

Reflexiones sobre la Ley 27.520 de Presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global

En el presente apartado analizaremos las disposiciones de la Ley 27.520 de “Presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global”, **sancionada y promulgada el pasado 18 de diciembre** de dos mil diecinueve. La ley **se suma a las once leyes de presupuestos mínimos** dictadas por el legislador nacional en virtud de la competencia conferida en el tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional en materia de protección ambiental.

En especial, esta normativa establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para **garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y de mitigación al cambio climático** (en adelante CC) en todo el territorio nacional. Cuenta con treinta artículos, distribuidos en seis capítulos en los que se abordan: disposiciones generales (Capítulo I); disposiciones sobre el Gabinete Nacional de Cambio Climático y el Consejo Asesor (Capítulo II); disposiciones sobre el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (Capítulo III); medidas y acciones mínimas de adaptación (Capítulo IV); medidas y acciones mínimas de mitigación (Capítulo V) y, por último, una serie de preceptos sobre participación e información (Capítulo VI).

De acuerdo con el artículo segundo, son sus **principales objetivos**: a) establecer las estrategias, medidas, políticas e instrumentos relativos al estudio del impacto, la vulnerabilidad y las actividades de adaptación al CC que puedan garantizar el desarrollo humano y de los ecosistemas; b) promover el desarrollo de estrategias de mitigación y reducción de gases de efecto invernadero en el país; y, c) reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante el CC, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios.

Junto con definir qué se entiende por “cambio climático”, “medidas de adaptación”, “medidas de mitigación”, “vulnerabilidad” y “gases de efecto invernadero”, la ley fija los principios que deberán ser tenidos en cuenta en el establecimiento de las políticas públicas de adaptación y mitigación al CC. En primer lugar, **recepta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas**, que fuera adoptado en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), en virtud del cual 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.

*Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba. Doctoranda en Administración y Políticas Públicas (IIFAP-UNC). Becaria Doctoral de CONICET con Lugar de Trabajo en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho, UNC. Secretaria del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Católica de Córdoba. Mail: valeriabizarro1@gmail.com , valeriabizarro@conicet.gov.ar.

En segundo lugar, recepta el **principio de transversalidad del CC en las políticas de Estado**, según el cual, se deberán considerar e integrar todas las acciones públicas y privadas y contabilizar el impacto que provocan las acciones, medidas, programas y emprendimientos sobre aquél. En tercer lugar, **establece el principio de prioridad** que implica que las políticas de adaptación y mitigación deberán priorizar las necesidades de los grupos sociales en condiciones de mayor vulnerabilidad al CC, y, en último lugar, fija el **principio de complementación** que significa que las acciones de adaptación deberán complementarse con las acciones de mitigación.

En cuanto a la institucionalidad, la ley **crea el Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC)**. Este es creado con la finalidad de lograr una **concertación y articulación entre las áreas de gobierno de la Administración Pública Nacional para la implementación de un Plan Nacional de Adaptación y Mitigación** y de todas aquellas políticas públicas relacionadas con la aplicación de las disposiciones establecidas en la ley y sus normas complementarias. Sobre su integración, la ley dispone que **estará compuesto por las máximas autoridades de las áreas de gobierno de Ambiente, Energía, Minería, Producción, Agricultura y Ganadería, Industria, Transporte, Desarrollo Social, Relaciones Exteriores, Educación, Deporte, Salud, Ciencia y Tecnología, Interior, Obras Públicas, Vivienda, Trabajo, Economía y Finanzas y, Seguridad y Defensa.**

Para facilitar la articulación de políticas se dispone la **obligatoriedad para las distintas áreas de gobierno, de aplicar -dentro de sus respectivas competencias-, las resoluciones y/o acciones que se establezcan en el seno del GNCC**. Deberán también informar sobre los avances y modificaciones de cada proyecto.

La Ley 27.520 prevé, también, la **creación de un Consejo Asesor externo cuya función será la de asistir y asesorar al GNCC en la elaboración de políticas públicas relacionadas con el CC**. La conformación del Consejo es bastante heterogénea, pues establece que será **integrado por científicos e investigadores de reconocida trayectoria sobre los diversos aspectos interdisciplinarios del CC; representantes de organizaciones ambientales, sindicatos, pueblos originarios, universidades, entidades académicas y empresariales, y centros de investigación públicos y privados** con antecedentes académicos y/o científicos en la materia; y, por último, **representantes de partidos políticos** con representación parlamentaria. **Las recomendaciones o propuestas emanadas del Consejo Asesor serán de carácter consultivo y de consideración obligatoria para el GNCC, que deberá explicitar de qué manera las ha tomado en cuenta y, en su caso, las razones por las cuales las desestima.**

En su Capítulo III, señala los lineamientos para la formulación del **“Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático”** y del **“Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático”**. El Plan consistirá en un **conjunto de estrategias, medidas, políticas e instrumentos desarrollados para dar cumplimiento al objeto de la ley**. Deberá ser elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional a través de los organismos que correspondan. El GNCC deberá coordinar la implementación del Plan, que deberá ser actualizado cada cinco años. Por su parte, el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático será utilizado como instrumento para el diagnóstico y desarrollo de planes de respuesta al CC en las diferentes jurisdicciones, para garantizar la robustez y transparencia del inventario nacional de gases de efecto invernadero y el monitoreo de medidas de mitigación. En el artículo diecinueve, la ley establece los contenidos mínimos que deberá contemplar el Plan Nacional respecto a las acciones y medidas de adaptación y de mitigación. Además del Plan Nacional, la ley recepta los llamados Planes de respuesta, los cuales deberán ser desarrollados a partir de un proceso participativo e incluir, 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 CC; 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; e) el proceso o esquema de actualización regular del plan de respuesta al CC 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 CC.

En los artículos veintiuno a veinticuatro se precisan lineamientos concretos sobre las diferentes medidas de mitigación y adaptación que deberán ser adoptadas por los niveles de gobierno en sus respectivas jurisdicciones, a fin de afrontar los impactos del CC y de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En los artículos veinticinco a treinta, correspondientes al último Capítulo, se abordan pautas referidas a los procesos de participación ciudadana en la definición de las medidas de mitigación y adaptación más apropiadas, como así también, preceptos sobre información ambiental.

Por último, consideramos que la Ley 27.520 de Presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al Cambio Climático global constituye un **gran avance del legislador nacional al proporcionar, por un lado, un marco regulatorio al fenómeno global del cambio climático**, el cual exige la adopción de medidas urgentes por parte de los diferentes niveles de gobierno de nuestro sistema federal. **Y, por otro lado, al brindar los lineamientos y directrices necesarios para la elaboración y ejecución concertada y coordinada de las políticas públicas** en la materia, no sólo a nivel nacional, sino también a nivel provincial y local, respetando la capacidad de las autoridades subnacionales de aplicar- en el marco de dichos lineamientos y conforme a sus competencias-, los criterios de protección ambiental que consideren más conducentes.