



Edición Nº 2. Diciembre 2022

GOBERNANZA RELATIVA A LA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL EN LA LEY DE PRESUPUESTOS NIMOS 27.520 EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Gustavo González Acosta
Pascual Rubén Sorbara
Leandro Martín Landó

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. OBJETIVOS DE GOBERNANZA ESTABLECIDOS EN LA LEY 27.520. III. PRINCIPIOS DE POLITICA PUBLICA EN MATERIA DE ADAPTACION Y MITIGACION AL CAMBIO CLIMATICO. IV. AUTORIDAD DE APLICACIÓN. V. GABINETE NACIONAL DE CAMBIO CLIMATICO Y CONSEJO ASESOR. VI. OBLIGATORIEDAD DE APLICACIÓN. VII. PLAN NACIONAL DE ADAPTACION Y MITIGACION AL CAMBIO CLIMATICO. IX. PLANES DE EMERGENCIA. X. MEDIDAS Y ACCIONES MINIMAS DE ADAPTACION. XI. MEDIDAS Y ACCIONES MINIMAS DE MITIGACION. XII. PARTICIPACION E INFORMACION. XIII. INFORMACION AMBIENTAL. XIV. COORDINACION INTERJURISDICCIONAL. CONCLUSION

PALABRAS CLAVE: GOBERNANZA-CAMBIO CLIMATICO-ADAPTACION-MITIGACION

RESUMEN:

En la República Argentina la sanción de la Ley 27.520 (Boletín Oficial: 17/08/ 202), denominada Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, implica un nuevo enfoque de gobernanza ambiental cuya finalidad tiende a la implementación de acciones hacia soluciones ambientales integradas, la cual prevé distintos instrumentos y estrategias de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en todo el territorio nacional. El estudio realizado permitió identificar un espectro de significados sobre gobernanza de mitigación y adaptación al cambio climático, que van desde una definición centrada en el Estado; hasta una perspectiva policéntrica, con foco en otros actores del sistema. Con una amplia gama de variaciones entre estas posiciones dominantes. A nivel nacional se pretende proveer una dirección política unificada que deberán ser complementadas a nivel provincial, de la ciudad autónoma de

Buenos Aires. Por otra parte surge la necesidad de implementación de una gobernanza más multidisciplinaria, básicamente que envuelve el estado, la sociedad civil y el sector privado; sin embargo, hay importantes diferencias en los roles atribuidos a cada uno de estos actores. Lo distintivo de esta perspectiva es mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que la administración pública para alcanzar los objetivos de adaptación y mitigación contemplados en el Plan Nacional deberá promover otras metas en el campo económico, social y ecosistémico, integrando en su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas conductas además no se apegan a lógicas políticas.

I. INTRODUCCION

Whittingham Munévar (2010 p.2221) describe un espectro de significados sobre gobernanza que van desde una definición centrada en el Estado; hasta una perspectiva policéntrica, con foco en otros actores del sistema. Con una amplia gama de variaciones entre estas posiciones dominantes. Para esta autora:

“Desde la perspectiva centrada en el estado, gobernanza es definida como: el arte de liderazgo público, en el cual el actor principal es el estado. Por lo tanto, el régimen político, la gerencia pública, y la capacidad del gobierno son elementos críticos para la buena gobernanza. esta perspectiva enfatiza la necesidad de que existan mecanismos que dirijan, guíen a la sociedad, y adjudica este papel al estado en forma preferencial.; ver por ejemplo Pierre y Peters (2000), Domínguez y Lowenthal (1996), Peters y Savoie (1995). Guy Peters, uno de los representantes de la perspectiva centrada en el Estado, afirma que gobernanza implica proveer una dirección coherente a la sociedad y que ésta es una función del estado, independientemente de los cambios en las estructuras de gobierno promovidas por la descentralización y democratización. Peters sostiene que los estados-nación y sus gobiernos siguen teniendo un rol central, y posiblemente el dominante, en cuanto a definir las formas de gobernanza (Peters 2000).

La perspectiva policéntrica es más multidisciplinaria, hay definiciones desde disciplinas como la sociología, la antropología, la psicología social y la ciencia política que sostienen en general que la gobernanza es un concepto que se refiere básicamente a un proceso que envuelve el estado, la sociedad Civil y el sector privado; sin embargo, hay importantes diferencias en los roles atribuidos a cada uno de estos actores”.

Lo distintivo del concepto desde su origen ha sido mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos, para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no entraran en decadencia y alcanzaran sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas acciones además no se apegan a lógicas políticas. Describe, en consecuencia, el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados.

El análisis del término “gobernanza” puede servir de base para generar un marco conceptual relativo a las transformaciones del Estado en la actualidad.

Respecto al cambio climático global, también se requiere de una gobernanza sobre todo relativo a la adaptación y mitigación del mismo.

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el impacto que las amenazas climáticas, como sequías, inundaciones, ciclones, la subida del nivel del mar o las temperaturas extremas, ejercen sobre el desarrollo socioeconómico de una sociedad es enorme. Nos encontramos en un momento de cambio en la frecuencia, magnitud y duración de los fenómenos climáticos adversos. Por otra parte, ya está plenamente aceptada la idea de que las iniciativas orientadas a hacer frente a las condiciones climáticas que perjudican el desarrollo humano deben enmarcarse

en una visión de desarrollo a largo plazo (PNUD, 2010).

En la República Argentina la sanción de la Ley 27.520 (Boletín Oficial: 17/08/ 202), denominada Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, implica un nuevo enfoque de gobernanza ambiental cuya finalidad tiende a la implementación de acciones hacia soluciones ambientales integradas, la cual prevé distintos instrumentos y estrategias de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en todo el territorio nacional.

El presente trabajo tiene por plantear algunas reflexiones relativas a distintos mapas conceptuales relativos a la gobernanza en materia de cambio climático global a raíz de la sanción de la ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al cambio Climático Global surgidas de las conclusiones parciales del análisis de la Ley 27.520 en el marco del Proyecto de Investigación (PI 2019-2022) denominado: Objetivos de Desarrollo Sustentable y Cambio Climático. Derecho y Gestión en la Implementación de Políticas Públicas. En ejecución por las Cátedras de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de las Facultades de Derecho de la UNLZ, UBA, La Matanza y UNNE. Aprobado por la en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Nordeste.

II. OBJETIVOS DE GOBERNANZA ESTABLECIDOS EN LA LEY 27.520

Desde la perspectiva centrada en el Estado la Ley 27.520 contempla tres objetivos principales de gobernanza a saber:

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.

El objetivo del establecimiento de estrategias, implica, entendemos un conjunto de acciones que se deberán llevar a cabo para lograr un determinado fin, así como las políticas e instrumentos como formulación, implantación, evaluación y ejecución de decisiones interfuncionales. En este objetivo esas estrategias, medidas, etc. orientadas al estudio del impacto del cambio climático, a la vulnerabilidad y a las actividades de adaptación.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC¹) entiende por impactos: “Los efectos del cambio climático en los sistemas humanos y naturales. Los impactos pueden repercutir de forma beneficiosa o adversa en los medios de subsistencia, la salud y el bienestar, los ecosistemas y las especies, los servicios, las infraestructuras y los bienes económicos, sociales y culturales²”.

Los cinco Motivos de Preocupación (MdP), establecidos en el Tercer Informe de Evaluación del IPCC³, brindan un marco para resumir los principales impactos y riesgos respecto de los distintos sectores y regiones. Los motivos de preocupación ilustran las consecuencias del calentamiento global para las personas, las economías y los ecosistemas.

MdP 1 - Sistemas únicos y amenazados: sistemas ecológicos y humanos con alcances geográficos restringidos que están limitados por condiciones relacionadas con el clima y presentan un elevado endemismo u otras propiedades características. A modo de ejemplo, cabe citar los arrecifes de coral, el Ártico y sus pueblos indígenas, los glaciares y los puntos de biodiversidad críticos.

MdP 2 - Episodios meteorológicos extremos: riesgos o impactos para la salud humana, los medios de subsistencia, los bienes y los ecosistemas derivados de fenómenos meteorológicos extremos

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change, en sus siglas en inglés, en adelante, IPCC.

² IPCC (2019). Informe Especial sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza. Pág. 26. En: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf

³ IPCC (2019) Tercer Informe de Evaluación , pág. 13. En:

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf

como las olas de calor, las precipitaciones intensas, la sequía y los incendios forestales concurrentes y las inundaciones costeras.

MdP 3 - Distribución de los impactos: riesgos o impactos que afectan de manera desproporcionada a grupos concretos debido a una distribución desigual de los peligros del cambio climático o de la exposición o vulnerabilidad a esos peligros.

MdP 4 - Impactos totales a nivel global: perjuicios económicos globales, degradación y pérdida a nivel mundial de ecosistemas y biodiversidad.

MdP 5 - Episodios singulares a gran escala: cambios relativamente grandes, repentinos y, en algunos casos, irreversibles que afectan a los sistemas y están causados por el calentamiento global. A modo de ejemplo, cabe citar la desintegración de los mantos de hielo de Groenlandia y la Antártida.

Respecto a la vulnerabilidad, en la presente ley es entendida como: “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 es establecida 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”⁴.

b) Asistir y promover el desarrollo de estrategias de mitigación y reducción de gases de efecto invernadero en el país.

Este objetivo implica, la asistencia como servicio o atención, especialmente de modo eventual en el desempeño tareas específicas⁵ y la promoción como conjunto de actividades cuyo objetivo es dar a conocer algo⁶ aplicadas al desarrollo de estrategias mitigación como forma de intervención humana encaminada a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero.

Debemos expresar aquí que la norma define los gases de efecto invernadero (GEI) 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”⁷.

c) Reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante el Cambio Climático, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios.

Desde nuestro punto de vista, la adaptación es un proceso enfocado a reducir la vulnerabilidad humana, que a menudo implica fortalecer capacidades (de adaptación), en especial de aquellas personas en situación de riesgo (más vulnerables). En algunos casos, también supone reducir la exposición o sensibilidad a los impactos del cambio climático.

De hecho, la vulnerabilidad al cambio climático se ha definido como: “Nivel al que un sistema [natural o humano] es susceptible, o no es capaz de soportar, los efectos adversos 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, su sensibilidad, y su capacidad de adaptación”⁸

En el contexto aludido, los sistemas a los cuales nos estamos refiriendo incluyen los sistemas naturales. Dado que los ecosistemas y especies naturales no son homogéneos, los mismos pueden presentar diferentes grados de vulnerabilidad.

La importancia de la vulnerabilidad biofísica también puede reconocerse, por ejemplo en la subsistencia de muchas personas de escasos recursos depende directamente de los ecosistemas. Recalamos, no obstante lo antedicho que, la adaptación es más que reducir la vulnerabilidad; es

⁴ Conf. art. 3º de la Ley 27.520

⁵Conf. Diccionario de la Real Academia Española. En: <https://dle.rae.es/asistir>

⁶ Conf. diccionario de la Real Academia Española. En: <https://dle.rae.es/promoci%C3%B3n>

⁷ Conf. art. 3º de la Ley 27.520

⁸ IPCC, 2007: Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Annex I.

garantizar que las iniciativas de desarrollo no la aumenten involuntariamente.

Por su parte, Parry; “et al”, sostienen:

“Dado que la reducción de la vulnerabilidad es la base de la adaptación y de la mitigación, se requiere de un conocimiento detallado de quién es vulnerable y por qué. Esto implica analizar tanto la exposición actual a los impactos y estrés climáticos, así como analizar los modelos de impactos climáticos futuros. Con esta información se pueden diseñar e implementar estrategias de adaptación y mitigación adecuadas. El monitoreo y evaluación de la eficacia de las actividades y los productos, como asimismo poder compartir los conocimientos y lecciones aprendidas, también constituyen componentes esenciales del proceso de adaptación⁹”.

En relación a los beneficios del cambio climático, la creciente necesidad de una transición energética basada en la descarbonización y el uso de las energías renovables, deviene en el desarrollo de energías limpias y la eficiencia energética puede conllevar beneficios económicos para un país.

Además, desde hace mucho se sabe que el dióxido de carbono favorece el crecimiento de las plantas. El calentamiento está creando un planeta más verde con temporadas de cultivo más largas y con rendimientos crecientes en las cosechas.

Otros factores económicos a tener en cuenta como son la aceleración en la innovación y la producción, un aumento del conocimiento, desarrollo de tecnología más eficiente y un aumento de la productividad en los sectores económicos más tradicionales pueden provocar la creación de nuevos puestos de trabajo y con mejores salarios.

Los especialistas utilizan modelos matemáticos para cuantificar las ventajas adicionales para la salud humana, el medio ambiente, la economía y las tasas de enfermedades relacionadas que se lograrán con la caída de los niveles de emisiones contaminantes.

Debido a que la mala calidad del aire causa en el mundo alrededor de siete millones de víctimas al año, al examinar la emisión de gases de efecto invernadero y contaminantes del aire y los costos de reducción, en una serie de escenarios con diferentes objetivos de temperatura, los expertos aplicaron un valor monetario a los impactos en la salud y compararon los valores con los de los costos de mitigación.

Los resultados mostraron que las rentabilidades colaterales superarán el costo de las políticas para alcanzar el objetivo en todos los escenarios hipotéticos. Es más, en algunas de las estrategias de mitigación los cobeneficios medios duplicarían con holgura (2,4 veces) los costos promedio a nivel global.

Incluso, el esfuerzo extra en China e India para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y alcanzar los objetivos de París quedarían compensados tan solo por los beneficios colaterales en la salud. El saldo positivo en estos países sería muy grande porque se produciría un doble efecto: tienen grandes poblaciones y mucha contaminación.

Los modelos predictivos dejaron también en claro un dato alentador: de alcanzarse las metas fijadas, se podrían evitar entre 87 y 101 millones de muertes relacionadas a la contaminación entre 2020 y 2050.

El saldo entre los beneficios económicos de la mitigación del cambio climático vs. los costos de esa mitigación es una de las principales preocupaciones a la hora de establecer políticas ambientales. Por algo ese cálculo - erróneo a la luz de los nuevos datos- fue el que terminó de decidir a Donald Trump a sacar a EEUU del tratado suscripto en la capital francesa.

III. PRINCIPIOS DE POLITICA PUBLICA EN MATERIA DE ADAPTACION Y MITIGACION AL CAMBIO CLIMATICO

a) Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas: De acuerdo con este principio establecido en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (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.

⁹ Parry, M. L.; Canziani, O. F; Palutikof J.C.; P.J. Van der Linden, P.C. y Hanson, C.E. (2013). P. 976.

La norma prevé el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, implican, entendemos, que todos los Estados tiene la responsabilidad común en relación al cambio climático pero debemos diferencia esa responsabilidad según se trate de Estados desarrollados y en vías de desarrollo.

Sostiene Franza:

El concepto de responsabilidad común pero diferenciada es incorporado en todas las convenciones ambientales globales adoptadas desde los fines de 1980¹⁰, y refiriéndose al Convenio de Cambio Climático de 1992: "el instrumento ilustra la diferenciación, haciendo una distinción entre tres categorías de Estados: a) Los Estados parte desarrollados: deberían tener el liderazgo en combatir el cambio climático y los efectos adversos que surjan del mismo (art. 3°). Ellos dispondrán nuevos y adicionales recursos financieros para satisfacer los convenidos costos contraídos por los estados parte en desarrollo en cumplimiento e sus obligaciones (art. 4°). Ellos también asistirán a los Estados parte en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático, en satisfacer los costos y adaptación a aquellos efectos adversos (Art. 4°). La transferencia de la tecnología ambientalmente sana y el know how para los países en desarrollo (art. 4°)...b) Los países europeos que primeramente tuvieron regímenes comunistas son considerados como en proceso de transición y le son garantizadas algunas flexibilidades para mejorar su habilidad para tratar el cambio climático (art. 4°). c) Los países en desarrollo deberían recibir asistencia financiera y beneficios de la transferencia de tecnología. Ellos deberán disponer de mayor tiempo para hacer su comunicación inicial sobre las medidas que ellos han tomado para implementar la Convención¹¹.

b) Transversalidad del Cambio Climático en las políticas de Estado: 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.

Para Dalal-Clayton y Bass¹² la transversalización ambiental es un proceso de inclusión informada de la variable ambiental en las decisiones e instituciones que dirigen las políticas, regulaciones, planes, inversiones y acciones de desarrollo nacional, sectorial y local.

En México, por ejemplo, el SIAT es una herramienta, concebida como un sistema ad-hoc, mediante la cual se sistematizan los compromisos, acciones y metas vertidas en la Agenda de Transversalidad, concertados entre el sector ambiental y el resto de la Administración Pública Federal (APF) con el objetivo de dar seguimiento a los compromisos concertados y poner a disposición de los participantes en la Agenda y del público en general información referente a la coordinación interinstitucional¹³.

c) Prioridad: Las políticas de adaptación y mitigación deberán priorizar las necesidades de los grupos sociales en condiciones de mayor vulnerabilidad al Cambio Climático.

La prioridad como preferencia, implica considerar antes que otras, las necesidades como carencia o escasez de cosas imprescindibles como el estado de grupos sociales de mayor vulnerabilidad en relación con los medios necesarios o útiles para su existencia y desarrollo, que les permitan soportar los efectos adversos del cambio climático, incluida la variabilidad climática y los fenómenos extremos.

d) Complementación: Las acciones de adaptación deberán complementarse con las acciones de mitigación del cambio climático.

Desde nuestro punto de vista, ya habíamos expresado que el proceso enfocado a reducir la vulnerabilidad, a menudo implica fortalecer capacidades (de adaptación), en especial de aquellas personas en situación de riesgo (más vulnerables). En algunos casos, también supone reducir la

¹⁰ V.g. La Convención e Basilea sobre el Control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación de 1989 (art. 10). El Protocolo de Montreal sobre la Protección e la Capa de Ozono de 1987, como su Enmienda de 1992. La Convención sobre Diversidad Biológica de 1992 (arts. 16, 20 y 21) y la Convención sobre cambio Climático de 1992".

¹¹ Franza, Jorge Atilio. (2005). Tratado de Derecho Ambiental. J. Págs. 32 y 33.

¹² Dalal-Clayton, Barry and Bass, Steve. (2009) The challenges of environmental mainstreaming: Experience of integrating environment into development institutions and decisions. Environmental Governance No. 3. International Institute for Environment and Development. London, England.

¹³ La Transversalidad Ambiental en México. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente 2013. En: <http://web.pnuma.org/gobernanza/documentos/EMA%20-%20MEXICO%20-%202014%20agosto%202013.pdf>

exposición o sensibilidad a los impactos del cambio climático. En ambos supuestos, entre otros que deberán complementarse con intervenciones encaminadas a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero¹⁴.

IV. AUTORIDAD DE APLICACION

La Ley¹⁵ declara como autoridad de aplicación nacional, 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, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

En el ámbito local, es autoridad de aplicación, el organismo que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinen para actuar en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

V. GABINETE NACIONAL DE CAMBIO CLIMATICO Y CONSEJO ASESOR

Se crea el Gabinete Nacional de Cambio Climático, que será presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros, y cuya función es articular entre las distintas áreas de gobierno de la Administración Pública Nacional, la implementación de un denominado 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 ley y sus normas complementarias.

Por expresa disposición legal está compuesto por las máximas autoridades de las siguientes áreas de gobierno: 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. Sin perjuicio del requerimiento que el mismo puede llevar a cabo de intervención, permanente o transitoria, de las restantes áreas de gobierno, cuando estime necesario o las materias a tratar así lo requieran.

Este Gabinete 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 es 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. Además, el Gabinete 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

VI. OBLIGATORIEDAD DE APLICACION

Conforme el Art. 11° de la Ley, las distintas áreas deberán aplicar, dentro de sus respectivas competencias, las resoluciones y/o acciones que se establezcan en el seno del Gabinete Nacional de Cambio Climático, e informar sobre los avances y modificaciones de cada proyecto.

A raíz de lo antedicho surge la duda respecto a la atribución del legislador de delegar una atribución normativa a un órgano administrativo como el Gabinete como es el dictado de resoluciones obligatorias para toda la administración pública nacional y además la obligación de aplicación de acciones adoptadas en el mismo.

¹⁴ Conf. González Acosta, G. Los Objetivos del Acuerdo de París de Cambio Climático y la Necesidad de una Transición Justa hacia la adaptación y su relación con el empleo decente. Un análisis de captaciones lógicas de la realidad social. Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales - Número 27 - Abril 2018. En: <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=36e80747f4b616dfb34011a3a23e0d68>

¹⁵ Art. 6° de la Ley 27.520

VII. PLAN NACIONAL DE ADAPTACION Y MITIGACION AL CAMBIO CLIMATICO

El legislador consideró que el conjunto de estrategias, medidas, políticas, e instrumentos desarrollados para dar cumplimiento al objeto de la ley conforman el “Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático”, el cual deberá ser elaborado por el Poder Ejecutivo a través de los organismos que correspondan.

Conforme al art. 18 de la Ley, el Gabinete Nacional de Cambio Climático fue designado para coordinar la implementación del Plan, el cual debe actualizarse con una periodicidad no mayor a los cinco (5) años.

VII.1. Finalidades del Plan Nacional de adaptación

Entre las finalidades que la norma contempla respecto al Plan Nacional enunciamos:

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.

El Grupo Especial para los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero del IPCC (TFI) desarrolla y perfecciona una metodología internacionalmente acordada y programas informáticos para el cálculo y los informes sobre las emisiones y remociones nacionales de gases de efecto invernadero, y promueve el uso de esa metodología por los países participantes en el IPCC y por las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Las Partes en la CMNUCC informan a esta, periódicamente, sobre sus emisiones y remociones de gases de efecto invernadero. Mediante la comunicación de la información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y las medidas adoptadas para reducirlas, este sistema de transparencia y presentación de informes ayuda a las Partes a comprender cuál es el nivel de ambición y los progresos realizados en la acción climática.

La metodología comprende la formulación de los factores de emisión utilizados para vincular la emisión de un gas de efecto invernadero por una fuente particular a la cantidad de actividad causante de la emisión. El TFI ha elaborado diversos informes metodológicos, comenzando por un conjunto de directrices en 1994.

Esas directrices fueron sustituidas por las Directrices del IPCC revisadas para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero de 1996. La metodología actual son las Directrices del IPCC para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero de 2006, que se han suplementado con las Orientaciones revisadas de 2013 sobre buenas prácticas y métodos suplementarios derivados del Protocolo de Kyoto y el Suplemento de 2013 a las Directrices del IPCC para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero de 2006..

El IPCC acordó el esquema del Perfeccionamiento de 2019¹⁶ de las Directrices del IPCC para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero de 2006, abarca todos los sectores de inventario del IPCC, pero los perfeccionamientos se incluyen únicamente para las categorías respecto de las cuales se consideró que la ciencia había avanzado suficientemente desde 2006 o respecto de las cuales se necesitaba nueva orientación u orientación adicional.

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.

Los riesgos ante el cambio climático se dan por la interacción de tres factores, la amenaza, la vulnerabilidad y la exposición de las personas o los ecosistemas; la amenaza incluye procesos breves como una intensa tormenta hasta tendencias lentas como sequías prolongadas o aumento

¹⁶ Publicado en: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/05/2019Refinement-PR-es.pdf>

del nivel del mar, mientras la vulnerabilidad y la exposición son sensibles a un amplio rango de procesos sociales y económicos que pueden tener incrementos o decrementos, según la forma de acceso al desarrollo¹⁷.

El riesgo constituye, de por sí, un estímulo negativo para el desarrollo. Es frecuente, por ejemplo, que en las zonas de alto riesgo, donde las pérdidas de vidas humanas, la destrucción de los bienes y otros efectos negativos sobre el bienestar físico, mental y social son hechos recurrentes para las personas que las habitan, se genere una aversión al riesgo. Esto provoca que se evite invertir en asuntos relacionados con los medios de vida –una inversión necesaria para lograr avances económicos–, ya que, con demasiada frecuencia, esos recursos se vuelven a perder con el siguiente desastre. Las costosas y recurrentes operaciones de socorro, recuperación y reconstrucción absorben unos recursos que podrían destinarse al desarrollo del país.

El Buró de Prevención de Crisis y Recuperación y el Buró de Políticas de Desarrollo / Grupo de Energía y Medio Ambiente en el documento Gestión del Riesgo Climático del PNUD, sostienen que:

“Salvaguardar el desarrollo en áreas afectadas por la variabilidad y el cambio climático es necesario gestionar los riesgos asociados a las amenazas climáticas. La variabilidad del sistema climático genera fenómenos extremos como inundaciones, fuertes marejadas, tormentas o temperaturas extremas. Las alteraciones de los promedios climáticos regionales debidas al calentamiento global van acompañadas de cambios en la frecuencia e intensidad de estos fenómenos extremos. La exposición a riesgos relacionados con el clima, sumada a las condiciones de vulnerabilidad y capacidad insuficiente para reducir o responder a sus consecuencias, causan graves desastres y pérdidas. La gestión de los riesgos asociados al clima constituye, por lo tanto, un factor clave para el desarrollo¹⁸”.

La identificación y reducción de estos riesgos puede ayudar a proteger a las personas, sus medios de vida y sus bienes, contribuyendo así la consecución de los objetivos de desarrollo.

El cambio climático hace que las hipótesis relativas a la frecuencia y gravedad de las amenazas climáticas derivadas de la experiencia histórica dejen de ser una base fiable para la evaluación de riesgos a corto plazo. Si bien es cierto que la conciencia acerca de los riesgos climáticos ha aumentado notablemente, todavía a menudo las instituciones nacionales no están lo suficientemente preparadas para responder y prevenir los riesgos asociados a las nuevas y múltiples amenazas que afectan a distintos sectores. Esto se suma a una falta de claridad sobre mandatos y distribución del trabajo entre los distintos organismos y departamentos que se reparten las responsabilidades de la gestión de los riesgos de desastre.

El enfoque de Gestión de Riesgo Climático (GRC) del PNUD tiene en cuenta tanto los riesgos provocados por la variabilidad del clima actual como la proyección de las trayectorias del cambio climático. La gestión del riesgo climático se centra en el desarrollo de sectores que, como la agricultura, los recursos hídricos, la seguridad alimentaria, la salud, el medio ambiente y los medios de subsistencia, son muy sensibles al cambio y a la variabilidad del clima. Para el PNUD, la gestión y la prevención de los riesgos climáticos implica no sólo el replanteamiento de las vías de desarrollo, las políticas y los marcos institucionales tradicionales, sino también el fortalecimiento de las capacidades locales, nacionales y regionales para diseñar e implementar medidas de gestión de riesgos, mediante la coordinación de una amplia gama de actores, entre los que se encuentran, los gobiernos nacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y miembros de la comunidad científica

e) La reevaluación de los planes actuales para aumentar la solidez de los diseños de

¹⁷ IPCC. 2014. Climate Change 2014: Synthesis Report Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds)]. 151 pp.

¹⁸ Gestión del Riesgo Climático (GRC). PNUD, 2010. En: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/Reduccion-Gestion%20del%20Riesgo%20Climatico.pdf>

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.

VIII. CONTENIDOS MINIMOS DEL PLAN NACIONAL

En forma expresa, se prevén distintas acciones y medidas como contenido mínimo¹⁹ para el Plan, a saber:

- 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 gases de efecto invernadero, 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 gases de efecto invernadero²⁰ 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.
- k) Promoción de una nueva conciencia ambiental que permita reducir los efectos nocivos del cambio climático y aumentar la capacidad de adaptación.

¹⁹ Art. 19 de la Ley 27.520

²⁰ A los gases que atrapan el calor en la atmósfera se les llama gases de efecto invernadero, entre ellos:

Dióxido de carbono (CO₂): El dióxido de carbono ingresa a la atmósfera a través de la quema de combustibles fósiles (carbón, gas natural y petróleo), residuos sólidos, árboles y otros materiales biológicos; y también como resultado de ciertas reacciones químicas (p. ej.: fabricación de cemento). El dióxido de carbono se elimina de la atmósfera (o "secuestra") cuando lo absorben las plantas como parte del ciclo biológico del carbono.

Metano (CH₄): El metano se emite durante la producción y el transporte de carbón, gas natural y petróleo. También se generan emisiones de metano en prácticas ganaderas y otras prácticas agrícolas y a raíz de la descomposición de residuos orgánicos en rellenos sanitarios municipales para residuos sólidos.

Óxido nitroso (N₂O): El óxido nitroso se emite durante actividades agrícolas e industriales, en la combustión de combustibles fósiles y residuos sólidos y también durante el tratamiento de aguas residuales.

Gases fluorados: Los hidrofluorocarbonos, los perfluorocarbonos, el hexafluoruro de azufre y el trifluoruro de nitrógeno son gases de efecto invernadero sintéticos y potentes que se emiten en diversos procesos industriales.

En ocasiones, los gases fluorados se utilizan como sustitutos de sustancias que destruyen el ozono de la estratósfera (p. ej.: clorofluorocarbonos, hidrofluorocarbonos y halones). Estos gases habitualmente se emiten en pequeñas cantidades pero, como son gases de efecto invernadero potentes, en ocasiones se les conoce como gases de Alto Potencial de Calentamiento Global (o "Gases de GWP alto").

IX. PLANES DE EMERGENCIA

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.

X. MEDIDAS Y ACCIONES MINIMAS DE ADAPTACION

La norma prevé que las medidas y acciones de cada jurisdicción y del “Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático” 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.

Estas medidas incluyen especialmente:

- a) Desarrollar modelos hidrometeorológicos que permitan obtener proyecciones apropiadas de las variables atmosféricas e hidrológicas necesarias para el manejo de riesgos ambientales, incluidos eventos extremos.
- b) Implementar medidas de prevención para proteger la salud humana frente a los impactos del Cambio Climático.
- c) Gestionar el patrimonio hídrico con un enfoque integral para asegurar la disponibilidad, uso sostenible y calidad del recurso hídrico para los diversos usos humanos y naturales frente a los impactos del cambio climático.
- d) Contemplar la gestión integral de riesgos frente a los fenómenos climáticos extremos atribuidos al Cambio Climático, implementando medidas para incrementar la capacidad de respuesta de los asentamientos humanos.
- e) Evaluar los impactos sobre la matriz y demanda energética como consecuencia del Cambio Climático.
- f) Elaborar cartografía de las zonas más vulnerables a la desertificación debido a los factores climáticos en los futuros escenarios.
- g) Ejecutar un programa de manejo costero destinado a proteger los ecosistemas y las poblaciones ubicadas en las áreas más vulnerables.
- h) Planificar un ordenamiento territorial que contemple el uso del suelo de manera ambientalmente sostenible.
- i) Implementar medidas que propendan a la soberanía alimentaria frente a los impactos del Cambio Climático.

Como vemos solo se refiere a la implementación de acciones para el logro solo de la soberanía

alimentaria²¹ frente al cambio climático. Creemos que hubiera sido conveniente incorporar esas acciones para el logro de la seguridad alimentaria²².

Partiendo de la base que el cambio climático empeorará las condiciones de vida de agricultores, pescadores y quienes viven de los bosques, poblaciones ya de por sí vulnerables y en condiciones de inseguridad alimentaria, este fenómeno aumentará el hambre y la malnutrición²³.

Las comunidades rurales, especialmente las que viven en ambientes frágiles, se enfrentan a un riesgo inmediato y creciente de pérdida de las cosechas y del ganado, así como a la reducida disponibilidad de productos marinos, forestales y provenientes de la acuicultura. Los episodios climáticos extremos cada vez más frecuentes e intensos tendrán un impacto negativo en la disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos, su estabilidad y su utilización, así como en los bienes y oportunidades de los medios de vida tanto en zonas rurales como urbanas. La población empobrecida correrá el riesgo de inseguridad alimentaria por la pérdida de sus bienes y por la falta de una cobertura de seguros adecuada. La capacidad de la población rural de convivir con los impactos producidos por el cambio climático depende del contexto cultural y de las políticas existentes, así como de factores socioeconómicos como el género, la composición de los hogares, la edad y la distribución de los bienes en el hogar.

j) Evaluar las alteraciones sufridas por los sistemas glaciares y periglaciares, desarrollando mecanismos destinados a su protección.

XI. MEDIDAS Y ACCIONES MINIMAS DE MITIGACION

La norma prevé que las medidas y acciones mínimas de mitigación de cada jurisdicción y del “Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático” deben crear condiciones favorables para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y que conserven o aumenten los sumideros de carbono en los sectores estratégicos.

Estas medidas incluyen especialmente:

- a) Fijar metas mínimas de reducción o eliminación de emisiones.
- b) La utilización progresiva de energías renovables y la consecuente reducción gradual de

²¹ De acuerdo con The Six Pillars of Food Sovereignty, developed at Nyéléni, la soberanía alimentaria descansa sobre seis pilares:

1. Se centra en alimentos para los pueblos: a) Pone la necesidad de alimentación de las personas en el centro de las políticas. b) Insiste en que la comida es algo más que una mercancía.
2. Pone en valor a los proveedores de alimentos: a) Apoya modos de vida sostenibles. b) Respeta el trabajo de todos los proveedores de alimentos.
3. Localiza los sistemas alimentarios: a) Reduce la distancia entre proveedores y consumidores de alimentos. b) Rechaza el dumping y la asistencia alimentaria inapropiada. c) Resiste la dependencia de corporaciones remotas e irresponsables.
4. Sitúa el control a nivel local: a) Lugares de control están en manos de proveedores locales de alimentos. b) Reconoce la necesidad de habitar y compartir territorios. c) Rechaza la privatización de los recursos naturales.
5. Promueve el conocimiento y las habilidades: a) Se basa en los conocimientos tradicionales. b) Utiliza la investigación para apoyar y transmitir este conocimiento a generaciones futuras. c) Rechaza las tecnologías que atentan contra los sistemas alimentarios locales.
6. Es compatible con la naturaleza: a) Maximiza las contribuciones de los ecosistemas. b) mejora la capacidad de recuperación. c) Rechaza el uso intensivo de energías de monocultivo industrializado y demás métodos destructivos.

²² Para la FAO: Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”. Esta definición le otorga una mayor fuerza a la índole multidimensional de la seguridad alimentaria e incluye “la disponibilidad de alimentos, el acceso a los alimentos, la utilización biológica de los alimentos y la estabilidad [de los otros tres elementos a lo largo del tiempo] .

²³ Para una ampliación el tema puede consultarse: FAO. Cambio Climático y Seguridad Alimentaria. En: <http://www.fao.org/climatechange/16615-05a3a6593f26eaf91b35b0f0a320cc22e.pdf>. Consultada 09/02/2020.

emisiones de gases de efecto invernadero, con plazos y metas concretas y escalonadas.

c) Implementar medidas para fomentar la eficiencia y autosuficiencia energética.

d) Promover la generación distribuida de energía eléctrica, asegurando su viabilidad jurídica.

e) Diseñar y promover incentivos fiscales y crediticios a productores y consumidores para la inversión en tecnología, procesos y productos de baja generación de gases de efecto invernadero.

f) Identificar e incorporar prácticas apropiadas para mitigar el Cambio Climático en el sector agro-ganadero.

El enfoque adoptado de identificación e incorporación de prácticas apropiadas en el sector agropecuario, interpretamos no alcanzan para el cumplimiento de los objetivos de la Ley, ya que se circunscribe a medidas de mitigación.

Creemos que hubiera sido conveniente la incorporación de acciones de resiliencia. La resiliencia de los sistemas agrícolas del mundo frente al cambio climático y su capacidad de recuperación determinarán las perspectivas de la seguridad alimentaria a nivel mundial.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático define la resiliencia como: “La capacidad de un sistema y sus componentes para prever y absorber los efectos de un suceso peligroso, adaptarse a ellos y recuperarse de manera oportuna y eficaz, por ejemplo garantizando la conservación, el restablecimiento o la mejora de sus estructuras y funciones básicas esenciales”.

El aumento de las temperaturas y los fenómenos meteorológicos extremos afectan cada vez más a la seguridad alimentaria debido a sus efectos negativos en la productividad de los cultivos, el ganado, la silvicultura, la pesca y la acuicultura. El cambio climático también influye en la aparición y reaparición de enfermedades transmitidas por vectores. La gestión de los sistemas agrícolas y de los recursos naturales debe ser objeto de mejora urgentemente para garantizar que las comunidades y las prácticas agrícolas sean suficientemente resilientes y sostenibles para hacer frente a los efectos del cambio climático. Ello incluye la detección precoz e inmediata de vectores de enfermedades y de patógenos y la contención de enfermedades animales y zoonóticas transfronterizas.

Las actividades agrícolas están expuestas, por naturaleza, a numerosos riesgos e incertidumbres, ya sean de carácter abiótico (como el agua, la luz, la radiación, la temperatura, la humedad o el suelo), de carácter biótico (como las plagas y las enfermedades), o debido a las condiciones culturales o económicas reinantes. Muchos de esos riesgos tienen un componente climático y en su mayoría se verán afectados por los cambios en el clima, ya sea en lo que respecta a la intensidad, el alcance o la frecuencia.

g) Implementar medidas que aporten a la integridad y conectividad de los ecosistemas relevantes para la captura y el almacenamiento de carbono y manejar de manera sustentable los ecosistemas intervenidos con capacidad de almacenamiento de carbono.

La captura de carbono consiste en la extracción y almacenamiento de carbono de la atmósfera en sumideros de carbono (como los océanos, los bosques o la tierra) a través de un proceso físico o biológico como la fotosíntesis. Los seres humanos han intentado aumentar el secuestro de carbono plantando nuevos bosques.

Estas medidas y acciones que aporten a la integridad y conectividad de los ecosistemas relevantes previstas en la ley haber previstos otros, omitiendo que la agricultura puede, proporcionar un valioso servicio a la sociedad mediante el almacenamiento de carbono que compense el dióxido de carbono emitido por otros sectores. Se considera que la agricultura orgánica contribuye a la fijación de carbono, dado que presta especial atención al aumento de la biomasa del suelo y a su cobertura permanente.

h) La revisión del marco relativo a las normas básicas de planeamiento urbano, construcción y edificación con el objeto de maximizar la eficiencia y ahorro energético y reducir la emisión de gases de efecto invernadero y de otros contaminantes y la implementación de normas de construcción sustentable.

i) Fomentar la implementación de prácticas, procesos y mejoras tecnológicas que permitan controlar, reducir o prevenir las emisiones de gases de efecto invernadero en las actividades

relacionadas con el transporte, la provisión de servicios y la producción de bienes desde su fabricación, distribución y consumo hasta su disposición final.

j) La coordinación con las universidades e institutos de investigación para el desarrollo de tecnologías aplicables al aprovechamiento de las fuentes de energías renovables y generación distribuida, en el marco de lo dispuesto por la ley 25.467, de Ciencia, Tecnología e Innovación.

k) Fomentar el uso de indicadores de sostenibilidad.

Lo primero que se debe resaltar en esta acción creemos, es que algunos países están desarrollando, desde hace un tiempo considerable, indicadores ambientales, mientras que otros, lo están haciendo desde el enfoque de desarrollo sostenible, esto es, incorporando (pero no necesariamente vinculando) las dimensiones económica, social, ambiental e institucional del desarrollo.

Para Rayén Quiroga:

Los Indicadores de Desarrollo Sostenible (IDS) pueden interpretarse como un sistema de señales que facilitan evaluar el progreso de nuestros países y regiones hacia el desarrollo sostenible. Los indicadores son herramientas concretas que apoyan el trabajo de diseño y evaluación de la política pública, fortaleciendo decisiones informadas, así como la participación ciudadana, para impulsar a nuestros países hacia el desarrollo sostenible²⁴.

Es importante mantener presente que los indicadores tanto ambientales como de desarrollo sostenible, constituyen un tema que aún se encuentra en proceso de desarrollo en el mundo, en el cual algunos países han avanzado más que otros, en aspectos diversos.

XII. PARTICIPACION E INFORMACION

Se contempla el deber de promoción de 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, a las jurisdicciones competentes, como 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.

Para nosotros, esta acción contribuirá al logro de un mayor entendimiento de la relación entre la gestión del riesgo climático y el desarrollo sostenible, que incluya el desarrollo de estrategias de sensibilización sobre riesgos climáticos y la vinculación entre el cambio climático, la vulnerabilidad a los peligros relacionados con el clima y la pobreza; apoya la generación de conocimiento y diálogo sobre políticas interinstitucionales; y desarrolla talleres y reuniones conjuntos de promoción para los responsables políticos y otros actores, entre otras.

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.

XIII. INFORMACION AMBIENTAL

Se adopta como postulado legal que *“todos los datos y documentación relacionados con la aplicación de la presente ley es información pública ambiental en los términos de las leyes 25.831 y 25.675”* y como consecuencia de ello las autoridades competentes deben realizar acciones en el ámbito de su jurisdicción para garantizar la difusión y comunicación de la información que obre en su poder.

Para Devia²⁵, “et al”:

Cabe señalar que “información pública ambiental” no es lo mismo que “el derecho de acceso a la Información ambiental”. Una cosa es la obligación del Estado a producir, elaborar y difundir la información mientras que el derecho al acceso de información consiste en el derecho de cada habitante de acceder o conseguir la información que

²⁴ Conf. Rayén Quiroga M. Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. CEPAL. Santiago de Chile. En: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5570/S0110817_es.pdf

²⁵ Conf. Devia, L. Nonna, S ; Krom, B. (2019). Manual de Recursos Naturales y Derecho Ambiental. Págs. 317..

administre el Estado., ya sea producida por sus organismos o particulares sobre los que recaiga la obligación de informar.

Si bien la norma hace alusión a la información pública ambiental en los términos de las leyes 25.831 y 25.675, la sanción de la Ley 27.275 de Régimen de Acceso a la Información Pública y su Decreto reglamentario 206/2017 si bien siguen un esquema similar al establecido en la Ley 25.831, amplía los sujetos obligados a brindar información pública. Si consideramos que la información pública ambiental es una especie dentro del género derecho de acceso a la información pública, entendemos aplicable la Ley 27.275, en forma subsidiaria a las Leyes 25.831 y 25.675 mientras no contraríe los principios contemplados en éstas.

Se prevé²⁶ que el Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, incorporará al informe anual sobre la situación ambiental, creado por el artículo 18 de la ley 25.675 (Ley General del Ambiente), un análisis y evaluación de las medidas implementadas y a implementarse en el marco del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.

XIV. COORDINACION INTERJURISDICCIONAL

Se contempla que 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 25.675²⁷.

De la interpretación armónica de la norma, no queda claro cuál es el procedimiento para la adecuada para la implementación de las acciones y medidas para la vigencia y aplicación de la presente ley. Conforme el Art. 11° de esta norma, las distintas áreas deberán aplicar, dentro de sus respectivas competencias, las resoluciones y/o acciones que se establezcan en el seno del Gabinete Nacional de Cambio Climático, implicando la obligatoriedad de las resoluciones dictadas por el Gabinete Nacional. En Anexo I de la Ley General del Ambiente en su Artículo 9°, en el cual se prevé que la Asamblea se expedirá en forma de: a) Recomendación: determinación que no tendrá efecto vinculante para los estados miembros. b) Resolución: decisión con efecto vinculante para los estados miembros.

CONCLUSION

El estudio realizado permitió identificar un espectro de significados sobre gobernanza de mitigación y adaptación al cambio climático, que van desde una definición centrada en el Estado; hasta una perspectiva policéntrica, con foco en otros actores del sistema. Con una amplia gama de variaciones entre estas posiciones dominantes. Para esta autora:

A nivel nacional se pretende proveer una dirección política unificada que deberán ser complementadas a nivel provincial, de la ciudad autónoma de Buenos Aires.

Por otra parte surge la necesidad de implementación de una gobernanza con perspectiva policéntrica, más multidisciplinaria, básicamente que envuelve el estado, la sociedad civil y el sector privado; sin embargo, hay importantes diferencias en los roles atribuidos a cada uno de estos actores.

Lo distintivo de esta perspectiva es mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que la administración pública para alcanzar los objetivos de adaptación y mitigación contemplados en el Plan Nacional deberá promover otras metas en el campo económico, social y ecosistémico, integrando en su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas conductas además no se apegan a lógicas políticas.

Describe, en consecuencia, el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y

²⁶ Art. 27 de la Ley 27.520

²⁷ Art. 28 de la Ley 27.520

reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados.

La capacidad de autogobierno y control en el manejo de los bienes y servicios ambientales, en torno al manglar, particularmente la piangua y la madera de mangle, se evidencia de manera positiva en el establecimiento del acuerdo comunitario de conservación del manglar y la piangua, consensado entre miembros de familias de las diferentes veredas o bocanas, y en particular, de los tres comités veredales articulados al proceso de acompañamiento al proyecto.

El estudio muestra que los instrumentos de planificación y acuerdos comunitarios elaborados en forma participativa cobran especial relevancia ya que mejoran la atención a las demandas locales. Este estudio de caso nos permite convalidar, que es importante, para ampliar el debate en torno a la gobernanza, que la institucionalidad adopte las nuevas realidades y, especialmente respecto a la construcción acciones destinadas a hacer frente a la vulnerabilidad social y ecosistémica.

Las limitaciones en el manejo del término gobernanza, tanto desde la teoría como desde la práctica, tienen que ver con la incapacidad para reconocer, fortalecer e incorporar formas alternativas de ésta, no lideradas por el Gobierno. Con esto no queremos decir que el Gobierno no tiene una responsabilidad importante en la construcción de gobernanza democrática en materia de adaptación y mitigación, pero lo cierto es que en realidades como las de América Latina, donde hay poderosos actores para-estatales, por ejemplo en materia energética, donde el Estado ha sido debilitado persistentemente, y donde los niveles de credibilidad y legitimidad son bastante bajos. Es importante e interesante aprender de las formas de gobernanza emergentes. Muchas veces los paradigmas importados, tanto teóricos como prácticos, son insuficientes para capturar la complejidad de realidades sustancialmente distintas de aquellas en las que se han producido las teorías y los modelos de investigación y/o intervención. Lo cierto es que el concepto de gobernanza es una buena excusa para repensar nuestras realidades y tomar decisiones acerca del cambio climático global desde una perspectiva local.

BIBLIOGRAFIA

Altman, D. (2001). Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (8 y 9), 385-410.

Barriga, M., Campos, J. J., Corrales, O. M., y Prins, C. (2007). *Gobernanza ambiental, adaptativa y colaborativa en bosques modelo, cuencas hidrográficas y corredores biológicos. Diez experiencias en cinco países latinoamericanos*. Turrialba, Costa Rica: Centro Agronómico Tropical y Enseñanza, Departamento de Recursos Naturales y Ambiente. Recuperado de https://www.catie.ac.cr/attachments/article/542/Gobernanza_Ambiental.pdf

Cerrillo, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En A. Cerrillo (ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 11-35). Madrid: Estudios Goberna. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Devia, L. Nonna, S ; Krom, B. (2019). *Manual de Recursos Naturales y Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Estudio.

FAO (2013). *Informe Seguridad Alimentaria y Soberanía Alimentarias*. En: <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf>. Consultada 03/03/2020.

Franza, Jorge Atilio. (2005). *Tratado de Derecho Ambiental*. J. Buenos Aires: Jurídicas.

González Acosta, G. (2018). Los Objetivos del Acuerdo de París de Cambio Climático y la Necesidad de una Transición Justa hacia la adaptación y su relación con el empleo decente. Un análisis de captaciones lógicas de la realidad social. *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, Buenos Aires - Número 27 - Abril En: <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=36e80747f4b616dfb34011a3a23e0d68>. Consultada: 04/12/2019.

IPCC (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds)]. Geneva, Switzerland: IPCC.

IPCC (2007). Climate Change: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Annex I. Geneva, Switzerland: IPCC

PNUD (2010). Gestión del Riesgo Climático(GRC). En: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/Reduccion-Gestion%20del%20Riesgo%20Climatico.pdf>. Consultada 03/03/2020.

Rayén Quiroga M. (2013). Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas. Santiago e Chile: División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. CEPAL. En:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5570/S0110817_es.pdf. Consultada 03/03/2010.

María Victoria Whittingham Munévar, Qué es la gobernanza y para qué sirve? Número 2 • Año 2010