mucho tiempo de anterioridad.

Conforme los registros del Honorable Congreso de la Nación, desde el año 1992 se han presentado diversos tipos de proyectos con respecto al cambio climático, antes de dicho año, en el periodo comprendido entre 1983 y 1989, existen registros de algún que otro expediente iniciado con relación al clima, pero no sobre la temática exclusiva de estudio, por lo que se pueden encontrar proyectos sobre situaciones climáticas excepcionales o extraordinarias, como aludes, aridez del suelo, sequías o desbordes de ríos, crecidas, o destrozos por temporales o mismo lluvias desproporcionadas.

Los primeros proyectos presentados en 1992 sobre cambio climático son abordados de manera tímida, versaban sobre preguntas de diputados, a través de pedidos de informes, al respecto de la postura de la Argentina como Estado en la Conferencia de Rio 92.

En 1994 otro proyecto de resolución aprobado desde la Cámara de Diputados declaraba de interés el cumplimiento de la reducción de emanaciones de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero del convenio firmado en las Naciones Unidas sobre Cambio Climático³⁰.

En 1998 se presenta en la Cámara de Diputados por primera vez un proyecto de ley, cuyo fin era el de establecer, a través de un programa nacional, por medio de la articulación entre la Secretaría de Ambiente y el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, un control sobre la contaminación de compuestos volátiles en la construcción de viviendas sociales, dentro de sus ob-

³⁰ Expediente en Diputados 0071-D-94, autor Orgaz, Carlos Alfredo (UCR - M. C.) <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/buscador9990.html>. Orgaz: Período 112, Sesiones Ordinaria, 11/5/1994 (consultado el 8/8/2020).

jetivos el proyecto establecía la pauta de transmisión de experiencias, y conocimiento sobre la aplicación de dichos materiales de construcción de compuestos volátiles a países partes de la Convención de Cambio climático, con el fin de reducir su uso y aplicación³¹.

En el período comprendido entre 1990 y 1998, se aprobaron tres proyectos de ley, los tres habían sido enviados por el Poder Ejecutivo, y ellos fueron en el año 1993 la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático, adoptada en Nueva York en 1992, en el 1996 se aprueba la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación, y posteriormente en el año 1998 se presentó el Protocolo de Kioto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada en Kioto, Japón en diciembre de 1997, la misma fue aprobada en el año 2001.

Desde el año 1999 a la fecha se presentaron más de 280 proyectos relacionados con el cambio climático, de los cuales 69 fueron proyectos de ley, y solo 7 de ellos fueron presentados bajo la forma de Presupuestos Mínimos.

Los Proyectos de Ley que se presentan en el Congreso, que por lo general revisten una iniciativa privada de algún representante del pueblo, y estos mismo requieren por lo general del impulso social, requieren de la participación de la sociedad, y esto es algo de que en muy pocas ocasiones se ha visto en las esferas del Congreso. Esto puede llegar a generar un determinado consenso, un interés que genere la aparición de un concepto que existe en el Congreso, que es lo que se denomina voluntad política, consenso político.

Un proyecto de ley suele tener un camino a seguir hasta su aprobación, como primer punto podríamos decir que un proyecto tiene que lograr estar en la agenda de una comisión de estudio dentro del Congreso, esto significa que una comisión o determinado representante político o partido político, adopte como propio una determinada temática, que esto despierte intereses políticos y genere ese consenso necesario para que, conforme a nuestro sistema, pase de una Cámara a otra.

Ahora bien, muchísimos proyectos ni siquiera llegan a tener esa posibilidad de ser incluidos en la agenda de estudios, más allá de cuenten con relativos apoyos externos e internos, por lo que pierden el estado parlamentario constantemente cientos y cientos de expedientes.

2.4. Contexto de sanción de la ley 27.520. “*Hic et nunc*”³²

Esta ley en particular contaba con un fuerte consenso social, pero que se fue generalizando a medida que iban pasando los días, los meses y aquellos interesados, por lo general los más jóvenes se iban organizando.

³¹ Expediente en Diputados 4213-D-98, autor Polino, Héctor (Frepasso - M. C.). <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/buscador9990.html>. Polino: Período 116, Sesiones Ordinaria, septiembre 1998 (consultado el 8/8/2020).

³² *Hic et nunc*. Enciclopedia Jurídica. Locución latina: “aquí y ahora”. Se utiliza para señalar circunstancias de lugar y tiempo.

Entonces, ¿qué paso? El principio de equidad intergeneracional conforme a la ley 25.675, en su art. 4º, dispone que “los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras”, este principio repite con otros términos el precepto constitucional de nuestro art. 41, que determina y establece que el ambiente debe ser apto para que las actividad productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer a las generaciones futuras.

Mientras cursaba el mes de agosto del año 2018 comenzaron, las huelgas por el cambio climático, también nombradas “Viernes por el Futuro” (“Fridays For Future”³³), las que convocaban amiles estudiantes, 70 mil en Bruselas, Bélgica; 10 mil en La Haya, Holanda, 20 mil en Berlín, Alemania. A comienzos del 2019 en la Argentina, de a poco jóvenes de entre 15 a 19 años, cautivados por las marchas masivas y los discursos de Greta Thunberg³⁴, la joven sueca de 16 años que dirigía las protestas, comenzó a organizarse en nuestras tierras.

Esos jóvenes que, en muchos viernes del año 2019, fueron organizándose y siendo cada día más y más, le fueron entregando, en cada una de esas marchas, a las autoridades del Congreso de la Nación y referentes políticos, diversos peticionarios, proyectos y notas con exigencias para que la Argentina cumpla con la normativa nacional e internacional, como por ejemplo, el cumplimiento de la ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos ante la expansión de la frontera agrícola, entre otras cuestiones.

Esos pequeños pasos que fueron dando estos jóvenes, dieron sus frutos. Como primer punto, la consagración de que el principio de equidad intergeneracional no podía esperar más, o sea su materialización, el fin no es entrar en esa eterna discusión sobre la obligación/derecho de las generaciones presentes, ni tampoco castigarlos por la omisión o inacción del conglomerado social en su conjunto o a sus gobernantes, sino que el concepto de equidad intergeneracional, se vinculó con la empatía, y llegó un mensaje de manera contundente a una generación sensible, con información por doquier, con la necesidad de aprender y al mismo tiempo enseñar, por lo que y en palabras del Dr. Lorenzetti, “El sujeto se concibe contextualizado y limitado por el deber ‘natural’ de ser solidario con los demás, aún respecto de quienes no han nacido”³⁵, y en dicha línea de ideas sobre los no nacidos, se amplía el concepto a niños, niñas y adolescentes.

Otra victoria y quizás la más significativa fue lograr la inclusión en los temarios del Honorable Congreso de la Nación, o sea lograr la inclusión sobre la discusión del eje temático, cambio climático, en las pertinentes comisiones de estudio.

³³ <https://www.fridaysforfuture.org/> (consultado el 8/8/2020).

³⁴ Greta Ernman Thunberg, activista ambiental, sueca.

³⁵ LORENZETTI, Ricardo Luis, *Teoría del derecho ambiental*, Buenos Aires, La Ley, 2008, p. 52.

El estudio comenzó en ambas Cámaras, la práctica del Congreso suele presentarlo como un inconveniente, esto se debe a que, no hay, ni existe norma en el Reglamento Interno, sobre que sucede si en una Cámara se toma la iniciativa sobre el estudio de una discusión temática o lo hace en otra, esto se debe a la independencia de las Cámaras, pero la costumbre indica que los proyectos de ley una vez sancionados ante estas circunstancias suelen frenarse, dado la colisión del mismo, o que el tema de estudio ya fue aprobado por la pertinente, o sea por cuestiones de ego, o por el motivo que sea y que las circunstancias lo justifiquen o no.

En la Comisión de Recursos Naturales del Senado de la Nación, comisión cabecera de estudio, dentro del temario había dos proyectos relevantes de la temática en cuestión, un proyecto de resolución en donde se buscaba declarar a la Argentina en Emergencia Climática y un proyecto de ley la actual ley vigente 27.520.

En dichas reuniones y luego de varias audiencias, se logró algo de lo que parecía imposible, en consonancia del tratamiento del proyecto de ley de presupuestos mínimos para la mitigación del cambio climático, la comisión, que llevaba años sin reunir el quorum de funcionamiento, aprobó el proyecto de ley y la Declaración que luego se trató en el recinto del Senado, convirtiendo a la Argentina en el primer país de América Latina en Declarar la Emergencia Climática y Ecológica³⁶ y el cuarto a nivel mundial, incorporándose al listado de Irlanda, Canadá y Francia. En Estados Unidos, la emergencia fue declarada en 18 ciudades, entre ellas Nueva York y San Francisco, lo mismo que en 17 ciudades de Australia, o en Cataluña, España, Nápoles, Milán y La Toscana en Italia, así como otras ciudades de Alemania, Suiza, Holanda, Bélgica y Austria.

Vale la mención dado que el proyecto nació como iniciativa del grupo de jóvenes que se juntaban los viernes en la plaza de los Dos Congresos, en consonancia a la movilización mundial que consagraban a tantos jóvenes en las plazas de las principales capitales del mundo.

La declaración no requiere ser aprobada por ambas Cámaras, un proyecto de Declaración puede ser iniciado en una o en otra Cámara, en este caso, la misma reviste carácter simbólico, pero de gran importancia dado que en ella radica la voluntad del Senado de la Nación³⁷, cuerpo que representa a las provincias. Pero dicha Declaración solicitaba al Poder Ejecutivo a “tomar las medidas necesarias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del país, a fin de evitar las peores consecuencias del calentamiento global y el cambio

³⁶ <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1745.19/S/PD> (consultado el 8/8/2020).

³⁷ Proyectos de declaración Art. 131.— Se presentará en forma de proyecto de declaración toda proposición destinada a refirmar las atribuciones constitucionales del Senado o a expresar una opinión del cuerpo. Todo proyecto de declaración que se refiera a logros de técnicos, investigadores o científicos argentinos, contendrá una minuta de la investigación, estudio, invención o descubrimiento producido por el evento.

climático, cumpliendo con el Acuerdo de París y el último informe de Naciones Unidas, Calentamiento Global de 1,5 °C”.

Una vez aprobada por el Senado por unanimidad (48 votos) la Ley de Presupuestos Mínimos para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climática, sí requiere que la Cámara de Diputados la apruebe.

Dentro de la Cámara de Diputados, a la sanción que había sido aprobada por unanimidad del Senado, se le sumaba otro proyecto de ley que buscaba declarar la Emergencia Climática en todo el territorio nacional hasta el año 2030³⁸. Esto significó un inconveniente al inicio del estudio de la temática en la comisión, dado que las aguas estaban divididas entre aprobar el proyecto que buscaba declarar la emergencia climática en todo el país, y el proyecto que provenía en revisión de la Cámara de Senadores, esto no fue sencillo, pero la sensatez o la oportunidad política hizo que el proyecto de presupuestos mínimos contenga el aval de la mayoría de los partidos políticos que integraba la comisión y eso se ratificó en la sesión del mes de noviembre del 2019 donde se aprobó el proyecto que hoy conocemos como la ley 27.520.

La cuestión ambiental y, por ende, la climática han sido históricamente relegadas a un segundo plano, en nuestro país se han priorizado numerosas cuestiones sociales, económicas y políticas, que nadie niega como prioridades, pero en esta escalada la cuestión ambiental esta ganando cada día más terreno, y es ahí en donde la juventud logro ponerse como eje, como guía, como referente en una batalla, donde se demostró que no hay responsabilidades que se posterguen hacia el futuro, y que el presente no es ajeno, y si se busca un futuro es inevitable que de manera directa se participe de manera activa en el presente.

La ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global es bienvenida y se está a la espera de buenos resultados a medida que comience a dar sus primeros pasos, como ya lo hemos manifestado en el presente texto el cambio climático constituye una de las grandes amenazas que enfrenta la comunidad internacional en su conjunto, es compleja, motivo por el cual el esfuerzo para enfrentar las consecuencias actuales y futuras de este fenómeno, debe ser diseñado e implementado conjuntamente, sin distinción a todos nos involucra.

3. CAMBIO CLIMÁTICO EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha sido una jurisdicción pionera en temas ambientales, no siendo excepción en la temática en cuestión. Ya en el año 2009, la Agencia de Protección Ambiental, entidad autárquica en el ámbito de la Secretaría de Ambiente, lanzó el “Plan de Acción de Cambio Climático

³⁸ <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=2708-D-2019&tipo=LEY> (consultado el 8/8/2020).

2010-2030” (PACC de 2009) a fin de desarrollar una estrategia de mitigación y adaptación a los efectos adversos del cambio climático para ese período.

Posteriormente en el 2011, sancionó una norma específica, ley 3871 de Cambio Climático, con la finalidad de establecer instrumentos y estrategias que mitiguen dicho impacto y, consecuentemente, disminuir la vulnerabilidad humana, y fomentar la protección de los ecosistemas naturales.

Es importante destacar, que dicho organismo, mediante la resolución 181/APRA/2017 (derogada por la resolución 81/APRA/2020³⁹), creó la Gerencia de Cambio Climático, la cual dentro de sus funciones principales tiene las de: “Promover la adaptación y mitigación al cambio climático en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en coordinación con las áreas competentes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Definir metas y planes en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, acorde con la política ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Coordinar y promover acciones en cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales asumidos por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de cambio climático; Elaborar, actualizar periódicamente y dar seguimiento al Plan de Acción contra el Cambio Climático y al Inventario de GEI, articulando con organismos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, empresas e instituciones proveedoras de información; Desarrollar planes de comunicación específicos para sectores y actores clave y actividades de concientización y participación ciudadana para la mitigación y adaptación al cambio climático”.

Por último, a fines de 2017, la Ciudad se adhirió al compromiso de ser zona carbono neutral para el año 2050, ello en el marco de la iniciativa impulsada por el Grupo de Liderazgo Climático (C40), que nuclea a las principales ciudades del mundo que buscan reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, a fin de alcanzar los objetivos establecidos en el Acuerdo de París.

A continuación, desarrollaremos el marco normativo vigente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en adaptación y cambio climático, y las implicancias de la ley 27.520 en dicha regulación.

*3.1 Ley 3.871 de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático*⁴⁰

Como se expuso anteriormente, en octubre de 2011, se sancionó la ley 3871 de adaptación y mitigación al cambio climático, reglamentada por el decreto 39/2014.

La ley tiene por objeto establecer las acciones, instrumentos y estrategias adecuadas para mitigar el cambio climático en la Ciudad de Buenos Aires, para

³⁹ Resolución 81/APRA/2020. Publicación BOCBA nro. 5815 del 6/3/2020.

⁴⁰ Ley 3871. Sanción: 1/9/2011. Promulgación de hecho: 28/9/2011. Publicación: BOCBA nro. 3780 del 31/10/2011. Reglamentación: decreto 39/2014, BOCBA nro. 4327 del 28/1/2014.

reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios (art. 1º).

Definiciones:

Se incluyen en su art. 2º una serie de definiciones, entre otras:

— Calentamiento global: aumento de la temperatura promedio de la atmósfera producido por un incremento de la concentración de gases de efecto invernadero.

— Cambio climático: cambio del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad climática natural observada durante períodos de tiempo comparables.

— Gases de Efecto Invernadero (GEL): gases integrantes de la atmósfera, de origen natural y antropogénico, que absorben y emiten radiación de determinadas longitudes de ondas del espectro de radiación infrarroja emitido por la superficie de la Tierra, la atmósfera y las nubes.

— Acciones de adaptación: las políticas, estrategias, programas, y proyectos que puedan prevenir, atenuar o minimizar los daños o impactos asociados al cambio climático y explorar y aprovechar las nuevas oportunidades de los eventos climáticos.

— Mitigación: intervención antropogénica para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero.

— Variabilidad climática: variaciones en el estado medio y otros datos estadísticos del clima en todas las escalas temporales y espaciales, más allá de fenómenos meteorológicos determinados, debido a procesos internos naturales dentro del sistema climático.

— Vulnerabilidad al cambio climático: sensibilidad o susceptibilidad del medio físico, de los sistemas naturales y de los diversos grupos sociales a sufrir modificaciones negativas que puedan producirse por los efectos del cambio climático, incluida la variabilidad climática y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad está en función del carácter, magnitud y velocidad de la variación climática al que se encuentra expuesto un sistema natural o humano, su sensibilidad y su capacidad de adaptación.

Principios:

En este sentido, la ley establece que el Poder Ejecutivo deberá regirse por 3 principios a la hora de elaborar cualquier política pública que se lleve a cabo sobre este tema, a saber: “Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas, Transversalidad del Cambio Climático en las políticas de Estado y Priori-

dad”. De su lectura, surge que los mismos son compartidos por la ley 27.520, ello en razón de que ambas normativas se nutren de convenciones y principios internacionales.

Acciones:

Dentro de las acciones que deberá realizar, podemos nombrar. “Informe anual respecto de las acciones realizadas y resultados de las evaluaciones para cumplimentar la presente Ley, el que será remitido a la Legislatura de la Ciudad para su conocimiento; Planes de comunicación específicos para sectores y actores claves, y creación de redes que faciliten el intercambio de información y experiencias; Orientación en la elaboración de proyectos, tanto públicos como privados y en la presentación de solicitudes en organismos nacionales e internacionales, y otros aspectos relacionados con la ejecución de los mismos”.

Cabe destacar, que el Ministerio de Gobierno “coordinará y articulará las acciones y estrategias para el cumplimiento de la presente Ley N° 3.871, con la Nación y las provincias”⁴¹.

Proyectos en marcha:

Con base en las funciones asignadas, es que la APRA ha desarrollado diferentes proyectos, tales como validación de vehículos híbridos-eléctricos (resolución 150/APRA/19⁴²), Programa de Ecosellos (resolución 170/APRA/19⁴³) o la conformación del Consejo Asesor Externo del Plan de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (resolución 300/APRA/18⁴⁴).

Herramientas:

En cuanto a las herramientas que dispone la norma para alcanzar el cumplimiento del objeto, se encuentra en primera medida el Plan de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, el mismo debe ser elaborado, actualizado (en un periodo no mayor de 5 años) y coordinado por la Autoridad de Aplicación. Es importante, la influencia que tendrá este Plan a la hora de proyectar las diversas políticas públicas que se quieran desarrollar, o la reevaluación de los planes actuales.

Asimismo, en su art. 17, dispone el contenido mínimo del mencionado Plan. Se deberán identificar los puntos vulnerables y los sectores responsables de las emisiones de gases de efecto invernadero, establecer una línea base, fortalecimiento de los sistemas de monitoreo, entre otros. Cada una de estas acciones y medidas deberán ser impulsadas en los distintos sectores y sistemas (art. 18).

⁴¹ Art. 4° del decreto 39/2014.

⁴² Resolución 150/APRA/2019. BOCBA nro. 5624, 24/5/2019. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/469447> (consultado el 8/8/2020).

⁴³ Resolución 170/APRA/2019. BOCBA nro. 5635, 10/6/2019. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/209546/20190612> (consultado el 8/8/2020).

⁴⁴ Resolución 300/APRA/2018. BOCBA nro. 5439, 21/8/2018. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/428042> (consultado el 8/8/2020).

Otra de las herramientas que prevé la norma, la cual a nuestro entender es de suma importancia a la hora de alentar al sector privado a modificar sus sistemas de producción a mecanismos sustentables, son los incentivos económicos, en su art. 20, se dispone que se podrán desarrollar “medidas e incentivos económicos y financieros adecuados a los particulares que realicen acciones concretas de adaptación y mitigación al Cambio Climático. Se deberá dar prioridad a las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) radicadas en la ciudad”.

Respecto de la participación ciudadana, la Autoridad de Aplicación será la encargada de “constituir un proceso participativo entre todos los involucrados y actores interesados, que conduzca a la definición de las mejores opciones de adaptación y mitigación al Cambio Climático para integrarlas en la gestión de los distintos sectores y sistemas”. En este sentido, mediante el Anexo IV de la resolución 105/APRA/2015⁴⁵ se aprobó dicho procedimiento (audiencia o consulta pública).

Autoridad de aplicación:

La ley de CABA dispone que la Autoridad de Aplicación sea “la máxima autoridad ambiental de la Ciudad de Buenos Aires”, consecuentemente y con base en los decretos 138/2008 y 39/2014, la Agencia de Protección Ambiental (APRA) fue el organismo designado para tal fin. Sin embargo, recientemente a través del decreto 122/2020⁴⁶ se ha modificado, y la actual autoridad de aplicación es la Secretaría de Ambiente.

Por su parte, en el art. 11 manda a la Autoridad de Aplicación a convocar un “Consejo Asesor Externo”, de carácter consultivo y honorario, a fin de asistir y asesorar en la elaboración del Plan de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. Deberá estar integrado por reconocidos académicos y representantes de ONG con antecedentes acreditados en estas temáticas. Sus funciones se encuentran en el Anexo II de la resolución antedicha.

Las recomendaciones o propuestas emanadas del Consejo Asesor, si bien son de carácter consultivo, su consideración es obligatoria para la autoridad de aplicación, ya que debe exponer de qué manera las ha incluido, o desestimado.

Finalmente, y a fin de garantizar una articulación entre las distintas áreas de gobierno, la autoridad de aplicación debe convocar y presidir un “Equipo Interministerial” (un [1] representante titular y un [1] 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). Con base en el decreto 122/2020, se ha cambiado la denominación a “Gabinete de Cambio Climático”, ello en concordancia con la ley de presupuestos mínimos.

⁴⁵ Sustituida por la resolución 300/APRA/2018. BOCBA nro. 5439, 21/8/2018, *idem*.

⁴⁶ Decreto 122/20, BOCBA nro. 5813 del 4/3/2020, *idem*.

3.2 *Plan de Acción frente al Cambio Climático 2020*

Mediante la resolución 105/APRA/2014, se le encomendó a la Gerencia Operativa de Cambio Climático y Energía Sustentable de la Agencia de Protección Ambiental a elaborar y actualizar el Plan de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PACC de 2009), con los alcances establecidos en el Anexo III.

Posteriormente, en diciembre de 2015 se publicó el Plan de Acción frente al Cambio Climático (PACC 2020)⁴⁷ de la Ciudad, donde se establecieron las nuevas estrategias, medidas, políticas y metas para periodo 2016-2020.

Para tal fin se realizó un relevamiento de los usos y consumos de los recursos por parte de la ciudadanía, y se identificaron 4 ejes en donde se efectuarían diferentes acciones, a saber: Residuos, Movilidad, Energía y Arbolado Urbano.

Para lo cual es necesario profundizar el modelo de gestión integral de residuos (“Basura Cero”), alcanzar una movilidad sustentable, aumentar los espacios verdes y regenerar la biodiversidad nativa. Estas acciones deberán ser acompañadas por una participación ciudadana activa, a los fines de lograr que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sea una “Ciudad Verde”.

3.3. *Interacción del marco normativo de los presupuestos mínimos con el local - ley 27.520 y ley 3871*

Respecto de la interacción que se suscita entre la ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, y la ley 3871 del ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, podemos decir que las mismas se hayan en consonancia, ya que utilizan las mismas herramientas de fondo, por ende, no requieren de una modificación en los procedimientos administrativos ya establecidos.

Sin embargo, a continuación, realizaremos un detalle de las obligaciones que establece la ley de presupuestos mínimos, de cumplimiento obligatorio, en cabeza de las autoridades locales, que requerirán de recursos económicos y humanos.

Es menester señalar aquí, que la norma de ppm no prevé de forma específica de qué forma suministrará tales recursos a las diferentes jurisdicciones, ya que en su artículo 29 dispone: “El Presupuesto de la Administración Pública Nacional de cada año incorporará el crédito presupuestario necesario para el cumplimiento de la presente ley”, lo que resulta sumamente vago.

Los presupuestos mínimos disponen que la Autoridad Competente tiene las siguientes obligaciones:

- Nutrir de información al Sistema Nacional de Información.
- Junto con el Gabinete Nacional de Cambio Climático, a través del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, establecer me-

⁴⁷ http://cdn2.buenosaires.gov.ar/espaciopublico/apra/pacc_2020.pdf (consultado el 8/8/2020).

didadas y acciones concretas de mitigación. En el art. 24, se especifican los ejes que se deberán tener en cuenta para dichas medidas.

— 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 (art. 25).

— Realizar acciones en el ámbito de su jurisdicción para garantizar la difusión y comunicación de la información que obre en su poder.

— En razón de lo dispuesto en el art. 27, obligación del Poder Ejecutivo de presentar un informe anual, indirectamente se deberá recabar la información requerida por cada jurisdicción.

En este orden de ideas, se puede concluir que la eficacia de la norma de ppmm recae netamente en una articulación integral de las diferentes jurisdicciones con el Estado Nacional, ya que las mismas deben suministrar de forma continua los diferentes datos requeridos, a través de un Sistema Nacional de Información, a fin de poder analizarlos y en consecuencia tomar las medidas necesarias para combatir el cambio climático.

Tal implementación, implica grandes erogaciones de dinero, los cuales la norma no indica si serán suplidos de manera local o nacional. Atento a ello, no se brindan las herramientas económicas necesarias para la implementación de las obligaciones, elemento central para lograr el cumplimiento de la norma.

Esta problemática no es una novedad, a lo largo de los años se han promulgado diferentes leyes de presupuestos mínimos, las cuales tiene un común denominador a la hora de implementarlas, y es la falta de recursos de las jurisdicciones para poder aplicarlas, es una queja continua que hasta la fecha no ha sido escuchada. Habrá que esperar la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Nacional para determinar si la ley 27.520 tiene el mismo destino que sus antecesoras.

CONCLUSIONES

La urbanización desordenada, la quema de combustibles fósiles, la generación de residuos sólidos urbanos, la expansión descontrolada de la agricultura y la deforestación, entre otras actividades, contribuyen a la acumulación de gases de efectos invernadero en la atmósfera y su consecuente proliferación que causa el cambio en los patrones del clima poniendo en jaque a los ecosistemas de todo el Mundo.

Enfrentar este desafío requiere, sin dudas, de políticas públicas concretas que se combinen en distintos ámbitos y niveles de gobierno, requiere de cooperación, de medidas urgentes para garantizar la calidad del ambiente a nivel

global, como así también el involucramiento de la sociedad, y todo se refleja en cambios culturales, sociales y económicos.

A nivel federal, en Argentina, la ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global establece principios fundamentales en línea con la política internacional y constituye un gran aporte para garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y mitigación. Se basa en el federalismo de concertación contemplando la coordinación interjurisdiccional fortaleciendo la participación del Consejo Federal de Medio Ambiente.

Esta ley, en lo particular y durante su discusión legislativa, ya contaba con un fuerte consenso social, que se fue generalizando a medida que iban pasando los días, los meses y aquellos interesados, por lo general los más jóvenes se iban organizando. Se sucedieron una serie de acontecimientos que fueron apurando su tratamiento, se fue consolidando el principio de equidad intergeneracional, y pequeños y a la vez seguros pasos que fueron dando notoriamente algunos jóvenes, dieron sus frutos.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha sido una jurisdicción pionera en temas ambientales, no siendo excepción en la temática en cuestión. En 2009 la Agencia de Protección Ambiental lanzó el “Plan de Acción de Cambio Climático 2010-2030”, y en 2011, años antes de la sanción de la ley de presupuestos mínimos, se dictó la ley 3871 de Cambio Climático con la finalidad de establecer instrumentos y estrategias que mitiguen dicho impacto, y consecuentemente, disminuir la vulnerabilidad humana, y fomentar la protección de los ecosistemas naturales. Y en 2015 se publicó el Plan de Acción frente al Cambio Climático (PACC 2020) de la Ciudad, donde se establecieron las nuevas estrategias, medidas, políticas y metas para periodo 2016-2020.

La Ley de Cambio Climático para la CABA tiene por objeto establecer las acciones, instrumentos y estrategias adecuadas para mitigar el cambio climático en la Ciudad de Buenos Aires, para reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios.

La ley de presupuestos mínimos y la ley de CABA coinciden en objetivos y principios y consagran las mismas herramientas de fondo. Valga tener en cuenta que la eficacia de la norma de ppmmm recae netamente en una articulación integral de las diferentes jurisdicciones con el Estado Nacional, ya que las mismas deben suministrar de forma continua los diferentes datos requeridos, a través de un Sistema Nacional de Información, a fin de poder analizarlos y en consecuencia tomar las medidas necesarias para combatir el cambio climático.

El tema merece un conjunto y apurado paso hacia el logro de los objetivos comunes previstos.

BIBLIOGRAFÍA

- CAMILLONI, Inés y BARROS, Vicente, *La Argentina y el cambio climático “de la física a la Política”*, Buenos Aires, Eudeba, 2016.
- DEVIA, Leila, KROM, Beatriz y NONNA, Silvia, *Manual de recursos naturales y derecho ambiental*, Buenos Aires, Estudio, 2019.
- LORENZETTI, Ricardo, *Teoría del derecho ambiental*, Buenos Aires, La Ley, 2008.

Recepción: 16/6/2020

Aceptación: 3/8/2020