

LA POLÍTICA FEDERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO EN EL ÁMBITO DEL CONSEJO FEDERAL DE MEDIO AMBIENTE (COFEMA)

Sayago F\*.

Mendoza 3493. San Miguel de Tucumán (CP 4000). Tel.: 0381-4235217  
[florenciasayago@yahoo.com.ar](mailto:florenciasayago@yahoo.com.ar).

Casanovas M. - La Plata - [monicacasanovas@gmail.com](mailto:monicacasanovas@gmail.com)

El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) es el “*organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros*” (todas las Provincias argentinas, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y el Gobierno Nacional), de acuerdo a la Ley N° 25.675. Desde el año 2009, el cambio climático ha sido incluido en la agenda de trabajo del COFEMA. El primer paso fue la creación de la Comisión de Cambio Climático, con el objetivo de elaborar un diagnóstico institucional y una estrategia federal de Cambio Climático. El presente trabajo, elaborado por dos de los integrantes de la Comisión, tiene como objetivo presentar el enfoque institucional de la problemática del cambio climático, orientado a la gestión local desde una perspectiva federalista. El método de trabajo fue la recopilación y análisis del marco legal e institucional, entrevistas con referentes regionales, entrevistas con especialistas, la documentación generada por el COFEMA y la Dirección Nacional de Cambio Climático, así como la participación directa en debates, talleres y exposiciones con el fin de identificar los mecanismos óptimos para lograr los objetivos planteados por la Comisión. Entre las principales conclusiones podemos señalar: a) Insuficiencia de los mecanismos de coordinación entre las autoridades nacionales y provinciales, b) incipiente desarrollo institucional de áreas de cambio climático en los organismos públicos provinciales, y c) fuerte incidencia de los organismos internacionales en la definición de la política nacional de cambio climático.

La naturaleza federal del Estado argentino (art. 1, Constitución Nacional), en contraposición con modelos unitarios que concentran el poder en un único gobierno central, implica la existencia de dos órdenes de gobierno sobre el mismo territorio, cada uno con sus potestades distribuida constitucionalmente (PINTO, 2004).

El presupuesto histórico de considerar a las Provincias como entidades políticas anteriores a la Nación importará que el Estado nacional detente únicamente aquellos poderes que le sean delegados expresamente por las Provincias, quedando reservado el resto en estas últimas; este deslinde de poderes es manifiestamente regulado en la Constitución de 1853, continuando la norma en el art. 121 CN de 1994.

A partir de esta base, se delegarán ciertas atribuciones en los órganos del gobierno federal, vedando a las autoridades locales el ejercicio de tales poderes (art. 126 CN), quedando instaurada una conformación competencial donde –como expresa ESAIN (2008)– se presenta la combinación de una fuerza centrífuga que descentraliza el poder hacia los Estados provinciales junto a una fuerza centrípeta que produce la unión de varios Estados autónomos en un Estado federal.

Antes de la reforma constitucional de 1994, el problema de la competencia en materia ambiental tenía diversas respuestas. Como lo explica ALDO RODRÍGUEZ SALAS (2004), existían dos posturas opuestas con respecto a la competencia en materia ambiental:

Una postura, que podría llamarse “provincialista”, sostenía que la competencia en materia ambiental no había sido delegada por las Provincias al gobierno nacional, por lo tanto quedaba en el ámbito de las competencias reservadas a la autonomía provincial. La Corte, en el fallo “*Saladaristas de Barracas*” del 14 de mayo de 1887, ya entendía que el ejercicio del poder de policía en materia ambiental en la que se desenvuelven las comunidades humanas, es una competencia que le corresponde en principio a la autoridad local. Esto implicó que las provincias fueran las que legislaran y administraran los recursos naturales que en sus territorios se ubican. Sólo cuando el producido con el recurso natural fuera de tal entidad que hiciera a la política nacional y al desarrollo de todos los que habitan la república entonces podíamos pensar en la nacionalización o la intervención del gobierno federal en el uso del recurso.

La postura opuesta “centralista” sostenía que la cláusula de prosperidad por la que corresponde al Gobierno federal lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias (anterior art. 67, inc. 16 CN) junto con la cláusula comercial bastaba para establecer una regulación central en materia ambiental, vigente en todo el país.

Ninguna de estas dos posiciones lograba dar solución a la necesidad de una regulación y una política ambiental uniforme para todo el país. El primer paso hacia un federalismo de concertación ambiental fue la creación del COFEMA, en 1990; el segundo la firma del Pacto Federal Ambiental, en 1993.

Con la Reforma de 1994 y la modificación del régimen jurídico de la Capital Federal (art. 129 CN) se produce la mutación del sistema federal de atribuciones en materia de políticas ambientales.

### III CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMATICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

En el seno de la Convención Constituyente, el convencional por Santa Fe, Natale, en su intervención del 20 de julio de 1994 decía respecto al artículo 41: *“Sabemos que tenemos un sistema federal de deslinde de competencias. La Nación tiene atribuidas determinadas competencias y todas aquellas otras que no le fueran delegadas son reservadas para las provincias. Es un sistema de competencias deslindadas ...”*. *“Acá vamos a una integración de actividades entre la Nación y las provincias, situación que hasta el día de hoy no se daba porque atento a los principios de la Constitución Nacional todo lo que era materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales caía dentro de la esfera propia de las provincias, o en el caso particular de la Capital Federal, del Congreso Nacional como legislatura local”*.

Luego dice el convencional *“Ahora vamos a cambiar el sistema de la Constitución. Ya no legislará en esta materia el Congreso de la Nación como legislatura local de la Capital Federal y deberá esperar que las provincias se adhieran. Ahora el Congreso de la Nación legislará para todo el país ...”*, *“... la legislación nacional establecerá los resguardos de protección mínima comunes a todo el territorio del país, aquellos sobre los que haya consenso general de que deben ser imprescindibles tutelar en todo el ámbito de la geografía argentina ...”*. *“Pero las provincias seguirán siendo autoridad de aplicación tanto en el ámbito administrativo como en el ámbito jurisdiccional de la legislación federal que se dicte sobre esta materia”*.

Como vemos, existe entonces una explicación clara respecto a la importancia que reviste dentro de la estructura federal argentina la nueva modalidad competencial en materia ambiental.

Volviendo a 1990, el 31 de agosto de ese año las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Formosa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Fe, Tucumán y Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires firman el Acta Constitutiva del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) *“como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los estados miembros”*.

Los objetivos del COFEMA, de acuerdo al artículo 2° del Acta, son:

- 1 - Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacional e internacional.
- 2 - Coordinar estrategias y programas de gestión regionales y nacionales en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental.
- 3 - Formular políticas de utilización conservante de los recursos del medio ambiente.
- 4 - Promover la planificación del crecimiento y desarrollo económico con equidad social en armonía con el medio ambiente.
- 5 - Difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente debe ser compartida entre comunidad y estado.
- 6 - Promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la nación, provincias y municipios.
- 7 - Exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental, en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales.
- 8 - Propiciar programas y acciones de educación ambiental, tanto en el sistema educativo formal como en el informal, tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población.
- 9 - Fijar y actualizar los niveles exigidos de calidad ambiental y realizar estudios comparativos, propiciando la unificación de variables y metodologías para el monitoreo de los recursos ambientales en todo el territorio nacional.
- 10 - Constituir un banco de datos y proyectos ambientales.
- 11 - Gestionar el financiamiento internacional de proyectos ambientales

Los órganos del COFEMA son la Asamblea, la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Administrativa (a cargo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación).

Actualmente existen nueve comisiones de trabajo:

- Comisión de Bosques Nativos
- Comisión de Residuos Sólidos Urbanos
- Comisión Asesora Permanente de Tratamiento Legislativo
- Comisión de Educación Ambiental
- Comisión de Producción Limpia

### III CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMATICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

- Comisión de Salud y Ambiente
- Comisión de Salud y Ambiente
- Comisión de Fiscalización y Control
- Comisión de Cambio Climático

La Comisión de Cambio Climático se creó en el 2009, por Resolución N° 166/09 con los objetivos de:

- a) Contribuir a la gobernabilidad ambiental federal, efectuando aportes para consensuar y avalar criterios, no sólo respecto de la estrategia nacional de cambio climático en el ámbito internacional, sino también concertar políticas que permitan un accionar coherente e integrado.
- b) Brindar continuidad y consolidación a la posición argentina sobre cambio climático a través del debate serio y constructivo para una visión integradora de país sustentable.
- c) Proponer políticas y acciones que optimicen nuestra situación geopolítica, considerando que nuestro patrimonio natural es esencial a nuestra soberanía política, económica, social, y ecológica.
- d) Generar políticas consensuadas en cuanto a la aplicación de tecnologías limpias en las actividades productivas de cada jurisdicción.
- e) Formular estrategias de adaptación al cambio climático.
- f) Promover la investigación de los efectos del cambio climático a escala local, así como evaluar las implicancias de la variabilidad climática.



Líneas de acción propuestas al crearse la Comisión de Cambio Climático.

Informe de Comisión N° 001/2009.

La Comisión propone una agenda de trabajo anual a la Asamblea del COFEMA, quien le otorga mandato para llevar adelante las acciones previstas. Se relaciona externamente con la Dirección Nacional de Cambio Climático, dependiente de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y con el Comité Intergubernamental de Cambio Climático. Este último está integrada por los siguientes organismos nacionales: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Ministerio de Economía, Ministerio de Industria, Ministerio de Agricultura, INTA, Secretaría de Transporte, Secretaría de Energía, COFEMA, CNAE, Consejo Hídrico Federal, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Subsecretaría de Recursos Hídricos, CNEA, INAH/ Instituto Nacional de Agua, INTI, Secretaría de Industria, Comercio y PYMES, Ministerio de Salud, Servicio Meteorológico Nacional, y Ministerio de Economía. Su objetivo general es articular los procesos participativos y de sinergia entre las diferentes áreas del gobierno nacional e integrar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en la planificación de los diferentes sectores y/o sistemas.

Las principales líneas de trabajo en la Comisión Intergubernamental son la preparación de la 3° Comunicación Nacional de Cambio Climático, con financiamiento GEF y la elaboración de la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Otros temas que también trabajan en conjunto el COFEMA y la Dirección Nacional son la Iniciativa REDD+ (reducción de emisiones causadas por la deforestación y degradación forestal) y el programa "Fortalecimiento de Capacidades para Contribuir con una Economía Baja en Carbono y Resiliente al Cambio Climático" financiado por PNUD.

Es importante destacar el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, ya que la participación del COFEMA en la Comisión Intergubernamental ha permitido incorporar la perspectiva federalista a dicho proceso. La Dirección Nacional de Cambio Climático ha reconocido la importancia de que la Estrategia refleje apropiadamente la visión de los Gobiernos Provinciales y locales, para lo cual "se considera necesario que éstos desarrollen, a partir de los mecanismos que consideren apropiados, estrategias que puedan ser compatibilizadas con el proceso nacional que se encuentra en marcha" (CASTILLO, 2011).

Desde el Gobierno nacional (2011) se ha sugerido la siguiente metodología de trabajo a escala provincial:

### III CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMATICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

1. Identificar los organismos de gobierno que deberían formar parte del “grupo semilla”, que dará origen a los primeros borradores de trabajo. Este proceso requiere identificar referentes políticos y técnicos que serán contraparte para la elaboración de la estrategia.
2. En todo este proceso se debe explicar a los representantes de cada organismo las razones por la cuál se debería dar importancia al tema. Es importante destacar que el cambio climático no es una cuestión estrictamente ambiental, por ejemplo mostrando las implicancias económicas de sus impactos, o de las medidas de mitigación de otros países (restricciones al comercio internacional). También se debe destacar la disponibilidad de financiamiento internacional para realizar actividades en cambio climático, así como la trascendencia que tiene el tema para los principales líderes mundiales.
3. Una vez establecido el grupo de trabajo, se sugiere fijar un plan de trabajo (con metas y cronograma) y adoptarlo conjuntamente, de preferencia mediante algún instrumento legal, documentando todo el proceso.
4. Establecer mecanismos de comunicación del “grupo semilla” a fin de compartir la información en la temática. Uno de los beneficios asociados es la posibilidad de acceder fácilmente a información actualizada y calificada en la temática. Además, esto permite evitar duplicaciones y promover sinergias de trabajo.
5. Comenzar por las cuestiones en las que se espera que exista consenso y dejar para el final las cuestiones que son más difíciles de acordar.
6. Ratificar periódicamente los avances -que se dan en el marco del grupo de trabajo- con las máximas autoridades políticas que participan de las áreas de gobierno.

El poder avanzar en este aspecto ha sido posible, fundamentalmente, gracias a la Red Federal de Cambio Climático que se ha organizado en el ámbito del COFEMA. Cada una de las seis regiones que lo integran (NEA, NOA, Centro, Cuyo, Patagonia Norte y Patagonia Sur) han designado una Provincia Facilitadora. Todas las provincias han designado uno (o más) representantes locales de Cambio Climático. El Facilitador Regional es el responsable de coordinar las acciones y debates regionales, distribuir toda la información y documentación que recibe, tanto de la Comisión de Cambio Climático del COFEMA, como de otros organismos nacionales, de receptar las Fichas de Diagnóstico Provincial, y de unificar los criterios, a fin de poder elaborar las bases de una estrategia regional de cambio climático. Todas las regiones realizan, desde 2010, reuniones periódicas. A título de ejemplo, la Región NOA celebrará su 7° encuentro a fines de agosto en San Salvador de Jujuy.

En este marco se ha acordado con la Dirección Nacional de Cambio Climático un cronograma para 2011 de Talleres Regionales sobre la Estrategia Nacional de Cambio Climático.

Desde nuestra perspectiva de personal técnico de organismos ambientales provinciales, entendemos que la descentralización aparece como un principio o regla de gestión necesaria en materia ambiental. Llevado al campo del cambio climático distintos autores han venido enfatizando que los sistemas policéntricos de gobernabilidad tienen grandes ventajas. En el contexto de la mitigación y la adaptación a los cambios ambientales globales, la capacidad aumenta a través de la autonomía de unidades paralelas de experimentar con reglas diversas para el manejo de los recursos y responder a los impactos externos, lo cual es un argumento notable para continuar fortaleciendo el proceso local de desarrollo de experiencia en torno al cambio climático.

La doble dimensión global y local del cambio climático nos obliga a pensar nuevos mecanismos de concertación federal, a crear espacios en los que los actores nacionales (responsables de representar al país en las negociaciones internacionales) y provinciales (responsables de la gestión ambiental en el territorio) puedan retroalimentarse, de manera que la posición argentina en los foros mundiales responda a la diversidad socioambiental y política de nuestro país; al tiempo que las directrices nacionales puedan ser traducidas en acciones locales exitosas. Sin olvidar el rol de los gobiernos municipales, que deben ser incorporados a esta dinámica, por impulso de las autoridades provinciales.

Como claramente lo expresa la Declaración de Bonn, en oportunidad del 1° Congreso Mundial de Ciudades y Adaptación al Cambio Climático, Ciudades. Resilientes 2010, *“las asociaciones globales entre instituciones multilaterales, gobiernos nacionales, el sector privado y la sociedad civil, tanto urbana como rural y la cooperación entre ciudades, son críticas para el éxito la adaptación al cambio climático a nivel local”*. Para ello *“los Gobiernos locales necesitan acceso directo a los mecanismos de financiamiento y a recursos técnicos de todos los niveles – multilateral, nacional y local – a fin de implementar estrategias e iniciativas para gestionar el cambio climático”*.

#### Conclusiones

- Si bien consideramos sumamente positivo el desarrollo de nuevos mecanismos de “federalización” de la política nacional de cambio climático, tales como la participación del COFEMA en el Comité Intergubernamental; o la incorporación de Talleres Regionales como parte de la elaboración de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, nos parecen aún insuficientes.
- Uno de los principales elementos a trabajar es el fortalecimiento de la Red Federal de Cambio Climático, a fin de nivelar a las regiones. Como uno de los logros se destaca el hecho de que todas las jurisdicciones han designado, al menos, un representante provincial de cambio climático. Es decir que hay un incipiente desarrollo institucional de áreas de cambio climático en los organismos públicos provinciales. Sin embargo, existen diferencias entre las estructuras administrativas, el personal asignado, o el lugar que el tema ocupa en las agendas políticas.
- Es necesario equilibrar la incidencia de los organismos internacionales en la definición de la agenda pública de cambio climático, promoviendo la participación de las jurisdicciones locales desde las etapas iniciales del diseño de dicha agenda, y no como meras receptoras de iniciativas, programas y proyectos en etapa de ejecución.
- Los gobiernos regionales y locales tienen la habilidad y capacidad para trabajar con otros actores locales, estatales e internacionales, movimientos sociales, ONGs y sector privado y están especialmente bien posicionados para comprender, incorporar y tener en cuenta las características especiales, puntos débiles e identidades de sus propias regiones.

#### Bibliografía

- COFEMA. Resolución N° 166/09.
- ESAIN, José A. Competencias ambientales. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 2008. Pág. 120.
- Foro de Alcaldes sobre Adaptación 2010. Declaración de Bonn. Declaración Final
- RODRIGUEZ SALAS, Aldo. “Vigencia y operatividad de la normativa ambiental. El sistema federal ambiental”. La Ley. Suplemento de Derecho Ambiental. Año XI, N° 3. Buenos Aires, 2004. Pág. 4.