

Agenda Ambiental Legislativa 2025



Abril 2025

Con el apoyo de GENNEIA



Agenda Ambiental Legislativa 2025
Círculo de Políticas Ambientales
Con el apoyo de GENNEIA

Compilación y edición: María Eugenia Testa,
Ana Norkus y Elba Stancich.
Abril de 2025

www.circulodepoliticasantambientales.org



El Círculo de Políticas Ambientales es una fundación sin fines de lucro constituida por profesionales con una larga trayectoria en el tercer sector y el sector público, que promueve el fortalecimiento de la agenda política ambiental a través de la investigación, la difusión, la capacitación y el impulso de normativa que propicie la protección de los ecosistemas, el desarrollo sostenible, la transición energética y la lucha contra el cambio climático.

Índice

Agenda Ambiental Legislativa
2025



Introducción

Por el Círculo de Políticas Ambientales 08

Contexto global y nacional

“La transición energética en un mundo incierto: agenda y desafíos para la Argentina”. *Por Federico Merke.* 11

“La política ambiental bajo fuego”. *Por María Eugenia Testa.* 17

“Poco ruido y pocas nueces: la actividad legislativa en materia ambiental en el 2024”. *Por Paula Sabrina Lertora.* 25

Cambio climático y energía

1. “PROHIDRO: el desafío de lograr un marco regulatorio para el despegue del hidrógeno limpio en Argentina”. *Por Carina Quispe y Santiago Enríquez.* 34

2. "Mecanismos de fijación de precios al carbono y políticas climáticas". *Por Antonella Martinenghi.* 41

3. "No destruir lo que funciona: ¿Qué hacer con la Ley de Energías Renovables?" *Por Juan Carlos Villalonga.* 50

4. "Etiquetado de eficiencia energética en viviendas: avances y desafíos de una ley en proceso". *Por Miguel Zubizarreta.* 56

Biodiversidad

1. "Biodiversidad: una materia pendiente en la legislación argentina". *Por Diego Moreno.* 62

2. "Trazabilidad de la pesca: una deuda para la sustentabilidad de la industria". *Por Daniela Gornel.* 68

Agenda Ambiental Legislativa
2025



Contaminación

1. "Gestión de sustancias químicas industriales: un marco normativo pendiente y necesario en Argentina". *Por Alejandra Acosta.* 72

2. "La responsabilidad extendida del productor: un instrumento clave de la OCDE para la gestión de materiales y residuos". *Por Ana Laura Tello y Consuelo Bilbao.* 78

3. "Regulación ambiental en materia de hidrocarburos". *Por José Alberto Esain.* 84

Acuerdos internacionales

1. "El Congreso de la Nación es fundamental para combatir la pesca ilegal". *Por Milko Schvartzman.* 94

2. "BBNJ, el barco que llegó a la costa y necesita seguir navegando...". *Por Graciela Camaño.* 97

Agenda Ambiental Legislativa
2025





Institucionalidad ambiental

- 1.** “Breve análisis sobre los proyectos de evaluación de impacto ambiental en trámite ante la Cámara de Diputados de la Nación”.
Por Yamila Marian Castagnola. 104
- 2.** “El ABC del Análisis de Impacto Regulatorio”. *Por Fabiola Perales.* 112
- 3.** “El rol del Congreso en el control de la implementación de leyes: Desafíos y propuestas en materia ambiental”. *Por Dolores Martínez.* 119



Introducción

Por séptimo año consecutivo, el Círculo de Políticas Ambientales presenta la Agenda Ambiental Legislativa 2025, un documento en el que especialistas de diversas disciplinas analizan los proyectos de ley en materia ambiental y energética con estado parlamentario, con el fin de aportar su perspectiva al debate en el Congreso de la Nación.

El 2024 fue un año de baja actividad en cuanto al tratamiento legislativo de cuestiones ambientales, lo que estuvo en consonancia con la avanzada desregulatoria del Poder Ejecutivo y la desarticulación de la política ambiental a nivel nacional.

Ninguna norma relevante fue puesta en debate, ni en comisiones ni en el recinto, salvo el capítulo ambiental de la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, que finalmente fue retirado por el gobierno debido al rechazo de los legisladores a su tratamiento.

Las comisiones de ambas cámaras convocaron a reuniones ya avanzado el año, lo que resultó en la realización de algunas pocas sesiones, mayormente destinadas a encuentros informativos que no lograron progresar en el debate ni en el dictamen de los proyectos de ley específicos.

Sin embargo, continúa en agenda un número importante de iniciativas que permanecen pendientes desde hace años y que, en muchos casos, vuelven a ser de interés debido a los condicionamientos del comercio internacional, los requerimientos del proceso de acceso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reiniciado por el país en 2024, la inserción de Argentina en una economía global en redefinición, o el cumplimiento de acuerdos internacionales, entre otros factores.

Temas como la trazabilidad de productos de la pesca (entre otros), la actualización del régimen de promoción de las energías renovables, el impulso al hidrógeno verde, la implementación de mecanismos de fijación del precio del carbono, la conservación de la biodiversidad, la gestión de sustancias químicas y la aplicación de la responsabilidad extendida del productor para materiales y residuos siguen siendo absolutamente relevantes. Soslayar el tratamiento de estos ejes no sólo implica una pérdida de oportunidades en el campo social, económico y ambiental hacia adentro del país sino también en la competitividad de la Argentina frente al mundo.

Por otro lado, la coyuntura política nacional ha generado nuevos debates inmediatos: cómo dotar a las provincias de marcos institucionales federales en materia ambiental que sean uniformes y sólidos, cómo evaluar el impacto de las regulaciones y cómo lograr que el Congreso, haciendo uso de sus competencias, realice el seguimiento y control de la implementación de las leyes que sanciona.

En este sentido, es claro que el mayor involucramiento del Parlamento en la política ambiental, tanto en su formulación como en su control, constituye un ejercicio sano y esperable en el marco de la Constitución Nacional que, además, debiera producir un resultado positivo en la interacción con el Poder Ejecutivo y las provincias.

Frente a un escenario complejo e incierto, el Congreso de la Nación tiene la posibilidad de establecer (y defender) el marco normativo en materia ambiental que garantice el derecho constitucional a un ambiente sano, el cumplimiento de los acuerdos internacionales ratificados por el país y la certeza jurídica que necesitan los sectores productivos. Solo una regulación generada a partir de un consenso amplio, como el que puede ofrecer el Poder Legislativo con la participación de la sociedad civil y de los actores interesados, es capaz de dar previsibilidad de acción y garantizar una convivencia pacífica.

Los artículos presentados en la Agenda Ambiental Legislativa 2025 son de especialistas con una destacada trayectoria en el debate ambiental en Argentina. Las opiniones vertidas en cada artículo corresponden exclusivamente a sus autores. Agradecemos a cada uno de ellos por su colaboración y compromiso.

CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES



Contexto global y nacional



La transición energética en un mundo incierto: agenda y desafíos para la Argentina

Por Federico Merke*

El giro político de Estados Unidos a partir del regreso de Donald Trump; la competencia geopolítica entre Occidente y China y un clima internacional más tolerante al conflicto armado subrayan la desconfianza en aumento entre las grandes potencias globales. Como resultado, el orden global entró en un período de enorme incertidumbre acerca de cuáles serán las reglas y los principios que den forma al comercio, las inversiones, la inteligencia artificial, la salud o el ambiente. Incertidumbre y desconfianza dominan el clima internacional.

Hasta no hace mucho, el cambio climático y la agenda y políticas de transición energética eran temas analizados bajo la perspectiva de la gobernanza global y el mercado. Se trataba de alinear compromisos globales de los gobiernos con incentivos de las empresas que delinearan un camino para la transición. Hoy, sin embargo, el escenario luce distinto. La gobernanza y la globalización ciertamente no desaparecieron, pero parecen haber cedido espacio a la geopolítica y la contestación política en Occidente, canalizada fundamentalmente

a través de partidos radicales de derecha o populistas que cuestionan la acción climática en sus raíces.

Donald Trump parece encabezar esta cruzada. De nuevo, se fue del Acuerdo de París. Su gobierno está desarmando agencias y políticas climáticas diseñadas en administraciones anteriores. La regulación está dando paso a la desregulación y las renovables a los hidrocarburos, que ahora encuentran un ambiente menos exigente a la hora de poner en marcha nuevos desarrollos. El problema con esta postura, sin embargo, es que ignora las tendencias económicas más amplias. Las industrias de combustibles fósiles no están siendo amenazadas por acuerdos internacionales, sino por la economía misma. El carbón no está desapareciendo porque Greta Thunberg lo critique en las Naciones Unidas; está siendo reemplazado porque la energía solar, eólica y el gas natural son más baratos. La retirada de Estados Unidos del acuerdo no detendrá este proceso, pero sí pone al país en desventaja competitiva frente a quienes lideren la transición.

El mayor peligro no radica tanto en que otros países anuncien formalmente su retirada, sino en que adopten una postura más laxa en el cumplimiento de sus compromisos climáticos. El Acuerdo de París funciona en gran medida como una estructura de confianza: cada país asume que los demás están haciendo su parte, y esa percepción fomenta la cooperación. La retirada de Estados Unidos rompe esa ilusión, debilitando la presión colectiva para actuar. La política climática, al igual que la diplomacia, depende en gran medida de la percepción. Si el ejemplo de Estados Unidos refuerza la idea de que se puede ignorar el acuerdo sin consecuencias serias, otros países podrían tomar la salida fácil: no abandonar formalmente, pero tampoco actuar de manera significativa.

En la Unión Europea, en tanto, el imperativo de la seguridad regional frente a la posible retirada de Estados Unidos está desplazando al imperativo de la descarbonización. El gasto en defensa, en aumento desde 2022, seguirá creciendo, recortando muy probablemente los montos asignados a la transición energética. Bruselas se encuentra atrapada en un equilibrio muy frágil entre proteger la industria, promover el crecimiento y asegurar la acción climática en un contexto de mayor riesgo geopolítico. El debilitamiento de los partidos verdes y la preocupación por la competitividad económica están llevando a la Comisión Europea a reconsiderar aspectos clave de su Green Deal. La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, enfatizó recientemente la necesidad de un enfoque “flexible y pragmático”, lo que sugiere una adaptación de la agenda climática a las realidades económicas y políticas del bloque.

China, por su parte, continúa con su política climática, que ya no es solamente ambiental sino una parte central de su modelo productivo y comercial. El 1 de enero de 2025, la principal revista del partido sobre ideología, Qiushi, publicó la transcripción de uno de los discursos de Xi, en el que instó a China a “impulsar un enfoque de desarrollo basado en la prioridad ecológica, la conservación de los recursos y un modelo verde y bajo en carbono”. China lidera el mercado de la transición, siendo el mayor productor mundial de paneles solares, turbinas eólicas y baterías de iones de litio, además del lugar central que ocupa en el mercado de la producción y el refinamiento de minerales críticos. Mientras Trump recorta programas de financiamiento a las renovables, Xi tiene pensado aportar a través del Ministerio de Finanzas más de 400 mil millones de dólares como paquete de estímulo a las renovables y los autos eléctricos. Pero China sigue siendo adicta al carbón, el cual representa poco más de la mitad de su matriz energética, y la generación

de energía a partir de combustibles fósiles creció 2 puntos porcentuales en 2024.

Hay dos observaciones seguras para hacer hasta acá. La primera es que la transición energética apenas comenzó. En lugar de una 'transición', la expresión más correcta sería una 'adición' de energía. Sí, en 2024 las renovables alcanzaron un récord de producción, pero también los combustibles fósiles. La segunda observación es que el clima político está cambiando. La conversación sobre el gasto en defensa, la guerra comercial y la Inteligencia Artificial están desplazando la discusión por el cero neto de emisiones. La reducción en la financiación de capital riesgo sugiere una creciente aversión al riesgo entre los inversores, justo en un momento en que la necesidad de innovación es más crítica. En Occidente, la desaceleración en la adopción de vehículos eléctricos señala una posible brecha entre las aspiraciones políticas y la viabilidad económica. La guerra comercial entre Estados Unidos y China no solo perturba las cadenas de suministro globales, sino que también levanta barreras en el desarrollo y distribución de tecnologías limpias. Las políticas proteccionistas y las represalias comerciales amenazan con fragmentar lo que debería ser un esfuerzo global coordinado.

Una de las lecciones del rechazo a la acción climática en muchos países es que esta no opera en un vacío técnico, sino dentro de estructuras sociales y políticas que pueden ser profundamente hostiles a la transformación que implica. La transición energética, la reducción de emisiones y las políticas de mitigación generan ganadores y perdedores y por lo tanto requieren más que solo viabilidad tecnológica: dependen de instituciones capaces de sostenerlas, de narrativas que legitimen el cambio y de una economía política que alinee intereses en lugar de generar resistencia. Sin una estrategia que reconozca estos factores—y que aborde

activamente los costos y temores que generan las políticas climáticas—, la descarbonización se encontrará con bloqueos estructurales, sin importar cuán urgente o científicamente necesaria sea.

¿Qué agenda para qué país?

El impacto global

El contexto global que acabo de desarrollar tendrá un impacto significativo en la inserción de la Argentina y en su agenda y acción climática. Por un lado, la pérdida de liderazgo climático por parte de Estados Unidos y la posible relajación de compromisos en otras economías pueden reducir la presión internacional para acelerar políticas climáticas en Argentina. Con menos incentivos financieros y regulatorios desde Estados Unidos, la transición podría depender más de la lógica económica interna y de la capacidad de atraer inversiones estratégicas. La menor disponibilidad de financiamiento verde y la mayor aversión al riesgo pueden complicar el desarrollo de infraestructura renovable en un país que aún cuenta con restricciones de acceso a capitales internacionales.

Por otro lado, la Unión Europea está utilizando su peso económico para imponer estándares ambientales globales, y dos de sus regulaciones más ambiciosas—el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM) y la Ley de Deforestación—demuestran cómo el comercio se está convirtiendo en un instrumento de política climática. Ambas regulaciones afectan a la Argentina de manera directa. El CBAM podría impactar en la competitividad de sus exportaciones industriales si no avanza en la descarbonización, mientras que la Ley de Deforestación representa un obstáculo para el agro, especialmente en la exportación de soja y carne. Adaptarse a estas normas implica costos adicionales en certificación y monitoreo, pero

también puede ser una oportunidad para diferenciarse en el mercado europeo mediante prácticas sostenibles.

Por último, el mundo se ha vuelto dependiente de China para la transición energética. Esto fue posible gracias a una política industrial activa que alineó preferencias políticas con incentivos fiscales, incluyendo subsidios y facilidades de inversión. Como señaló Richard Baldwin en una reciente entrevista, si un país no tiene política industrial, por defecto está siguiendo la política industrial de China. En este sentido, la Argentina podría posicionarse como un socio clave en la provisión de minerales críticos para la transición, especialmente el litio, pero esto requerirá definir una estrategia clara de agregación de valor y políticas que fomenten el desarrollo de una industria local, evitando ser solo un exportador de materias primas.

Para capitalizar esta ventaja, es crucial que estas actividades sean sostenibles, tanto en términos ambientales como sociales. Un gobierno como el de Javier Milei podría atraer inversiones extranjeras mediante incentivos de mercado, pero debe asegurarse de que estas inversiones no destruyan ecosistemas críticos ni generen conflictos con las comunidades locales. Una regulación inteligente, basada en datos y no en ideología, sería clave para garantizar este equilibrio. Además, la demanda global de energías renovables y el avance de iniciativas como el hidrógeno verde podrían abrir mercados para la exportación de energía limpia, aunque en un contexto de creciente competencia internacional.

Los riesgos

Hay dos tipos de riesgo que el país necesita encarar, los riesgos físicos y los de transición. Los primeros tienen que ver con el modo en que el

cambio climático, a través de sequías, incendios o inundaciones, genera daños directos sobre la riqueza, los ingresos, la infraestructura y la salud de la población. Los segundos tienen que ver con los cambios regulatorios, el cambio tecnológico o el cambio en las preferencias sociales que pueden afectar sectores clave de la economía del país, incluyendo la agroindustria, la energía o el transporte.

Frente a los riesgos físicos, la clave está en asegurar el acceso a financiamiento climático internacional y a tecnología que permita mejorar la resiliencia del país. Argentina podría ampliar su participación en mecanismos multilaterales como el Fondo Verde para el Clima o el recientemente acordado Fondo de Pérdidas y Daños, no solo como beneficiario pasivo, sino como un actor que moldee las reglas de asignación de estos recursos. Al mismo tiempo, la cooperación regional debe fortalecerse para abordar desafíos transfronterizos como la gestión de cuencas hídricas y la prevención de incendios, donde la coordinación con Brasil, Paraguay y Uruguay puede ser determinante. Además, el acceso a tecnología para la adaptación, ya sea mediante acuerdos bilaterales o participación en programas internacionales, es un factor crucial para reducir la vulnerabilidad estructural del país.

La dependencia del país de servicios ecosistémicos hace de la Argentina un país vulnerable al cambio climático, desde sequías prolongadas hasta inundaciones devastadoras. Invertir en infraestructura resiliente no es solo una cuestión ambiental, sino económica. Las pérdidas causadas por eventos climáticos extremos ya impactan severamente en sectores como la agricultura, que representa alrededor del 40 por ciento de las exportaciones del país. La sequía de 2022/2023 representó una pérdida de poco más del 2 por ciento del PBI.



"La transición energética, la reducción de emisiones y las políticas de mitigación generan ganadores y perdedores y por lo tanto requieren más que solo viabilidad tecnológica: dependen de instituciones capaces de sostenerlas, de narrativas que legitimen el cambio y de una economía política que alinee intereses en lugar de generar resistencia."

Los riesgos de transición, en cambio, requieren un enfoque más sofisticado. La creciente regulación climática internacional, en particular en mercados estratégicos como la Unión Europea, puede redefinir las condiciones de acceso para las exportaciones argentinas. El CBAM es un ejemplo de cómo las reglas del comercio internacional están cambiando, y Argentina necesita una estrategia diplomática que no solo busque excepciones, sino que permita posicionar su producción bajo estándares de sostenibilidad que le otorguen ventajas competitivas. Al mismo tiempo, el país debe capitalizar la oportunidad que ofrece la transición energética global. La demanda por minerales críticos como el litio, la expansión de los mercados de hidrógeno

verde y el crecimiento de las inversiones en energía renovable pueden ser ejes para una inserción internacional más resiliente. Esto implica no solo atraer capitales extranjeros, sino también desarrollar capacidades industriales internas que permitan capturar mayor valor agregado en estos sectores.

Hacia una estrategia pragmática y estratégica

La Argentina necesita actuar con dosis similares de pragmatismo e inteligencia estratégica. Hoy la inclinación natural del gobierno es anti-regulación y anti-intervención, pero ignorar el cambio climático no solo sería moralmente cuestionable, sino económicamente contraproducente en el largo

plazo, tanto en la dimensión de producción, empleo y comercio como en la dimensión de adaptación y pérdidas y daños.

Bajo las condiciones actuales del país y la orientación del actual gobierno, la estrategia más realista consiste en pensar las políticas climáticas no como imposiciones estatistas, sino como oportunidades de mercado. Esto incluiría incentivos para la inversión privada en energías renovables, tecnologías limpias y soluciones climáticas innovadoras. Sin embargo, el riesgo más grande sería que el gobierno priorice un modelo extractivista de corto plazo, ignorando los costos ambientales y sociales que podrían dejar a Argentina en una posición vulnerable tanto económica como diplomáticamente.

Los pagos por servicios ecosistémicos (PSE) representan una de las estrategias más pragmáticas y económicamente viables para abordar la crisis climática y la degradación ambiental, especialmente en países con restricciones fiscales como Argentina. En términos simples, los PSE crean incentivos financieros para que comunidades, productores y empresas gestionen de manera sostenible los ecosistemas, asegurando la provisión de bienes ambientales críticos como el almacenamiento de carbono, la regulación hídrica y la biodiversidad. La experiencia internacional demuestra que estos mecanismos pueden escalar rápidamente si cuentan con una estructura de financiamiento sólida. Costa Rica, por ejemplo, ha sostenido más de 3000 proyectos de este tipo mediante impuestos al combustible, mientras que México ha canalizado recursos públicos hacia la protección de cuencas clave. En China, la reforestación de tierras degradadas ha sido incentivada a gran escala, y en Colombia, los PSE han permitido a comunidades indígenas monetizar su rol como guardianes del Amazonas. Argentina tiene un enorme potencial para aprovechar estos instrumentos, particularmente en regiones como el Parque Chaqueño, donde la deforestación avanza sin señales de desaceleración, o en los humedales del Paraná, cuya protección es crucial para la regulación hídrica. Incluso en el sector agropecuario, el diseño de esquemas que remuneren la captura de carbono en suelos podría transformar la relación entre producción y sostenibilidad.

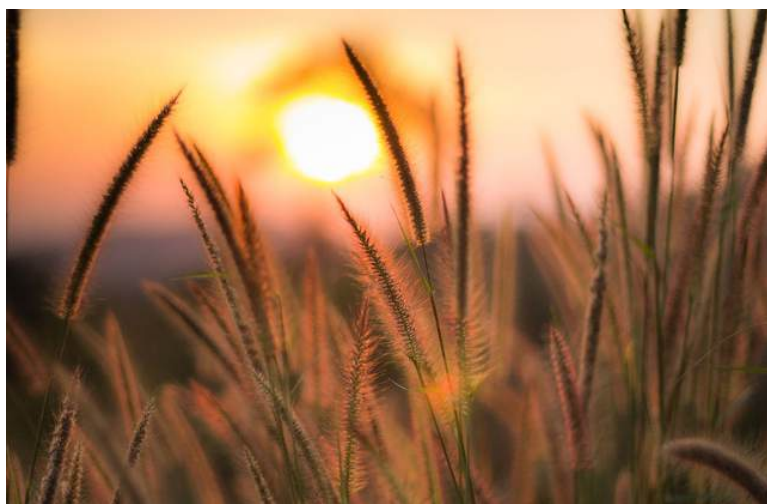
El mercado de bonos verdes en la Argentina es muy pequeño en términos globales y regionales, representando apenas el 0.5 por ciento del PBI, debajo de Brasil (1.7 del PBI) o Chile (2.7 del PBI), según datos del Banco Mundial. Si se desea profundizar este instrumento, el trabajo por delante es significativo. A diferencia de mercados más dinámicos como Chile o Brasil, donde la profundidad financiera y el

compromiso estatal permitieron una expansión sostenida, en Argentina la inestabilidad macroeconómica y la falta de un marco regulatorio robusto frenan el desarrollo, aumentando la posibilidad de greenwashing y debilitando la confianza del mercado. Más allá de estos obstáculos, el problema fundamental es que Argentina aún no ha integrado los bonos verdes dentro de una estrategia climática coherente de desarrollo. La experiencia internacional muestra que los mercados de bonos sostenibles florecen cuando se insertan en políticas climáticas estables y creíbles. Sin ese respaldo, es difícil que crezcan más allá de iniciativas aisladas.

En síntesis, la agenda argentina debería enfocarse en cinco ejes: (1) definir un marco regulatorio y fiscal que incentive inversiones en renovables y electromovilidad, alineando estabilidad macroeconómica con políticas de largo plazo; (2) invertir en adaptación al riesgo climático; (3) fortalecer la infraestructura energética para mejorar la competitividad de la industria local y reducir la dependencia de hidrocarburos en el consumo interno; (4) negociar activamente su rol en las cadenas de suministro globales de minerales estratégicos, asegurando acuerdos que maximicen beneficios industriales y tecnológicos para el país; y (5) diversificar sus socios internacionales, manteniendo un equilibrio entre Estados Unidos, China y la Unión Europea para aprovechar los incentivos de distintos actores sin quedar atrapada en disputas geopolíticas.

***Autor:**

Federico Merke estudió Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador, hizo un Master of Arts en Estudios Internacionales en la Universidad de Warwick (Reino Unido) y un Doctorado en Ciencias Sociales en FLACSO. Es Profesor Asociado de Relaciones Internacionales en el Departamento de Ciencias Sociales y director de la Maestría en Política y Economía Internacionales de la Universidad de San Andrés e investigador del Conicet.



La política ambiental bajo fuego

Por María Eugenia Testa*

La agenda ambiental siempre ha tenido dificultades para colarse entre las prioridades de la política argentina. No obstante, gracias tanto a demandas internas (provenientes de organizaciones de la sociedad civil, de comunidades afectadas por proyectos específicos, del sector privado, que busca ingresar o mantenerse en ciertos mercados, de la justicia, etc.) como sistémicas (derivadas de la ratificación de acuerdos internacionales y la pertenencia a grupos multilaterales, de los requerimientos del comercio y las exigencias de las fuentes de financiamiento, etc.), se han logrado avances, en muchos casos significativos,

que han ido delineando, a pedazos, lo que podríamos llamar una política ambiental doméstica. A veces con continuidades entre administraciones, otras veces redefinida por las nuevas autoridades, con mayor o menor presupuesto, y en ocasiones más o menos degradada, pero, en líneas generales, con avances. Podemos hablar de un proceso lento, algunas veces superficial, pero progresivo.

El 2024 marcó una ruptura en este sosegado devenir que, si bien podemos atribuirle originalmente a la visión del nuevo gobierno y sus políticas, se extendió a otras fuerzas del

sistema político que adhirieron a la cancelación de lo ambiental. Este quiebre, iniciado hace poco más de un año, implica un retroceso acelerado: el rápido desmantelamiento de instituciones políticas y científicas, la flexibilización de la protección de ecosistemas y recursos, la degradación de las capacidades de los funcionarios a cargo de áreas clave, el recorte de presupuesto, la desregulación, el incumplimiento de normativa vigente, la censura en organismos estatales, así como el abandono (tácito o explícito) de los espacios multilaterales de negociación en el plano internacional, entre otros. Lo que se construyó con gran lentitud está siendo demolido en cuestión de segundos sin considerar las consecuencias.

Mediante el Decreto 8/23 emitido por el nuevo gobierno a un día de asumir, el hasta entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación perdió su rango y pasó a convertirse en una subsecretaría dentro del organigrama del Ministerio del Interior, bajo la órbita de la Secretaría de Ambiente, Turismo y Deporte, que por entonces quedó a cargo de una funcionaria sin ningún tipo de antecedentes en la materia¹. Luego, se creó una secretaría por sobre esa misma destinada a Daniel Scioli, cargo que continúa ocupando.

Podría ser debatible si el área de Ambiente requiere un Ministerio específico o si debe estar presente en todas las carteras – aunque estamos a siglos de lograr algo así–, así como cuál es su

verdadero poder de influencia frente a las demás. Sin embargo, lo cierto es que su jerarquía no corresponde a la de una subsecretaría; más bien, es todo lo contrario².

Al frente de la Subsecretaría de Ambiente asumió Ana Lamas, abogada con antecedentes en la cartera en los años 90 y con experiencia en el tema, quien recientemente renunció a su cargo, junto con otros funcionarios del área. Cada vez está más claro que su dimisión está vinculada a la falta de políticas ambientales y, especialmente, a lo que hará (o no hará) la Argentina en el marco del Acuerdo de París sobre el cambio climático.

Lamas fue reemplazada por Fernando Brom, quien proviene del sector de la industria alimenticia y no cuenta con antecedentes verificables en cuestiones ambientales. Por lo tanto, las tres autoridades relacionadas con el área, Guillermo Francos (ministro del Interior), Daniel Scioli y el propio Brom, carecen de las competencias y la experiencia necesarias para gestionar esta materia.

Algo similar ocurre en otros dos organismos de relevancia para el ambiente: el Servicio Meteorológico Nacional (SMN) y la Administración de Parques Nacionales (APN). En ambos casos, las nuevas autoridades carecen de los conocimientos y antecedentes básicos para dirigir esas áreas³. En el caso del SMN, esto resulta particularmente grave, ya que

¹ "Finalmente Yanina Martínez asumirá como subsecretaria de Turismo de Nación", Página 12. 12 de diciembre de 2023. <https://www.pagina12.com.ar/694309-finalmente-yanina-martinez-asumira-como-subsecretaria-de-tur>

² Por ejemplo, Alemania cuenta con el Ministerio de Economía y Protección del Clima, que está a cargo del viced canciller Robert Habeck; España creó el Ministerio para Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Por su parte, Francia también cuenta con un ministerio destinado a la transición ecológica, mientras Canadá tiene el Ministerio de Ambiente y Cambio Climático. Chile cuenta con Ministerio del Medio Ambiente, Brasil con el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático, Colombia Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, etc.

³ "Cristian Larsen, el nuevo titular de Parques Nacionales que pasó por los medios públicos", La Nación, 9 de abril de 2024. <https://www.lanacion.com.ar/politica/cristian-larsen-el-nuevo-titular-de-parques-nacionales-que-paso-por-los-medios-publicos-nid09042024/#:~:text=La%20Administraci%C3%B3n%20de%20Parques%20Nacionales%20ya%20tiene%20nuevo,tuvo%20influencia%20sobre%20los%20medios%20p%C3%ABlicos%20durante%20a%C3%B1os>.

contraviene el Decreto 1432/2007, que exige competencias específicas. Ambos organismos, además, están atravesando una redefinición de sus funciones y órbitas de acción, desdibujando sus objetivos primarios⁴.

Debe sumarse a esto la disminución presupuestaria que afecta a estas áreas del gobierno nacional. El proyecto de Presupuesto Nacional 2025, que no logró sancionarse en el Congreso de la Nación, preveía recortes importantes en el área de ambiente⁵, lo que hace prever que las partidas finalmente destinadas a estas dependencias, a partir de la prórroga del Presupuesto 2024, serán similares o incluso inferiores.

En 2024, además, se disolvieron tres fondos fiduciarios relacionados a ambiente: el vinculado a la protección de los bosques nativos⁶, el de manejo del fuego⁷, y el destinado a la promoción de energía eléctrica renovable distribuida⁸.

Este proceso de desestructuración de las dependencias públicas, sumado al abandono de políticas en ejecución y a la restricción presupuestaria, está generando la pérdida de

capacidades estatales, con profesionales de trayectoria y conocimientos específicos que abandonan el Estado, ya sea por renunciaciones o despidos.

Por otro lado, en línea con el cuestionamiento al sistema científico, y como han reconocido las propias autoridades, estas áreas de gobierno han sido obligadas a excluir de documentos oficiales y del discurso público conceptos que son fundamentales para la acción política, entre ellos, el de cambio climático. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, por su parte, ha establecido una especie de filtro ideológico en materia de ambiente y género, que aprueba o desaprueba total o parcialmente la firma de acuerdos o documentos resultantes de negociaciones multilaterales según los conceptos "censurables" que estos incluyan⁹.

Ya a fines de 2023 y con diferente suerte, a través del Decreto 70/23 y de la Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (en adelante, la Ley Bases) enviada al Congreso de la Nación, se intentó desarticular parte del entramado legal ambiental que hasta ahora imponía límites a las actividades productivas o comerciales que degradan

⁴ "Servicio Meteorológico: el Gobierno lo puso en crisis con recortes de presupuesto, despidos y negacionismo climático", La Nación, 27 de marzo de 2025. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/los-recortes-del-gobierno-de-milei-afectan-el-funcionamiento-del-servicio-meteorologico-nacional-nid27032025/> "Desregulación del turismo en parques nacionales: qué dice la medida y qué impactos ambientales podría tener", Chequeado, 28 de marzo de 2025. <https://chequeado.com/el-explicador/desregulacion-del-turismo-en-parques-nacionales-que-dice-la-medida-y-que-impactos-ambientales-podria-tener/>

⁵ Ver Slipak A., Cena Trebucq M., French G., Gerlo J. (2024). "El futuro de las políticas ambientales de la Argentina Análisis del proyecto de Ley de Presupuesto 2025", Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2024/10/El-futuro-de-las-politicas-ambientales-de-la-Argentina.-Analisis-del-proyecto-de-Ley-de-Presupuesto-2025.pdf>

⁶ Mediante el Decreto 888/24 se disolvió el Fondo Fiduciario de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (FOBOSQUE) creado para ejecutar las partidas correspondientes al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, Ley 26.331.

⁷ Disuelto por el Decreto 888/24.

⁸ Disuelto por el Decreto 70/23.

⁹ "El presidente es una persona muy disruptiva": desde la COP, la subsecretaria de Ambiente defiende la posición argentina", La Nación, 30 de octubre de 2024. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/el-presidente-es-una-persona-muy-disruptiva-desde-la-cop-la-subsecretaria-de-ambiente-defiende-la-nid30102024/>

significativamente los ecosistemas y afectan la salud pública, o que promovían la transición energética. Por decreto, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) levantó la prohibición a la importación de neumáticos usados y recauchutados; eliminó el esquema de promoción de la energía eléctrica distribuida de fuentes renovables; y derogó normas relacionadas con la información sobre la actividad minera¹⁰. Mediante la Ley Bases, se intentó flexibilizar las leyes de protección de bosques nativos y glaciares, habilitando actividades en zonas protegidas o disminuyendo el alcance de estas áreas; dismantelar el esquema de control de actividades de quema y abrir la pesca a las flotas que hoy operan de forma ilegal y no reglamentada en la milla 201, al borde de la Zona Económica Exclusiva argentina¹¹.

Si bien los capítulos ambientales y de pesca de la Ley Bases no prosperaron, la norma finalmente aprobada incluye un guiño al sector de los hidrocarburos, el más privilegiado de la gestión, al promover que las regulaciones de la dimensión ambiental de la actividad sean definidas por el PEN y las provincias petroleras, generando un beneficio diferencial al sector por sobre otros y excluyendo al Congreso de la Nación de la función que constitucionalmente le compete.

La idea base de estas reformas está resumida en el punto 6 del Pacto de Mayo, firmado por 18 provincias el 9 de julio del año pasado¹². Allí se promueve "un compromiso de las provincias de avanzar en la explotación de los recursos naturales del país", así, sin más. Que el crecimiento económico deba ser a costa del ambiente y la desestimación del conocimiento científico son, quizás, dos de los tres impulsores más importantes de la embestida contra la política ambiental. El tercero se relaciona con el desconocimiento de los procesos de descarbonización de la economía que se están poniendo en marcha en gran parte del mundo, a los que la Argentina aún no se ha subido debido a que el mainstream del sector político ni siquiera lo ha detectado.

El intento de flexibilización de normas vigentes o en proceso de sanción y la disminución en el presupuesto de las áreas de control¹³ no puede entenderse si excluimos del análisis a los sectores beneficiados (o que se buscan beneficiar) a partir del Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones -RIGI-: hidrocarburos y minería. Ambas actividades han sido siempre celosas de los controles del Estado en materia ambiental, por ello requieren hacer su propia normativa o modificar, a su criterio, las leyes vigentes.

¹⁰ Ver Testa M.E., Quispe C., Villalonga J.C.: (2024) "Observaciones a las derogaciones de legislación ambiental incluidas en el DNU presidencial", Círculo de Políticas Ambientales. <https://circulodepoliticambientales.org/observaciones-a-las-derogaciones-de-legislacion-ambiental-incluidas-en-el-dnu-presidencial/>

¹¹ Ver Testa M.E., Quispe C., Schvarzman M.; Stancich E., Villalonga J.C. (2024). "Observaciones a las modificaciones de legislación ambiental incluidas en la ley omnibus del Poder Ejecutivo", Círculo de Políticas Ambientales. <https://circulodepoliticambientales.org/observaciones-a-las-modificaciones-de-legislacion-ambiental-incluidas-en-la-ley-omnibus-del-poder-ejecutivo/>

¹² Pacto del 25 de Mayo. <https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/50379-pacto-del-25-de-mayo>

¹³ Ver Slipak A., Cena Trebucq M., French G., Gerlo J. (2024). "El futuro de las políticas ambientales de la Argentina Análisis del proyecto de Ley de Presupuesto 2025", Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2024/10/El-futuro-de-las-politicas-ambientales-de-la-Argentina.-Analisis-del-proyecto-de-Ley-de-Presupuesto-2025.pdf>

“El 2024 marcó una ruptura en este sosegado devenir que, si bien podemos atribuirle originalmente a la visión del nuevo gobierno y sus políticas, se extendió a otras fuerzas del sistema político que adhirieron a la cancelación de lo ambiental”

En materia de energías renovables, el buen desempeño del sector fue posible, en gran medida, por la inercia generada por los años de implementación de la Ley 27.191. Durante 2024, se registró un crecimiento en la potencia instalada de aproximadamente 1.000 megavatios (MW), alcanzando un total de 6.673 MW a finales de año. Este incremento se debió principalmente al denominado MATER¹⁴, el mercado de contratos entre privados. En cuanto al cumplimiento de la Ley 27.191, las energías renovables representaron el 19,1% de la demanda en diciembre de 2024, un valor muy cercano a la meta del 20% prevista para finales de 2025. Sin embargo, durante 2024, el PEN rechazó tratar cualquier iniciativa relacionada con la actualización de la norma, cuya vigencia finaliza el 31 de diciembre de 2025.



En esa fecha expira el régimen de beneficios y estabilidad fiscal que permitió que las energías renovables llegaran hasta este punto. No hay señales de lo que buscará el PEN en este campo.

La política exterior en materia ambiental no difiere mucho en sus lineamientos de la doméstica: se cuestiona la base científica de los acuerdos alcanzados por la comunidad internacional y se reniega de los consensos logrados a partir de negociaciones multilaterales, especialmente en el marco de las Naciones Unidas (ONU).

Desde hace tiempo, el gobierno viene anunciando el retiro de la Argentina del Acuerdo de París, instrumento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)¹⁵. Sin embargo, no le ha resultado sencillo ejecutar esa acción debido a los múltiples condicionamientos que surgen de otros acuerdos, incluidos los comerciales, que dificultan dar ese paso, entre otros desincentivos¹⁶. Lo cierto es que no hay indicios de que la Argentina presente su nueva Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), requerida por el Acuerdo, antes o después de la Conferencia de las partes (COP 30) en Belém, Brasil, a finales de este año. No existe una intención clara por parte del gobierno de avanzar en ese trabajo, que tiene como objetivo aumentar el recorte de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que el país deberá realizar. Hasta el momento, la Argentina ha cumplido con los requerimientos

formales de proceso, lo mínimo indispensable para mostrar su permanencia. Es decir, a priori, se quedará, pero no colaborará.

En relación con el Acuerdo sobre la Diversidad Biológica, el año pasado el país presentó su Estrategia Nacional y un Plan de Acción a 2030, previamente censurados de forma parcial por la Secretaría de Culto y Civilización del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Sin embargo, no está claro si estos instrumentos se implementarán en el corto plazo¹⁷.

Por otro lado, a pesar de los despliegues espectaculares del Ministerio de Defensa sobre el Atlántico Sur, las más de 500 embarcaciones extranjeras que operan en el borde exterior de la Zona Económica Exclusiva no se han movido, y la Argentina aún no ha ratificado ninguno de los tratados internacionales que buscan desalentar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) que realizan estas flotas. Si bien el año pasado la entonces canciller Diana Mondino envió al Congreso de la Nación los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre subvenciones a la pesca y de la Organización Marítima Internacional (OMI) sobre seguridad en los buques pesqueros, y firmó el Acuerdo sobre la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad Marina más allá de las Jurisdicciones Nacionales (BBNJ, por sus siglas en inglés) en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), ninguno de ellos ha sido ratificado. Los dos primeros ya han atravesado el

¹⁴ Mercado a Término de Energía Eléctrica de Fuentes Renovables.

¹⁵ "Tras la salida de la OMS, Milei también analiza retirar a la Argentina del Acuerdo de París: "Me parece un fraude", Infobae, 5 de febrero de 2025. <https://www.infobae.com/politica/2025/02/05/tras-la-salida-de-la-oms-milei-tambien-analiza-retirar-a-la-argentina-del-acuerdo-de-paris-me-parece-un-fraude/>

¹⁶ Como el proceso de acceso a la OCDE, la relación con socios comerciales (China, Brasil, Unión Europea), el financiamiento externo, etc.

¹⁷ "El presidente es una persona muy disruptiva": desde la COP, la subsecretaria de Ambiente defiende la posición argentina", La Nación, 30 de octubre de 2024. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/el-presidente-es-una-persona-muy-disruptiva-desde-la-cop-la-subsecretaria-de-ambiente-defiende-la-nid30102024/>

proceso interno de aprobación legislativa; sin embargo, la Argentina sigue excluyéndose de los mismos y de la discusión sobre los océanos en general y el Atlántico Sur en particular.

El cuestionamiento de lo ambiental en el marco de la embestida contra la Agenda 2030 y el “wokismo” indica un desconocimiento de su relevancia para promover el desarrollo económico y garantizar el bienestar de la población. La cancelación de la agenda del cambio climático, por ejemplo, puede tener, entre otras, dos consecuencias directas. Por un lado, que la Argentina quede desanclada del proceso global de descarbonización, con la consecuente pérdida de oportunidades de inserción en la economía global. Las provincias, especialmente, serán las mayores perjudicadas, y así lo han entendido. A través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)¹⁸, han manifestado su rechazo a la salida de la Argentina del Acuerdo de París, y es, por lo menos, lógico ya que la transición energética y la conservación de la biodiversidad pueden contribuir a su desarrollo.

Pero también se verá afectado el sector privado en el comercio, que debe cumplir cada vez con más requerimientos ambientales de los mercados internacionales, que podrán estar dilatando o menguando temporalmente las exigencias debido a la coyuntura, pero que ya están encaminados en esa dirección.

Por otro lado, el desmantelamiento y la reducción de presupuesto a las agencias del Estado, sumados a la ausencia de obra pública y de estrategias de adaptación al cambio climático, implicarán que los eventos meteorológicos extremos, cada vez más frecuentes, agraven las condiciones de vida de la población, afecten la salud pública, ocasionen pérdidas económicas significativas y deterioren el desempeño de las actividades productivas.

El Congreso de la Nación ha sido un actor clave en el devenir de la política ambiental, no solo sancionando las leyes que le sirvieron de base, sino también generando debates que, en muchas ocasiones, los ejecutivos intentaban evitar. Por su atribución de dictar leyes de presupuestos mínimos, ha permitido avanzar en la universalización de los derechos ambientales en todo el territorio y ha impuesto límites (como en el caso de la Ley de Bases) a los intentos de desmantelar las regulaciones que protegen el ambiente y promueven actividades económicas sostenibles. Sin embargo, durante 2024 su actividad en materia ambiental mermó y el nivel de sus debates se empobreció.

Por su parte, algunas provincias se han sumado al embate anti ambiental¹⁹. También es cierto que enfrentan un enorme desafío en el contexto actual, ya que en muchos casos carecen de las capacidades estatales o de los recursos necesarios para llevar a cabo lo que, hasta hace poco, realizaba el PEN.

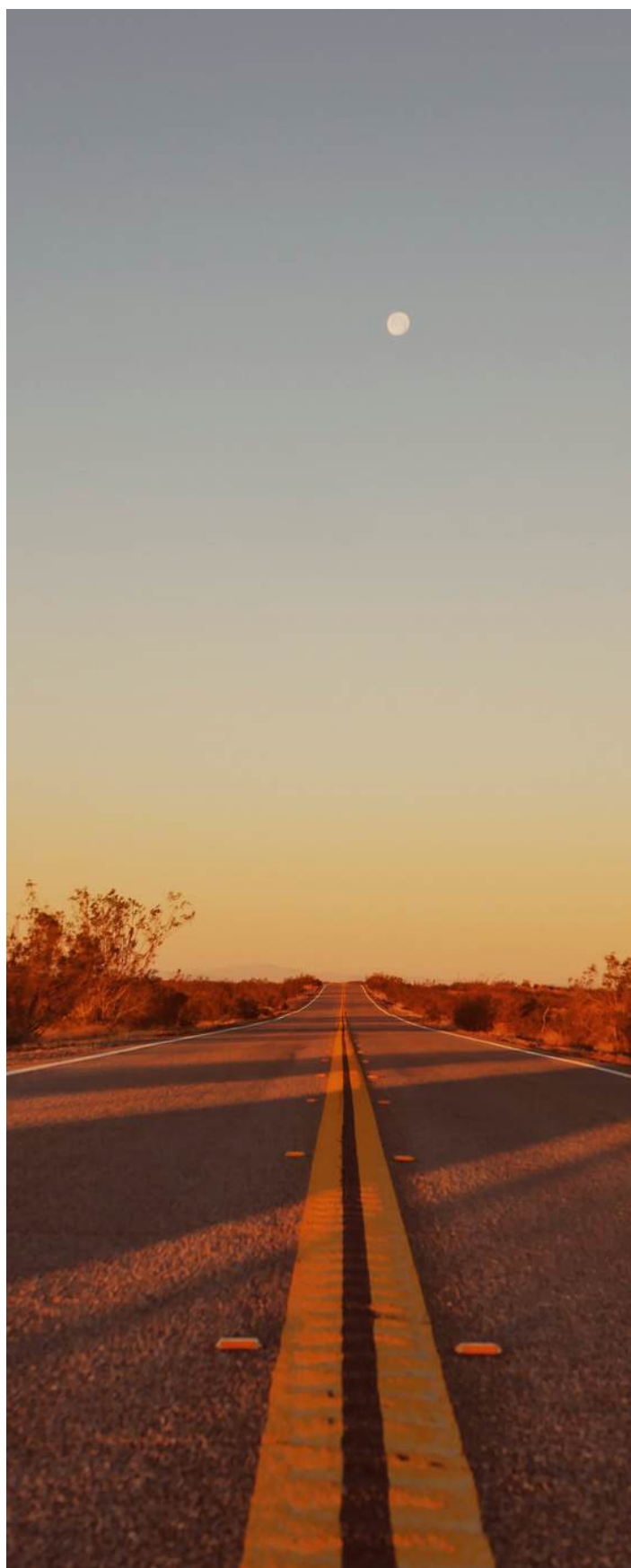
¹⁸ Resolución N°550/2024 del COFEMA. No se encuentra accesible por el portal oficial del Consejo. <https://www.laarena.com.ar/la-pampa/provincias-rechazan-retiro-del-pais-de-la-convencion-de-cambio-climatico-20241117060>

¹⁹ Entre los casos más escandalosos podemos mencionar la violación a la Ley 26.331 por parte de los gobiernos de Salta y Chaco que, a pesar de los cuestionamientos de especialistas, de la sociedad civil y de autoridades nacionales avanzaron con las actualizaciones de los ordenamientos territoriales de bosques nativos sin cumplir con los criterios y procedimientos exigidos por la normativa. Los nuevos ordenamientos provinciales disminuyen las áreas cubiertas de bosques y blanquean los desmontes ilegales, entre otras irregularidades.

A pesar de las carencias y de las faltas, resulta crítico que el parlamento y los gobiernos subnacionales se desmarquen de esta nueva corriente impulsada desde el PEN, que saquen a la agenda ambiental de su estado de cancelación y que aborden los debates que son realmente urgentes y necesarios para nuestro tiempo. Esto hace a la protección de las personas y el ambiente, pero también a las economías locales.

***Autora:**

María Eugenia Testa es directora ejecutiva del Círculo de Políticas Ambientales. Magister en Política y Derecho Ambiental (UDES), con especialidad de posgrado en Derecho Ambiental (UBA-CASI), maestranda en Política, Derecho y Gestión Ambiental (Austral), diplomada en Políticas para el Futuro Sostenible del Mar (Austral) y Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA). Fue directora política y de campañas de Greenpeace en Argentina, Chile y Colombia.





Poco ruido y pocas nueces: la actividad legislativa en materia ambiental en el 2024

Por Paula Sabrina Lertora*

Durante el primer año del gobierno de Javier Milei, el Congreso de la Nación sancionó 44 leyes en su período ordinario en un total de 24 sesiones. En materia ambiental y energética, el desempeño legislativo fue limitado: varios proyectos de interés fueron debatidos en comisiones, pero sin lograr avance significativo en su trámite parlamentario.

En 2024, la única ley con alguna “arista ambiental” aprobada por el Congreso fue la declaración de la emergencia ambiental, económica y habitacional en zonas afectadas por incendios en Córdoba (Ley 27.782)²⁰.

Esta ley otorga beneficios fiscales a ambientes ya afectados por incendios, por lo que es solo un

paliativo al conflicto del cambio climático. El resto de las leyes sancionadas corresponden principalmente a la ratificación de 31 convenios internacionales firmados en administraciones anteriores, entre ellos el de la Organización Marítima Internacional (OMI) sobre seguridad de los buques pesqueros y el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre subvenciones a la pesca, además de la Ley Bases²¹, -impulsada por el Poder Ejecutivo-, y declaraciones de fechas conmemorativas.

Entre estas últimas se destaca la Ley 27.755²², que establece el 4 de agosto como el Día de los Derechos de Soberanía sobre la Plataforma

²⁰ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27782-405667/texto>

²¹ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/310189/20240708>

²² <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/313553/20240909>

Continental, y la Ley 27.758²³ que declara el 15 de noviembre como el Día Nacional por la Memoria de los 44 Héroes y Heroína del submarino Ara San Juan y la reafirmación y defensa de los derechos soberanos del Mar Argentino. Además, el Congreso sancionó un paquete de medidas fiscales, entre otras; y dos leyes que fueron vetadas por el Poder Ejecutivo: la referida a la movilidad jubilatoria y la de financiamiento universitario.

Asimismo, uno de los debates legislativos que marcó el año fue el tratamiento y la sanción de la Ley Bases, que incluyó reformas estructurales en materia económica, laboral y administrativa. Su extenso debate dominó la agenda parlamentaria durante la primera parte del año, limitando el tratamiento de otros proyectos y reduciendo la producción legislativa.

Por último, cabe destacar que el proyecto de Ley de Presupuesto 2024 y el de 2025 no fueron aprobados por el Congreso Nacional, por lo que el Poder Ejecutivo prorrogó dos veces el presupuesto 2023. Esto implica una desfinanciación en las partidas ambientales, lo que podría tener serias implicaciones en la capacidad del Estado para enfrentar los desafíos frente al cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas.²⁴

La Ley Bases

El 27 de diciembre de 2023, pocos días después de la asunción de Javier Milei, el Poder Ejecutivo, entregó al presidente de la Cámara de

Diputados, Martín Menem, el proyecto de la “Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”, más conocida como “Ley Bases”.

Este primer proyecto contenía 664 artículos y abarcaba diversas temáticas, incluyendo la declaración de emergencia económica, la reforma del Estado, la promoción del empleo registrado, la modernización laboral, un Régimen de Incentivo de Grandes Inversiones (RIGI) y la ratificación del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2023, titulado “Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina”, firmado por el presidente el 20 de diciembre de aquel año.

Cabe destacar, que el proyecto original también incluía un capítulo ambiental, que generó una fuerte reacción por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil. Éstas se unieron para solicitar a sus representantes que rechazaran las modificaciones propuestas, advirtiendo sobre el grave retroceso en la legislación ambiental que implicaban²⁵.

Durante el tratamiento en comisiones, la Cámara de Diputados rechazó la propuesta del primer proyecto de Ley Bases, que proponía dismantelar leyes ambientales emblemáticas, como las de protección de bosques nativos²⁶ y glaciares²⁷. Diputados de casi todas las fuerzas políticas de la oposición expresaron su rechazo en las disidencias y los dictámenes negándose a tratar las modificaciones pretendidas. Finalmente, el capítulo ambiental fue eliminado en la ley aprobada.

²³ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/315643/20241017>

²⁴ Slipak, A.; Cena Trebucq, M.; French, G. y Gerlo, J. (2024). El futuro de las políticas ambientales de la Argentina. Análisis del proyecto de Ley de Presupuesto 2025. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2024/10/El-futuro-de-las-politicas-ambientales-de-la-Argentina.-Analisis-del-proyecto-de-Ley-de-Presupuesto-2025.pdf>

²⁵ <https://circulodepoliticambientales.org/nota-de-ong-a-diputados-reiterando-rechazo-a-modificacion-de-normas-ambientales-mediante-la-ley-omnibus/>

²⁶ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm>

²⁷ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/174117/norma.htm>

Este episodio evidenció la intención del Poder Ejecutivo de flexibilizar regulaciones ambientales en favor de un modelo económico desregulado, un enfoque que podría adelantar futuras iniciativas legislativas.

El trabajo en comisiones

Para que un proyecto se convierta en ley debe ser aprobado por ambas cámaras del Congreso. Pero, generalmente, para llegar a esa instancia hay un trabajo fundamental para la elaboración final de los textos, que es el que se realiza en las comisiones, donde cada proyecto es remitido -a una o varias de estas según su temática- y se enriquecen con diferentes aportes.

Las comisiones son el ámbito de análisis y debate sobre los proyectos de ley propuestos por los legisladores o el Poder Ejecutivo. Cada una de ellas aborda un tema específico y están integradas por representantes de distintos bloques -proporcionalmente a la integración del Congreso de la Nación -, sus asesores y personal de planta -que se encargan de los detalles técnicos de los textos-, para producir un

dictamen sobre los mismos.

La convocatoria a las reuniones la realiza el presidente de la comisión con un listado de asuntos a tratar. Las reuniones de comisiones suelen ser ordinarias o informativas, estas últimas convocadas generalmente para iniciar el estudio de un tema mediante la exposición de especialistas y referentes, pero generalmente con el acuerdo de no emitir dictamen²⁸.

Además, las comisiones pueden sesionar de manera conjunta, permitiendo que un mismo proyecto o tema sea analizado simultáneamente por varias comisiones en conjunto con la intención de acelerar su avance en el trámite legislativo.

Durante el 2024, las comisiones encargadas de analizar y dictaminar sobre asuntos de interés ambiental y energético realizaron reuniones informativas y varias en conjunto con otras comisiones. En los siguientes cuadros podemos observar la cantidad de reuniones realizadas por cada una de ellas:

DIPUTADOS				
Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano	Energía y Combustibles	Intereses Marítimos, fluviales, pesqueros y portuarios	Industria	Agricultura y Ganadería
6	6	6	4	9

²⁸ Cabe aclarar que este mecanismo es una práctica habitual en el funcionamiento de las cámaras, aunque no está reglamentado formalmente.

SENADO			
Ambiente y Desarrollo Sustentable	Minería, Energía y Combustibles	Industria y Comercio	Agricultura, Ganadería y Pesca
6	2	-	3

Si bien fueron evaluados diversos temas en los encuentros, ningún proyecto de interés ambiental logró convertirse en ley, lo que evidencia la dificultad de avanzar en esta temática dentro del actual contexto legislativo.

A continuación, se encuentra un breve resumen de la actividad de cada una de las comisiones y los temas o proyectos tratados durante el período ordinario en las mismas:

DIPUTADOS
Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano
Su primera reunión ordinaria fue convocada en septiembre con un temario que contenía proyectos de declaración y de resolución. Durante los meses de septiembre y octubre se realizaron tres reuniones informativas -junto a la comisión de Energía y Combustibles- en las que se comenzó el estudio de un proyecto de ley de presupuesto mínimos de protección ambiental de gestión de emisiones de metano en el sector hidrocarburos. También se realizó un encuentro en conjunto con la comisión de Finanzas en el cual se dictaminó el proyecto de ley que declara la emergencia ambiental, económica y habitacional, por 180 días, en los departamentos afectados por los incendios en San Luis. Este proyecto obtuvo media sanción de Diputados en noviembre de 2024, pero aún le falta su tratamiento en el Senado para convertirse en ley.

Energía y Combustibles

Además de las reuniones en conjunto con la comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano en donde se trató el proyecto sobre Presupuestos mínimos de protección ambiental de gestión de emisiones de metano en el sector hidrocarburos, se realizaron dos reuniones informativas sobre el marco regulatorio para impulsar la industria del hidrógeno renovable y de bajas emisiones. En noviembre se convocó a otra reunión informativa -en conjunto con la comisión de Agricultura y Ganadería- para abordar modificaciones sobre el marco regulatorio de los biocombustibles en donde fueron escuchados referentes del sector.

Intereses Marítimos, fluviales, pesqueros y portuarios

Comenzó su actividad en mayo, convocando a una reunión informativa para recibir a organizaciones de la sociedad civil y representantes de la actividad pesquera con el objetivo de abordar la situación del sector. Luego, realizó una reunión ordinaria en donde trataron varios acuerdos y convenios. En agosto, se llevó a cabo otro encuentro con entidades de la Industria Naval y la Marina Mercante que abordaron problemáticas del sector. Durante la segunda mitad del año, el presidente de la comisión, Héctor Stefani, falleció por lo que volvieron a reunirse en noviembre para designar la autoridad vacante.

Industria

En julio se realizó una reunión informativa en la que fueron invitados representantes de entidades de la Industria Naval y seguidamente entidades relacionadas con la fluoración de la sal para el consumo humano. Por otra parte, en octubre -en conjunto con la comisión de Energía y Combustibles- se llevó a cabo una reunión informativa con especialistas en la temática sobre el marco normativo para la industria del hidrógeno de origen renovable y de bajas emisiones. Por último, en noviembre se continuó analizando el marco normativo de la industria del hidrógeno con la participación del ministro de Energía de Tierra del Fuego.

Agricultura y Ganadería

En mayo, convocaron a una reunión informativa sobre actividades yerbatera y tealera, conjuntamente con la comisión de Economía y Desarrollo Regional. En junio, la comisión realizó una reunión ordinaria en donde fue avalado un Convenio Internacional del aceite de oliva y de las aceitunas de mesa. Durante el mes de septiembre y noviembre se comenzó con el tratamiento de modificaciones a la Ley de Biocombustibles. Además, fue dictaminado un proyecto que crea el Régimen de Inversiones para el desarrollo agroindustrial -RIDA-, y enviado a la comisión de Presupuesto y Hacienda para finalizar su tratamiento legislativo.

SENADO

Ambiente y Desarrollo Sustentable

Durante septiembre y octubre, convocó a dos reuniones de carácter informativo -en conjunto con la comisión de Presupuesto y Hacienda- para debatir sobre el proyecto que crea el área marina protegida bentónica "Agujero Azul" en la plataforma continental argentina. En estos encuentros recibieron a representantes del Poder Ejecutivo, organizaciones de la sociedad civil, y cámaras empresarias. Además, junto a la comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, se llevaron a cabo dos reuniones para analizar el texto que crea el Sistema Argentino de Trazabilidad de la Pesca y la Acuicultura; así como la iniciativa que deroga la modificación a la Ley sobre Manejo del Fuego. Esta última obtuvo dictamen de las comisiones y quedó en condiciones de ser tratada en el recinto. Además, llevó a cabo una reunión conjunta con la comisión de Minería, Energía y Combustibles, que abordó un proyecto de ley que establece obligaciones y procedimiento para el plan de cierre de minas.

Minería, Energía y Combustibles

Además de su reunión constitutiva que -a excepción de la mayoría de las comisiones- fue en noviembre, la comisión fue convocada a un encuentro en conjunto con la comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable que abordó el proyecto que establece obligaciones y procedimientos para el plan de cierre de minas.

Industria y Comercio

La comisión no fue constituida durante el transcurso del año, por lo que no realizó reuniones.

Agricultura, Ganadería y Pesca

En agosto llevó adelante una reunión en conjunto con la comisión de Economía Nacional e Inversiones donde se estudiaron varios proyectos de declaración y comunicación. Luego, durante noviembre, formó parte de las reuniones conjuntas con las comisiones de Ambiente y de Justicia y Asuntos Penales, en las que analizaron el texto que crea el Sistema Argentino de Trazabilidad de la Pesca y la Acuicultura; así como la iniciativa que deroga la modificación a la Ley sobre Manejo del Fuego. Cabe recordar, que esta última obtuvo dictamen de las comisiones y quedó en condiciones de ser tratada en el recinto.

Si bien las comisiones de Relaciones Exteriores de Diputados y del Senado no fueron consideradas en este análisis, cabe mencionar que en 2024 se trataron y sancionaron en ambas cámaras el Acuerdo de la OMI sobre la seguridad de los buques pesqueros y el Acuerdo de la OMC sobre subvenciones a la pesca,

cumpliendo así con el requisito interno de aprobación previo a la ratificación, la cual aún no ha sido realizada por el Poder Ejecutivo Nacional. Ambos tratados revisten importancia para la lucha contra la pesca ilegal y no reglamentada.

Reflexiones finales

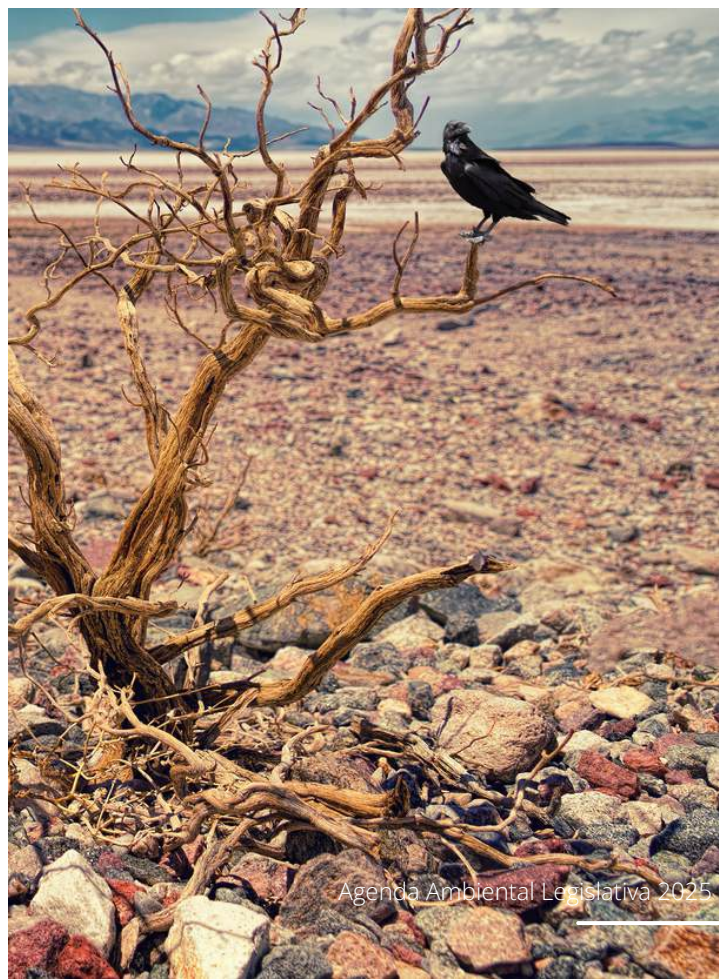
El análisis de la actividad legislativa en materia ambiental durante 2024 refleja un escenario de bajo impacto normativo, donde la mayoría de los proyectos tratados en comisiones no lograron avances significativos. Como se destacó al inicio, la única ley sancionada con una “arista ambiental” fue la que declaró la emergencia en zonas afectadas por incendios en Córdoba, lo que resalta el carácter reactivo más que preventivo de la agenda ambiental. Además, el intento del Poder Ejecutivo de flexibilizar regulaciones ambientales en la Ley Bases evidenció una tendencia hacia un modelo económico desregulado, generando resistencia en sectores políticos y de la sociedad civil.

A lo largo del año, se abordaron en comisiones diversas iniciativas vinculadas al sector ambiental y energético, incluyendo el proyecto de protección del área marina bentónica “Agujero Azul”, el Sistema Argentino de Trazabilidad de la Pesca y la Acuicultura, y modificaciones a la Ley de Biocombustibles. También se analizaron regulaciones sobre emisiones de metano, el marco normativo para la industria del hidrógeno de origen renovable y de bajas emisiones y el plan de cierre de minas. Sin embargo, la falta de acuerdos políticos y el predominio de otras prioridades legislativas limitaron la posibilidad de avanzar con estas iniciativas y convertirlas en leyes.

Para el 2025, se espera que el Congreso retome el tratamiento de proyectos ambientales pendientes y defina una agenda más activa en la materia. El desafío estará en lograr consensos que permitan avanzar en regulaciones clave para la sostenibilidad.

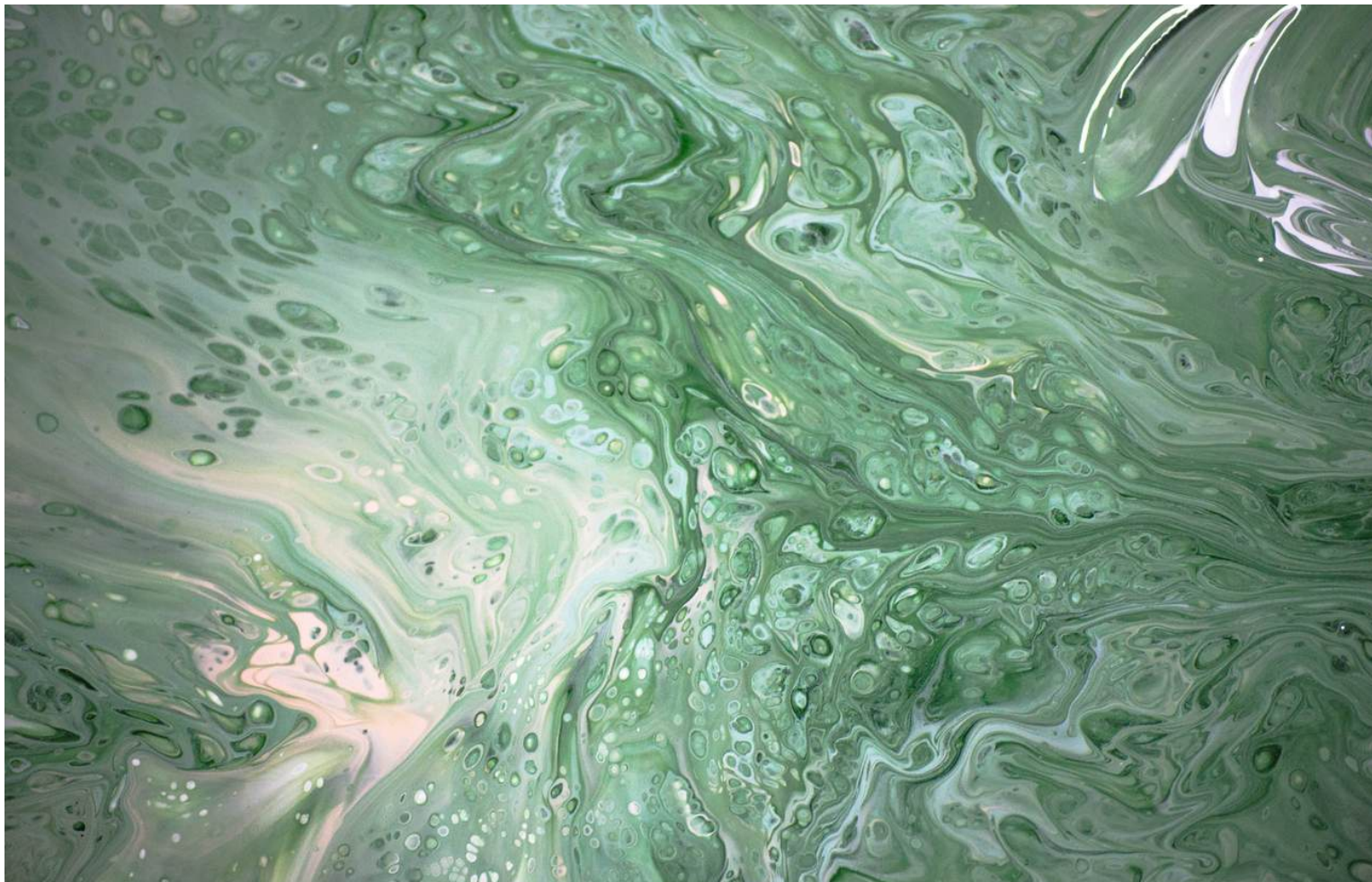
*Autora:

Paula Sabrina Lertora es politóloga. Forma parte del equipo del Círculo de Políticas Ambientales y es analista política en Fundación Vida Silvestre. Consultora especialista en gestión legislativa. Se desempeñó como coordinadora del área de Análisis Político – Cono Sur en Fundación Directorio Legislativo y fue asesora parlamentaria, participando en procesos de sanción de leyes sobre energías renovables y ambiente.



A photograph of a wind farm at sunset. The sky is a gradient of orange, yellow, and purple. Several wind turbines are visible, with the one in the foreground being the most prominent. The turbines are silhouetted against the bright sky. The ground is dark and appears to be a field or grassland.

Cambio climático y energía



PROHIDRO: el desafío de lograr un marco regulatorio para el despegue del hidrógeno limpio en Argentina

Por Carina Quispe y Santiago Enríquez*

Situación actual del desarrollo del hidrógeno

Más allá de los cambios políticos que se han experimentado a nivel global el año pasado, es evidente que abordar los factores determinantes del cambio climático, como también la gestión de sus impactos ambientales, sociales y económicos, es relevante y crucial para la agenda política de la mayoría de los países del mundo.

Por esta causa es que éstos continúan trabajando en la búsqueda de soluciones que impulsen la transición energética y la descarbonización de la economía, de tal modo que, además de combatir el cambio climático, se logren saltos de innovación y la transformación sostenible de las personas y las sociedades.

En ese contexto se inscribe el desarrollo del hidrógeno renovable y de bajas emisiones, un vector energético cuya difusión comporta también el desarrollo de una cadena de valor industrial y la contribución a la reducción de emisiones de dióxido de carbono (CO₂) de actividades industriales existentes.

En los últimos años, impulsado en parte por la invasión rusa a Ucrania y el consecuente desabastecimiento europeo de gas, el hidrógeno de bajas emisiones ha cobrado importancia como alternativa para el abastecimiento energético. Por lo que, tanto Europa como en particular Alemania han establecido ambiciosas metas de producción local de hidrógeno y sus derivados y de importación desde terceros países con gran potencial, como Argentina o Chile. Esto facilitó la generación de actividades de cooperación internacional y, sobre todo, aceleró el desarrollo de políticas y estrategias nacionales (de ello es ejemplo la Estrategia Nacional del Hidrógeno de Argentina, publicada en 2023).

Consecuentemente, el conocimiento alrededor de las tecnologías de producción de hidrógeno, así como los desafíos políticos, sociales, ambientales y regulatorios, creció de manera significativa.

No obstante este contexto auspicioso, a partir de 2024 se comenzó a observar una brecha entre las metas de producción de hidrógeno verde y las posibilidades de alcanzarlas. Una muestra de ello se ve en Europa: mientras la Estrategia de Hidrógeno de la Unión Europea de 2020 planteaba la instalación de 4 GW de electrólisis a 2024, se llegó el año pasado solamente a 0.4 GW. Por su parte, la Estrategia de Hidrógeno Verde de Chile, uno de los países de la región con mayores ambiciones en el desarrollo de la industria del hidrógeno, proyecta una instalación de 5 GW de electrólisis para 2025, pero existen dudas acerca de si se

alcanzará este objetivo.

En medio de este panorama, a primera vista desalentador, es preciso considerar al menos dos puntos que evidencian que la industria y el mercado del hidrógeno se encuentran ante un “sinceramiento de sus condiciones de despliegue”:

- De acuerdo con un reporte de la Consultora McKinsey, los proyectos de hidrógeno limpio que han alcanzado una decisión final de inversión (FID) han pasado de 102 en 2020 (contabilizando USD 10 mil millones) a 434 en 2024 (por alrededor de USD 75 mil millones). El crecimiento en las decisiones de inversión en proyectos de hidrógeno implica inversiones hundidas con perspectivas de lograr recupero de inversión a partir 2030. Esto se comprueba con el desarrollo de la infraestructura de transporte del hidrógeno y sus derivados a través de “hidroductos”. En ese sentido, Europa planea desplegar infraestructura habilitante a través del Hydrogen Backbone (EHB), mientras que Alemania presentó su plan de infraestructura de transporte de hidrógeno en octubre de 2024. Esto facilitará la conexión entre los polos de demanda de hidrógeno y los puertos donde, desde otras latitudes, llegará el hidrógeno y sus derivados.
- Tanto el crecimiento de la oferta de hidrógeno a través de proyectos con FID, como la infraestructura habilitante de transporte, se complementan con el impulso a la demanda a través de instrumentos de desarrollo de mercado. Aquí, el mecanismo H2Global de compra estatal de hidrógeno y derivados para luego ser revendidos en el mercado interno tuvo su primer caso de éxito en 2024 con Alemania como pionera, y ya en 2025 tendrá una segunda licitación de compra, con Alemania y Países Bajos como los principales impulsores.

Planteado este escenario dinámico que expresa que la industria del hidrógeno está en plena formación a nivel mundial, es clave explicitar la posición de la Argentina en este mercado naciente.

Argentina es reconocida como pionera en América Latina en el desarrollo de tecnologías relacionadas con el hidrógeno y en la creación de un marco regulatorio a través de la Ley 26.123, aunque esta nunca fue reglamentada. Actualmente, se está formulando una política nacional del hidrógeno y sus derivados, la cual comenzó a delinearse con la Estrategia Nacional del Hidrógeno en 2023. Sin embargo, aún no se ha completado, ya que no existe una ley que garantice la seguridad de las inversiones nacionales e internacionales necesarias para desarrollar una cadena de valor del hidrógeno y sus derivados a nivel local. En consecuencia, una ley marco que promueva las inversiones es un componente clave para perfeccionar la política nacional del hidrógeno, iniciada con la Estrategia y continuada con las iniciativas privadas reflejadas en proyectos de hidrógeno limpio en distintas partes del país²⁹.

La Plataforma H2 Argentina³⁰ leyó este contexto y, con el ánimo de contribuir a este desafío de alcanzar un marco regulatorio que promoció y garantice inversiones en hidrógeno, presentó la propuesta que se aborda a continuación.

El proceso de generación de PROHIDRO

El Régimen de Promoción para la Industria del Hidrógeno (PROHIDRO) incluido en el proyecto de ley elaborado por la PlataformaH2 Argentina³¹ es consecuencia de un recorrido que data de 2021, cuando esta alianza entre actores del sector académico, sector privado y la sociedad civil elaboró su primera propuesta de marco regulatorio para el hidrógeno verde.

En efecto, ese proyecto de 2021, que tuvo eco en el Congreso de la Nación de la mano de presentaciones sucesivas por parte de diputados y senadores³², fue actualizado en el año 2024, luego de haberse aprobado la ley bases, inclusiva del Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI).

Lógicamente, los parámetros establecidos por el RIGI permitieron una actualización ambiciosa del régimen para el hidrógeno. Así, es importante destacar que el PROHIDRO incorpora casi textualmente el paquete de disposiciones cambiarias, impositivas y aduaneras, así como la estabilidad prevista en aquél.

Con la presentación pública y el impulso al proyecto de ley de la PlataformaH2 Argentina en el Foro de El Calafate³³, un interrogante que razonablemente se presentó en algunos ámbitos giró en torno a la necesidad de contar con un régimen distinto al RIGI: ¿por qué impulsar un

²⁹ Se han identificado alrededor de 16 proyectos de hidrógeno verde en todo el país. Ver Klump, A. & Enríquez, S. (2024) *De los vínculos a una visión conjunta: Alemania como socio estratégico de Argentina en la economía del hidrógeno verde*. Cámara de Industria y Comercio Argentino Alemana (AHK Argentina).

³⁰ <https://www.plataformah2.org/>

³¹ <https://www.plataformah2.org/ley-prohidro/>

³² Proyectos 3601-D-2021 (Menna), 620-S-2022 (Torres), 127-D-2023 (Verasay).

³³ <https://www.circuloh2verde.org/l/se-desarrollo-en-el-calafate-el-foro-de-hidrogeno-verde-que-convoco-a-autoridades-provinciales-y-nacionales-delegaciones-extranjeras-y-empresas/>

régimen especial, si podemos abordar la promoción del hidrógeno en el RIGI?

La respuesta más evidente está relacionada con la exigua ventana de ingreso al régimen (2 años) y el monto mínimo de inversión (200 millones de dólares). De acuerdo con lo ya señalado sobre el estado naciente de la industria del hidrógeno, el desarrollo de estos proyectos requiere un plazo mínimo de 8 años y, dados el estado de la técnica y las características modulares de los proyectos, todo indica que las primeras inversiones serán –aunque escalables– por menos de esa cantidad de dinero.

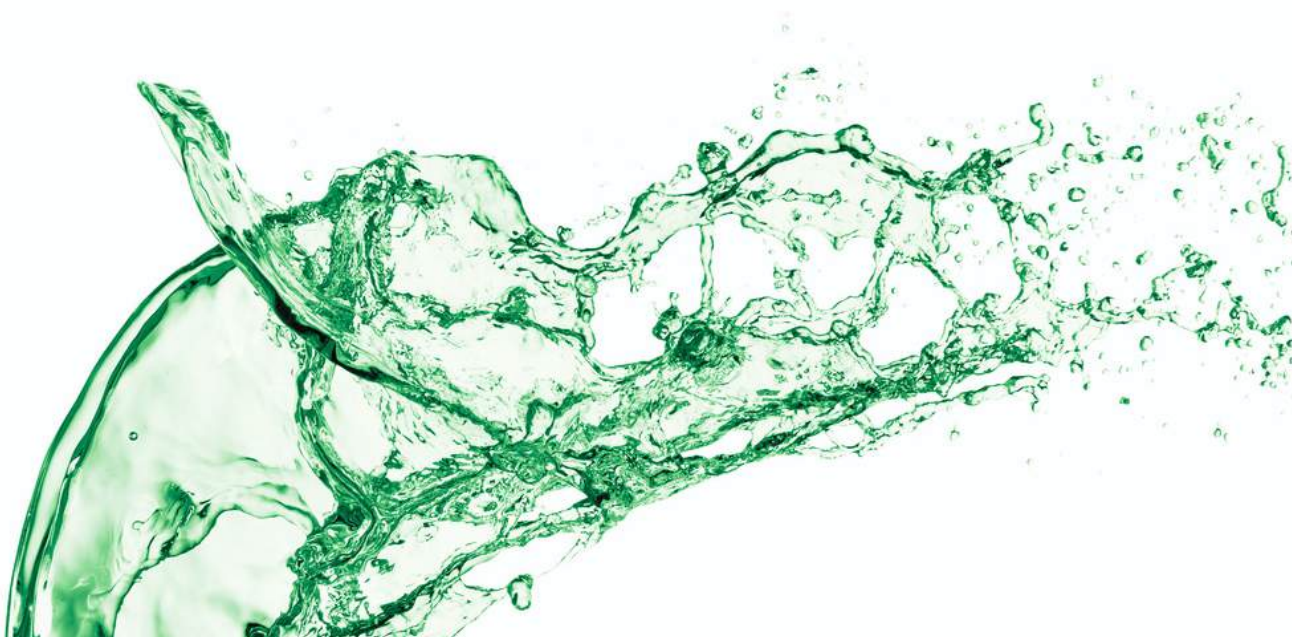
Considerar estas dos cuestiones generaron, inicialmente, la tentación de “ajustar” el RIGI mediante una modificación que refiriera a estos tópicos y, por lo tanto, tornara aplicable este régimen al hidrógeno. Sin embargo, y aún en el caso de que tal modificación se produjera a través de una ley, no son sólo éstos dos puntos los que determinarán el despegue de una industria nueva, sino –entre otros factores– el establecimiento de un marco regulatorio integral que permita una planificación de largo plazo, previsibilidad, certeza, razonabilidad y confianza; y que sobre todo demuestre que Argentina se posiciona ante esta industria en desarrollo con una política explícita y atractiva para los inversores nacionales e internacionales.

Los atributos antes mencionados se logran no sólo con un paquete fiscal sino, además, con disposiciones que hacen a la institucionalidad, tal el caso de la inclusión de instrumentos estratégicos de planificación (como la ya mencionada Estrategia Nacional de Hidrógeno) o de objetivos que el país se proponga alcanzar en el marco de políticas más amplias y transversales, como podrían ser la política climática o el proceso de ingreso de Argentina a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). También el nivel de consenso que logra un marco regulatorio

aprobado por el Congreso de la Nación, destinado a regir al sector por 30 años, es lo que requiere la inversión para este tipo de desarrollo. Y ello no refiere a una ley aprobada sin consenso ni a una medida ejecutiva limitada o apresurada, sino a un producto que refleje el acuerdo total –o casi total– de las diversas expresiones políticas con representación parlamentaria, que incluyen también a las jurisdicciones provinciales.

Así, no cabe duda de que el RIGI será útil para incentivar inversiones de gran escala en sectores maduros y con mercados consolidados a nivel mundial, tal el caso de la agroindustria, infraestructura, forestal, minería, gas y petróleo, energía y tecnología. El hidrógeno, por su parte, no comparte estas características con estos sectores: es una industria con un desarrollo incipiente en el resto del mundo y un mercado global que se creará en el mediano plazo y que, además, carece de regulación específica.

Es por esta razón que el proyecto de ley de la Plataforma H2 Argentina, aun incluyendo las previsiones promocionales y de estabilidad del RIGI, desarrolla un marco regulatorio integral que aborda sus características particulares y busca impulsar el desarrollo industrial local. Estas previsiones tienen su origen en el recorrido realizado desde el primer proyecto de 2021, que fue mucho más allá del trabajo de las instituciones que componen la Plataforma, incorporando también las opiniones expertas de otros actores relevantes, tanto públicos como privados, quienes contribuyeron de manera activa a su revisión. Así, en el debate de esta ley, el Estado argentino –los poderes Legislativo y Ejecutivo– deberá comprender cabalmente la oportunidad de crear una nueva industria manufacturera con un gran potencial exportador, en la que el valor agregado del bien exportable (hidrógeno y sus derivados) se producirá en el país.



“

“El proyecto de ley de la Plataforma H2 Argentina, aun incluyendo las previsiones promocionales y de estabilidad del RIGI, desarrolla un marco regulatorio integral que aborda sus características particulares y busca impulsar el desarrollo industrial local”

El camino para el desarrollo de esta industria debe comenzar ahora a fin de estar preparados y ser competitivos para exportar hidrógeno en las próximas décadas; para ello se requiere una ley que permita que Argentina pueda competir con el costo que logren otros países productores

de hidrógeno, con sus propias ventajas competitivas.

El proceso parlamentario

Existen diversos proyectos de ley en el Congreso de la Nación para promocionar el hidrógeno, que corresponden a representantes de

distintos bloques políticos.³⁴ Esto es un buen síntoma, que puede ayudar al debate parlamentario y a una conversación amplia y fructífera. El proyecto elaborado por la Plataforma H2 Ar fue presentado en ambas cámaras por legisladoras de la Provincia de Chubut, pero sumando la firma de

³⁴ Así, a enero de 2025 se registran en ambas cámaras proyectos de ley encabezados por el PRO, Unidad Ciudadana, Cambio Federal y Por Santa Cruz, pero que cuentan a su vez con firmas de legisladores de distintos espacios, incluyendo a la Coalición Cívica, la UCR, el Frente Nacional y Popular, Encuentro Federal, Innovación Federal.

³⁵ Proyectos 1714-S-2024 (Terenzi) y 5855-D-2024 (Romero). Mientras el proyecto presentado en el Senado representa una versión textual del elaborado por la Plataforma H2 Ar, el texto presentado en la Diputados prevé algunos cambios que deben ser analizados. Puntualmente, se ha reducido el plazo de ingreso al régimen (se proponen 10 años para proyectos de H2 verde y 5 años para H2 de bajas emisiones) cuando las previsiones indican que los proyectos que han comenzado a diseñarse recién se construirán a partir de 2030 en adelante.

diputados y senadores de otras provincias y de distintos bloques también.

En el caso de la Cámara de Diputados se avanzó en el segundo semestre de 2024 con algunas reuniones informativas convocadas por las comisiones de Energía e Industria, que contaron –a través de tres encuentros- con la presencia de funcionarios del Poder Ejecutivo de la Nación y autoridades provinciales, funcionarios de la cooperación europea, representantes del sector privado y algunas organizaciones de la sociedad civil. El saldo de este proceso es un adelanto del diálogo en el seno de la Cámara Baja, que deberá ser ampliado y profundizado, y especialmente avalado por el gobierno nacional, en el sentido de que el interés por impulsar una política de hidrógeno sea puesto de manifiesto inequívocamente desde el más alto nivel.

Finalmente, es importante señalar que la urgencia de dar tratamiento parlamentario a un marco regulatorio para el hidrógeno es crucial. Desarrolladores e inversores necesitan una señal oficial clara y contundente para avanzar con sus respectivos proyectos en el país, porque al mismo tiempo, desarrollan e invierten en otras latitudes que también se proyectan como productoras de hidrógeno. Por consiguiente, el costo de oportunidad de invertir en hidrógeno en Argentina depende en parte de la existencia o no de un marco regulatorio impulsado por el Estado argentino.

Una ley es la herramienta que, en el caso de Argentina, se vuelve irremplazable y vital para iniciar un proceso virtuoso en relación con esta nueva industria.

Conclusiones y proyección

Al igual que en tiempos de la revolución industrial, cuando el carbón y el petróleo se

difundieron para lograr cambios socioeconómicos y técnicos en todo el mundo, presenciamos ahora el desarrollo de una industria basada en la producción de energía limpia, y el hidrógeno es clave para esto. Este desafío implica una oportunidad de reconfigurar senderos de desarrollo e industrialización, creando empleos de calidad, favoreciendo la integración global en calidad de exportadores y dando oportunidades a las economías regionales.

Argentina ha demostrado ser pionera en el hidrógeno, visualizando hace varias décadas la oportunidad de desarrollo que representa producir este vector energético y sus derivados. Aun siendo pionero, el país está ante la necesidad de visibilizar en grande los beneficios socioeconómicos que el hidrógeno podría reportarle y, en consecuencia, lograr un posicionamiento claro. Este posicionamiento se basa en:

- Una política nacional de desarrollo de la industria del hidrógeno anclada en un marco regulatorio que garantice seguridad y atraiga inversiones, a la vez que potencie su Estrategia Nacional.
- Consensos entre partidos políticos, gobierno nacional y provinciales y con el sector privado inversor para que la mirada a largo plazo sea una realidad compartida.

De más está remarcar las condiciones naturales, industriales y humanas de Argentina para producir hidrógeno de forma competitiva para el mundo. A la inversa, tenemos el desafío de un diálogo amplio y transparente para lograr los consensos necesarios que hagan posible el desarrollo de la industria del hidrógeno. Esos consensos deberán plasmarse en una ley que refleje que somos capaces de sentar hoy las

bases de una política para las próximas tres décadas.

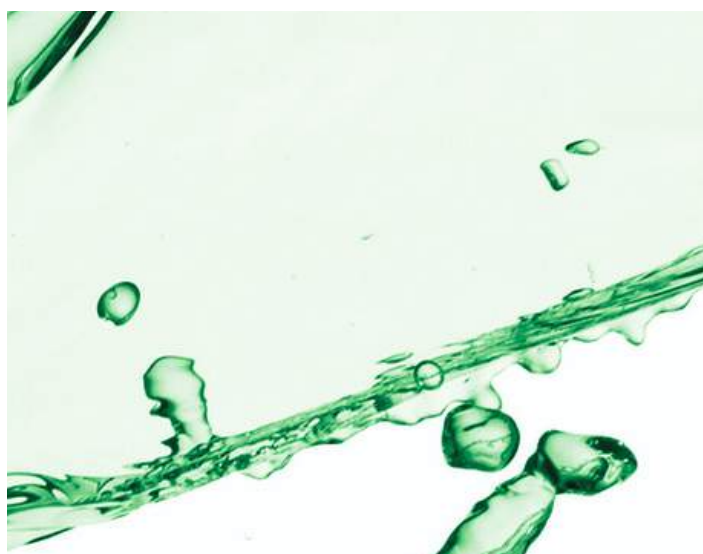
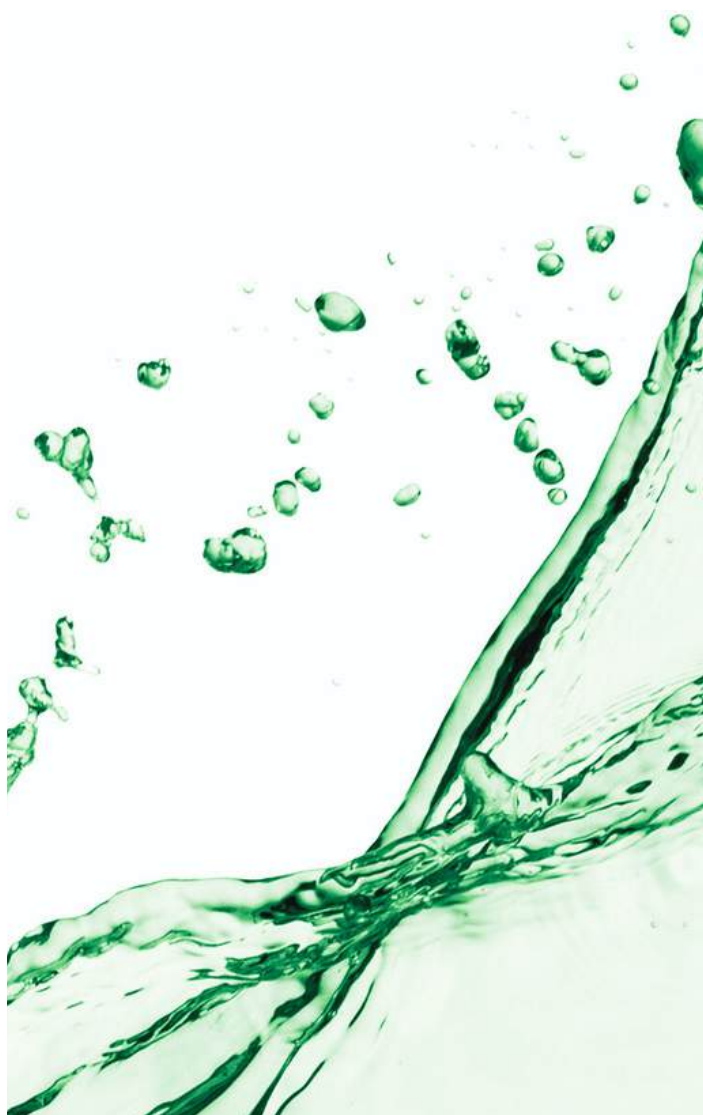
Por último, es necesario también un asterisco sobre la oportunidad: Argentina está rezagada respecto de los países de la región –Chile, Brasil, Uruguay, Colombia– que ya han definido estrategias y normas, lo que les ha permitido avances concretos, con proyectos en construcción.

¿Estarán el Congreso y el Poder Ejecutivo a la altura de las expectativas en 2025?

***Autores:**

Carina Quispe es abogada, Magister en Tecnología y Gestión Ambiental. Se desempeña como Coordinadora General de Proyectos en el Círculo de Políticas Ambientales.

Santiago Enríquez es Licenciado en Ciencias de la Comunicación y Magister en Gestión de la Innovación, con experiencia de 15 años como vinculator en el sector nuclear argentino. Actualmente se desempeña como Coordinador de Proyectos de Hidrógeno Verde en la Cámara de Industria y Comercio Argentino-Alemana.





Mecanismos de fijación de precios al carbono y políticas climáticas

Por Antonella Martinenghi*

Introducción: cambio climático, contexto global y mecanismos de fijación del precio al carbono

Las Naciones Unidas definen al cambio climático como las variaciones a largo plazo en las temperaturas y los patrones climáticos. Resalta que las actividades humanas son las principales responsables del aumento acelerado de este fenómeno, a través de la emisión y concentración de gases de efecto invernadero

(GEI). Actualmente, la temperatura media global es 1,1 °C más alta que a finales del siglo XIX, antes de la revolución industrial, y supera los niveles más altos de los últimos 100.000 años.

El cambio climático, aunque comúnmente asociado al calentamiento global y al aumento de las temperaturas, implica consecuencias mucho más profundas, que incluyen fenómenos climáticos extremos y la pérdida de biodiversidad. Estos impactos no solo alteran los

ecosistemas, sino que también tienen efectos graves sobre la humanidad: incrementan los costos de adaptación; aumentan la propagación de enfermedades; reducen la productividad y la eficiencia en diversos sectores económicos; provocan desplazamientos forzados, conflictos bélicos y el aumento de la pobreza, entre otros efectos.

Aunque el cambio climático es un fenómeno global, su impacto es particularmente más severo en los países del sur global o en vías de desarrollo. Esto se debe a su alta vulnerabilidad, debido a factores como infraestructuras limitadas, menor capacidad de adaptación, pobreza generalizada y dependencia de sectores económicos sensibles al clima, como la agricultura y/o ganadería. Además, aunque estos países contribuyen en menor medida a las emisiones de GEI, padecen desproporcionadamente sus efectos.

La identificación de este fenómeno generó acuerdos y la creación de organismos para acelerar los compromisos y las acciones destinadas a la mitigación y adaptación a nivel global, por países, sectores económicos, corporaciones e individuos. Existen tres categorías de acción: reducir las emisiones, adaptarse a los impactos climáticos y financiar los ajustes necesarios.

El marco internacional se da a partir de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) (1992), Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015) y el Acuerdo de París (2016). Este último establece la meta global de limitar el aumento de la temperatura a 1,5°C para evitar efectos catastróficos. Sin embargo, las políticas actuales apuntan a un aumento de 2,8 °C para finales de siglo.

Según Stern (2007), el cambio climático es considerado una falla del mercado debido a las externalidades negativas que genera, como la emisión exacerbada de GEI (Bowen et al; 2014). Sin embargo, dichos costos no son asumidos por los emisores, sino por toda la sociedad y las generaciones futuras. A medida que aumenta la contaminación, también lo hacen los costos sociales. Cropper y Oates (1992, p.22) señalan que los sectores que emiten no internalizan los costos sociales, económicos y ambientales derivados de su actividad. Atender este desafío requiere, de acuerdo con Gruber (2009, p.23), aplicar políticas públicas, tanto regulatorias como aquellas basadas en instrumentos de mercado, que permitan corregir las fallas. Baumol y Oates (1988, p.25) profundizaron en la economía ambiental, sosteniendo que la introducción de un impuesto a las externalidades tiene por objetivo hacer que las empresas contaminantes paguen por lo que contaminen, de tal manera que encuentren más rentables sectores menos contaminantes y se vean incentivadas a innovar en la búsqueda de tecnologías más limpias.

Por consiguiente, con el objetivo de que los emisores de GEI internalicen los costos derivados de sus impactos, se diseñan mecanismos para fijar el precio del carbono. No obstante, es importante reconocer que el cambio climático trasciende la simple categorización de falla del mercado, ya que responde a necesidades fundamentales de las poblaciones, influyendo en todos los aspectos de la vida cotidiana, la planificación urbana, los estilos de vida y los modelos de negocio (Rosenbloom et al, 2020).

Los mecanismos de fijación del precio del carbono establecen un precio explícito a las

emisiones de GEI, expresado en una unidad monetaria por tonelada de dióxido de carbono equivalente (CO₂eq) (Banco Mundial, 2020, p. 16), y operan como instrumentos clave para la descarbonización de la economía (Duggal, 2021). Estos mecanismos tienen los siguientes objetivos: i) crear incentivos financieros para mitigar las emisiones; ii) generar cambios en los patrones de producción, circulación y consumo; iii) fomentar un desarrollo bajo en carbono; y iv) mejorar la productividad e impulsar la innovación tecnológica (The World Bank, 2021).

Existen tres tipos principales de mecanismos de fijación del precio al carbono de acuerdo con el instrumento aplicado: el Sistema de Comercio de Emisiones (SCE), el Impuesto al Carbono (IC) y los Mecanismos de Créditos de Compensación/offsets (Grupo Banco Mundial, 2020; Carbon Pricing Leadership Coalition, 2015). Estos mecanismos también llamados mercados de carbono se dividen en voluntarios y obligatorios, y ambos conviven en simultáneo. Los mercados regulados son aquellos que implican una obligación legal y vinculante, mientras que los voluntarios se orientan al cumplimiento discrecional.

En general, los mercados regulados se implementan a través de los instrumentos de SCE y/o IC, y ambos pueden convivir o funcionar de forma independiente. Además, dependiendo de la regulación, algunos instrumentos permiten el uso de créditos de carbono certificados en el mercado voluntario como parte de la estrategia para cumplir con la meta obligatoria. Según el Banco Mundial, actualmente existen en el mundo 75 instrumentos implementados, 36 son SCE y 39 IC.³⁶

El IC es un mecanismo de fijación de precio del carbono consistente en el establecimiento de una tasa por parte del gobierno a las emisiones de GEI o a combustibles que cuentan con un alto contenido de carbono. Los impuestos sobre los GEI se presentan en dos formas amplias: un impuesto sobre las emisiones, que se basa en la cantidad que produce una entidad; y un impuesto sobre bienes o servicios que generalmente son intensivos en GEI, como un impuesto a la gasolina (Center for Climate and Energy Solutions, 2017, párr. 3).

En el SCE se fija un límite (tope) para las emisiones totales de uno o varios sectores de la economía y se expiden permisos de emisión en función de ese límite. Las empresas de estos sectores necesitan tener un permiso de emisión por cada tonelada de emisiones que emiten. Estos derechos de emisión podrán ser asignados directamente, subastados a las empresas por parte del Estado o adquiridos en el mercado por las empresas reguladas, con la finalidad de que dichos sectores, respecto de los cuales se estableció el límite, respalden sus emisiones con los derechos de emisión o sean penalizados (Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2018).

Un IC difiere de un SCE en que el primero proporciona un mayor nivel de certeza sobre el precio, pero no sobre el nivel de reducción de emisiones que se debe lograr, el SCE hace lo contrario. Por otro lado, un IC puede ser más fácil de aplicar, ya que utiliza los canales establecidos del sistema fiscal y no requiere nuevas infraestructuras para el comercio de permisos de emisión.

³⁶ <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/compliance/instrument-detail>

“El cambio climático, aunque comúnmente asociado al calentamiento global y al aumento de las temperaturas, implica consecuencias mucho más profundas, que incluyen fenómenos climáticos extremos y la pérdida de biodiversidad.”

Sin embargo, un SCE ofrece más flexibilidad: por ejemplo, disposiciones como la compensación, la acumulación y el préstamo limitado ofrecen a las entidades reguladas opciones sobre cuándo y dónde reducir las emisiones. Por último, existe la posibilidad de ampliar el SCE más allá de las fronteras mediante la vinculación con otros sistemas, lo que no es posible con un IC.

Al igual que otros impuestos, un IC bien aplicado genera ingresos públicos, al igual que un SCE que subaste permisos de emisión. Los ingresos de la política de fijación de precios al carbono pueden utilizarse, por ejemplo, para invertir en medidas climáticas y energéticas, financiar reformas fiscales, pagar la deuda pública, apoyar programas sociales, etc.



Por otro lado, los mecanismos de créditos de compensación/offsets, implican la utilización de créditos provenientes de proyectos de mitigación vinculados a diferentes actividades: energía renovable, eficiencia energética, residuos, procesos industriales, forestación y reforestación, regeneración de suelos, conservación de bosques, entre otras. Un crédito de carbono equivale a una tonelada de CO₂eq reducida, evitada o removida de la atmósfera. Existen múltiples mecanismos, protocolos o programas de certificación clasificados según el tipo de organización que los administra: internacionales, independientes y gubernamentales.

Contexto regional y local

Según el World Resources Institute, el principal peso de las emisiones a nivel global recae en el sector energético (76%). El segundo lugar lo ocupa el sector de la agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra, conocido por las siglas AFOLU (16%), seguido por los sectores industriales (7%) y de residuos (3%). América Latina y el Caribe contribuyen a un 7 % de las emisiones mundiales según datos del Emissions Database for Global Atmospheric Research (EDGAR), y Argentina representa algo menos del 1%. Este valor la ubica dentro de los 25 principales emisores de GEI a nivel mundial.

La estructura de emisiones en América Latina y el Caribe difiere de la global, ya que el peso del sector energético es prácticamente equivalente al del sector AFOLU. Argentina se asemeja más a la particularidad regional que al promedio mundial. Según el último inventario nacional de 2022, el sector energético representa el 50% de las emisiones, seguido por el sector AFOLU con un 37%. Esta diferencia se explica por dos factores clave. En primer lugar, la matriz productiva de la región está principalmente

orientada hacia el sector primario/AFOLU. En segundo lugar, la matriz energética primaria se caracteriza por una baja participación del carbón, con un aumento del uso de gas natural, menos contaminante. Además, la región se destaca por la importante presencia de la energía hidroeléctrica en su matriz eléctrica.

Argentina se comprometió a seguir las resoluciones de la UNFCCC mediante la Ley N° 24.295 de 1994. Ratificó el Protocolo de Kioto con la Ley N° 25.438 de 2001, adoptando medidas para mitigar GEI. En 2016, aprobó el Acuerdo de París a través de la Ley N° 27.270, que exige medidas vinculantes para monitorear y reducir GEI.

En particular, en tanto Parte signataria del Acuerdo de París, el país se comprometió a presentar periódicamente sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), las cuales comunican los objetivos y esfuerzos que se llevan a cabo para intensificar las acciones contra el cambio climático en materia de adaptación y de mitigación.

Argentina presentó su primera NDC en el año 2016, comprometiéndose a no exceder 483 MtCO₂e. Posteriormente, presentó su segunda NDC en el año 2020 que se actualizó en la Cumbre Latinoamericana sobre Cambio Climático de 2021, con el compromiso de no exceder 349,16 MtCO₂e (desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2030), lo que representa una reducción del 27,7% respecto a la primera. Junto con la Segunda NDC, Argentina también presentó su segunda comunicación de adaptación, que establece una meta de adaptación para 2030, conforme al Artículo 7.1 del Acuerdo de París.

Argentina también implementó un IC. Este fue introducido en el Proyecto de Ley de Reforma Tributaria de 2017 y grava a los combustibles fósiles según su potencial de emisiones de CO₂, alcanzando a productores e importadores de combustibles, así como a empresas que refinan o producen derivados de hidrocarburos. Quedan exentos los combustibles destinados a exportación o utilizados como insumos para otros productos.

El proyecto original proponía una tasa de 25 USD/tonelada de CO₂ equivalente (MTCO_{2e}), con una parte de la recaudación destinada a programas provinciales y al fomento de energías renovables. Además, los biocombustibles puros quedaban exentos, mientras que se gravaban solo los componentes fósiles de biodiesel, bioetanol y biogás. Tras la presión de los productores de gas y la necesidad de mantener relaciones con las provincias productoras, el gas natural y otros derivados fueron excluidos del impuesto, y las tasas se redujeron en un 60% (Holzer, 2022).

La ley fue sancionada por el Senado en diciembre de 2017 y promulgada como Ley N° 27.430/2017, contemplando la aplicación gradual del impuesto. Posteriormente, se establecieron exenciones para los combustibles líquidos importados para la generación eléctrica, como el gasoil, debido a picos de demanda que no podían ser cubiertos por la producción local. En resumen, el gas natural y los combustibles líquidos importados para generación eléctrica quedaron exentos del impuesto al carbono (ídem, 2022).

En general, se critica que el IC se enfoca solo en las emisiones provenientes de la quema de combustibles fósiles, sin considerar el carbono liberado por la deforestación ni otros GEI como el metano, que surgen de actividades pecuarias (Islam, 2022). Además, se argumenta que los

consumidores podrían evitar el impuesto al importar bienes con el mismo contenido de carbono que se grava internamente (Toder, 2021).

Resulta pertinente mencionar algunas limitaciones específicas del IC aplicado en Argentina. En primer lugar, cabe destacar la exención del gas natural, que, aunque menos contaminante que el carbón, ocupa el tercer lugar entre las fuentes de generación eléctrica con mayores emisiones por ciclo de vida, según la Comisión Económica para Europa (UNECE, 2022). Además, debido a la estructura del sistema eléctrico argentino, un gran porcentaje de los usuarios no percibe el impacto del impuesto en sus tarifas, salvo en el caso de los grandes consumidores del mercado mayorista.

Es importante señalar el dilema existente entre la transición hacia una economía baja en carbono, que busca reducir el uso de combustibles fósiles, y la dependencia estratégica y económica de estos recursos en Argentina y otros países de la región, especialmente en contextos de pobreza y estancamiento económico. Este "trade-off" implica que priorizar el desarrollo de recursos hidrocarburíferos podría retrasar el cumplimiento de los compromisos climáticos, mientras que una reducción drástica en su explotación podría afectar el crecimiento económico, que aún depende de estos sectores para generar ingresos y empleo.

Reflexiones y conclusiones

Para seleccionar el mecanismo adecuado, es crucial analizar el contexto global, regional y local. Según Azqueta (2007, p. 27), es útil comparar diversas alternativas mediante cuatro criterios. Primero, la eficacia, que evalúa la capacidad de alcanzar el objetivo sin generar problemas ambientales adicionales. Segundo, la

eficiencia, que implica minimizar costos, incluyendo los asociados a la información, vigilancia y control, además de considerar los impactos en variables económicas como el empleo y la inflación. Tercero, la flexibilidad, que permite que las medidas se adapten rápidamente a nuevas situaciones sin causar grandes trastornos económicos. Por último, la equidad, que evalúa cómo las políticas ambientales pueden beneficiar a unos sectores y perjudicar a otros, siendo fundamental entender estos efectos directos e indirectos para valorar su aceptabilidad y los impactos redistributivos.

La adopción de políticas vinculadas al cambio climático es crucial para todos los países, especialmente para aquellos en vías de desarrollo o del sur global, debido a su vulnerabilidad y la necesidad de adaptarse a los efectos adversos del cambio climático. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, tal como se establece en el Artículo 6 del Acuerdo de París, reconoce que, aunque todos los países deben actuar contra el cambio climático, las naciones desarrolladas o del norte global, tienen una mayor responsabilidad histórica y capacidad para contribuir a la mitigación. El Artículo 6.2 permite a los países cooperar en la implementación de sus contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC), a través de enfoques basados en mercados, mientras que el Artículo 6.4 establece un mecanismo internacional de certificación de proyectos de compensación. Este marco promueve y potencia la transferencia de recursos del norte al sur global.

La adhesión y participación en tratados y acuerdos internacionales sobre cambio climático son fundamentales para garantizar el reconocimiento y la legitimidad en el ámbito global. Como consecuencia, se generan múltiples beneficios en el ámbito de las

relaciones internacionales, tales como: el acceso a financiamiento internacional, transferencia tecnológica e infraestructura para potenciar el desarrollo sostenible.

América Latina posee un gran potencial para desarrollar proyectos dentro de los mecanismos de compensación de carbono, especialmente en los sectores de AFOLU y energías renovables. Estos proyectos no solo contribuyen a la mitigación y adaptación al cambio climático, sino que también fortalecen las capacidades locales, generan empleo y promueven el desarrollo económico. Por lo tanto, es fundamental fomentar, monitorear y evaluar el avance de este mercado mediante alianzas estratégicas entre los sectores públicos, privados y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Un estudio de Morgan Stanley Capital International del 2023, uno de los principales analistas del mercado de carbono voluntario, indica que la inversión actual representa solo un tercio del nivel necesario para cumplir con los objetivos de 2030. El informe indica que el tamaño del mercado, si las empresas cumplieran con sus metas, tendría que ser en USD de \$10-40B al 2030 y > \$100B al 2050. Si todas las empresas en camino de alcanzar sus metas utilizaran créditos de carbono para compensar hasta el 10% de su huella para el 2030, esto implicaría inversiones en USD de 10.000 MM equivalentes a 320 Mt de emisiones mitigadas. Estos números ayudan a proyectar la potencialidad de desarrollar este mercado a nivel local.

Además, la implementación adecuada de mecanismos de fijación de precio al carbono y políticas climáticas robustas podrían contrarrestar a los impuestos en frontera, como el Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) de Europa. Al alinear las políticas con

estándares internacionales, se puede garantizar que la producción local acceda a mercados globales con menores dificultades para enfrentar las barreras comerciales, lo que es vital para mantener la competitividad.

El cambio climático representa un desafío global urgente que exige la acción inmediata y coordinada entre gobiernos, sectores económicos y la sociedad en su conjunto. La adopción de políticas climáticas es esencial para mitigar sus efectos y adaptar nuestras sociedades a un futuro más resiliente. En este sentido, los mecanismos de fijación del precio del carbono juegan un papel clave en la descarbonización de la economía, incentivando la reducción de emisiones y promoviendo la innovación tecnológica.

Para los países en desarrollo, la implementación de políticas climáticas no solo es una necesidad, sino también una oportunidad para acceder a financiamiento, transferencias tecnológicas y para mejorar la competitividad en mercados globales. América Latina, con su vasto potencial en sectores como el de AFOLU y energías renovables, tiene una oportunidad única para impulsar el desarrollo sostenible mediante proyectos de mitigación y adaptación que, además de abordar el cambio climático, pueden fortalecer las economías locales y generar empleo.

***Autora:**

Antonella Martinenghi es Socióloga, Máster en Sociología Económica y cuenta con una Diplomatura en Gestión Ambiental. Es asesora en estrategias de triple impacto para mitigar el cambio climático y experta en estrategias net zero y finanzas sostenibles para alcanzar objetivos climáticos. Con amplia experiencia en sistemas agroalimentarios sustentables y facilitación de procesos participativos con comunidades y diversos actores sociales.



Referencias bibliográficas:

Azqueta, D. (2007). Introducción a la Economía Ambiental. Segunda Edición:
https://www.academia.edu/38621803/Introducci%C3%B3n_a_la_econom%C3%ADa_ambiental

Banco Mundial. (2020). Situación y tendencias de la fijación del precio al carbono 2020. Banco Mundial.

Banco Mundial. (2021). Situación y Tendencias de la Fijación del Precio al Carbón. Banco Mundial.

Banco Mundial. (2014). ¿Qué significa la fijación del precio del carbono? Banco Mundial.
<https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/06/11/what-does-it-mean-to-put-a-price-on-carbon>

Baumol & Oates (1988). The theory of Externalities, Macmillan.

Bowen, A; Dietz, S & Hicks, N. (2014). Why do economists describe climate change as a market failure? LSE. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment:
<https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/why-do-economists-describe-climate-change-as-a-market-failure/>

Carbon Pricing Leadership Coalition (2015). What is Carbon Pricing?
<https://www.carbonpricingleadership.org/what>

Center for Climate and Energy Solutions (2017). Carbon Tax Basics. <https://www.c2es.org/content/carbon-tax-basics/>

Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (2022): Neutralidad de carbono en la región de la CEPE: Análisis integrado del ciclo de vida de las fuentes de electricidad

Cropper, M & Oates, W (1922). Environmental Economics: A Survey. Journal of Economic Literature.

Duggal, V. K. (2021). Carbon Pricing.
<https://www.adb.org/sites/default/>

Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment (2018). How do emissions trading systems work? The London School of Economics and Political Science.
<https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/how-do-emissions-trading-systems-work/>

Gruber, J (2009). Public Finance and Public Policy. Third Edition, Worth Publishers 7

Holzer, O (2022). Factibilidad de implementación de un impuesto al carbono en el sector eléctrico argentino. Tesis de la Universidad de Lanus.

Informe Nacional de Inventario del Primer Informe Bienal de Transparencia a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, 2024):
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/INI%20del%20IBT1_2024.pdf

Islam, R. (2022). What can a carbon tax do and why it cannot do it all. World Bank Blogs.

MAYDS (2023). Estrategia Nacional para el Uso de los Mercados de Carbono. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, República Argentina:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/06/2023_estrategia_nacional_para_el_uso_de_los_mercados_de_carbono_en_argentina.pdf

Rosenbloom, D; Markard, J; Geels, F. W. & Fuenfschilling, L. (2020). Why carbon pricing is not sufficient to mitigate climate change—and how “sustainability transition policy” can help. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States, 117(16), 8664-8668.
<https://doi.org/10.1073/pnas.2004093117>

Stern, N (2007). The economics of climate change: the stern review. Cambridge University Press.

Stern, N (2008). The economics of climate change. American Economic Review Vol. 98, N°2.

The Climate Reality Project America Latina (2018). Lo que tienes que saber acerca de las tarifas al carbono:
<https://www.climateReality.lat/mas-sobre-cambio-climatico/lo-que-tienes-que-saber-acerca-de-las-fijaciones-de-carbono/>

Toder, E. (2021). A Carbon Tax is Not the Solution to Global Climate Change. TaxVox: Individual Taxes. Tax Policy Center. Urban Institute & Brookings Institution:
<https://www.taxpolicycenter.org/taxvox/carbon-tax-not-solution-global-climate-change>

United Nations Framework Convention of Climate Change. COP26 Outcomes: Market mechanisms and non-market approaches (article 6). <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-glasgow-climate->



No destruir lo que funciona: ¿Qué hacer con la Ley de Energías Renovables?

Por Juan Carlos Villalonga*

Este año finaliza el régimen de promoción para las energías renovables que estimuló el crecimiento del sector en la última década. Aún no hay señales de continuidad ni de algún otro instrumento que reemplace a la Ley Nacional 27.191. No se debe discontinuar lo que está funcionando.

Una década de la Ley 27.191

Actualmente, una de las mayores incógnitas que enfrenta el sector de las energías renovables en

Argentina es la finalización de la vigencia del régimen de promoción establecido por la Ley Nacional 27.191. Casi la totalidad de las medidas de promoción y estabilidad que esa norma otorga desde 2016 finalizarán el próximo 31 de diciembre.

La ley contiene un conjunto de medidas de promoción fiscal, estabilidad y seguridad jurídica que han permitido un desarrollo muy significativo de las energías renovables desde su entrada en vigor hasta la fecha. Uno de sus



grandes activos, reconocido con énfasis por el sector, es que se trata de una norma que logró consolidar una política de Estado. Su discusión en el Congreso de la Nación construyó un consenso notable que permitió su aprobación casi por unanimidad en septiembre de 2015, en los últimos meses del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

La construcción de ese consenso permitió que la ley fuera reglamentada rápidamente y puesta en vigencia a principios de 2016, ya bajo el nuevo gobierno de Mauricio Macri. De manera casi inmediata, se lanzó el Programa Renovar que, aprovechando el marco legal proporcionado por la ley, generó sucesivas rondas de licitación de diferentes tecnologías, lo que facilitó el ingreso a gran escala de estas alternativas energéticas. Durante los primeros años de vigencia de la ley, las energías renovables se consolidaron como un actor clave en el escenario energético nacional.

La Ley 27.191 continuó siendo muy eficaz durante los años del gobierno de Alberto Fernández, período en el cual las inversiones se realizaron principalmente a través de la modalidad de contratos entre privados (MATER). Esta opción sigue estando activa hasta hoy, bajo la nueva administración nacional de Javier Milei. Es decir, este marco jurídico ha logrado atravesar exitosamente cuatro gobiernos y ha sido muy eficaz para atraer inversiones privadas, generar nuevas empresas y empleos de calidad, y reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) asociadas a la actividad energética. Además, contribuyó a desplazar combustibles que, en su mayoría, representaban importaciones extremadamente costosas para el Estado.

Desde su sanción, el sector de las energías renovables ha incorporado más de 6.000 megavatios (MW), alcanzando actualmente una

potencia instalada de 6.773 MW. Se han movilizadas inversiones por más de 7.000 millones de dólares. Los compromisos de inversión asumidos para el futuro ascienden a 4.000 MW adicionales, considerando las solicitudes de prioridad de despacho ante CAMMESA (Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A.), con desembolsos estimados en unos 3.300 millones de dólares.

La generación renovable ha alcanzado actualmente el 18% del consumo eléctrico nacional, y se estima que a fines de 2025 se situará justo por debajo del 20%, el objetivo

establecido en la Ley 27.191. Un aspecto muy importante es que el crecimiento de las energías renovables está fuertemente limitado por las restricciones en la capacidad de transmisión eléctrica. La reciente evolución de las subastas para acceder a la prioridad de despacho demuestra que el déficit respecto al objetivo no se debe a la falta de incentivos para la inversión en generación renovable, sino más bien al retraso en la ampliación del sistema de transporte. La Ley 27.191 permitió pasar del 1,9% de participación renovable en la matriz eléctrica en 2015 al 19,1% en diciembre 2024, acercándose a la meta del 20% para el 31/12/25.

Ley N° 27.191: LEY DE ENERGÍAS RENOVABLES

Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica en el Mercado Eléctrico Mayorista Nacional.

Fuerte apoyo político: aprobada por el Senado en el cuarto trimestre de 2014 (94% de votos afirmativos); aprobada por la Cámara de Diputados en el cuarto trimestre de 2015 (93% de votos afirmativos).

- **Objetivos Establecidos:** 8% para 2017, 16% para 2021, 20% para 2025
- **Beneficios Fiscales:** Aplicables a productores independientes de energía y a productores locales
- **Diversificación del Recurso:** instrucción para diversificar el abastecimiento por zona geográfica y por tecnología
- **FODER:** Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (fideicomiso público) para otorgar garantías y financiamiento

Según datos aportados por la Cámara Eólica Argentina (CEA), desde 2017, la acelerada incorporación de energías renovables ha generado un ahorro significativo en subsidios y una reducción de importaciones, con un gran impacto macroeconómico.

El ahorro fiscal se estima en alrededor de 2.200 millones de dólares, mientras que el ahorro en importaciones ha sido de aproximadamente 5.000 millones de dólares. Solo en 2023, se evitaron importaciones por 1.400 millones de dólares y subsidios por 740 millones de dólares.

¿Qué debió ocurrir para evitar llegar al límite?

La Ley 27.191 cuenta con un conjunto de medidas de apoyo a las energías renovables, con el objetivo de que alcancen el 20% del consumo de energía eléctrica nacional para el 31 de diciembre de 2025. Al finalizar este período de cumplimiento, caducan las principales medidas de promoción. Solo permanecerán algunos mecanismos de apoyo que no brindan la previsibilidad mínima necesaria.

Cabe recordar que la Ley 27.191 es una actualización de la Ley 26.190 (2006), que establecía condiciones de desarrollo para las energías renovables durante un período de 10 años, con el objetivo de alcanzar el 8% del consumo de energía eléctrica. La nueva norma mejoró y actualizó el régimen promocional previo, e incorporó una "Segunda Etapa" para el período 2018-2025 con nuevas metas.

Lo primero que debe señalarse es que no ha ocurrido lo que hubiera sido deseable: llegar a 2025 con un nuevo esquema para las energías renovables para los próximos 10 años. Esto hubiera significado finalizar el último período de vigencia del régimen establecido por la Ley 27.191 con las certezas necesarias para que el sector pueda seguir planificando sus inversiones, basándose en las nuevas reglas de juego a partir del 1 de enero de 2026.

Esa tarea debió haberse iniciado con suficiente antelación para llevar a cabo varias acciones clave que permitan definir cómo continuar con el desarrollo de las energías renovables en el país. Por un lado, habría sido necesario realizar una evaluación adecuada del paquete de promoción

y estabilidad fiscal, con el fin de calibrar lo más certeramente posible qué instrumentos deben mantenerse activos, cuáles son necesarios o resultan apropiados para los próximos 5 o 10 años.

Realizar un balance de los logros y fallas de la Ley 27.191 a lo largo de sus 10 años permitiría pensar en cómo mejorar la norma o cómo continuar avanzando para garantizar los objetivos de inserción renovable, integración industrial, empleo, balance económico, y el impacto en los precios, entre otros. Todos estos elementos son fundamentales para tomar decisiones bien informadas.

Recordemos que, hasta hace pocos meses, desde la Secretaría de Energía de la Nación se afirmaba que la Ley 27.191 no había sido exitosa y que no había cumplido con sus objetivos. Esto es un claro ejemplo de evaluaciones apresuradas y sin una base metodológica adecuada que justifique tal diagnóstico, lo que pone en riesgo toda una política de Estado.³⁷

Elaborar un buen diagnóstico y balance, después de 10 años de la ley, es muy importante por dos razones. Por un lado, ha habido una evolución tecnológica y económica en el sector de las energías renovables, nuevas reglas en el mercado eléctrico y nuevas condiciones macroeconómicas que deben ser debidamente ponderadas. Por otro lado, después de diez años, el país tiene mayores compromisos climáticos en cuanto a la reducción de emisiones, lo que hace que el papel de las energías renovables sea aún más relevante. Es decir, teniendo en cuenta las nuevas condiciones del mercado y las necesidades de la política

³⁷ "El gobierno anticipa giros en la política energética argentina", *Energía Estratégica*, 11/1/24.
<https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/compliance/instrument-detail>

climática, es necesario definir el marco regulatorio adecuado para que la industria de las energías renovables pueda alcanzar sus nuevas metas de inserción en la matriz eléctrica nacional en los próximos años.

Con la tarea de evaluación completada, el diseño de nuevas metas alineadas con la política climática y la redacción del nuevo régimen, idealmente para el período 2026-2035, llega la etapa de trabajo parlamentario. Ya hemos señalado al inicio la importancia de construir consensos en torno a estas políticas. La elaboración detallada de la nueva norma o reforma de la Ley 27.191 debe lograr en el Congreso los acuerdos sectoriales y el equilibrio federal necesarios para que sea eficaz en atraer inversiones durante la próxima década.

Ahora bien, nada de toda esa tarea se ha llevado a cabo. El trabajo debió haberse iniciado, al menos en 2022, para llegar a 2025 con el nuevo régimen para las energías renovables ya aprobado, brindando certezas al sector sobre cuáles serán las reglas de juego para los próximos años. Sin embargo, no estamos en esa situación.

¿Y ahora qué hacemos?

Ahora es necesario pensar en una salida de emergencia que implique el menor costo posible, evitando que se produzca una interrupción o se genere incertidumbre que pueda poner en riesgo a un sector económico que ya está activo. Debemos impedir que se pierda la dinámica actual de las inversiones en el sector y, por el contrario, buscar generar mayores oportunidades para ampliar la capacidad de generación, así como una mayor

inserción de la industria local. Para ello, se requiere una prórroga de, al menos, 5 años de la Ley 27.191.

Esto implica diseñar una "Tercera etapa" del régimen, que cubra el período 2026-2030. Las medidas de promoción y estabilidad fiscal deberían mantenerse en las mismas condiciones en las que se encuentran actualmente, ya que algunas de ellas fueron "caducando" en años anteriores al cumplirse los plazos establecidos. Es decir, en el 2025 se debería prorrogar el régimen tal como está vigente.

Por otro lado, se debe establecer una meta del 35% para el 31 de diciembre de 2030. Este valor no es caprichoso, surge al tomar en cuenta el cumplimiento de la actual NDC (Nationally Determined Contribution)³⁸ y el rol que deberá cumplir el sector de la electricidad en ese esfuerzo de mitigación nacional.

Como referencia a lo anterior, en el Plan Nacional de Transición Energética a 2030 (PTE 2030), publicado a través de la Resolución 517/2023 de la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía de la Nación, se establecieron criterios básicos de un plan energético de corto plazo para cumplir con los objetivos climáticos adoptados por el país (NDC).

El PTE 2030 estima necesario un incremento de 7.548 MW de renovables antes de 2030. Correctamente, las energías renovables ocupan un lugar central en el PTE 2030, y el objetivo es llevar su participación al 30% de la demanda de energía eléctrica para ese año. Sin embargo, entre los objetivos se incluyen 700 MW de energía nuclear, que no estarán disponibles para

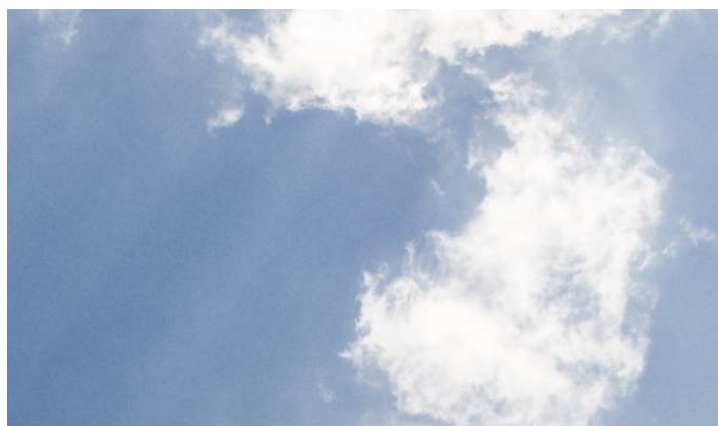
³⁸ La NDC es la meta de mitigación de gases de efecto invernadero que el país ha establecido como su contribución al esfuerzo global dentro de los criterios adoptados en el Acuerdo de París.

2030. Por lo tanto, las energías renovables deberán suplir ese faltante. Así, la potencia renovable para 2030 deberá ser superior a los 7.500 MW proyectados; en realidad, deberá estar alrededor de los 10.000 MW y cubrir aproximadamente el 35% de la demanda. Estos valores son consistentes con el objetivo del 35% que se plantea, por ejemplo, en el proyecto de reforma de la Ley 27.191 que propuse como diputado nacional en 2018.³⁹

Finalmente, una extensión de la Ley 27.191 por cinco años, estableciendo una meta alineada con la actual NDC, como ya lo ha evaluado el PTE 2030, y manteniendo las medidas de promoción tal como están en vigencia, es una salida virtuosa para continuar con el despliegue de las energías renovables. Luego, sin la urgencia de este año, será necesario diseñar de manera integral una política para la inserción de las renovables a mediano plazo. No detengamos lo que funciona y necesitamos.

***Autor:**

Juan Carlos Villalonga es presidente de Globe Internacional. Fue diputado nacional en el período 2015-2021. Ex presidente de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Es especialista en energía, desarrollo sostenible y cambio climático, Magister en Gestión de la Energía y asesor en energía y cambio climático del Círculo de Políticas Ambientales.



³⁹ "35% al 2030: diputado propone modificar Ley 27.191 para continuidad de las renovables", Energía Estratégica, 9 de enero de 2018.



Etiquetado de eficiencia energética en viviendas: avances y desafíos de una ley en proceso

Por Miguel Zubizarreta*

La eficiencia energética es un concepto tan invisible como poderoso, operando en el trasfondo de nuestra vida cotidiana sin ser siempre evidente. A pesar de su profundo impacto en el ahorro de recursos, la reducción de emisiones y la optimización de costos, sigue siendo un aspecto subestimado por muchos. Sin embargo, esta invisibilidad nos desafía a idear estrategias creativas para promover su

adopción masiva. Soluciones innovadoras, como las etiquetas de eficiencia energética, surgen como una herramienta clave para visibilizar y facilitar la toma de decisiones informadas. El reto radica en convertir este conocimiento en un valor tangible para la sociedad, incentivando a los consumidores a elegir conscientemente y promoviendo así un cambio cultural hacia un futuro más sostenible.

Desde Europa ha surgido la etiqueta de eficiencia energética para viviendas, un sistema que califica el consumo energético de una casa o departamento en función de su capacidad para mantener condiciones de confort, como calefacción, refrigeración y electricidad. Funciona de manera similar a las etiquetas de los electrodomésticos, con una escala de la A (más eficiente) a la G (menos eficiente). Cuanto mejor sea la calificación, menor será el consumo de energía, lo que se traduce en ahorros en las facturas. Esta herramienta permite a propietarios e inquilinos optar por viviendas más sostenibles y económicas a largo plazo. La certificación considera aspectos como la envolvente del edificio (paredes, ventanas y techos), el aislamiento térmico, la orientación de la vivienda, la radiación solar, los sistemas de calefacción y refrigeración, y el uso de energías renovables.

Para que Argentina pueda cumplir con sus compromisos en el marco del Acuerdo de París, es fundamental implementar medidas de eficiencia energética en el sector residencial. Según el Balance Energético Nacional de 2020, este sector representa el 27,4 % del consumo final total nacional. Además, desde la pandemia de COVID-19, el crecimiento del teletrabajo ha aumentado la demanda de energía en los hogares. La quita progresiva de subsidios a las tarifas energéticas en los últimos años ha generado un mayor interés en la eficiencia energética, lo que representa una oportunidad para avanzar en la adopción de etiquetas de eficiencia y en el desarrollo de industrias vinculadas a soluciones que optimicen el uso de la energía en los hogares.

Desde la perspectiva del Estado, la etiqueta de eficiencia energética es una herramienta clave, ya que permite medir el consumo energético de las viviendas con un criterio unificado. Esto facilita la comparación entre distintas

propiedades y la creación de una base de datos que sirva para diseñar nuevas políticas e incentivos. Además, la certificación puede influir en el valor de mercado de las viviendas, incentivando la adopción de tecnologías y materiales constructivos más eficientes.

A pesar de la falta de visibilidad del tema y de la marginalidad de la agenda climática en la región, Argentina ha avanzado en la implementación del etiquetado energético desde hace casi dos décadas. En 2007, el Decreto 140/2007 creó el Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía (PRONUREE), iniciando así la gestión para diseñar e implementar un sistema de certificación energética para viviendas.

Con la ratificación del Acuerdo de París en 2016, Argentina asumió compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, en los que la eficiencia energética desempeña un papel central, contribuyendo hasta un 40% en la reducción de dióxido de carbono equivalente (CO₂eq) necesaria para alcanzar los objetivos del acuerdo. En octubre de 2016, se creó la Mesa de Trabajo Nacional sobre el Sistema de Calificación y Certificación Energética de Edificios para Vivienda, que estableció criterios técnicos y procedimientos para su implementación.

En mayo de 2018, la Nación y la provincia de Santa Fe firmaron un convenio para desarrollar un aplicativo informático de alcance nacional basado en la herramienta utilizada en dicha provincia. Este aplicativo cuenta actualmente con miles de usuarios y viviendas etiquetadas a partir de pruebas piloto en varias jurisdicciones. Dichas acciones fueron financiadas por el proyecto "Eficiencia Energética en Argentina" con un aporte de 4,3 millones de euros de la Unión Europea.

Las provincias también han avanzado en la regulación del etiquetado energético. Santa Fe fue la primera en sancionar una ley en 2019 (Ley 13.903 y decreto reglamentario N° 458/22), seguida por Entre Ríos (Ley 10.907/2021), Mendoza (Ley 9336/2021) y Río Negro (Ley 5546/2021). La última gran prueba piloto se llevó a cabo entre 2019 y 2020 en la Ciudad de Buenos Aires, en el marco del proyecto “Mecanismos y Redes de Transferencia de Tecnologías de Cambio Climático en Latinoamérica y el Caribe”, financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado por Fundación Bariloche (FB). Cabe recordar que, a fines de 2020, la Argentina presentó nuevos compromisos de reducción de emisiones, las que no deben exceder las 358,8 MtCO₂eq de gases de efecto invernadero (GEI) al año 2030.

En mayo de 2023, la Secretaría de Energía de la Nación creó un nuevo marco institucional para el Programa Nacional de Etiquetado de Viviendas (PRONEV) mediante la Resolución N° 5/2023, con el fin de unificar el sistema de etiquetado a nivel nacional. Desde entonces, provincias como Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba, Catamarca, Salta, San Juan, La Pampa, Río Negro, Chubut y Santa Cruz han adherido al programa. Posteriormente, la Resolución 418/2023 estableció los procedimientos de implementación y creó el Registro Nacional del PRONEV, que incluye el Registro de Etiquetas de Viviendas, el Registro de Etiquetadores y el Registro de Formadores de Etiquetadores.

En el marco de estos hitos -que atravesaron distintas gestiones de gobierno- es que se fue construyendo a través de distintos actores la

posibilidad de contar con una ley nacional a los fines de poder estandarizar un único método de cálculo y procedimiento de certificación para la emisión de una etiqueta común a nivel nacional. Asimismo, una ley de estas características permitiría una implementación más efectiva de políticas públicas, y fortalecería el compromiso de Argentina con la agenda climática y la sostenibilidad en general.

Es así como, en el mes de mayo de 2020, se presentaron dos proyectos de ley en el Congreso de la Nación, uno encabezado por la senadora (M.C.⁴⁰) Gladys González⁴¹, y otro por el diputado Maximiliano Ferraro⁴². El proyecto del Senado tuvo como antecedente un proyecto de ley⁴³ que establecía la obligatoriedad de obtener un sello de sustentabilidad para determinadas viviendas nuevas, por ejemplo, aquellas ejecutadas con fondos del FONAVI. En cuanto al proyecto del diputado Ferraro, el mismo fue elaborado en colaboración con la Dirección de Eficiencia Energética en Edificaciones y Sector Público, dependiente de la Secretaría de Energía de la Nación, quien estaba llevando adelante el Programa Nacional de Etiquetado de Viviendas por entonces. Esta iniciativa tuvo como antecedente otro proyecto presentado por el mismo diputado en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2018, cuyo objeto era establecer un etiquetado de sustentabilidad de los edificios, conformado por una etiqueta de eficiencia energética y una etiqueta de eficiencia hídrica⁴⁴. En la actualidad, el único expediente con estado parlamentario en el Congreso de la Nación es el N° 0217-D-2024 de autoría del diputado Ferraro. El mismo fue girado a la Comisión de Energía y Combustibles y cuenta con un giro adicional a la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Urbano.

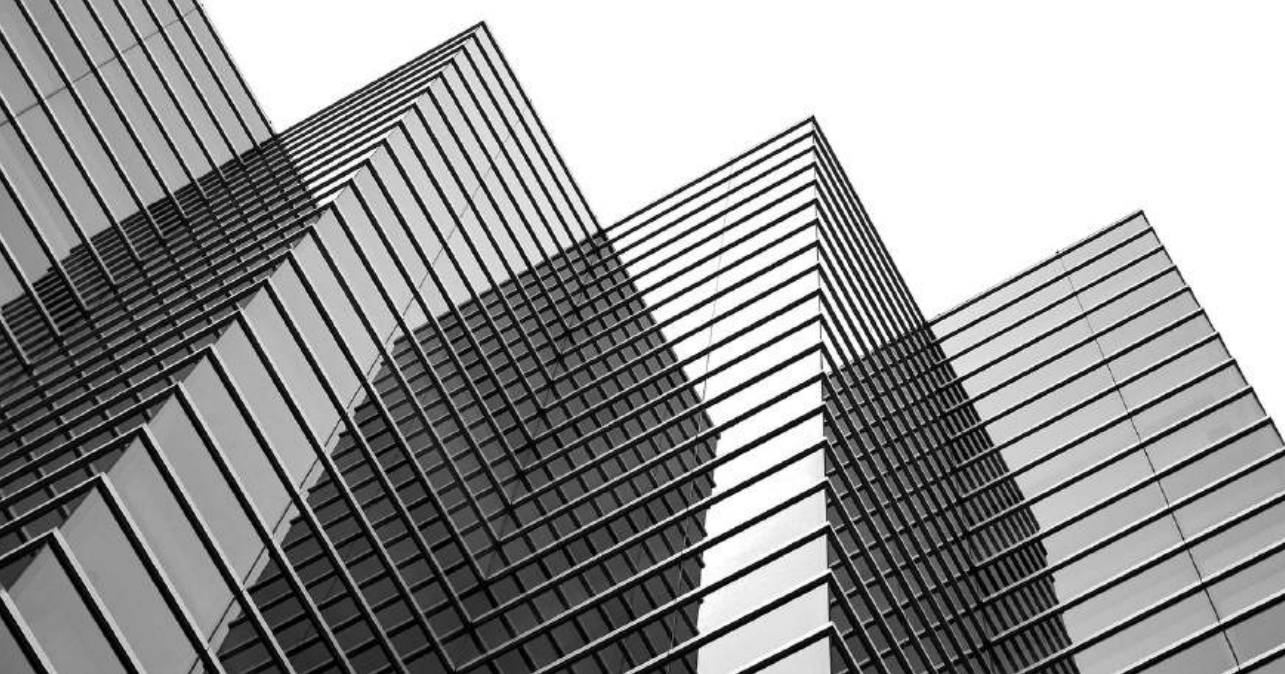
⁴⁰ Mandato cumplido

⁴¹ Expediente N° 0889-S-2020. Disponible en: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/431845/downloadPdf>

⁴² Expediente N° 1990-D-2020. Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/1990-D-2020.pdf>

⁴³ Expediente N° 3370-S-2019.

⁴⁴ Expediente N° 3215-D-2018.



“Soluciones innovadoras, como las etiquetas de eficiencia energética, surgen como una herramienta clave para visibilizar y facilitar la toma de decisiones informadas.”

La construcción de esta ley no solamente tuvo un importante trabajo en la etapa de anteproyecto, además, incluyó debates públicos y eventos sectoriales. El primero de ellos se dio en abril de 2021, fecha en la que la senadora Gladys González y el diputado Maximiliano Ferraro coincidieron en un conversatorio titulado: “Eficiencia energética en viviendas: ahorrar luchando contra el cambio climático”, organizado por las fundaciones de los tres partidos que integraban la alianza Juntos por el Cambio⁴⁵.

En octubre de 2021, se realizó el Primer Congreso Argentino de Etiquetado Energético de Viviendas (1°CAEEV), con más de 5.700 asistentes, participación del sector público y privado y oradores locales e internacionales. En aquella ocasión, ambos legisladores disertaron en una mesa redonda sobre legislaciones nacionales y provinciales.⁴⁶ En septiembre de 2022, en la antesala de la Cumbre Mundial de Alcaldes C40 que se celebró en la Ciudad de Buenos Aires, la senadora González y el diputado

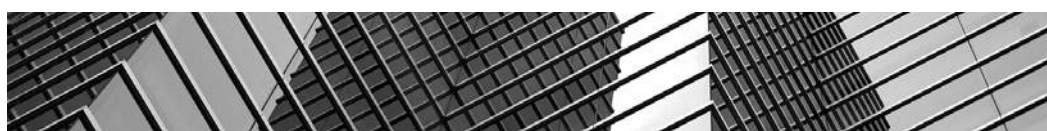
Ferraro, junto a la diputada (M.C.) Dolores Martínez organizaron un evento en el Congreso de la Nación titulado “Sinceramiento tarifario: hablemos de eficiencia energética”. El mismo contó con un panel dedicado a la iniciativa, titulado “Información para mejorar: etiquetado de viviendas”⁴⁷. El 22 de octubre de 2024 el diputado Ferraro participó del Foro Green Building 2024⁴⁸, compartiendo panel con la titular de la Subsecretaría de Transición y Planeamiento Energético, Mariela Beljansky, quien en aquella ocasión

⁴⁵ Fundación Alem, Fundación Pensar, y el Instituto Hannah Arendt.

⁴⁶ <https://etiquetadodeviviendas.com/events/mesa-redonda-legislaciones-nacionales-y-provinciales/>

⁴⁷ La filmación del evento puede visualizarse en el siguiente enlace: https://www.youtube.com/watch?v=Fn_B9hqa6HI

⁴⁸ Aranda, V. (2024) El debate por el etiquetado de viviendas en el país y cómo lograr que la construcción no contamine al planeta. La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/propiedades/construccion-y-diseno/el-debate-por-el-etiquetado-de-viviendas-en-el-pais-y-como-lograr-que-la-construccion-no-contamine-nid25102024/>



se manifestó a favor de la normativa.

El camino recorrido por el etiquetado de eficiencia energética en viviendas en Argentina demuestra que no se trata de una mera idea pasajera ni de un simple proyecto en papel, sino de una política en evolución, impulsada por el trabajo sostenido de distintos actores y gobiernos. A pesar de los desafíos y vaivenes de la coyuntura política y social, la iniciativa ha logrado consolidarse con avances concretos en varias provincias y en el ámbito nacional, generando una base técnica y normativa cada vez más sólida. Con un expediente parlamentario en trámite, el compromiso de sectores públicos y privados, y una creciente conciencia sobre la importancia de la eficiencia energética para la reducción del consumo y el cuidado del ambiente, el debate sigue abierto y el proceso de institucionalización avanza. Lejos de ser letra muerta, este proyecto continúa su recorrido con el potencial de transformar la manera en que concebimos la eficiencia energética en el sector residencial y abordamos la acción climática.

***Nota:** A la fecha de redacción de este artículo, el micrositio web de “Etiquetado de Viviendas” del gobierno nacional sigue en línea⁴⁹, y se puede consultar los cursos de etiquetadores disponibles.*

*** Autor:**

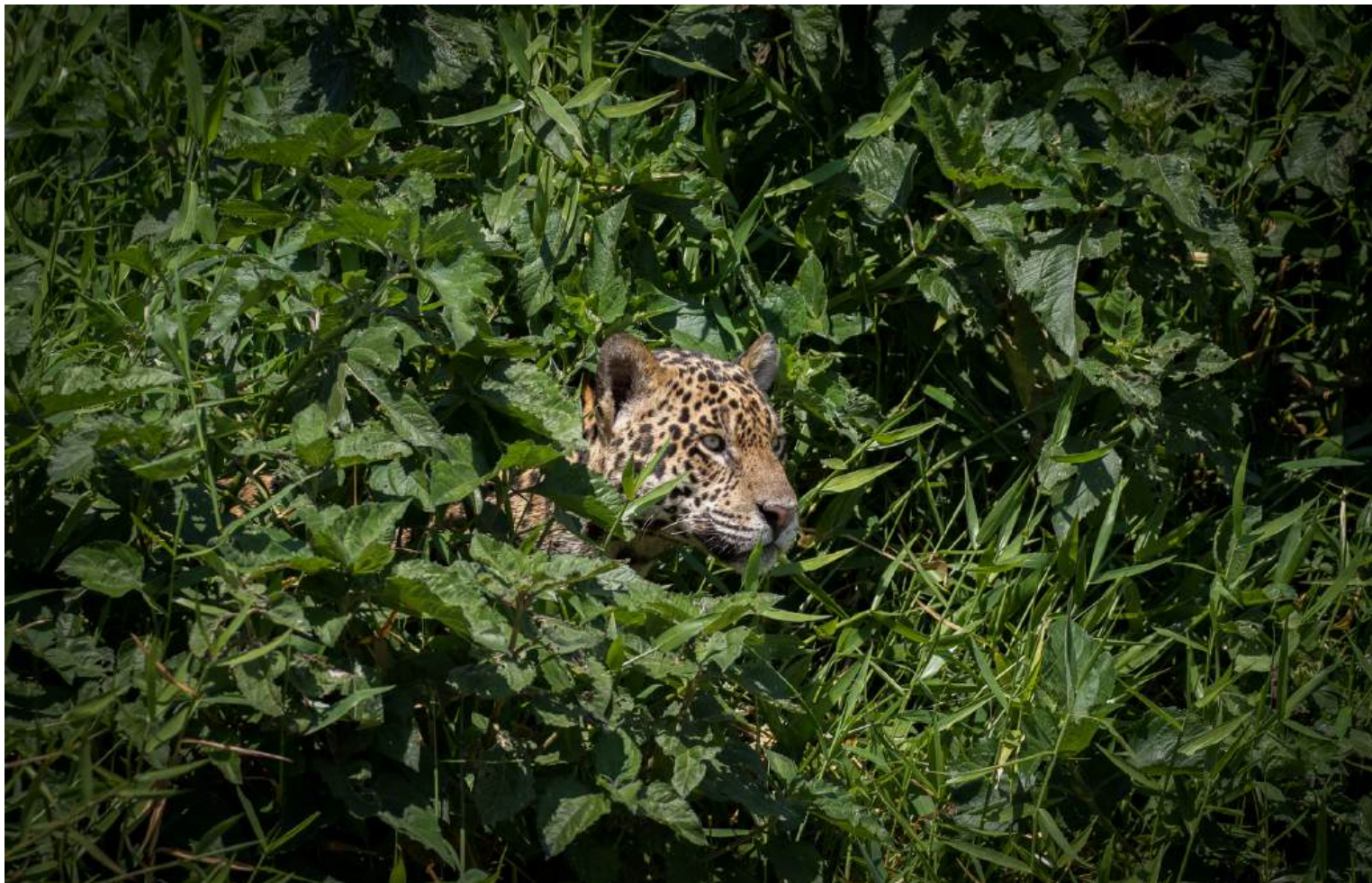
Miguel Zubizarreta es abogado (Diploma de Honor, UBA) y becario de intercambio en Sciences Po París. Posee un posgrado en Gestión y Políticas Metropolitanas (FLACSO), un diploma de estudios avanzados en Gestión Parlamentaria y Políticas Públicas (UNSAM) y un diploma en Derecho Ambiental (UBA). Actualmente, se desempeña como asesor parlamentario en asuntos ambientales. Anteriormente, trabajó en el área de comunicación del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.

⁴⁹ Disponible en: <https://etiquetadoviviendas.mecon.gob.ar/>





Biodiversidad



Biodiversidad: una materia pendiente en la legislación argentina

Por Diego Moreno*

En las últimas décadas, la agenda ambiental global estuvo dominada por el debate en torno al cambio climático. La escala global del problema, la magnitud de los cambios requeridos para enfrentarlo y la cercanía con la realidad cotidiana de los ciudadanos, sumado al impacto ya visible sobre la actividad privada, han movilizado a todos los sectores en una acción colectiva de escala, que incluye acuerdos multilaterales, financiamiento para la cooperación y regulaciones a nivel nacional.

Pero el gran movimiento de este debate ha enmascarado otras temáticas ambientales que en el último tiempo han comenzado a resurgir con mayor vigor. En definitiva, el cambio climático no deja de ser sólo un síntoma de la enorme presión que el desarrollo humano va generando en forma creciente sobre los recursos naturales y sobre los procesos que regulan el funcionamiento del planeta, incluyendo la atmósfera, los suelos, las aguas y los seres vivos que lo habitan.

Esta mirada integral, que en gran medida surge en las negociaciones internacionales a partir de la Conferencia de Río 92, se plasmó en esos años en tres grandes convenciones: la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (1994), y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1993).

La agenda de la Diversidad Biológica, a pesar de no ser tan visible, ha experimentado una evolución significativa en estos más de 30 años de vigencia del Convenio: desde una concepción inicial centrada en la preservación de espacios naturales a través de áreas protegidas, la regulación del comercio internacional de especies amenazadas (CITES) y la protección de especies en peligro de extinción, hasta abordar problemáticas actuales como el fuerte impacto de las invasiones biológicas, que causan pérdidas millonarias en nuestro país y en gran parte del mundo. Además, se han logrado acuerdos para el manejo de recursos genéticos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización, como lo establece el Protocolo de Nagoya de 2010, comenzando a saldar un debate pendiente sobre la apropiación comercial de productos derivados de la biodiversidad de los países en desarrollo.

¿Qué moviliza esta agenda? En estos 30 años, la evidencia científica ha demostrado que la biodiversidad y su conservación son mucho más que una cuestión filosófica o de responsabilidad hacia las especies vivas que nos rodean. La valoración de los servicios ecosistémicos que esta biodiversidad provee (provisión de agua, polinización, control de plagas y enfermedades, regulación del clima, protección de cuencas y suelos, provisión de principios activos para la

industria farmacéutica, cosmética y la agroindustria, entre muchas otras) ha ayudado a comprender su relevancia económica y estratégica. La Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), conformada por científicos de 94 países y que cumple un rol similar al del IPCC⁵⁰ para Cambio Climático, estimó que la economía global pierde hasta 25.000 millones de dólares anuales por problemas derivados de la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos (agua, suelo, etc.). Un ejemplo es la pérdida de los polinizadores, que tiene el potencial de afectar la producción anual de cultivos por un valor de entre USD 235.000 y 577.000 millones anuales.

En los últimos años, esto ha movilizó una agenda cada vez más activa y compromisos globales para abordar esta temática en forma creciente. Muestra de ello son el Acuerdo de Kunming-Montreal, aprobado en 2022 en el marco del Convenio de Diversidad Biológica, que establece metas al 2030 y compromisos de financiamiento de al menos USD 200.000 millones anuales para sustentar estos esfuerzos, incluyendo cooperación para países en desarrollo de USD 30.000 millones anuales al 2030. De manera complementaria, a inicios de 2025, las negociaciones iniciadas en la última Conferencia de las Partes (COP) en Cali produjeron el acuerdo para la creación del Fondo de Cali para instrumentación del Protocolo de Nagoya, donde se establece la conformación voluntaria de este fondo a partir del 1% de los beneficios o 0,1% de facturación de empresas farmacéuticas, biotecnológicas y agroindustriales que utilicen secuencias de información digitales derivadas de recursos genéticos para compensar a los países

⁵⁰ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático o Panel Intergubernamental del Cambio Climático.

países megadiversos por el uso de sus recursos genéticos.

¿Cómo estamos en Argentina?

Nuestro país ha sido un precursor de esta agenda a nivel global, especialmente a partir de la temprana creación de su sistema de Parques Nacionales, reconocido a nivel internacional y uno de los primeros en consolidarse en la región.

Más cercano en el tiempo, el país sancionó normativa para atender específicamente la conservación de la fauna. La Ley 22.421 del año 1981, además de declarar de interés público a la fauna silvestre, estableció una serie de instrumentos para la gestión, en particular un régimen administrativo para la trazabilidad en el comercio de animales o productos derivados de la fauna silvestre, y un régimen penal (es de las pocas materias ambientales que lo tienen). Y vinculado con la gestión de la biodiversidad, a nivel nacional tenemos también la Ley 26.331 de protección de los bosques nativos, ya con una mirada más moderna e integradora. Hay que destacar que, a diferencia de la segunda que se trata de una ley de presupuestos mínimos, de aplicación a todo el territorio argentino, la Ley de Fauna Silvestre es una ley de adhesión que, si bien algunos de sus instrumentos se aplican a nivel nacional, muchos dependen de la adhesión de las jurisdicciones provinciales, hecho que ha ocurrido en una bajísima proporción (sólo 3 provincias). Aunque también hay que mencionar que la gran mayoría de las jurisdicciones provinciales han adoptado marcos diversos para, mayormente, la protección y administración de la fauna en sus territorios.

En el plano internacional, el país es signatario del Convenio sobre Diversidad Biológica y del Protocolo de Nagoya (no así del Protocolo de Cartagena), ambos aprobados por leyes nacionales.

Lo anterior nos deja varias reflexiones. La primera de ellas: la Argentina ha venido participando activamente y ratificando muchos de los acuerdos internacionales que han ido moldeando una visión y una mirada estratégica sobre cómo abordar la problemática de la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos a nivel global. Y si bien estos acuerdos fueron aprobados por leyes del Congreso de la Nación, no se han traducido en normativas que establezcan los instrumentos para su aplicación en nuestro país.

En segundo lugar, podemos mencionar el abordaje parcial y segmentado de la problemática, ya que sólo la fauna silvestre ha sido objeto de una regulación, exceptuándose otros componentes de la biodiversidad no sólo a nivel de grupos biológicos (flora, por ejemplo) sino también de ecosistemas y genética. Solo la Ley de Bosques ha introducido, para lo que representa un 20% de la superficie del país cubierta por estos ecosistemas, algunos instrumentos de planificación y gestión.

El tercer punto para considerar es la ausencia de instrumentos de aplicación federal, más allá de los pocos vigentes en la Ley 22.421, lo que se suma a una bajísima adhesión de las jurisdicciones provinciales. Hay que destacar que esta norma, que ya ha cumplido 40 años de vigencia, es anterior a la última reforma constitucional, pero también anterior a la firma del Convenio sobre Diversidad Biológica, por lo que carece de la nueva mirada que describimos más arriba, que integra el manejo de los ecosistemas, la conservación de especies y la utilización de la diversidad genética.

Todo este escenario justifica la necesidad de repensar y debatir un nuevo marco de políticas nacionales aplicadas a la biodiversidad, que particularmente adopte las nuevas concepciones a nivel internacional, que adopte una mirada

integradora sobre la gestión de los recursos, y genere instrumentos para uniformar una gestión a nivel nacional que, sin pasar por alto las facultades de las jurisdicciones provinciales, adopte un marco ordenador y coherente para la gestión de recursos que trascienden las fronteras internas.

Proyectos de ley sobre biodiversidad

A pesar de todo lo mencionado, es notable la ausencia del debate legislativo en esta materia. En los últimos años, han sido escasas las iniciativas que han sido debatidas sobre temas ambientales en general. Algunas como los proyectos de ley de humedales abordan, en parte y con una lógica similar a la Ley 26.331 de bosques nativos, la gestión de una porción del territorio cubierta por estos ecosistemas. Pero muchos aspectos centrales aún están pendientes de ser abordados.

Solo dos proyectos emergieron con el intento de abordar una legislación amplia de la temática: el presentado en 2019 por el senador Federico Pinedo (S-2283/2019)⁵¹, y el presentado en 2020 por los senadores Gladys González y Esteban Bullrich (S-904/20)⁵², ambas iniciativas surgidas de un mismo proceso que lideró entre 2017 y 2019 el ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en un proceso que incluyó consultas con diferentes áreas de gobierno, con el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), el Ente Coordinador Interjurisdiccional de Fauna (ECIF), la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO), referentes de universidades, de la ciencia, y de especialistas en Derecho Ambiental de todo el país.

El proyecto S-2283/19 tomó la base de la propuesta surgida de este trabajo con algunos cambios, mientras que el proyecto S-904/20 tomó fundamentalmente la totalidad del texto original trabajado por el ex Ministerio.

Ambos proyectos pretenden generar un marco integrado para la consideración de la Biodiversidad en las políticas nacionales en forma articulada con los distintos sectores y jurisdicciones a través de mecanismos de coordinación; y crear instrumentos específicos para el accionar de la autoridad de aplicación. Ambas iniciativas buscan incorporar en el marco normativo de nuestro país una mirada actualizada sobre las problemáticas asociadas a la biodiversidad, así como generar un instrumento ajustado al nuevo orden que estableció la reforma constitucional de 1994 en materia de recursos naturales.

En definitiva, estos proyectos proponen una serie de instrumentos específicos que viene a suplir las falencias y retrasos que muestra la legislación de nuestro país en esta materia:

La creación de un **sistema de información integrado y consolidado sobre especies y ecosistemas** (Inventario de la Diversidad Biológica), con foco en consolidar la información dispersa generada por el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Información, para su utilización en la definición de políticas.

La incorporación de la **servidumbre ambiental** como instrumento para la preservación de áreas de importancia a través de esquemas privados de conservación.

⁵¹ <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2283.19/S/PL>

⁵² <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/904.20/S/PL>



“Todo este escenario justifica la necesidad de repensar y debatir un nuevo marco de políticas nacionales aplicadas a la biodiversidad, que particularmente adopte las nuevas concepciones a nivel internacional y que adopte una mirada integradora sobre la gestión de los recursos”

La definición de **directrices ecorregionales** a ser acordadas en el marco del COFEMA, para coordinar estrategias de acción integradas a nivel ecosistémico, con planes provinciales alineados.

Un **mecanismo de emergencia** para que la Nación asista a las jurisdicciones en situaciones de grave amenaza para la conservación de hábitats, ecosistemas o especies.

Instrumentos para abordar la problemática de las **especies silvestres amenazadas**, incluyendo un Listado Nacional de Especies Silvestres Amenazadas. Si bien hoy existen algunas referencias y evaluaciones, no abarcan todos los grupos biológicos, no se encuentran actualizados, y no generan efecto alguno por su inclusión.

Una política para **especies exóticas invasoras**, que incluye el Listado de Especies Exóticas Invasoras, e instrumentos y facultades específicas para restringir el ingreso de especies que puedan generar un potencial daño ambiental o económico, e instrumentos para el control o erradicación.

Genera instrumentos para promover el **uso sostenible de la diversidad biológica**, estableciendo pautas para el aprovechamiento de especies de interés comercial y creando asimismo un sistema único de trazabilidad para los productos de la diversidad biológica (hoy disperso según normas provinciales).

Genera un marco específico para la implementación de lo

establecido en el Protocolo de Nagoya, para el **acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización**. Ello incluye la verificación previa del cumplimiento de lo establecido en el Protocolo en los registros de patentes.

Establece también un **marco simple, unificado y ordenado para el desarrollo de investigación científica** (incluyendo la colecta científica para uso no comercial), un reclamo del sector científico de hace muchos años, que, bajo la dispersión normativa y la carga burocrática actual, constituye en una barrera para el desarrollo de conocimiento sobre la biodiversidad.

Genera un marco y criterios para la **incorporación de la diversidad biológica en la evaluación ambiental de políticas, planes y proyectos**, incorporando el concepto de compensación ambiental como medida para compensar los impactos negativos significativos sobre la biodiversidad, así como la participación del área ambiental en caso de verse comprometidas especies amenazadas o especies incluidas en convenios internacionales (CITES).

Establece **mecanismos de financiamiento**, específicamente la utilización del Fondo de Compensación Ambiental (creado por la Ley General del Ambiente y la Ley 27.431), y un porcentaje derivado de los presupuestos anualmente asignados para obras de infraestructura financiadas por el Estado Nacional.

Como puede apreciarse, este abordaje es amplio y pretende generar un marco para una política integral. No obstante, ninguno de los dos proyectos logró avanzar en el debate legislativo, así como tampoco se han generado en estos últimos años proyectos de ley que tomaran alguna de las problemáticas o instrumentos planteados en estos proyectos y los desarrollara como proyectos específicos.

Sin dudas, la Argentina está demorada en contar con un marco institucional y normativo moderno, ágil y con los instrumentos necesarios para promover el desarrollo sostenible en base al uso de la biodiversidad y la conservación de los servicios ecosistémicos, incluso si nos comparamos con países vecinos de nuestra región. Es por ello que promover estos debates en el ámbito legislativo resulta fundamental para ir construyendo la institucionalidad necesaria para abordar desafíos futuros que ya están influyendo la agenda política y comercial a nivel global y de la cual nuestro país difícilmente pueda abstraerse.



***Autor:**

Diego Moreno es Licenciado en Ciencias Biológicas (UBA). Especialista en manejo y conservación de recursos naturales y política ambiental. Consultor en política ambiental, recursos naturales y planificación estratégica para el desarrollo sustentable. Fue secretario de Política Ambiental en Recursos Naturales de la Nación (2015-2019). Fue director general de la Fundación Vida Silvestre Argentina, asociado a WWF en Argentina (2008-2015).



Trazabilidad de la pesca: una deuda para la sustentabilidad de la industria

Por Daniela Gomel*

La trazabilidad en el ámbito de la industria pesquera es la capacidad de acceder a cualquiera o a toda la información relativa a los productos de la pesca y de la acuicultura a lo largo de todo su ciclo de vida -desde que el recurso sale de su ambiente natural, identificando la embarcación, hasta que llega al consumidor final pasando por su procesamiento y distintos eslabones de comercialización-, mediante identificaciones debidamente registradas (Olsen & Borit M, 2023). De esta manera, la trazabilidad es una herramienta para

prevenir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), garantizar la seguridad alimentaria y frenar la violación a derechos laborales y humanos de las tripulaciones. Al mismo tiempo, contribuye a visualizar el grado de implementación del enfoque ecosistémico, el cual permite la gestión de los recursos pesqueros de manera tal que el uso de los recursos no comprometa el acceso a un ambiente sano por parte de las generaciones presentes ni futuras. Argentina, adeuda una ley que regule la trazabilidad de los productos de la

pesca y de la acuicultura de manera integral; a pesar de tener ciertos avances importantes, pero limitados.

Hace por lo menos cinco años que el Congreso de la Nación viene analizando proyectos de ley que regulen la trazabilidad de la pesca y la acuicultura. Si bien en 2023 la Cámara de Diputados trató un dictamen en sesión, no se logró su sanción a pesar de haber tenido aprobación de todas las comisiones que trataron el tema. En 2024, una situación similar ocurrió en el Senado: las comisiones que trataban el tema iban a firmar un dictamen común, muy similar en su contenido al texto que no vio la luz en 2023, pero no se logró el quorum necesario para avanzar. De esta manera, en dos instancias diferentes, por razones políticas, el avance hacia una Ley de Trazabilidad de la Pesca y la Acuicultura quedó a medio camino. En 2025, resta una oportunidad antes del recambio de las cámaras producto de las elecciones, para dar tratamiento a los proyectos vigentes, o nuevos que puedan surgir.

Respecto de las normas vigentes vinculadas a los desafíos que enfrenta la actividad pesquera en el país, se encuentra el Régimen de Pesca establecido por la Ley N° 24.922 en 1997, mediante el cual se prohíbe el descarte; a pesar de ello, el control y los incentivos para evitarlo son escasos. El descarte, está asociado a uno de los principales desafíos para la sostenibilidad de la actividad, ya que consiste en la devolución al mar, generalmente sin vida, de la captura no deseada. La pesca de arrastre, de especies

demersales principalmente y de langostino, genera globalmente los volúmenes y las tasas de descarte más altas del mundo. Mientras el promedio global de descarte es del 10% de la captura, en la pesquería de merluza de cola de Argentina, por ejemplo, se descarta hasta el 22%. En términos de volumen, en 2021, se estimó que en la pesquería de langostino se descartaron 35 mil toneladas de merluza común y en la de merluza común, unas 86 mil toneladas de la misma especie

Otra de las normas relativas a la actividad pesquera es la Resolución 1/2008 del Consejo Federal Pesquero⁵³, que data de 2008, para implementar en nuestro país el Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (PAI-INDNR) aplicable en la Zona Económica Exclusiva (ZEE). Más recientemente, en 2020, la Dirección Nacional de Coordinación y Fiscalización Pesquera emitió la Disposición 154/2020⁵⁴ creando el Sistema Integrado de Información de la Pesca (SIIP) a los fines de generar un sistema único para almacenar, sistematizar y articular la información de la actividad pesquera. Además, la norma estipuló que el Sistema Federal de Información de Pesca y Acuicultura (SiFIPA) opere como sistema para la gestión de trámites de los operadores de la cadena pesquera y funcione como nexo entre el SIIP y otras bases de datos que funcionan dentro de la Subsecretaría de Pesca. Para conocer mayores detalles del funcionamiento del SIIP y del SiFIPA, se puede consultar el informe del Círculo de Políticas Ambientales "Trazabilidad

⁵³ Resolución 1/2008. Consejo Federal Pesquero. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/138168/norma.htm>

⁵⁴ Disposición 154/2020. Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/339936/norma.htm>

de la pesca: avance en el rastreo de los productos de la pesca y la acuicultura en la Argentina y aportes de una ley nacional”.⁵⁵

Sin embargo, este compendio de normas no es suficiente para garantizar la trazabilidad de manera total. Por ejemplo, la normativa actual no permite trazar toda la cadena según criterios de la FAO, los cuales son utilizados a nivel internacional, y no alcanza a la acuicultura ni a la pesca de mediana escala. Por otro lado, la norma vigente no alcanza a todas las actividades de la pesca, ya que hay aspectos regulados por las provincias o por otros actores como el SENASA, encargado de la inocuidad de los alimentos, por lo que no se cuenta con un sistema único, unificado, interoperable y homogéneo; si se contara con una ley nacional estas limitaciones podrían ser subsanadas.

A febrero de 2025, hay al menos cuatro proyectos de ley vigentes sobre la temática⁵⁶: tres en la Cámara de Diputados y uno en el Senado. En caso de que no se sancionen este año, perderían estado parlamentario en 2026. Los proyectos de ley recogen los debates y consensos sobre el tema de los últimos años desde que se presentó el primer proyecto y, por ende, tienen contenidos similares. Dentro de dichos elementos, los proyectos de ley proponen crear un sistema único de trazabilidad para los productos de la pesca y de la acuicultura con destino al mercado interno y al externo, el cual debe ser de acceso público. Este sistema se propone trazar todas las operaciones de la cadena, obligando su registro, y se establecen contenidos mínimos para ello, como

la identificación del lote, el código de la especie capturada según requisitos internacionales, datos del buque, fechas, artes de pesca utilizadas en la captura, datos del procesamiento, entre otros. Otro aspecto común a los proyectos de ley es el establecimiento de sanciones por incumplimiento, y la disposición de mecanismos de fondeo para crear y mantener el sistema de trazabilidad apalancados en sistemas de créditos.

***Autora:**

Daniela Gomel es especialista en políticas públicas y gobernanza de la Fundación Vida Silvestre Argentina. Tiene 10 años de experiencia trabajando en procesos participativos y de formulación de políticas ambientales, y ocupó cargos en diversas OSC y organismos gubernamentales de Argentina. Es politóloga y tiene una Maestría en Políticas Energéticas. Actualmente está desarrollando su doctorado en procesos participativos de formulación de políticas de bosques nativos en Argentina y Paraguay.

Referencias bibliográficas:

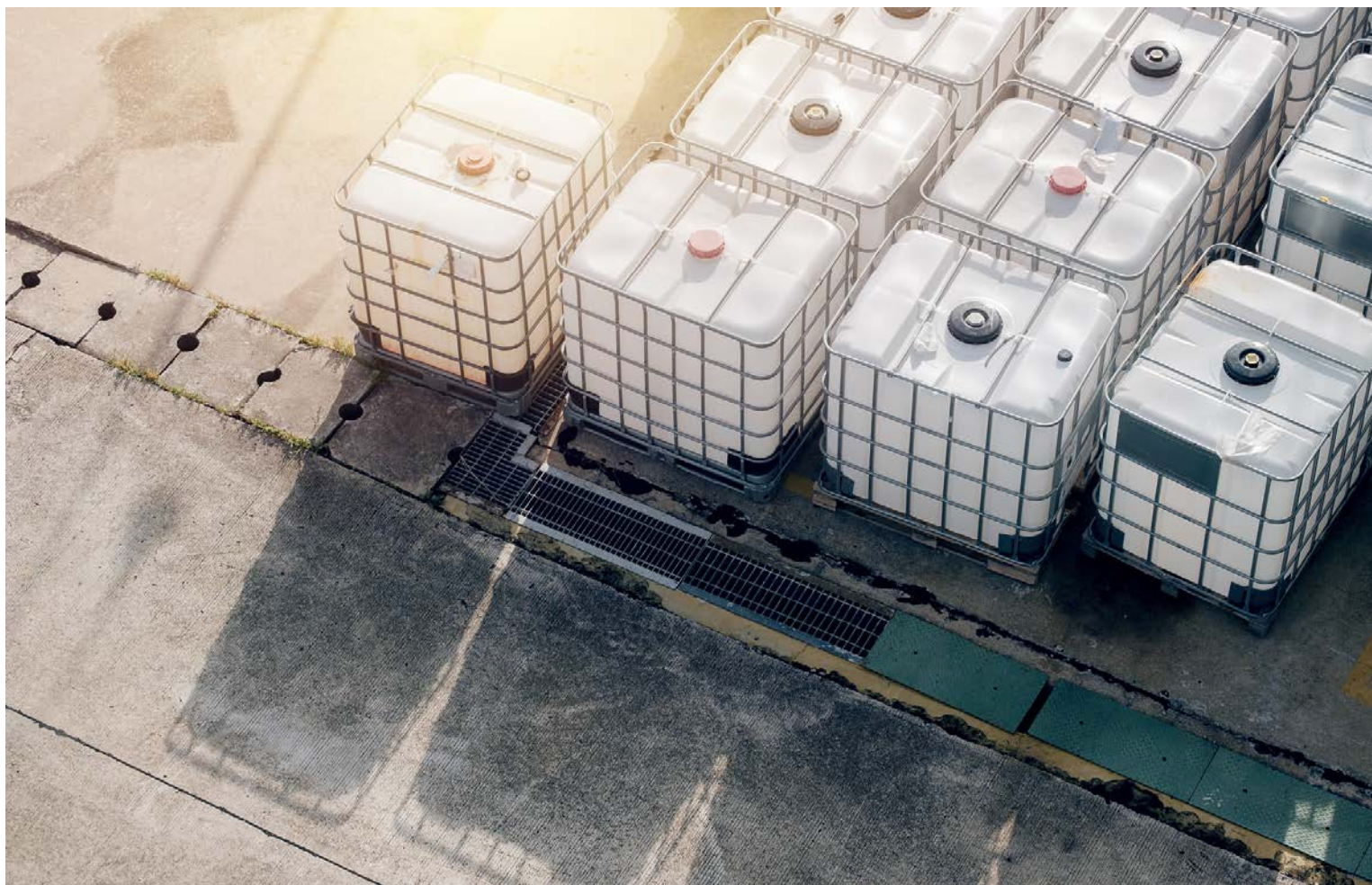
Círculo de Políticas Ambientales (2024). Trazabilidad de la Pesca: la demanda global y la situación argentina. Actualización regulaciones internacionales. <https://circulodepoliticambientales.org/trazabilidad-de-la-pesca-la-demanda-global-y-la-situacion-argentina-actualizacion-capitulo-regulaciones-internacionales/>
Olsen P. & Borit M. (2013). How to define traceability. Trends in Food Science & Technology. Elsevier. <https://doi.org/10.1016/j.tifs.2012.10.003>

⁵⁵ <https://circulodepoliticambientales.org/trazabilidad-de-la-pesca-la-demanda-global-y-la-situacion-argentina-actualizacion-capitulo-regulaciones-internacionales/>

⁵⁶ <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/monitor-legislativo-ambiental-nid04062021/>



Contaminación



Gestión de sustancias químicas industriales: un marco normativo pendiente y necesario en Argentina

Por Alejandra Acosta*

Aunque distintos organismos nacionales⁵⁷ tienen regulaciones para agroquímicos, productos farmacéuticos y productos domosanitarios, entre otros, la Argentina carece de un marco legal que regule la gestión de las sustancias químicas industriales. Este vacío normativo representa un riesgo tanto para la salud de la población como para la sostenibilidad ambiental.

¿Qué es una sustancia de uso industrial? Aunque

no hay una definición globalmente aceptada para este tipo de sustancias, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) las clasifica como aquellas que no tienen una regulación específica. Entre las aplicaciones de las sustancias químicas industriales se encuentran los solventes, que son utilizados para disolver otras sustancias y se hallan comúnmente en pinturas y productos de limpieza.

⁵⁷ Por ejemplo, SENASA y ANMAT

También se incluyen los aditivos que se incorporan en plásticos para mejorar características como la flexibilidad o la resistencia al fuego. Además, materiales de limpieza, como detergentes y desinfectantes industriales, así como algunos recubrimientos y pinturas que se aplican a diversas superficies para protegerlas y embellecerlas.

Hacia 2019, se estimaba que había entre 40.000 y 60.000 sustancias químicas industriales en el mercado, con 6.000 representando más del 99% del volumen total comercializado en el mundo.⁵⁸ En 2017, la industria química fue la segunda más importante entre las manufacturas y sus ventas se proyectaban a duplicarse entre 2017 y 2030. Este aumento incrementa las emisiones y la exposición, elevando los riesgos para la salud humana y el medio ambiente. Por lo tanto, es esencial implementar una gestión eficaz de los productos químicos y sus desechos a nivel global, ya que no es sostenible continuar produciendo y utilizando estas sustancias como hasta ahora; se requiere una acción colaborativa urgente⁵⁹.

En la Argentina, la ausencia de una regulación integral para la gestión de sustancias químicas industriales se ha convertido en un tema crítico que demanda atención y acción inmediata, tanto del Estado como del sector privado. La falta de un marco regulatorio claro y efectivo no es meramente una omisión, representa un riesgo

tangible para la salud pública y el ambiente, mientras permite la proliferación de prácticas de competencia desleal. La implementación de regulaciones sólidas no solo protege la salud y el entorno natural, sino que también fortalece la economía al establecer un entorno más seguro y sostenible para el desarrollo industrial. Esto promueve la confianza de inversionistas, mejora la competitividad internacional y fomenta la innovación tecnológica, sentando las bases para un crecimiento económico equilibrado y responsable.

¿Qué debería contener una regulación de sustancias químicas industriales?

Argentina es parte de diversos pactos y directrices internacionales que exigen la regulación efectiva de sustancias químicas.

Los Convenios de Estocolmo y Rotterdam⁶⁰ son acuerdos internacionales que regulan la gestión de sustancias químicas peligrosas. El Marco Mundial sobre Productos Químicos (GFC, por sus siglas en inglés)⁶¹ establece lineamientos claros para la gestión segura de productos químicos. Asimismo, el Consejo de la OCDE, mediante su programa de seguridad química y bioseguridad,⁶² proporciona, entre otros, siete decisiones jurídicamente vinculantes sobre la gestión de sustancias químicas, entre las que se destacan la OECD/LEGAL/0441⁶³ sobre la investigación cooperativa y reducción de riesgos

⁵⁸ UN Environment and ICCA (2019). Knowledge management and information sharing for the sound management of industrial chemicals. Available at: http://www.saicm.org/Portals/12/Documents/EPI/Knowledge_Information_Sharing_Study_UNEP_ICCA.pdf

⁵⁹ UNEP (2019). Global Chemicals Outlook II: summary for policymaker. Available at: <https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/35969/k1900123e.pdf>

⁶⁰ <https://www.brsmeas.org/MediaHub/News/PressReleases/LasPartesadoptarondecisionesclavesenlastrip/tabid/4516/language/es-CO/Default.aspx>

⁶¹ <https://www.chemicalsframework.org/>

⁶² <https://www.oecd.org/en/about/programmes/oecd-programme-on-chemical-safety-and-biosafety.html>

⁶³ <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0441>

de sustancias químicas y la OECD/LEGAL/0232⁶⁴ sobre la investigación sistemática de sustancias químicas existentes. Dado el interés del país por ser un miembro activo de la OCDE, es fundamental que se alinee con estas exigencias para garantizar la seguridad y la salud de sus ciudadanos.

Siguiendo las directrices internacionales y las estrategias regulatorias usualmente implementadas, algunos elementos esenciales que podría contener una regulación en la Argentina son:

1. Un inventario de sustancias químicas. El primer paso para una gestión efectiva es la identificación de las sustancias químicas industriales, lo que implica mantener un registro continuo y actualizado de las sustancias presentes en el mercado, con información mínima y esencial, como sus cantidades, clasificaciones de peligro y los usos recomendados.
2. La priorización según su potencial riesgo es el siguiente paso, ya que no todas las sustancias químicas presentan el mismo nivel de riesgo. ¿Y por qué el foco está en el riesgo? Porque el riesgo es la probabilidad de que el daño suceda, y se obtiene combinando el peligro -inherente de la sustancia- y la exposición al mismo. En otras palabras, sin exposición, no hay riesgo; o bien, un peligro bajo combinado con una exposición elevada podría implicar un riesgo muy alto. Este enfoque se sustenta en hacer uso eficiente de los recursos del Estado, ya que la elevada cantidad de sustancias en el mercado complejiza el estudio de estas.
3. La evaluación de riesgos es otro aspecto crucial; las sustancias que resulten priorizadas

deben ser objeto de una evaluación exhaustiva que analice sus riesgos. Esta evaluación debe realizarse de manera multidisciplinaria, involucrando a expertos en diversas áreas, y debe ser transparente y accesible para fomentar la confianza pública, permitiendo también espacios para el intercambio de información actualizada y sustentada científicamente.

4. Finalmente, una vez evaluados los riesgos, se deben implementar medidas de gestión adecuadas. Estas pueden incluir, entre otras, mejoras en la infraestructura de almacenamiento, entrenamiento y capacitación, sistemas de monitoreo, desarrollo de sustitutos más seguros, y restricciones y prohibiciones de comercialización y/o uso.

¿Cuáles son las consecuencias de no contar con este tipo de regulación?

Muchas empresas químicas invierten considerables recursos en investigar sus productos y garantizar su seguridad; sin embargo, hay otras que, al no estar obligadas a hacerlo, ponen en el mercado productos cuyo peligro y riesgo desconocen. En consecuencia, la ausencia de una regulación apropiada tiene las siguientes consecuencias no deseadas:

- **Favorece a las empresas menos responsables:** Invertir en conocer las propiedades y perfiles de riesgo de los productos desarrollados o comercializados, con el fin de asegurar su seguridad, se vuelve un costo opcional y no una obligación legal. Por lo tanto, las empresas que cumplen con mejores prácticas enfrentan dificultades en términos de competitividad frente a aquellas que ignoran las normas y estándares.

⁶⁴ <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0232>

- **Exposición no controlada:** La introducción de sustancias químicas no evaluadas en el mercado puede exponer a los trabajadores y a la población en general a importantes riesgos para la salud, como enfermedades crónicas y alteraciones reproductivas.
- **Costos de salud:** La exposición no regulada a químicos puede llevar a un aumento en los gastos de atención médica y reducción de la productividad laboral.
- **Contaminación ambiental:** La falta de límites de exposición y regulaciones específicas para las sustancias químicas no evaluadas permite su ingreso al medio ambiente sin los controles adecuados, resultando en la contaminación de suelos, aguas subterráneas y ecosistemas circundantes y dando a lugar a costosos esfuerzos de remediación ambiental.
- **Falta de trazabilidad:** La ausencia de un registro sistemático de sustancias químicas industriales dificulta el seguimiento y la gestión de incidentes y enfermedades asociados con su uso.

¿Cuán desarrollados están los marcos normativos de sustancias industriales en el resto de América Latina?

En América Latina, naciones como Brasil, Chile, Colombia y Perú han logrado avances significativos en la implementación de sistemas de gestión de sustancias químicas industriales. Brasil aprobó en 2024 la Ley 15.022⁶⁵, y actualmente se encuentra en proceso de elaborar el decreto reglamentario correspondiente. Chile, por su parte, estableció

en 2021 un Decreto⁶⁶ y se encuentra en fase de implementación, al igual que Colombia con su Decreto 1630 de 2021⁶⁷. Perú aprobó en 2023 un Decreto⁶⁸ y actualmente trabaja en la elaboración de la reglamentación necesaria para su implementación efectiva.



⁶⁵ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-15022-13-novembro-2024-796548-publicacaooriginal-173526-pl.html>

⁶⁶ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1155752>

⁶⁷ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=173879>

⁶⁸ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2181948-2>

“La implementación de regulaciones sólidas no solo protege la salud y el entorno natural, sino que también fortalece la economía al establecer un entorno más seguro y sostenible para el desarrollo industrial.”

¿Hay avances en Argentina?

Existen antecedentes relevantes en la búsqueda de este marco regulatorio a nivel nacional que merecen ser destacados. Un ejemplo significativo es el primer anteproyecto de ley nacional para la gestión del riesgo de sustancias químicas⁶⁹, resultado del trabajo colaborativo de la Mesa Interministerial de Sustancias y Productos Químicos, creada por el Decreto N° 504/2019.⁷⁰ Esta mesa, que ha sobrevivido los continuos cambios de gobierno, tiene la responsabilidad de coordinar acciones entre diferentes carteras y sectores no gubernamentales.

⁶⁹ <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2019-54718677-apn-dsypqsgp.pdf>

⁷⁰ Descargo de responsabilidad: La Mesa fue liderada por la autora de este artículo durante el período 2018-2019, en su rol como directora de Sustancias y Productos Químicos de la Secretaría de Ambiente



Este anteproyecto, y sus revisiones, ha sido presentado a las Cámaras Legislativas correspondientes por el diputado Ezequiel Fernández Langan en 2019,⁷¹ la senadora Gladys González en 2022,⁷² y los senadores Antonio J. Rodas y María Inés Pilatti Vergara en 2023⁷³, lo que evidencia el alto grado de consenso y la necesidad de aprobación que tiene esta iniciativa. Sin embargo, el debate sobre este texto ha sido propuesto tres veces, y en cada ocasión el marco político no le ha otorgado el espacio necesario. Esto representa una desatención a la responsabilidad de cuidar a la ciudadanía y al entorno que todos compartimos.

Reflexiones finales

La regulación de sustancias químicas se ha convertido en un tema cada vez más relevante tanto para la industria como para la sociedad. Es fundamental que la agenda del Congreso refleje estas prioridades ciudadanas, ya que la protección de la salud y el medio ambiente representa un pilar normativo esencial para el bienestar de cualquier nación, tal como se establece en el Artículo 41 de nuestra Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25.675. Es imperativo que la agenda ambiental se convierta en una prioridad política.

Además, el interés de Argentina por formar parte de la OCDE subraya la necesidad de cumplir con sus requisitos, que incluyen la implementación de regulaciones necesarias para identificar y gestionar los riesgos asociados con las sustancias químicas industriales.

El desarrollo de esta norma ha recorrido un amplio camino en términos de diálogo y consenso, con esfuerzos significativos desde 2017 por parte de las áreas técnicas del gobierno y los sectores a regular, para acordar su justificación, objetivos y contenidos.

Si bien el avance de los países vecinos podría justificar una actualización del anteproyecto basada en mejores prácticas y lecciones aprendidas, este proceso debería ser ágil, generando enormes beneficios con recursos mínimos.

¿Serán acaso los próximos dirigentes políticos quienes finalmente aprovechen esta oportunidad única de llegar a un consenso y acuerdo sobre una legislación ya debatida y aceptada por distintas carteras y sectores, culminando así con una deuda en materia socioambiental que ya lleva décadas en comparación con otras naciones del mundo?

*Autora:

Alejandra Acosta es experta en el desarrollo de políticas públicas para el manejo de sustancias químicas y residuos. Como ex directora de Productos Químicos en el Ministerio de Ambiente de Argentina, aporta su experiencia en el desarrollo de políticas a niveles nacional e internacional. Actualmente asiste a países, empresas y organizaciones intergubernamentales en el manejo del ciclo de vida de los productos químicos. Es ingeniera industrial especializada en gestión de proyectos.

⁷¹ <https://www.diputados.gob.ar/comisiones/permanentes/crnaturales/proyecto.html?exp=4339-D-2019>

⁷² <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2846.22/S/PL>

⁷³ <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/34.23/S/PL>



La responsabilidad extendida del productor: un instrumento clave de la OCDE para la gestión de materiales y residuos

Por Ana Laura Tello y Consuelo Bilbao*

El hiperconsumo actual de gran parte de la población mundial trae aparejado dos grandes impactos ambientales: por un lado, la creciente demanda de recursos naturales, finitos y a veces escasos; por el otro, la saturación o falta de capacidad del planeta para asimilar la cantidad de desechos que se generan y que afecta a la sociedad en su conjunto.

En este contexto, durante las últimas décadas, la economía circular se ha posicionado como una de las perspectivas sistémicas más importantes para pensar el rediseño de esquemas con un manejo eficiente de los recursos. Su objetivo es que el consumo de bienes y servicios no dependa de la extracción de recursos vírgenes y que se aseguren sistemas cerrados que eviten la

la eventual disposición final de los bienes consumidos. En ese sentido, la economía circular consiste en un ciclo continuo de desarrollo positivo que conserva y mejora el capital natural, optimiza el uso de los recursos y minimiza los impactos ambientales.

En esta línea, desde 1990, los desarrollos en torno al enfoque de responsabilidad extendida del productor (REP) se presentan como una parte necesaria de un marco integral de políticas para dar escala a la economía circular. El término “responsabilidad extendida del productor” fue oficialmente presentado en el informe para el Ministerio de Medio Ambiente de Suiza, “Modelos para la responsabilidad extendida del productor” y, posteriormente, fue revisado y definido como principio ambiental, otorgándole un matiz legal dentro del marco de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OCDE) (CPA, 2019).

El concepto de REP, formulado por el académico Thomas Lindhqvist, se instauró en el marco de la noción del desarrollo sostenible en la agenda internacional y del enfoque de producción limpia, con el propósito de introducir mejoras ambientales en productos y sistemas de productos partiendo de estrategias de prevención. Concretamente, se define como:

“Un principio político para promover mejoras ambientales en los ciclos de vida completos de los sistemas de los productos al extender las responsabilidades de los fabricantes del producto a varias fases del ciclo total de su vida útil, y especialmente a su recuperación, reciclaje y disposición final. (Lindhqvist, 2000, p. v).”

Se trata de un marco para la formulación de políticas ambientales que se asienta en tres pilares: el principio preventivo, el enfoque de ciclo de vida y el principio contaminador pagador.

El principio de prevención supone la anticipación al riesgo e implica intervenir en forma prioritaria e integrada desde las causas y las fuentes de los problemas ambientales, buscando introducir oportunamente las correcciones necesarias para prevenir el daño ambiental.

En conexión con el aspecto preventivo, el enfoque de ciclo de vida requiere evaluar los impactos ambientales asociados a un proceso o producto en todas las etapas involucradas desde la extracción de la materia prima hasta el posconsumo, de manera de evitar que éstos se trasladen o incrementen en otra fase del ciclo.

Por su parte, el principio contaminador pagador se funda en la responsabilidad económica de quien causa un daño ambiental, y en la REP se traduce en la internalización de los costos del ciclo de vida del producto. Esto quiere decir que un producto que puede generar mayor daño ambiental en su etapa de posconsumo (porque contiene sustancias peligrosas y/o de difícil o imposible recuperación), conlleva mayores costos que repercuten y deben reflejarse adecuadamente en su precio, motivando a su fabricante a un diseño de menor impacto ambiental para lograr un producto final más competitivo.

La puesta en práctica del principio contaminador pagador tuvo una gran centralidad en las diferentes discusiones de proyectos de ley que buscaron introducir (sin éxito) la REP en nuestro país; en otras palabras, quién sería el responsable de asumir el costo que conlleva la regulación y pagar por el tratamiento de los residuos que hoy recae en manos del Estado.

Sin embargo, Lindhqvist (2000) sostiene que el enfoque de REP no se limita a la asignación de responsabilidad por la gestión aguas abajo del producto, es decir, hacia el final de su vida útil,

como tampoco es equiparable a la implementación de políticas de recuperación. En cambio, apunta a estimular la retroalimentación de mejoras ambientales desde el desarrollo del producto, pudiendo prever ciertas cualidades o especificaciones, como pueden ser requisitos puntuales de diseño, mínimo contenido reciclado, prohibición de sustancias químicas problemáticas o de ciertos formatos de productos, entre otros.

Por ello es tan importante que el diseño de cualquier instrumento regulatorio considere la importancia y centralidad que tiene el principio preventivo en la REP. Conjuguar adecuadamente esos tres ejes en el diseño de políticas públicas está orientado a incentivar la prevención en la generación de residuos aguas arriba, descartando la visión del mero pago por contaminar.

Sin este abordaje integral, los costos del ciclo de vida de un producto son subestimados y no influyen las decisiones de diseño y producción ni las de consumo, mientras que los impactos asociados a la contaminación y la gestión deficiente de los residuos se reparten, siendo sus costos igualmente soportados por el conjunto de la sociedad.

En 1994 la OCDE adoptó la REP como enfoque de política ambiental y, desde entonces, ha desarrollado guías para apoyar la implementación de políticas de REP y la gestión eficiente de los residuos. Se han identificado alrededor de 400 sistemas en funcionamiento en todo el mundo, la mayoría en los países miembro de la OCDE, con un crecimiento significativo desde 2001 (OCDE, 2016). La implementación de estos sistemas se ha dado a través del impulso de marcos regulatorios, siendo esquemas mayormente de carácter obligatorio por sobre los voluntarios (CPA, 2019).

Los sistemas de REP se extienden a una variedad de aplicaciones que abarcan, principalmente, productos con elevados niveles de consumo y costos de eliminación potencialmente altos. A nivel global, un 35% de las políticas de REP cubre pequeños productos eléctricos y electrónicos, seguido por envases (17%) y neumáticos (17%), vehículos (7%), baterías de plomo ácido (4%) y otros productos, como textiles y materiales de construcción (OCDE, 2016; UNEP, 2023).

En términos prácticos, la REP conlleva el desplazamiento de las responsabilidades sobre el manejo de los residuos y su financiamiento desde los municipios, que son las jurisdicciones a cargo de la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU), hacia los productores.

La figura del “productor” se entiende como el actor con mayor influencia en la cadena de producción, es decir, aquel con el poder de determinar el diseño y el desarrollo de un producto y que, por ende, puede introducir cambios en sus propiedades. En este sentido, la legislación REP suele definir como productor responsable al encargado de introducir por primera vez un bien en el mercado, ya sea el fabricante, importador, distribuidor, ensamblador o la marca (empresa) que comercializa el bien. Sin embargo, existen casos en los que, de acuerdo con el diseño del esquema REP, no necesariamente el productor es el responsable de todas las actividades o responsabilidades.

Lindhqvist (2000) sostiene que, si bien el abordaje de los impactos ambientales de los productos involucra responsabilidades particulares de distintos actores a lo largo del ciclo de vida, no todos están directamente involucrados en mejorar los sistemas de productos desde la fuente. También advierte sobre el riesgo de resistencia al cambio de un



“

El principio contaminador pagador se funda en la responsabilidad económica de quien causa un daño ambiental, y en la REP se traduce en la internalización de los costos del ciclo de vida del producto.

sistema de REP que incluya a los diversos actores (cuyos objetivos son disímiles) y garantice un rol a todos, cuando lo que se pretende es modificar los productos y sus sistemas actuales. Por ello, la equiparación de la REP con la responsabilidad individual del productor es planteada como la manera más eficiente de asignar un liderazgo claro, ya que lo determina a aplicar sus recursos para disminuir la cantidad de residuos generados, facilitar su reciclaje, eliminar su peligrosidad y tender a que la gestión sea menos costosa (ONU Medio Ambiente, 2018).

En cuanto a la tipología de responsabilidades que caracteriza a los esquemas de REP, éstos pueden incluir la responsabilidad legal, que implica la responsabilidad por daños probados al ambiente causados por el producto; la económica, que significa que el productor cubrirá todos o parte de los costos de la gestión posconsumo del producto; la física, donde el productor participa activamente en la gestión posconsumo; y la informativa, donde los productores deben informar sobre el producto y su proceso. Dependiendo del instrumento

regulatorio que se diseñe, estas tipologías pueden darse todas juntas o exceptuarse algunas por sobre otras.

Lo relevante es que tanto los sujetos obligados como las responsabilidades a cargo se adecúen a las características de la corriente a abordar y sean claramente definidos para evitar que se diluyan a lo largo de la cadena. Al respecto, Lindhqvist (2000) destaca la combinación de la responsabilidad económica y física del productor, ya que permite una inclusión razonable de los costes de manejo del producto

por parte de quien conoce y decide sus características de diseño, lo cual genera incentivos para la optimización de procesos y la mejora de los sistemas de productos.

Si bien la REP no es la única solución a la crisis de los residuos a nivel mundial, es el instrumento legal que se ha venido validando y destacando en estas últimas décadas para poner el foco sobre la prevención en la generación, y ya no solamente en la gestión de los residuos.

La experiencia resultante muestra que los sistemas de REP han contribuido a reducir la disposición final de residuos y a incrementar la recuperación de materiales, mientras que han potenciado la industria del reciclaje, generando oportunidades económicas en materia de innovación, diversificación de recursos y empleo verde. También han aliviado la presión sobre los presupuestos públicos y las cargas de los contribuyentes. Por otra parte, se observan márgenes de mejora para incentivar la internalización de los costos y promover el ecodiseño, que pueden reforzarse, además de con control y monitoreo, mediante la definición de parámetros para la modulación de tarifas que reflejen adecuadamente las complejidades y los costos de gestión de todo el ciclo de vida, según el tipo de producto (OCDE, 2016).

Como hemos señalado, la REP ha sido un instrumento promocionado e implementado principalmente en los países miembros de la OCDE. En la región, Chile, México, Colombia y Costa Rica, que ya son miembros, y aquellos como Brasil y Perú, que están en proceso de adhesión, están implementado el principio REP para la gestión de los residuos.

Nuestro país, en cambio, se encuentra muy desactualizado en la implementación de políticas

que promuevan la economía circular a través de la internalización de los costos ambientales en los procesos productivos y la demanda de mayores flujos de materia prima proveniente del recupero y reciclado del posconsumo.

A pesar de que se han presentado y tratado proyectos legislativos sobre distintas corrientes de residuos bajo el principio de REP, solo una cuenta con una norma de este tipo: la gestión integral de envases vacíos de fitosanitarios. Otras iniciativas tuvieron importantes avances en su tratamiento, como los proyectos de REP para la gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y de neumáticos fuera de uso (NFU), con aprobación del Senado en 2011 y 2021, respectivamente, pero caducaron ante la falta de tratamiento en la cámara revisora.

En consecuencia, las corrientes de residuos de mayor consumo y descarte, con significativos impactos asociados a la falta de una gestión adecuada, como los envases, las pilas y baterías y los residuos electrónicos aún siguen sin contar con regulación específica. A su vez, en numerosos casos se encuentran en un gris de la legislación, particularmente porque requieren un manejo especial (por contener residuos peligrosos) y son de generación universal (origen domiciliario o asimilable a domiciliario).

De allí la importancia de contar con marcos legales habilitantes que instituyan la REP para abordar la magnitud y complejidad de residuos que integran las distintas corrientes y actualmente se gestionan bajo una lógica lineal. Para ello, es necesario asegurar un enfoque nacional consistente mediante presupuestos mínimos de protección ambiental y apoyar la normativa en la jerarquía de opciones para la gestión de residuos, cuya prioridad es la prevención.



El proceso de adhesión a la OCDE constituye una oportunidad para avanzar de una vez por todas en la sanción de regulaciones de REP, que llevan décadas de discusión en el Congreso de la Nación y no han logrado instaurarse como políticas de Estado. Tanto los ejes en la formulación y desarrollo de la REP, como las experiencias de implementación y los aprendizajes obtenidos de los debates en torno a este tipo de legislación en Argentina, son insumos de relevancia para respaldar la aceptabilidad, eficacia y transparencia de estas políticas.

***Autoras:**

Ana Tello es abogada (UNC) especializada en políticas públicas (UPF), candidata a Magíster en Políticas Públicas (UTDT). Consultora en asuntos normativos y políticas ambientales y de sostenibilidad. Fue asesora parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación entre 2014 y 2023.

Consuelo Bilbao es directora política del Círculo de Políticas Ambientales. Magíster en Derecho y Economía del Cambio Climático (FLACSO). Lic. en Comunicación con especialización en políticas y planificación (UBA). Consultora de empresas, organismos públicos e internacionales. Fue coordinadora del área política de Greenpeace en Argentina y Colombia.

Referencias bibliográficas:

-Círculo de Políticas Ambientales (2019). La Responsabilidad Extendida del Productor para la gestión de envases y embalajes. Buenos Aires.

-Lindhqvist, T. (2000). Extended Producer Responsibility in cleaner production: Policy principle to promote environmental improvements of product systems [Tesis doctoral, The International Institute for Industrial Environmental Economics]. IIIEE, Lund University.

-OCDE (2016). Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management. OECD: Paris.

-ONU Medio Ambiente (2018). Perspectiva de la gestión de residuos en América Latina y el Caribe. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina para América Latina y el Caribe.

-UNEP (2023). Turning off the Tap: How the world can end plastic pollution and create a circular economy. Topic Sheet: Extended Producer Responsibility. Nairobi.





Regulación ambiental en materia de hidrocarburos

Por José Alberto Esain*

Marco teórico: la regulación ambiental de la actividad petrolera

La primera singularidad que posee el tema que abordaremos para el punto de vista teórico es que, cuando hablamos de regulación ambiental para la actividad hidrocarburífera damos cuenta

de aquella que se da sobre actividades que tienen como soporte topográfico el ambiente, por lo tanto, lo que justifica esta regulación es la incidencia que tiene dicho rubro sobre los sistemas, correspondiente a un enfoque indirecto⁷⁴.

⁷⁴ Hemos explicado (ESAIN José Alberto, *Ley 25675 general del ambiente, comentada concordada y anotada*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020, ps. 27/28) -siguiendo a Martín Mateo (*Tratado de derecho ambiental Vol. III, Recursos naturales*, Trivium, Madrid, 1997, p. 25)- que la materia ambiental se regula en los ámbitos sectoriales desde diversos enfoques: a) el enfoque directo que se compone de normas en que la regulación se posa directamente sobre uno o varios sistemas ambientales. En esta tipología encontramos leyes de aire, agua, suelo, flora, fauna biodiversidad, áreas protegidas, parques nacionales, etc. b) el enfoque indirecto es aquel en que la regulación se da sobre actividades que tienen como soporte topográfico el ambiente. Justifican esta regulación la incidencia que dicho rubro tiene sobre los sistemas. Son las referidas a minería, agricultura, caza, pesca, forestal, etc. Este tipo de estrategias permiten conglobar aspectos parciales de los sistemas con una actividad específica; c) el enfoque instrumental que son las normas referidas a procedimientos. Ejemplos de esta tipología son las leyes de ordenamiento ambiental del territorio, evaluación ambiental, evaluación de impacto ambiental, evaluación ambiental estratégica, seguro ambiental, daño ambiental, etc.

En ese sentido, estaríamos pensando en normas que congloben los impactos significativos que la actividad petrolera provoca sobre los sistemas ambientales, el patrimonio natural y cultural, integrando varias lógicas dispersas (las de cada uno de esos sistemas) en un espacio común (actividad petrolera). Esto permite un enfoque integrado de los aspectos complejos que provoca la actividad sobre el ambiente, haciendo dialogar las normas e instrumentos específicos que pueden no tener integración práctica.

La segunda singularidad es la hibridez de los contenidos. Esto se da porque al abarcar un enfoque indirecto, el operador quedará atrapado en contenidos que sostienen la actividad y contenidos que sostienen la incidencia que dicha actividad posee sobre el entorno. A diferencia de lo que sucede con el enfoque directo donde los aspectos ambientales gobiernan la mayor parte de la regulación, en el indirecto, el foco se da sobre la actividad, y es tangencial el contenido ambiental, representado en un capítulo específico.

La regulación hidrocarburífera

Para comprender cómo funciona la materia ambiental en este segmento, es importante recordar la evolución de la regulación del petróleo como actividad y, derivado de ello, el dominio de los yacimientos. Tres períodos encontramos en cuanto a la regulación de los hidrocarburos en la Argentina.

El primer período se da desde su descubrimiento hasta 1949, donde el dominio fue desmembrado de los propietarios superficiales (a diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos) y donde la regulación (asimilada al Código de Minería, en adelante CM) era competencia del Congreso de la Nación.

El dominio de los yacimientos era del Estado nacional o de las provincias, según el territorio en el que se encontraran (Ley 12.161 de 1933). El segundo período se da entre 1949 (con la reforma constitucional) y posteriormente con las leyes 14.773 (1958) y 17.319 (1967) y llega hasta 1992. Se caracteriza porque la regulación de la materia se mantiene nacional, asimilada al CM, pero los yacimientos pasan al dominio inalienable e imprescriptible del Estado nacional con independencia de su ubicación. La Corte aceptó este criterio en "Yacimientos Petrolíferos Fiscales" sentencia del 3 de mayo de 1979⁷⁵ y lo confirma en "Provincia de Mendoza" de 1988. El tercer período inicia en 1992 y llega hasta la fecha. Lo que lo caracteriza es la provincialización de los yacimientos (manteniendo la regulación nacional como en la anterior etapa, expresada en la Ley 17.319), lo que se da en primer lugar por la Ley 24.145 de Federalización de Hidrocarburos (de 1992) y, sobre todo, con la reforma constitucional de 1994 que reconoce el dominio originario de las provincias sobre sus recursos naturales (art. 124.2 CN). Esto abarca hidrocarburos ubicados en territorio de una provincia, incluyendo los situados en el mar o río adyacente a sus costas hasta una distancia de 12 millas marinas desde las líneas de base. Los hidrocarburos ubicados en el mar a partir de las 12 millas marinas pertenecen al dominio del Estado nacional (Ley 26.197).

Conclusión: hoy los hidrocarburos se regulan por Ley 17.319 (con base en el art. 75.12 de la Constitución Nacional, en adelante CN), la que ha tenido sucesivas reformas. En dicho espacio debería incluirse un capítulo ambiental, siguiendo el formato que dispone el tercer párrafo del art. 41 CN.

⁷⁵ Fallos: 301:341.

Competencia ambiental hidrocarburífera

Horacio Paya reseña⁷⁶ antecedentes lejanos de normas ambientales para este sector petrolero: el Decreto 3359/1933 que aprobó el Reglamento para Exploraciones y Explotaciones de Yacimientos Petrolíferos, el Decreto 10887/1960 reglamentario de la Ley 13.660 de 1949 sobre medidas de seguridad en las instalaciones, y la Ley 17.319 de hidrocarburos con referencias muy vagas en los incs. c) y e) del art. 69⁷⁷.

En realidad, el auge de las normas ambientales en el sector hidrocarburífero -que presentan un alto grado de complejidad dado su perfil eminentemente técnico como explica Siano⁷⁸- tiene origen en la autoridad hidrocarburífera nacional, la Secretaría de Energía de la Nación (SEN en adelante) que, en los años 90, utilizando la facultad que se le otorgaba para reglamentar la Ley 17.319 (art. 97), dictó una batería de resoluciones que abarcan muchos aspectos ambientales de la actividad. En dicho período, es interesante recordar la articulación con las provincias hidrocarburíferas mediante Resolución 29/1991 de la Subsecretaría de Combustible, en la que se reglamenta el contralor técnico operativo de la actividad a través del Convenio para el Contralor Técnico Operativo de la Producción de Hidrocarburos (anexo a tal resolución), del que muchas provincias hidrocarburíferas formaron parte, participando y enviando un reporte de sus actividades mensualmente⁷⁹.

Las normas reglamentarias han abordado una panoplia de aspectos, a saber: medidas de protección ambiental a observar en la exploración y desarrollo de yacimientos, previendo la obligación de efectuar estudios ambientales previos (Resolución 105/1992 SEN); guías para la preparación de los estudios ambientales (Resolución 252/1993 SEN, modificada posteriormente por la resolución 25/2004 SEN); acondicionamiento de las piletas que se utilizan para recepcionar lodos de perforación (Resolución 341/1993 SEN); venteo de gas en los yacimientos petrolíferos (Resolución 236/1993 SEN, modificada por la Resolución 143/1998 SEN); denuncia de incidentes contaminantes y los planes de contingencia (Resolución 342/1993 SEN, modificada por la Resolución 24/2004 SEN); abandono de pozos (Resolución 5/1996 SEN); entre otros aspectos. Se entendía que la SEN poseía competencia por la subdelegación reglamentaria, es decir, la potestad -excepcional para aceptar la reglamentación de las leyes -que corresponde al presidente, conf. art. 99.2 CN- por órganos de la Administración Pública Nacional⁸⁰.

La pregunta que surge es: ¿cómo se integra la complementariedad ambiental del art. 41.3 de la CN con la facultad exclusiva nacional para legislar hidrocarburos, conforme al art. 75 inciso 12 de la CN (facultad que admite reglamentación por resoluciones de la SEN).

⁷⁶ PAYA Horacio, "¿Es posible una regulación uniforme de los aspectos ambientales de la actividad hidrocarburífera", en *Revista Argentina de Derecho de la Energía, hidrocarburos y minería*, nro. 8 febrero abril, Buenos Aires, 2016, p. 48.

⁷⁷ SIANO, Juan Martin y PARRAVICINI, Diego, "Regulación ambiental en las actividades hidrocarburíferas...", cit., p. 397.

⁷⁸ SIANO, Juan Martin y PARRAVICINI, Diego, "Regulación ambiental en las actividades hidrocarburíferas...", cit., p. 394.

⁷⁹ SIANO, Juan Martin y PARRAVICINI, Diego, "Regulación ambiental en las actividades hidrocarburíferas...", cit., ps. 398/9.

⁸⁰ CSJN Y.18.XLV autos "YPF S.E. c/ Esso SAPA s/ proceso de conocimiento SENTENCIA 3 de Julio de 2012.

Recordemos que la materia ambiental tiene una lógica distinta de las fondales, siendo complementaria entre la Nación que dicta presupuestos mínimos y las provincias que maximizan. La Corte así lo ha interpretado en "Villivar"⁸¹ (2007), "Martínez"⁸² (2016) y "Edenor"⁸³ (2022).

El Acuerdo Federal de Hidrocarburos de 2006 estableció la necesidad de reemplazar la Ley 17.319, previendo en sus considerandos que se "protegerá al medio ambiente a través de una racional actividad productiva".

El primer intento para regularizar la situación se da con la Ley 27.007 publicada el 31 de octubre de 2014. En dicha ley -que comportó una reforma trascendente de varios contenidos de la Ley 17319- se incluyó el art. 23, que dispone que *"El Estado nacional y los Estados provinciales, de conformidad con lo previsto por el artículo 41 de la Constitución Nacional, propenderán al establecimiento de una legislación ambiental uniforme, la que tendrá como objetivo prioritario aplicar las mejores prácticas de gestión ambiental a las tareas de exploración, explotación y/o transporte de hidrocarburos a fin de lograr el desarrollo de la actividad con un adecuado cuidado del ambiente"*. Hemos criticado este artículo porque el Congreso, en octubre de 2014, en lugar de acometer con su obligación -la que tenía 10 años de demora si pensamos que la reforma constitucional es de

1994- sólo incluyó una "auto-exhortación" para "establecer" normas ambientales. El Gobierno nacional y las provincias integrantes de la OFEPH (Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos), mediante el Acuerdo Federal, han puesto a discusión del Congreso de la Nación "el establecimiento de una legislación ambiental uniforme en materia de cuidado del ambiente para una explotación sustentable"⁸⁴.

De todos modos, ante la anomia en este tema, la autoridad ambiental nacional y la SEN dictaron la Resolución conjunta 3/2019, aplicable a las evaluaciones de impacto ambiental en territorios de competencia federal (a partir de las 12 millas marinas). Es una norma bien enfocada en los contenidos técnicos, divide los procedimientos en ordinario (II.A.1. Operaciones de adquisición sísmica 2D, 3D y 4D. II.A.2. Perforación de Pozos Exploratorios y de Avanzada. II.A.3. Perforación de Pozos de Explotación. II.A.4. Abandono de Pozos. II.A.5. Construcción de instalaciones para la explotación de hidrocarburos y eventual desafectación de las mismas) y simplificado (II.B.1. Prospección Geoquímica. II.B.2. Métodos potenciales. II.B.3. Métodos electromagnéticos. II.B.4. Toma de muestras en suelo marino. II.B.5. Operaciones con ecosondas). Resta una norma del Congreso que ordene las normas locales dispersas, atomizadas, que conspiran con la seguridad jurídica.

⁸¹ CSJN, "Villivar Silvana N. c/ Provincia del Chubut y otros s/amparo" sentencia del 17/04/2007, nota de Esain José Alberto, "La Corte define el conflicto minero en Esquel: "no todo lo que brilla es oro" y María Cristina Zeballos de Sisto "Nuevos pasos hacia la construcción del derecho ambiental minero", publicado todo en la Revista de Derecho Ambiental nro. 11, Cafferatta Néstor (Director), octubre/diciembre de 2007, Editorial Lexis Nexis, pp. 179/250, y en Revista de Derecho Administrativo nro. 62, Editorial Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, con nota de Maximiliano Torricelli "Distintos caminos que conducen hacia la misma meta (comentario al fallo "Villivar)", pp. 1132/1142.

⁸² CS, 02/03/2016, "Martínez, Sergio R. c. Agua Rica LLC Sucursal Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo", publicado con nota Esain José Alberto, "La Corte y el conflicto por la minería en Catamarca. Principio de congruencia e imperatividad de los presupuestos mínimos de protección ambiental" en DiarioLa Ley Tomo 2016-b AÑO LXXX Nro. 64, miércoles 6 de abril de 2016, ps. 6/9.

⁸³ E. 380. XXXIX. ORI "Edenor S.A. y otro C/ Buenos Aires, Provincia de s/Accion Declarativa de Inconstitucionalidad ", resolución del 20/09/2022, Fallos: 345:951.

⁸⁴ PAYA Horacio, cit.

Cuatro modos de interpretar la intención del legislador expresada en el art. 23 Ley 27.007

Tipo de competencia	Concepto	Base competencial
Concurrencia complementaria	El Congreso dicta una ley de presupuestos mínimos y las provincias la complementan.	Tercer párrafo art. 41 CN.
Código de fondo (sustantivo/adjetivo).	El Congreso dicta el Código de fondo y las provincias la implementan (procedimiento).	Art. 75 inciso 12 CN.
Acuerdo Intrafederal entre Nación y Provincias.	El federalismo de concertación tiene previsto que para materias comunes la Nación y las provincias dispongan un tratado que, en nuestro caso, dispondría criterios ambientales uniformes para las actividades hidrocarburíferas.	Arts. 124 y 125 CN (Similar al Acta de Bariloche de 1996 para las actividades mineras).
Ley convenio	El Congreso dicta una ley en materias federales estrictas (aplicable para territorios federales o tránsito interprovincial) y se invita a las provincias a adherir para que la misma se extienda en territorios locales.	Arts. 75 incisos 13, 30 y 121, 124 y 125 CN.

De las cuatro opciones, entendemos que la primera es la válida. Las otras tres, como hemos explicado al reseñar la jurisprudencia de la Corte federal ("Villivar"⁸⁵ 2007, "Martínez"⁸⁶ 2016 y "Edenor"⁸⁷ 2022), no aplican a la regulación de la materia ambiental, que es complementaria entre la Nación y las provincias. El formato de la legislación fondal no es aplicable a los temas ambientales, porque significaría quitarles a las provincias la posibilidad de intervenir en la regulación mediante normas complementarias. Tampoco una ley federal con adhesión local es factible porque implicaría cercenar la competencia al Congreso de poder disponer de normas uniformes nacionales directamente operativas sin necesidad de "aprobación" local. Por último, que dependa una norma tan sensible y técnica de un acuerdo de todos los actores del sector sería también poco recomendable. La conclusión de todo este recorrido es que, la normativa en materia hidrocarburífero-ambiental sea motivo de una ley del Congreso de presupuestos mínimos de protección ambiental, porque la intervención de la Cámara Alta facilita la participación federal (principio central de la forma federal de estado) en la generación de una norma que luego las vinculará, dado que es el piso de protección que las provincias con actividad petrolera no pueden desconocer al regular de modo optimizante.

La regulación hidrocarburífero-ambiental de la Ley de Bases

La Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (LB en adelante) incluye una delegación legislativa en materia ambiental-hidrocarburífera en su art. 163. La versión inicial del proyecto de ley (proyecto 0025-PE-2023) no incluía referencia alguna sobre este tema. Se lo agrega al reintentar su aprobación, a mitad del año 2024. La norma se ubica en la "Sección VIII ("Legislación ambiental uniforme conforme la Ley 27.007, modificatoria de la Ley de Hidrocarburos") con el siguiente texto: "Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional, con el acuerdo de las Provincias, a elaborar una legislación ambiental armonizada a los fines del cumplimiento del artículo 23 de la Ley 27.007, la que tendrá como objetivo prioritario aplicar las mejores prácticas de gestión ambiental a las tareas de exploración, explotación y/o transporte de hidrocarburos a fin de lograr el desarrollo de la actividad con un adecuado cuidado del ambiente".

El art. 163 LB delega en favor del Poder Ejecutivo Nacional la competencia para legislar (aunque diga "elaborar") "legislación ambiental". Como hemos visto, la materia protección del ambiente indica normas de

⁸⁵ CSJN, "Villivar Silvana N. c/ Provincia del Chubut y otros s/amparo" sentencia del 17/04/2007, nota de Esain José Alberto, "La Corte define el conflicto minero en Esquel: "no todo lo que brilla es oro" y María Cristina Zeballos de Sisto "Nuevos pasos hacia la construcción del derecho ambiental minero", publicado todo en la Revista de Derecho Ambiental nro. 11, Cafferatta Néstor (Director), octubre/diciembre de 2007, Editorial Lexis Nexis, pp. 179/250, y en Revista de Derecho Administrativo nro. 62, Editorial Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, con nota de Maximiliano Torricelli "Distintos caminos que conducen hacia la misma meta (comentario al fallo "Villivar)", pp. 1132/1142.

⁸⁶ CS, 02/03/2016, "Martínez, Sergio R. c. Agua Rica LLC Sucursal Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo", publicado con nota Esain José Alberto, "La Corte y el conflicto por la minería en Catamarca. Principio de congruencia e imperatividad de los presupuestos mínimos de protección ambiental" en Diario La Ley Tomo 2016-b AÑO LXXX Nro. 64, miércoles 6 de abril de 2016, ps. 6/9.

⁸⁷ E. 380. XXXIX. ORI "Edenor S.A. y otro C/ Buenos Aires, Provincia de s/Acción Declarativa de Inconstitucionalidad ", resolución del 20/09/2022, Fallos: 345:951.

presupuestos mínimos de protección ambiental. Sería un error pensar que el formato que se puede seguir es el de una materia de fondo, o una ley convenio con adhesión local. Es decir, estaríamos ante el primer caso de *delegación legislativa* ambiental con base en el art. 76 de la CN. Algunos comentarios al respecto.

Los supuestos que habilitan el mecanismo constitucional excepcional serían de discutible aplicación al caso: no nos encontremos ante una "emergencia hidrocarburífera-ambiental" que habilite la delegación. Respecto a la "administración", no resultaría una materia conglobante que alcance a los aspectos ambientales de la actividad petrolera, aunque podría darse una base –discutible– en este sentido.

Otro inconveniente del art. 163 de la LB es que la delegación legislativa se termina ejecutando por el Poder Ejecutivo Nacional en donde las provincias carecen de participación federal, que se garantiza en la Cámara de Senadores. El art. 163 de la LB ha pensado una solución para este punto, pero es insuficiente. Se dispone "con el acuerdo de las provincias". Primero, los presupuestos mínimos de protección ambiental no necesitan de "acuerdo" de las provincias. Proponer dicho acuerdo podría pretender transformar la norma delegada en el esquema de Ley Convenio o "de adhesión". Esto proyectaría una ley ambiental hidrocarburífera del Congreso condicionada a la voluntad de las provincias, algo que va en contra del artículo 41.3 de la CN que dispone que a la Nación le compete dictar normas de presupuestos mínimos directamente operativas en territorio provincial. Si esa es la interpretación del sistema, no es técnicamente correcta.

Si ingresamos en dicha lógica pre-reforma constitucional de 1994, el decreto delegado tendría valor sólo en los espacios sujetos a

jurisdicción federal y en los territorios de las provincias que "adhieran", algo que conspira contra la uniformidad a la que aspiraba el art. 23 de la Ley 27.007. Otra inconsistencia con la norma que se utiliza de base para la delegación.

Los problemas más graves emergen cuando proyectamos el procedimiento del decreto delegado de presupuestos mínimos de protección ambiental al que se lo somete a acuerdo por "las provincias". Es verdad que dicha "adhesión" se podría interpretar como una salvaguarda para la participación federal, pero es muy complejo de instrumentar. En el caso de las leyes contrato, se dicta la ley nacional y luego se adhiere mediante ley provincial. Pero esto no resulta trasladable a los decretos delegados en el marco del art. 100.12 de la CN. Pensemos que sería una modalidad de decreto delegado firmado por el presidente y sujeto un triple control: por el jefe de Gabinete, por la Bicameral del Congreso, y por las 23 jurisdicciones locales. A raíz de esto surgen varias preguntas: ¿integra la Ciudad Autónoma el concepto de "provincias" en los términos del 163 de la LB (siendo que el art. 1 Ley 17.319 menciona la CABA expresamente)? ¿También debería ella acordar el decreto delegado? Otras dudas sobre el trámite son: ¿el "acuerdo" de las provincias se instrumentará por ley, decreto del gobernador? Otras más complejas: ¿Cuándo entrará en vigencia el decreto delegado de presupuestos mínimos de protección ambiental: cuándo las 23 provincias más la CABA lo "acuerden"? ¿Cuándo lo "acuerden" las provincias petroleras? ¿Cuándo la última "aprobación" local se envíe al Poder Ejecutivo Nacional, como los tratados? ¿Con un acto formal de ratificación del Poder Ejecutivo Nacional que reciba todas las aprobaciones locales? ¿Con la publicación en Boletín Oficial del decreto delegado junto a las aprobaciones provinciales formando parte de los considerandos? ¿Debemos interpretar - siguiendo esta lógica- que las provincias poseen



“La normativa en materia hidrocarburífero- ambiental debe ser motivo de una ley del Congreso de presupuestos mínimos de protección ambiental, porque la intervención de la Cámara Alta facilita la participación federal (principio central de la forma federal de estado) en la generación de una norma que luego las vinculará”

derecho a veto si se requiere la aprobación de todas ellas? ¿Qué sucede si una provincia adherente revoca el acuerdo, cae el decreto delegado?

Repetimos: quizá se confundió la materia y se pensó en una regulación para los espacios federales (12 millas hasta el límite de la plataforma continental) y adhesión local. La confusión es que esta norma ya existe, no hace falta dictar una nueva, porque ella es la Resolución conjunta 3/2019, la que, además, ha tenido una ejemplar ejecución y gestión, tanto por el gobierno que la dictó como el que le siguió. Una verdadera política de Estado. Por este motivo, si se encuadró en este esquema es un error.

No es una materia federal estricta, sujeta a adhesión local. Los presupuestos mínimos no requieren dicho trámite. De allí que el concepto de “acuerdo” no resulta aplicable al decreto delegado “ambiental”. Con esta serie de interrogantes el dispositivo contenido en el art. 163 de la LB lo único que hace es generar inseguridad jurídica, un retroceso en una materia que debería ser asumida por el Congreso dictando una “Ley” de presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de hidrocarburos.

El propósito que persigue la LB es la desburocratización, afianzar la seguridad jurídica para facilitar las inversiones en este sector de la

economía. El problema es, como acabamos de ver, que el art. 163 LB en la práctica genera todo lo contrario.

Recomendamos que se envíe un proyecto de ley de presupuestos mínimos de protección ambiental para la actividad hidrocarburífera al Congreso. La misma podría hacer pie en los contenidos de la Ley 25.675, tomando en cuenta el resto de las leyes nacionales, el Acuerdo de Escazú, de las Resoluciones SEN, como el procedimiento de la Resolución 3/2019.

Posibles aspectos que deberían integrar una ley de presupuestos mínimos hidrocarburífera ambiental

Listamos -en base al trabajo de Siano⁸⁸- una serie de recomendaciones -que siguen teniendo actualidad- para que sean motivo de esta normativa:

1.- Estudios ambientales: obligación de producir estudios ambientales

2.- Residuos petroleros: podría establecerse su caracterización uniforme, exceptuando estos residuos con un tratamiento inter-cuencas (aunque este resulta ser un tema polémico).

3.- Pasivos ambientales: se podría disponer de un concepto de pasivo ambiental y disponer de modalidades o tecnologías de remediación de suelos empetrolados, auditorías y sitio remediado.

4.- Abandono de pozos: planificación de esta etapa, la adopción de planes y de garantías financieras.

5.- Sistema de prevención de derrames: con enumeración de salvaguardas para evitar ese riesgo, tanto en la explotación, pero sobre todo en la comercialización como el transporte.

6.- Locación seca: se denomina "locación seca" a un sistema de control y tratamiento de fluidos de perforación de pozos hidrocarburíferos, que elimina la disposición de tales residuos (generalmente en fase líquida) en piletas naturales excavadas en la locación y lo reemplaza por un sistema de zarandas y bateas mediante las cuales se recupera el lodo de perforación (utilizándose en pozos sucesivos) y se "secan" los residuos sólidos, disponiéndose finalmente en canteras habilitadas.

7.- No convencionales: desde que se ha adoptado la metodología de fracking, la que tiene un alto impacto sobre el ambiente, se podrían adoptar mecanismos específicos para estos aspectos con una metodología particular. Entendemos que este tipo de reglas que unificarían el trámite de las jurisdicciones locales mediante presupuestos mínimos de protección ambiental es una excelente técnica de desburocratización y seguridad jurídica. En materia ambiental más es menos, o traducido: más ley es menos regulación, desde que los presupuestos mínimos nacionales uniformizan las reglas locales para todo el territorio del país.

*Autor:

José Esain es abogado, Máster en Derecho Ambiental, Sociedad de Estudios Vascos (Eusko Ikaskuntza) – Universidad del País Vasco, Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental. Consultor y asesor jurídico en Derecho Ambiental. Docente.

⁸⁸ SIANO, Juan Martin y PARRAVICINI, Diego, "Regulación ambiental en las actividades hidrocarburíferas...", cit., ps. 413/415



Acuerdos internacionales



El Congreso de la Nación es fundamental para combatir la pesca ilegal

Por Milko Schvartzman*

La pesca ilegal se lleva un quinto de las capturas globales, afectando al ambiente marino, a los pescadores legales, a la seguridad alimentaria y a las economías costeras, especialmente las regionales. Es uno de los mayores problemas que afectan al océano y no es posible de resolverlo mediante una única herramienta, se necesita un abanico de medidas multilaterales y vinculantes, las cuales necesitan de la acción regional e individual de cada país para ser puestas en marcha.

En los últimos años, la Argentina ha dejado de avanzar en la implementación de herramientas jurídicas de lucha contra la pesca ilegal por la falta de acción ejecutiva y legislativa que respalde su participación en los foros multilaterales y en la ratificación de acuerdos.

Dicho en otras palabras, un batallón de diplomáticos viaja a foros multilaterales, analiza, negocia y logra introducir disposiciones en acuerdos globales de conservación y uso

sostenible de los océanos, pero cuando llega el momento de avanzar y respaldar ese trabajo diplomático en el Congreso, son pocos los avances para que los instrumentos que garanticen los intereses marítimos de nuestro país entren en vigor.

La parálisis ejecutiva y legislativa por avanzar en herramientas contra la pesca ilegal hacen que la lucha en el mar sea cada vez más costosa y difícil. Como si una parte de la dirigencia viviera conforme con la expoliación de los recursos marinos, viendo cada año, en un loop interminable, las mismas imágenes de la espectacular ciudad de luces al borde de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) argentina. No hay hoy ninguna decisión de resolver el problema de fondo.

Lo mismo ocurre con el tan desgastado discurso de la soberanía marítima, cuando no se avanza en la lucha contra la pesca ilegal con las herramientas jurídicas vinculantes, algunos pocos son los que toman la posta. Esto se da por igual en todas las fuerzas del arco político. La lucha contra la pesca ilegal y la defensa de la soberanía deben pasar del discurso a la acción legislativa.

El Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), también conocido como PSMA⁸⁹, es el primer acuerdo global cuya prioridad es la lucha contra este tipo de actividad. Fue aprobado por la FAO por consenso en 2009, y entró en vigor el 5 de junio de 2016, fecha que se declaró 'día internacional de lucha contra la pesca INDNR'. No es la panacea, pero es una herramienta efectiva para prevenir y luchar contra la pesca ilegal desde el control en los puertos de descarga.

Los ejes principales del acuerdo giran en torno al control de embarcaciones de bandera diferente a la del puerto al que recalán, la posible prohibición de su ingreso a puerto y/o de sus actividades de descarga, reaprovisionamiento, y otros servicios: 'cuando una de las Partes disponga de pruebas suficientes de que un buque que trate de entrar en su puerto ha incurrido en actividades de pesca INDNR o en apoyo de actividades relacionadas con pesca INDNR'.

Entre las posibilidades que brinda a las 79 partes que lo han ratificado, se encuentran las acciones de identificar como sospechosas a aquellas embarcaciones que han participado en pesca INDNR e informar a puertos que sean parte del PSMA que realicen inspecciones a las mismas.

Asimismo, los estados de bandera miembros del Acuerdo deberán colaborar con información sobre embarcaciones que enarbolan su pabellón, de las que sospechen que hayan incurrido en actividades de pesca INDNR.

El Acuerdo amplía la cooperación y coordinación entre las partes, incluyendo un mecanismo de intercambio de información sobre embarcaciones y sobre el resultado de las inspecciones.

Todo esto es de gran utilidad, sin ir más lejos, para el caso de Montevideo, Uruguay, uno de los puertos reconocidos por recibir barcos de pesca INDNR, muchos de los cuales han realizado pesca ilegal dentro de la ZEE argentina.

El gobierno de Uruguay utiliza como argumento para recibir a pesqueros INDNR que ningún estado miembro del PSMA le ha reclamado por ello; de ser Argentina estado parte, podrá

⁸⁹ <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/515b81dc-ad65-41c9-ab02-6ff081103cc3/content>

solicitar al mayor puerto de pesca INDNR de América que cumpla con las medidas del PSMA.

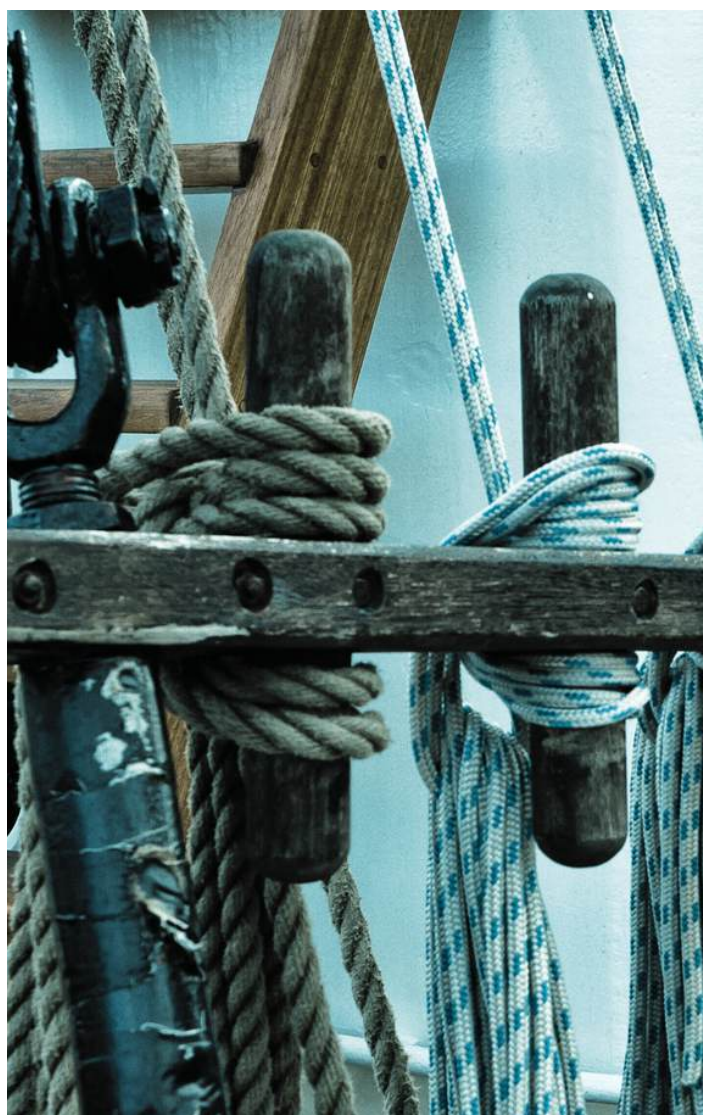
Por otra parte, el Acuerdo no puede afectar los derechos, la jurisdicción y las obligaciones de las Partes según el Derecho Internacional, especialmente en lo que respecta a su soberanía sobre aguas interiores, archipelágicas y territoriales, así como sobre su plataforma continental y zonas económicas exclusivas.

En el plano nacional, los estados miembros deben designar el o los puertos nacionales en los que recibirán a las embarcaciones de pabellón extranjero, en donde aplicarán las medidas del PSMA.

En el contexto actual, en el que algunas provincias patagónicas coquetean con brindar apoyo y recibir en sus puertos a las flotas de pesca no regulada del Atlántico Sur, el PSMA se presenta como una medida urgente, por lo que Cancillería debería enviar sin demora un proyecto de ley para que el Congreso de la Nación lo apruebe para luego ser inmediatamente ratificado por el Poder Ejecutivo Nacional.

***Autor:**

Milko Schwartzman es encargado del Programa de Conservación Marina del Círculo de Políticas Ambientales, ha participado de la Evaluación Mundial de los Océanos de la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de las Naciones Unidas, es investigador del Proyecto The Outlaw Ocean, ha navegado el Océano Atlántico Sur, el Pacífico, el Índico, el Antártico y el Mar del Norte.





BBNJ, el barco que llegó a la costa y necesita seguir navegando...

Por Graciela Camaño*

El Acuerdo sobre la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad Marina más allá de las Jurisdicciones Nacionales⁹⁰ (BBNJ, por sus siglas en inglés) es una pieza jurídica en la que la comunidad internacional trabajó a lo largo de 20 años, a efectos de superar la ausencia de una norma que procure los acuerdos para legislar en torno a las actividades de uso sostenible de la diversidad biológica en la Alta Mar y La Zona.

Es importante distinguir que el mismo se expresa en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR-UNCLO)⁹¹, cuyas disposiciones recuerda en primer término, poniendo de relieve aquellas vinculadas con la obligación de proteger y preservar el medio marino, y destacando la necesidad de respetar el equilibrio entre los derechos, las obligaciones y

⁹⁰ *Biodiversity Beyond National Jurisdiction*

⁹¹ *United Nations Convention on the Law of the Sea*

los intereses previstos en la CONVEMAR-UNCLO, sus instrumentos, marcos jurídicos pertinentes existentes, organismos mundiales, regionales y sectoriales competentes.

La necesidad del Acuerdo se enmarca en los avances significativos en la materia de la que trata y que, impulsados por el desarrollo tecnológico, han revolucionado las posibilidades de uso de los recursos genéticos marinos.

La metagenómica, una de las áreas más importantes de la biología moderna, elimina la necesidad de cultivar microorganismos en el laboratorio y permite el estudio de la mayoría de los microorganismos que no son cultivables por técnicas convencionales. Esta disciplina ofrece una visión más completa de las comunidades microbianas en su entorno natural⁹² y, mediante la secuenciación de ADN de alto rendimiento, identifica genes, proteínas y rutas metabólicas de los microorganismos. Ha sido clave para la exploración de recursos genéticos, permitiendo descubrir nuevas enzimas, antibióticos y compuestos bioactivos con potencial en biotecnología, medicina e industria.

El avance de esta disciplina científica, que comenzó en la década de 1980, se consolidó en los años 2000 con la secuenciación masiva de ADN, la cual, junto con los avances en la modificación genética de organismos marinos, la identificación de nuevas especies marinas y el descubrimiento de depósitos submarinos de metales raros (hoy sabemos la relación y el papel que pueden jugar los microorganismos del océano en la extracción, el impacto ambiental y la remediación de estos metales), ha sido clave para valorar la necesidad de un nuevo ordenamiento internacional que establezca las reglas del juego y posibilite que, en la

mañana argentina del 4 de marzo de 2023, la embajadora Rena Lee, presidenta de la Conferencia Intergubernamental del Acuerdo, pudiera exclamar: "...El barco ha llegado a la costa..."

En realidad, no se trataba de una costa en el sentido literal, sino que metafóricamente se refería a una discusión de larga data que había comenzado en junio de 2004 con consultas oficiosas por parte de las Naciones Unidas. En junio de 2015, la Asamblea General, mediante la Resolución 69/292, puso en marcha la creación de un Comité Preparatorio para recomendar los elementos de un proyecto de texto. Finalmente, el 29 de junio de 2023, la Conferencia Intergubernamental adoptó el Acuerdo.

Este acuerdo aborda las actividades de uso y conservación de las aguas situadas en la Alta Mar (Parte VII) y en La Zona (Parte XI) de la CONVEMAR-UNCLOS, que son áreas libres para la navegación, el sobrevuelo, el tendido de cables y tuberías submarinas, la construcción de islas artificiales y otras instalaciones, así como para la pesca, el tránsito y la investigación científica. Estas áreas solo pueden ser utilizadas con fines pacíficos, y ningún país puede reivindicar soberanía sobre ellas, en virtud del principio de libertad de Alta Mar que rige en dicho contexto. Además, incluye políticas para perseguir cooperativamente delitos como la piratería, las transmisiones no autorizadas, la trata de esclavos, entre otros. También establece el deber de los Estados de cooperar en la conservación y administración de los recursos vivos.

En lo que respecta a La Zona, los recursos (minerales sólidos, líquidos o gaseosos situados en los fondos marinos o su subsuelo, incluidos

⁹² <https://bioinformaticaa.com>

nódulos polimetálicos) se encuentran jurídicamente tutelados por el principio de patrimonio común de la humanidad, y su administración corresponde a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA)⁹³ (art. 156 y ssgtes.) y a la Asamblea (art. 159) CONVEMAR-UNCLO.

Por otra parte, La Zona está sujeta a diferentes normas jurídicas internacionales que complementan la centralidad de CONVEMAR-UNCLO: el Acuerdo relativo a la Aplicación de la Parte XI sobre exploración y explotación minera en La Zona⁹⁴, y el Acuerdo sobre las Poblaciones de Peces Trans-zonales y Altamente Migratorios (UNFSA)⁹⁵. Ahora también el BBNJ. Considerando, además, las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROPs), que pueden enfocarse en una región o en una especie y son emergentes tanto de CONVEMAR-UNCLO como del UNFSA.

Más allá de las autoridades definidas en CONVEMAR-UNCLOS, tienen relevancia: en materia de pesca, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); en materia de organización del transporte marino, la Organización Marítima Internacional (IMO)⁹⁶; en materia de investigación y monitoreo científico marino, la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (IOC)⁹⁷ de la UNESCO; y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA), en todo lo referido a exploración y explotación de recursos minerales.

Todos estos organismos tienen competencias especializadas. Es la Asamblea de las Naciones Unidas la que ofrece una amplia orientación en términos de políticas intersectoriales, pero no funciona como órgano de gestión, y esta es la novedad y el desafío que trae BBNJ.

El acuerdo hace eje en cuatro cuestiones fundamentales para el cumplimiento de su objetivo, los que se describen a continuación.

Recursos genéticos marinos, incluida la participación justa y equitativa de los beneficios

Ya hemos ponderado los usos potenciales de los recursos genéticos marinos. El Acuerdo reconoce las desigualdades entre los Estados para acceder a la investigación y el desarrollo, por lo que prevé la participación equitativa en beneficios monetarios y no monetarios. Los beneficios monetarios se compartirán mediante pagos a un fondo especial destinado a financiar la capacitación de los Estados en desarrollo. Los Estados parte desarrollados contribuyen con un 50% adicionales de sus cuotas anuales al presupuesto del Acuerdo hasta que la Conferencia de las Partes decida otra modalidad.

Los beneficios no monetarios refieren al libre acceso a los datos científicos, creación de capacidad y transferencia de tecnología marina, con la obligación de compartir beneficios y garantizar que la información se notifique al

⁹³ *International Seabed Authority*

⁹⁴ *Agreement on the Implementation of Part XI of UNCLOS (1994) – Mining Code*

⁹⁵ *United Nations Fish Stocks Agreement -1995-*

⁹⁶ *International Maritime Organization*

⁹⁷ *Intergovernmental Oceanographic Commission*



“La necesidad del Acuerdo se enmarca en los avances significativos en la materia de la que trata y que, impulsados por el desarrollo tecnológico, han revolucionado las posibilidades de uso de los recursos genéticos marinos.”

Mecanismo de Intercambio de Información establecido en el Acuerdo. Excluye del ámbito de aplicación de la parte relativa a los recursos genéticos marinos a la pesca y a las actividades relacionadas con la pesca, así como a peces u otros recursos marinos vivos que sean capturados en dichas actividades, siempre en zona fuera de jurisdicción nacional. A los efectos de hacer operativos sus postulados, el Acuerdo crea un Comité de acceso y distribución de los beneficios. Todo en el contexto de beneficiar a todos los Estados, independientemente de sus circunstancias geográficas, por cuanto reconoce los intereses y necesidades especiales de los Estados sin litoral marino.

Mecanismos de gestión basados en áreas, incluidas las áreas marinas protegidas

Define la Parte III del Acuerdo las normas para la presentación de propuestas de mecanismos de gestión basados en áreas y las áreas marinas protegidas, sin dudas el rol más importante del Acuerdo, por ello, no solo prevé procedimientos para el establecimiento y los mecanismos de gestión de áreas geográficas específicas en Alta Mar, sino que crea los mecanismos de gestión de estas áreas y el ejercicio de supervisión para lograr los objetivos de conservación y uso, garantizando que las actividades en estas zonas se ajusten a las decisiones de la Conferencia de

las Partes.

Cabe destacar que las propuestas presentadas individual o conjuntamente por los Estados parte, deben incluir una serie detallada de información que abarca: la descripción geográfica necesaria del área a gestionar, la información sobre los criterios de identificación, un mapa de las actividades humanas en el área - incluyendo los usos por parte de los pueblos indígenas-, un plan de gestión, aspectos temporales, consultas realizadas, conocimientos científicos y tradicionales.

Sin dudas, esta tarea no se presenta sencilla frente a los desafíos que tendrá que superar



BBNJ, y que radican en la relación con otros instrumentos, marcos y organismos, fundamentalmente aquellos relacionados con los impactos a la biodiversidad, como por ejemplo la sobrepesca y explotación de especies marinas, la introducción de especies invasoras, la alteraciones en las redes tróficas, los impactos de la bio-prospección, la contaminación; temas todos que han sido tratados en otras convenciones o acuerdos: el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) y el Protocolo de Nagoya; la Convención sobre las Poblaciones de Peces; el Convenio de Londres sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos; la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, incluidas las especies marinas (CITES).

Otro tema al que se le deberá prestar atención en el desafío que impone BBNJ es el de no afectación a las aguas suprayacentes sobre las que un Estado ribereño ejerza derechos soberanos (art. 22.5); y, por supuesto, el desafío de la denominada cuestión de la exclusión voluntaria (opt-out question), es decir, el derecho a presentar objeciones a un mecanismo de gestión basados en áreas o área marina protegida (art. 23.4).

Este desafío tendrá sus bemoles, no solo por los intereses que representa cada convenio, sino por la existencia de múltiples organismos regionales y de especies específicas, fundamentalmente de la ordenación pesquera, en jurisdicciones nacionales y fuera de ella.

Para dimensionar las dificultades que enfrenta BBNJ en este sentido, no puede dejar de mencionarse la discusión del rol del Acuerdo durante las deliberaciones. Claramente, fueron los países más desarrollados los renuentes a la intención de que los organismos internacionales de libre comercio debieran pasar por un

reconocimiento por parte de los organismos de BBNJ.

Evaluaciones de impacto ambiental

Si bien esta obligación ya existe en CONVEMAR (art. 206) y forma parte del derecho internacional consuetudinario, como lo ha expresado el Tribunal Internacional del Derecho del Mar recientemente, el Acuerdo exige a las Partes que los impactos potenciales para el medio marino se evalúen. Además de establecer procesos, umbrales y otros requisitos, toma en cuenta los impactos acumulativos en las zonas situadas dentro de la jurisdicción nacional, la presentación y publicación sobre informes de impacto, y la participación de Estados y partes interesadas.

El Órgano Científico Técnico y el Mecanismo de Intercambio de Información creados por el Acuerdo tendrán roles específicos, además de los Estados ribereños, los circundantes o adyacentes.

El Convenio prevé un resguardo a la revelación de información confidencial o protegida, además de informes de supervisión periódicos de los impactos de la actividad autorizada y los resultados de la supervisión que prevé el Acuerdo. Cuando existan impactos adversos significativos o que no se han previsto en la evaluación de impacto ambiental (EIA) se podrá reexaminar la decisión de autorizar la actividad.

Asimismo, el Acuerdo prevé la realización de evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) que, como sabemos, se aplican a planes, programas y políticas a escala general, de forma estratégica y a largo plazo, a efectos de integrar consideraciones ambientales desde el inicio en la toma de decisiones a nivel macro, a diferencia de la EIA que refiere a proyectos específicos antes de su ejecución.

Considerando que el Acuerdo prevé precisamente una distinción clara y significativa entre el alcance y los objetivos de los mecanismos de gestión basados en áreas genéricas y las áreas marinas protegidas específicas, es muy importante reconocer que el tratamiento de la Parte IV del Acuerdo vinculada a la EIA ha sido abordado satisfactoriamente.

Creación de capacidad y transferencia de tecnología marina

En el contexto de la participación justa y equitativa que persigue el Acuerdo, y considerando la libertad de la Alta Mar y el principio de patrimonio común de la humanidad que rige a los fondos marinos, este capítulo pretende establecer un sistema cooperativo en materia de creación de capacidades y el uso de la tecnología marina, describiendo varias modalidades y destacando que debe ser un proceso transparente, eficaz e interactivo, participativo, transversal y (acá el acuerdo trae una gran novedad en materia de igualdad) con perspectiva de género dirigido por los países. Alienta a las partes a establecer condiciones económicas y jurídicas que faciliten la transferencia de tecnología marina a los Estados parte en desarrollo, y para ello ofrece una lista indicativa, no exhaustiva, de tipos de creación de capacidad y transferencia de tecnología. Hay una asignación de fondos y un Comité de creación de capacidad y transferencia de tecnología marina.

Implementar el Acuerdo BBNJ y lograr sus objetivos de conservación y uso razonable y sostenible de la diversidad biológica en la Alta Mar requerirá que la Conferencia de las Partes, o

sea los representantes de los Estados miembros, fortalezcan la interpretación del Convenio en cuanto al alcance que tendrá en el futuro de nuestro mar. Al momento, 112 Estados han firmado el Acuerdo y ha sido ratificado por 21 naciones, por lo cual aún no está en vigor⁹⁸. No obstante, hay avances muy interesantes en torno a los preparativos que posibiliten su operatividad, incluyendo financiamiento. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial ha transferido 700.000 dólares destinados a apoyar las iniciativas BBNJ en las Islas Marshall, Palaos, las Islas Salomón y Vanuatu, de un total de 34 millones de dólares que tiene aprobado para apoyar la ratificación y las actividades de acción temprana relacionadas con el Acuerdo BBNJ. De esta cantidad, 29 millones de dólares se destinarán al apoyo, la ratificación y la preparación para la implementación de los países receptores, y 5 millones de dólares al desarrollo de un proyecto global y regional que complemente los fondos nacionales de asistencia a los países.

El barco sigue navegando....

***Autora:**

Graciela Camaño es abogada especializada en derecho ambiental (UCA), diplomada en Políticas Sostenibles en Desarrollo del Mar (Universidad Austral) y en el Programa de Formación para el fortalecimiento de las capacidades en materia de gobernanza de océanos (Banco Mundial, FAO, IMO)

⁹⁸ Conforme al art. 68 del Acuerdo, la entrada en vigor se dispara a los 120 días de la fecha de depósito del sexagésimo instrumento de ratificación.



Institucionalidad ambiental



Breve análisis sobre los proyectos de evaluación de impacto ambiental en trámite ante la Cámara de Diputados de la Nación

Por Yamila Marian Castagnola*

Introducción

Es sabido que para abordar la problemática ambiental dentro de un sistema de gestión ambiental existen instrumentos preventivos y correctivos.

En ese contexto, podemos decir que la evaluación ambiental (EA, en adelante) es la valoración del ambiente para su comprensión y

la toma de decisiones informadas con respecto a una iniciativa. A este fin se considera al ambiente como un sistema complejo y dinámico resultante de la interacción de los componentes biótico, abiótico y social en una unidad espacio-temporal (MAyDS, 2021).

La importancia de la EA es que permite incorporar, verificar, decidir y gestionar una iniciativa considerando los compromisos,

objetivos y lineamientos ambientales de una manera práctica, tangible y territorial. Más allá de sus beneficios sobre la sostenibilidad de un proyecto, contar con la licencia de la autoridad ambiental es obligatorio y debe ocurrir previo a la ejecución del proyecto (Ministerio de Infraestructura Provincia de BA, 2025: 5).

En la actualidad, “se implementa a través de un conjunto de herramientas y procedimientos que son clasificados según su propósito”. Allí se encuentran:

- la evaluación de impacto ambiental (EIA), que permite a la autoridad tomar una decisión informada respecto de la viabilidad ambiental de un proyecto de obra o actividad
- la evaluación ambiental estratégica (EAE), que facilita la incorporación de aspectos ambientales al diseño y adopción de políticas, planes y programas gubernamentales (a escala nacional, regional o sectorial) (Ministerio de Infraestructura Provincia de BA, 2025:5)

En concreto, la EIA ha sido definida como “(...) una herramienta de carácter preventivo y advertencia temprana que permite evaluar los impactos positivos y negativos que las políticas, planes, programas y proyectos generan sobre el ambiente y proponer en caso de que sea necesario medidas que permitan evitarlos o adecuarlos a niveles aceptables. Es un proceso de análisis encaminado a identificar, predecir, interpretar, prevenir o corregir el efecto que determinadas acciones humanas causen sobre el ambiente antes de que estas se ejecuten” (Massolo y Porta, 2015: 27).

Como veremos en el próximo punto, la Ley

General del Ambiente ha incorporado a la evaluación de impacto ambiental como uno de los principales instrumentos para implementar el principio de prevención en el marco de la política ambiental a través de tres artículos genéricos – ver arts. 11 a 13-, pero carecemos aún, a nivel nacional, de una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental que reglamente este instrumento y el de la evaluación ambiental estratégica.

En este breve artículo repasaremos los puntos salientes de los proyectos en trámite ante la Cámara de Diputados de la Nación presentados por los diputados Pérez Araujo (1705-D-2023) y Yutrovic (6652-D-2024).

Marco normativo vigente a nivel federal en la Argentina

A nivel federal, el procedimiento de EIA está contemplado en la Ley General del Ambiente N° 25.675 que lo incorpora como instrumento de política y gestión ambiental, y define que: “toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afecte la calidad de vida de la población en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución” (art. 11).⁹⁹

La norma indica también que las personas humanas o jurídicas dan inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifiesta si las obras o actividades afectarán el ambiente. Estas personas, comúnmente denominadas “proponentes” del proyecto, son las responsables de presentar el estudio de impacto ambiental ante la autoridad de aplicación correspondiente, en función de la localización del proyecto.

⁹⁹ A su vez, a nivel nacional, existen leyes sectoriales que refuerzan el marco regulatorio de la EIA, como la Ley 23.879 de Obras Hidráulicas, la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos, la Ley 26.639 de Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, la Ley 27.520 de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, entre otras.

Sin embargo, nada indica de la norma sobre proyectos de naturaleza interjurisdiccional, cuestión que, como veremos es abordada por ambos proyectos de ley en análisis.

Las autoridades de aplicación locales son quienes, previa evaluación, emiten una declaración de impacto ambiental aprobando o rechazando los estudios presentados (art. 12). Esos estudios deberán contener, como mínimo, una descripción de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos (art. 13).

A su vez, y tomando en consideración que la evaluación ambiental es un proceso técnico administrativo, no puede dejar de señalarse que, de conformidad a lo establecido en el art. 20 *"las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente"*.

En la actualidad, no podemos dejar de mencionar que el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (conocido como Acuerdo de Escazú), establece principios y obligaciones clave en materia de transparencia, participación ciudadana y acceso a la justicia ambiental, lo que impacta directamente la EIA. En 2020, nuestro país, ratificó este Acuerdo a través la Ley N° 27.566, reforzando los preceptos contenidos en la Ley General del Ambiente, en tanto se exige fortalecer los mecanismos de consulta ciudadana.

En la región, algunos países, como Brasil y Chile, han iniciado en los últimos años la actualización de sus regulaciones normativas sobre EIA, especialmente en temáticas asociadas a la disponibilidad y acceso a la información pública, la participación pública en los procedimientos de EIA y la gestión ambiental adaptativa. Estas cuestiones son especialmente tenidas en cuenta en ambos proyectos analizados.

Por último, la Guía para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental (EsIA), publicada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación en el año 2023, proporciona lineamientos conceptuales y metodológicos para la realización de EsIA en Argentina. Su objetivo es estandarizar y mejorar la calidad de estos estudios, promoviendo la incorporación de consideraciones ambientales en la planificación y ejecución de proyectos.

Un aporte significativo de esta edición es la integración de consideraciones sobre cambio climático en el proceso de evaluación. Se proponen algunos criterios para evaluar cómo los proyectos pueden contribuir al cambio climático, enfatizando la necesidad de una evaluación iterativa y detallada de estos aspectos.

Además, la guía refuerza la importancia de la participación pública en la evaluación ambiental. Establece mecanismos para asegurar que las comunidades locales y otros actores interesados tengan acceso a información relevante y puedan expresar sus opiniones durante el proceso de evaluación, en línea con los compromisos asumidos por Argentina en el Acuerdo de Escazú¹⁰⁰.

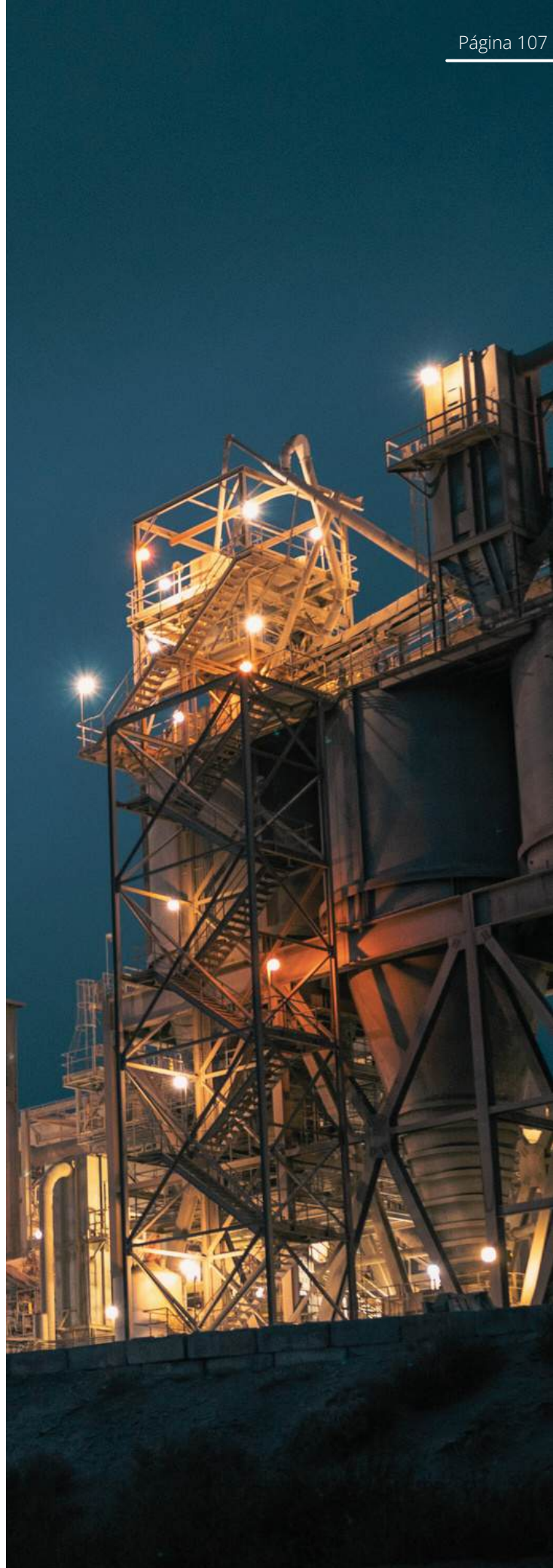
¹⁰⁰ No es un tema menor si tenemos en consideración que, por ejemplo, el pasado 24 de febrero, el Banco Mundial comunicó a las comunidades de la cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc la suspensión de los estudios que las provincias de Salta y Jujuy buscaban realizar en el territorio de estas comunidades sin su consulta ni consentimiento previo, en el marco de la exploración y explotación de litio (FARN, 2025).

“La importancia de la evaluación ambiental es que permite incorporar, verificar, decidir y gestionar una iniciativa considerando los compromisos, objetivos y lineamientos ambientales de una manera práctica, tangible y territorial.”

Sobre los proyectos de ley en trámite en la Cámara de Diputados de la Nación

Los proyectos del Diputado Pérez Araujo y de la Diputada Yutrovic son, en líneas generales, bastante similares, teniendo ambos por objeto establecer los presupuestos mínimos de protección en materia de Evaluación Ambiental, remarcando que se deben contemplar los impactos en todo el ciclo de vida del proyecto: construcción, operación, mantenimiento y cierre.

A su vez, los principios de interpretación aplicables también son de similar redacción, aunque en el caso del proyecto de ley de Yutrovic se incorporan algunos principios no tratados en el proyecto de Pérez Araujo.



En ese orden de ideas, se establecen los siguientes principios de la evaluación ambiental:

- a.- Simplificación de trámites, impulsando la eficiencia y celeridad en los sistemas y la transparencia en los procesos.
- b.- Proporcionalidad (Pérez Araujo) o Correspondencia (Yutrovic), remarcando que los procedimientos deben ser acordes al tipo de proyecto y a la magnitud de los potenciales impactos sobre el ambiente.
- c.- Jerarquía de mitigación para la evaluación y gestión de los potenciales impactos ambientales negativos. En el proyecto de Pérez Araujo se prevén las siguientes medidas: prevenir, minimizar, corregir, restaurar y compensar los impactos; mientras que en el caso del proyecto de Yutrovic, se incorpora la acción de “evitar” y se elimina la de “corregir”.
- d.- Participación pública teniendo en cuenta las características sociales, económicas, culturales, geográficas de la población afectada. Principio que es ampliado, en el caso del proyecto de Yutrovic, a través de la incorporación del de “trato justo y equitativo”, donde se hace hincapié en otras características como el género.
- e.- Cooperación y coordinación, regulados de manera similar a lo establecido en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente.
- f.- En el caso del proyecto de Yutrovic, también se toma en consideración la antelación suficiente.

En materia de definiciones, de manera concordante al concepto amplio de “ambiente” que tiene recepción constitucional, destacamos la incorporación del concepto del “impacto social” de los proyectos que contienen el

el proyecto de Pérez Araujo (la idea podría estar contenida, en menor medida, dentro de la noción de “calidad de vida” que enfatiza Yutrovic en su concepto de “impacto ambiental”), quien establece, de manera concordante, como deber de la autoridad de aplicación, evaluar la viabilidad socio-ambiental de un proyecto.

En cambio, en términos técnicos, la definición de Yutrovic sobre el “Plan de Gestión Ambiental” resulta más adecuada en tanto que contempla no solo la planificación de las medidas de mitigación de los impactos ambientales, sino también la instancia de su monitoreo durante la implementación del proyecto, obra o actividad.

Nos parece también destacable que ambas normas regulen la evaluación de impacto acumulativo, para considerar los efectos combinados o sinérgicos de varios proyectos en un escenario temporal determinado, y la evaluación ambiental estratégica, para evaluar los impactos ambientales de las políticas, planes y programas que se proyecten implementar en un área geográfica determinada.

Sin embargo, la regulación sobre esta última es sustancialmente diferente, en cuanto que el proyecto de Yutrovic prevé que sean las autoridades competentes a nivel provincial las que determinen los programas, planes o políticas gubernamentales objeto de evaluación ambiental estratégica; a diferencia de lo planteado por Pérez Araujo, que enumera una serie de obras o actividades que la requieren.

Por otra parte, y como mencionáramos en el acápite anterior, también se destaca la inclusión de la consideración de los impactos interjurisdiccionales, aun cuando los proyectos disienten en torno a su gobernanza. Así, mientras que en el caso de Yutrovic se plantea la

creación de comités interjurisdiccionales, en el de Pérez Araujo se prioriza la actuación del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), el que deberá establecer los mecanismos administrativos que correspondan.

A su vez, se distinguen los impactos transfronterizos, ya sea que se trate de proyectos que se ejecuten en otro país con potencialidad de afectar al ambiente, sus componentes o la calidad de vida de la población en Argentina, como cuando el proyecto a ejecutarse en Argentina pueda impactar en otro país. La solución legal es similar: la realización de un procedimiento de evaluación ambiental conjunto.

En relación con los procesos de participación ciudadana, Yutrovic repite la fórmula de la Ley General del Ambiente, que habilita procesos de consulta y/o audiencia pública, sin elegir particularmente ninguno -cuestión que deberá ser complementada por las autoridades provinciales competentes-, pero establece la nulidad absoluta para aquellas Declaraciones de Impacto Ambiental que hayan sido dictadas sin la realización de esta instancia de consulta previa.

Señala, a su vez, que se deberá garantizar la informalidad, gratuidad y libre acceso a la información ambiental, incorporando un artículo específico sobre la consulta a pueblos indígenas, que consistirá en la obtención de su consentimiento libre, previo e informado, de manera concordante a lo que actualmente establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Pérez Araujo presta especial atención a que la participación pública sea informada, representativa y "documentada", debiendo atenderse a las opiniones u objeciones de los participantes, conforme la Ley 25.675 y prevé la

intervención del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas para que se realice el proceso de consulta cuando el proyecto afecte directamente a pueblos y/o comunidades indígenas.

En cuanto al contenido mínimo de los estudios de impacto ambiental, es importante señalar que el proyecto de Yutrovic prevé que, en todos los casos, se deba incluir la evaluación de los impactos acumulativos y sinérgicos del proyecto, a cargo del proponente. Mientras que, en el caso del proyecto de Pérez Araujo, la cuestión queda a cargo de la Autoridad Competente, en los supuestos que la norma específicamente establece.

El régimen de sanciones proyectado también difiere significativamente, en tanto que en el proyecto de ley de la diputada Yutrovic se establecen sanciones diferenciadas y más completas para los funcionarios públicos, proponentes y consultores ambientales intervinientes.

En particular, con respecto a los consultores ambientales, ambos proyectos tratan de forma diferente el grado de responsabilidad por el falseamiento u ocultamiento de información en el marco de los estudios e informes contemplados en los procedimientos de evaluación ambiental. En el caso de Yutrovic, se establece la responsabilidad administrativa, civil y penal de la información que se aporte en dichos documentos, la cual deberá ser actual y verdadera; mientras que en el proyecto de Pérez Araujo, se determina la responsabilidad solidaria del consultor con el proponente del proyecto por el daño ambiental ocasionado por la opinión profesional vertida en esos documentos, en el entendimiento que el legislador ha querido circunscribirlo a los supuestos de falseamiento u ocultamiento -pues de otra manera, parecería una regulación en exceso, puesto que no siempre el consultor ambiental interviniente en



la elaboración de los estudios previos, continúa luego vinculado al proyecto de forma tal de monitorear la implementación de las medidas por él/ella sugeridas al titular de la explotación-.

A modo de conclusión

Nos ha resultado llamativo que no se haya avanzado en la incorporación de los criterios climáticos para el análisis de riesgo de los diferentes componentes del proyecto y la elaboración de los planes de gestión ambiental asociados.

En cuanto al principio de jerarquía de mitigación, como modelo conceptual que guía la planificación anticipada de la

mitigación de impactos (Guía Edición 2023), las acciones previstas en los proyectos se repiten o resultan sobreabundantes. La secuencia de pasos concatenados y jerarquizados incluidos en la Guía de Elaboración de EsIA -Edición 2023- resulta adecuada y coherente con lo previsto por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, a saber: evitar, minimizar, restaurar y, en última instancia, compensar los impactos negativos significativos. El programa de control y monitoreo del Plan de Gestión Ambiental es una herramienta fundamental para verificar que las actividades se llevan a cabo de acuerdo con esas acciones planificadas, por lo

que ambos proyectos deberían contemplarlo expresamente.

Aun así, ambos proyectos son superadores de la normativa actualmente vigente en nuestro país a nivel federal, incluyendo institutos como la evaluación de impactos acumulativos, la evaluación ambiental estratégica, fortaleciendo el proceso de consulta pública, enfatizando el rol y la responsabilidad de los consultores ambientales involucrados en estos procesos. De esta manera, se incorporan enfoques modernos, promoviendo una evaluación ambiental más integral.

Debemos tener presente que un adecuado proceso de evaluación

ambiental nos permitirá identificar y mitigar efectos negativos, maximizar beneficios ambientales y sociales, incluir la participación ciudadana en la toma de decisiones y cumplir con la normativa ambiental vigente, para que los proyectos sean más sostenibles, resilientes y responsables con el entorno social y ambiental.

***Autora:**

Yamila Marian Castagnola es abogada, especializada en Derecho Ambiental (Universidad de Belgrano) y maestranda en Política, Derecho y Gestión Ambiental (Universidad Austral). Docente universitaria e investigadora.

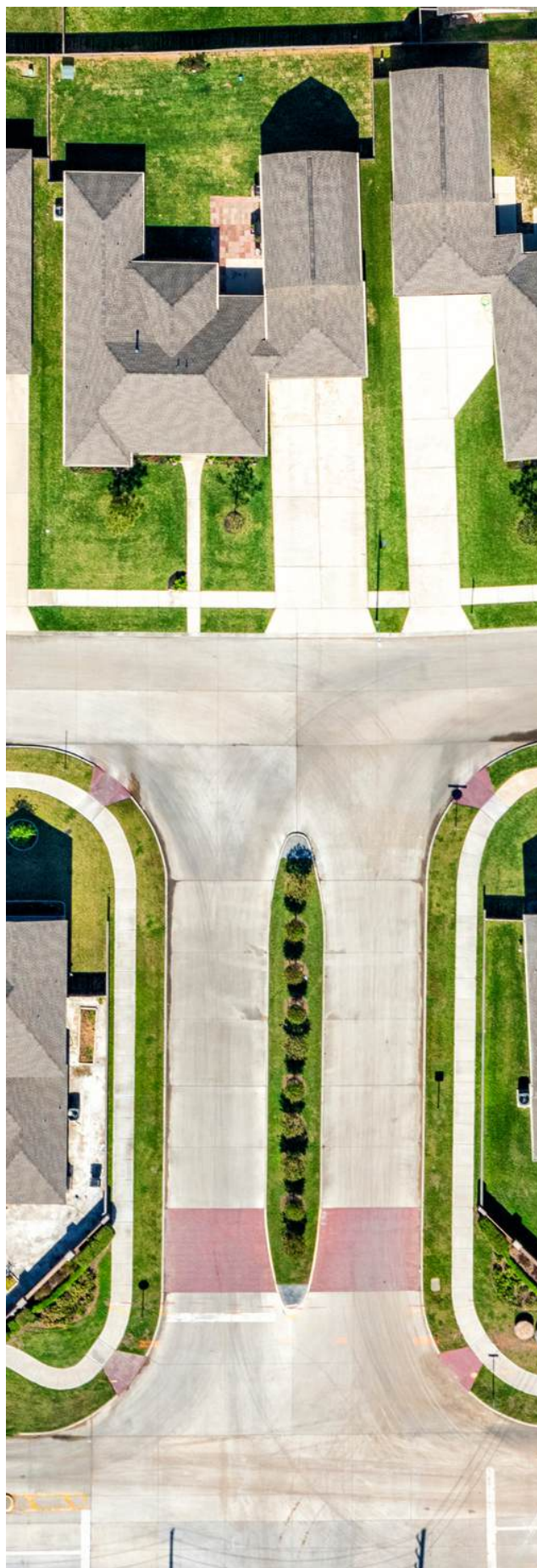
Referencias bibliográficas:

Fundación Ambiente y Recursos Naturales. (2025) "El Banco Mundial reconoció los derechos de las comunidades indígenas de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc". Recurso en línea (último acceso 10/3/2025). <https://farn.org.ar/el-banco-mundial-reconocio-los-derechos-de-las-comunidades-indigenas-de-la-cuenca-de-salinas-grandes-y-laguna-de-guayatayoc/>

Massolo, Laura (Coordinadora). (2015). Introducción a las herramientas de gestión ambiental. Facultad de Ciencias Exactas. Universidad Nacional de La Plata.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina. (2023). Guía para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental - Edición 2023.

Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires. (2025). Informe IV. Evaluación Ambiental en la Obra Pública. 1era Edición. Febrero de 2025.





El ABC del Análisis de Impacto Regulatorio

Por Fabiola Perales*

Este artículo es un ensayo corto que busca abordar los aspectos básicos del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) como una herramienta para el diseño eficaz de las políticas regulatorias. El texto busca abrir una conversación sobre la importancia de la implementación de la herramienta en vísperas del proceso de acceso de Argentina a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como para los múltiples trabajos que las instituciones de ese país deberán llevar a cabo

para pasar el examen de política regulatoria de esa organización.

El texto está organizado en tres apartados, el primero discute brevemente los antecedentes del AIR y su concepto; el segundo, aborda la importancia de la herramienta en el diseño de las políticas regulatorias y; el tercero, describe los elementos constitutivos del AIR y cómo funciona dentro del Sistema de Revisión de Regulaciones (en adelante Sistema AIR).

¿Qué es el AIR?

El análisis de impacto regulatorio (en adelante AIR), también conocido como evaluación de impacto regulatorio (EIR), es una herramienta que se ha institucionalizado en los países de la OCDE como un mecanismo para realizar el análisis y la formulación de las políticas regulatorias (Turnpenny et al., 2015, p. 16) y con el fin de mejorar el diseño de las políticas antes de adoptar una solución específica (Jacobs, 2024, p. 3).

El AIR tiene su origen en la década de los 80s. Por un lado, en Estados Unidos, las quejas de las empresas por los altos costos de la regulación, y por otro lado, en el Reino Unido, la reforma del Estado para la desregulación de algunos sectores económicos dieron origen a cambios en los procesos administrativos para la elaboración y emisión de regulaciones, introduciendo análisis específicos que permitieran evaluar la conveniencia de elegir ciertos modelos regulatorios respecto de otros (Auby & Perroud, 2013, pp. 40-45). En Estados Unidos el gobierno buscó conocer el costo-beneficio (para toda la sociedad) de las regulaciones a implementar, mientras que, en el Reino Unido buscaban conocer el impacto en las empresas respecto del cumplimiento de las nuevas regulaciones.

A finales de la década de los 90's, el Reino Unido promovió la iniciativa de "legislar mejor", en donde se introdujo el AIR en la forma en la que lo conocemos hoy en día. De la misma manera, en 1995, la OCDE elaboró la Recomendación sobre la Mejora de la Calidad de la Regulación Gubernamental (Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation), con el objetivo de "garantizar que la regulación alcance sus objetivos con eficacia y eficiencia" y "promover el análisis costo-

beneficio de las propuestas regulatorias y de las alternativas viables para justificar la acción gubernamental" (OECD, 2009, p. 12).

En las siguientes décadas, los países OCDE, principalmente, se han concentrado en la implementación y consolidación de sus Sistemas de Revisión Regulatoria o sistemas AIR, con el objetivo de "legislar mejor", haciendo uso del AIR como la herramienta principal para la formulación de las políticas regulatorias, y como una manera de ajustar el debate sobre la desregulación hacia formas inteligentes y eficaces de regulación -esto último principalmente en el Reino Unido- (Auby & Perroud, 2013, p. 39).

El AIR, y las demás herramientas que conforman la política de legislar mejor, o como se le conoce en México, la Política de Mejora Regulatoria, tiene entre otros objetivos: mejorar la calidad de las regulaciones, asegurar que la regulación genere beneficios superiores a los costos, y el máximo beneficio para la sociedad, reducir los costos de las regulaciones para mejorar la competitividad de las industrias, reducir las cargas administrativas impuestas por los trámites gubernamentales, y en general, mejorar la gobernanza regulatoria, a través de la inclusión de herramientas como la consulta pública, la transparencia regulatoria, la mejora de las capacidades de los reguladores y el seguimiento, monitoreo y evaluación de las regulaciones (Turnpenny et al., 2015, p. 195).

En nuestros días, el AIR debe entenderse tanto como un método de análisis, como una herramienta o documento de apoyo a la toma de decisiones, y como un proceso de decisión para informar sobre la conveniencia y la forma de regular un determinado asunto y alcanzar ciertos objetivos de política pública (OECD, 2009, p. 12; Dunlop & Radaelli, 2016).

- Como un método de análisis, el AIR está integrado por elementos para estudiar sistemáticamente las medidas regulatorias, basados en evidencia.
- Como herramienta, el AIR es un documento o reporte público emitido por los reguladores con el fin de examinar los efectos de las regulaciones y la eficacia para alcanzar los objetivos de política planteados (OECD, 2009).
- Como proceso de toma de decisiones, el AIR forma parte integral del proceso de revisión de las regulaciones previo a que sea emitida la regulación, y tiene como fin el comunicar y transparentar previamente información sobre los objetivos y los efectos previstos de la medida a través de su consulta y discusión pública (OECD, 2009).

El AIR, entonces, es un método de análisis que es presentando a través de un reporte, el cual busca exponer de forma sistemática y basado en evidencia, las razones de qué, a quién, cómo y por qué regular determinado asunto de interés público. El AIR puede ser utilizado por regulaciones primarias, como leyes o decretos emitidos por las legislaturas, o bien para regulaciones secundarias o actos administrativos de carácter general emitidos por instituciones del Poder Ejecutivo.

El AIR no es sinónimo ni es equivalente al Análisis Costo Beneficio (ACB). El AIR es una herramienta más integral que busca que los reguladores -sean estos legisladores o instituciones del poder ejecutivo- rindan cuentas respecto de sus decisiones regulatorias, mientras que el ACB es un método para evaluar los impactos de una medida regulatoria (o no regulatorias), obteniendo en términos monetarios el beneficio neto social de esta. El

ACB suele ser parte del AIR, como un elemento más de este, pero no como sinónimo.

¿Por qué es importante?

El AIR es importante porque opera como un instrumento que pretende establecer un método claro, homogéneo y sistemático para formular políticas públicas y, de manera particular, políticas regulatorias coherentes y apegadas al interés público.

Auby & Perroud (2013) consideran que el AIR muestra un nuevo camino para evaluar el interés público, no como una decisión exclusiva y unilateral de las administraciones públicas o de las legislaturas, sino más bien como un mecanismo en el que, el interés público tiene que construirse y justificarse a la luz de la ponderación y el equilibrio entre costos y beneficios de las medidas regulatorias, y de los valores sociales encontrados entre los grupos de interés. El AIR internaliza las preocupaciones de los ciudadanos y el impacto de las decisiones públicas en ellos y busca un resultado que represente beneficios para toda la sociedad y no sólo para unos cuantos, lo que, en teoría, se considera representa el interés público.

En Política Regulatoria se reconoce que los tomadores de decisiones pueden ser capturados por intereses particulares opuestos al interés público, lo que puede llevar a que éstos diseñen leyes o instrumentos normativos ad hoc a los intereses de particulares, si no se cuentan con controles que permitan observar la objetividad de la medida y transparentar los costos y beneficios de ésta.

Por otra parte, la OCDE (2009) ha señalado que el AIR es importante porque permite dar coherencia a la elaboración de las políticas públicas. Esto es, una regulación coherente exige que los tomadores de decisiones cuenten



“

El Análisis de Impacto Regulatorio es importante porque opera como un instrumento que pretende establecer un método claro, homogéneo y sistemático para formular políticas públicas y, de manera particular, políticas regulatorias coherentes y apegadas al interés público.

no sólo con información suficiente sobre los costos y beneficios de las medidas que se desean implementar, así como de los efectos esperados en el ámbito que se regula, sino también de aquellos efectos no deseados para otros ámbitos de política.

Un planteamiento coherente de una medida regulatoria y su AIR debería, entonces, prever e identificar los posibles efectos no deseados en otros ámbitos de política. Por ejemplo, los efectos no deseados de una medida regulatoria agrícola en las políticas de cambio climático o de

conservación del suelo. La claridad de los efectos negativos de una política sobre los objetivos de otra es una tarea relevante que, en muchas ocasiones, ha sido poco explorada por los países que han adoptado el AIR.

A pesar de las razones por las que se considera relevante la adopción e implementación del AIR y el sistema de revisión de regulaciones o sistema AIR, siempre han existido voces en contra del uso del AIR por considerar que ralentiza la elaboración y emisión de regulaciones primarias y/o

secundarias (Auby & Perroud, 2013, p. 43). Además del hecho de que, el AIR no está exento de fallas en su implementación ni de fallas en la integración y diseño del Sistema AIR (Jacobs, 2024). No obstante, la OCDE y los países OCDE, de manera particular los países de la Unión Europea, continúan estudiando la mejora del AIR y su sistema.

¿En qué consiste el AIR y cómo funciona el Sistema AIR?

En el modelo de buenas prácticas regulatorias, la OCDE ha identificado seis elementos básicos

del AIR como método. Estos elementos deben ser analizados o estudiados de manera sistemática respecto de los asuntos regulatorios de interés. A continuación se listan y describen cada uno de los elementos.

1. Identificación del Problema.

En este apartado el legislador, regulador o área regulatoria debe establecer claramente el problema público que busca resolver. Siempre es conveniente señalar el contexto en el que se desarrolla el problema, su alcance y magnitud, y de ser posible, la naturaleza del problema, es decir, si el problema tiene su origen en fallas de mercado, en fallas de gobierno o si el Estado busca gestionar algún riesgo para la sociedad, por ejemplo, riesgos a los consumidores, riesgo en materia económica, o riesgos a la salud humana, animal o vegetal del país.

2. Establecimiento de los Objetivos de intervención.

La idea de este elemento es establecer los objetivos de intervención con base en las atribuciones o mandatos legales del legislador o regulador, de tal manera que se asegure que se cuentan con las atribuciones para regular el problema, y que se asegure que no es un problema que el mercado deba resolver, sino que es un problema en donde el Estado requiere intervenir.

Los objetivos de intervención deben ser SMART, por sus siglas en inglés: Specific (Específicos), Measurable (Medibles), Achievable (Logrables), Realistic and relevant (Realistas y relevantes) y Time-dependent (Específicos en tiempo). Esto es, los objetivos que el Estado se establezca para intervenir un problema deben plantearse de manera específica, con criterios concretos para medir el avance en un tiempo determinado, deben estar relacionados con las capacidades del Estado para hacerlos realidad y ser relevantes para impactar al problema público

que se busca intervenir.

3. Alternativas de solución.

En este elemento se deben identificar y analizar las opciones que se podrían tener para intervenir el problema y con las que se podrían alcanzar los objetivos previstos. Estas alternativas pueden ser tanto regulatorias como no regulatorias y se identifican en continuo que va desde: el escenario base o cero, que significa no intervenir -y el cual permite prever el crecimiento el problema si el gobierno decide no hacer nada-, seguido de acciones que no requieren emitir regulaciones (alternativas no regulatorias), como las campañas de comunicación, el uso de instrumentos de economía del comportamiento (como los nudges), y la autoregulación, pasando por esquemas mixtos como la coregulación y los mecanismos de mercado (como impuestos y subsidios), hasta llegar a la regulación explícita que puede tomar la forma de regulación de desempeño o regulación de comando y control.

4. Evaluación de los impactos de las alternativas.

En este apartado se deben identificar y cuantificar los impactos positivos y negativos de las alternativas de intervención que previamente se hayan estudiado. El estándar para la evaluación de los impactos ha sido el Análisis Costo-Beneficio (ACB). La regla de decisión del ACB es que se debe elegir aquella alternativa que presente beneficios superiores a los costos y el máximo beneficio para la sociedad.

Asimismo, en caso de que los gobiernos no cuenten con datos suficientes para generar un ACB, entonces pueden optar por medir los impactos usando otros métodos de evaluación, como el Análisis Costo-Efectividad, el Análisis Multicriterio, el Análisis de Punto de Equilibrio, o bien indicadores de rentabilidad, como el costo anual equivalente, la tasa interna de retorno, o la tasa de rendimiento inmediata (Apec-Cofemer, 2014).

Adicionalmente, algunos países realizan la evaluación de los impactos específicos, a través del análisis de cargas administrativas de los trámites gubernamentales que se encuentran inmersos en las propuestas regulatorias, análisis de los impactos en la competencia económica, análisis de riesgos, o análisis de los impactos medioambientales, entre otros. La evaluación de los impactos en la AIR se realiza de acuerdo con los intereses y prioridades que tenga cada país. En esta fase, los legisladores o reguladores deben decidir y elegir cuál es la mejor alternativa de intervención y porqué se la considera.

5. Estrategias de monitoreo e inspección para el cumplimiento y estrategias de evaluación de la propuesta seleccionada.

Una vez que se ha elegido la mejor alternativa se deben proyectar y prever las medidas a través de las cuáles se buscará dar seguimiento al cumplimiento de la regulación (o alternativa elegida). Estas estrategias pueden ser mecanismos de monitoreo, como la entrega periódica de reportes, o bien, la aplicación de inspecciones por parte de la autoridad a los regulados.

El cumplimiento de la medida seleccionada, principalmente las de tipo regulatorio, es relevante, ya que ésta sólo tendrá el impacto esperado si se cumple. En este sentido, si el Estado no cuenta con mecanismos para verificar su cumplimiento, entonces, difícilmente se lograrán los objetivos de intervención previstos y, por ende, difícilmente se podrá resolver el problema público planteado. El riesgo de incumplimiento y sus posibles causas deben ser valorados previamente por los legisladores o reguladores para que desde un inicio se tomen las medidas necesarias para evitar o mitigar el incumplimiento regulatorio.

Por otra parte, la previsión de las estrategias y

tiempos de evaluación de la medida elegida (regulatoria o no regulatoria) permitirán establecer de manera anticipada los indicadores con los cuáles se medirá la eficacia de la intervención en el mediano y largo plazo. El seguimiento de estos indicadores es útil para medir los resultados (outcomes) de la intervención elegida (regulatoria o no regulatoria), y establecer si tuvo éxito o si ésta fracasó, información que retroalimentaría el ciclo regulatorio y señalaría la pertinencia de realizar ajustes a la medida.

Pensar de manera ex ante cómo dar seguimiento al cumplimiento de las regulaciones y a los indicadores que nos permitirán evaluar el desempeño de éstas, es una tarea muy valiosa para asegurar que las regulaciones sean eficaces.

6. Consulta Pública

La consulta pública permite socializar el AIR y la propuesta de intervención (regulatoria o no regulatoria). Asimismo, permite obtener información y retroalimentación de la propuesta y de su AIR a través de los comentarios de los grupos de interés. Al mismo tiempo que, es útil para realizar ajustes a la propuesta y/o al AIR derivado de las aportaciones de los grupos de interés.

Los legisladores, reguladores o áreas reguladoras pueden hacer uso de la consulta pública en cualquiera de las etapas del AIR, por ejemplo, en la definición del problema y objetivos, para la identificación de alternativas y la evaluación de sus impactos, o bien cuando ya se tiene un borrador completo tanto del AIR como de la propuesta regulatoria. Existen múltiples esquemas de consulta pública que pueden ser utilizados para escuchar a los regulados, teniendo siempre el cuidado de no ser capturados por éstos.

El sistema de revisión de regulaciones o sistema AIR

El AIR no se aplica en un vacío institucional, más bien forma parte integral de un esquema de gobernanza regulatoria que pone en marcha un sistema para revisar las regulaciones previo a que estas sean emitidas, con el fin de “legislar mejor” y asegurar su calidad en términos de eficacia, eficiencia, priorización del interés público y coherencia en las políticas públicas.

El sistema de revisión de regulaciones o Sistema AIR es diseñado por cada país de acuerdo con sus propios intereses, contexto, y capacidades. De hecho, no existe un modelo único y eficaz del sistema AIR, más se han personalizado y adaptado los sistemas AIR a la realidad administrativa y política de cada país (Jacobs, 2024).

Los Sistemas AIR consideran, entre otros aspectos, al menos cuatro elementos: (1) el diseño del AIR; (2) los criterios o umbrales para definir las disposiciones administrativas o materias de política pública que estarían obligadas a elaborar un AIR; (3) la creación de un órgano supervisor de las áreas reguladoras (oversight body) que dictamine las AIRs y revise las propuestas regulatorias (o no regulatorias); y (4) la aplicación de una consulta pública formal durante el proceso de revisión de las regulaciones, a fin de considerar los puntos de vista de los afectados o interesados y de ser oportuno, realizar ajustes de mejora al texto legal que se busca emitir.

Argentina, como todos los países OCDE en su proceso de acceso, deberá establecer compromisos entorno a la adopción de las herramientas de mejora regulatoria, entre ellas el AIR. Empezar a generar una cultura de entendimiento sobre sus principios básicos es un

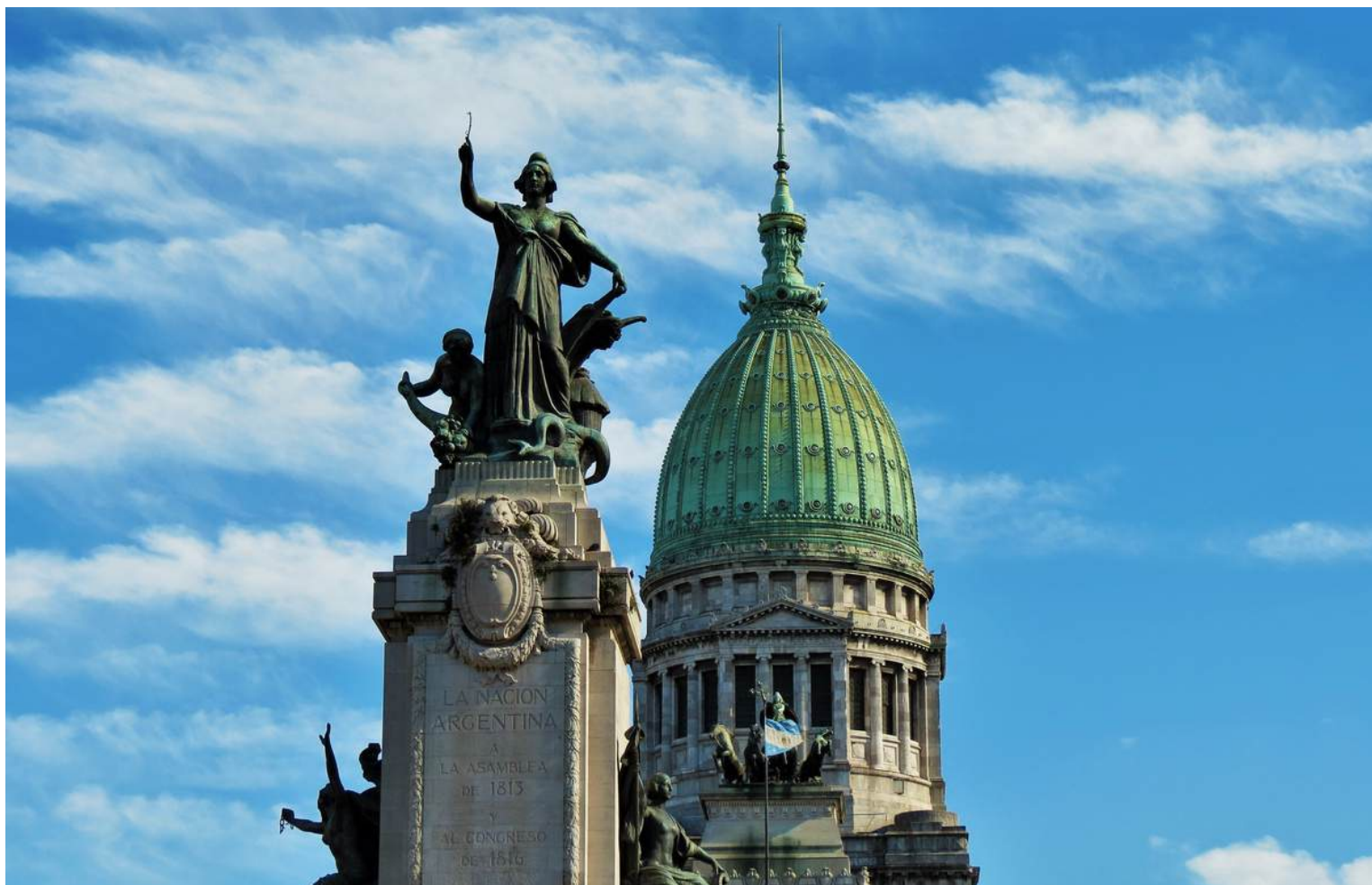
buen paso para adentrarse al proceso de acceso, y que la academia y la sociedad civil se haga presente en el diseño de su AIR y de su sistema AIR.

*Autora:

Fabiola Perales es Doctora en Políticas Públicas por el CIDE. Ha fungido como directora de Gobernanza Regulatoria y Asuntos Internacionales en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, como directora de Evaluación de las Políticas de Ética e Integridad Pública en la Secretaría de la Función Pública y como titular de la Unidad de Gestión de Riesgos Ambientales y Sociales en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Actualmente, es Profesora de Cátedra en la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno de Tecnológico de Monterrey, México.

Referencias bibliográficas:

- Apec-Cofemer (2014). Guía para Evaluar el Impacto de las regulaciones. Vol. 1, Métodos y metodologías. México: Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
- Auby, J. B., & Perroud, T. (Eds.). (2013). Introducción (pp. 13-66). En Auby, J. B., & Perroud, T. (Eds.). (2013). La evaluación del impacto regulatorio (Vol. 6). Global Law Press.
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2016). The politics and economics of regulatory impact assessment. In Handbook of regulatory impact assessment (pp. 3-18). Edward Elgar Publishing.
- Jacobs, S. (2024). Handbook on Designing and Implementing RIA Systems. United Kingdom: The Commonwealth Secretariat.
- OECD (2009), Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264067110-en>.
- Turnpenny, J. R., Jordan, A., Benson, D. & Rayner, T. (2015) “The tools of policy formulation: an Introduction (pp. 3-29). In Jordan, A., & Turnpenny, J. R. (2015). The tools of policy formulation. Actors, Capacities, Venues and Effects. <https://doi.org/10.4337/9781783477043>



El rol del Congreso en el control de la implementación de leyes: Desafíos y propuestas en materia ambiental

Por Dolores Martínez*

La formación y sanción de leyes es la razón de ser del Poder Legislativo en un sistema de división de poderes. Sin embargo, no es su objetivo exclusivo. En un contexto de especial atención de parte de la ciudadanía por el desempeño de sus representantes, el Congreso debe fortalecer su rol de control en el efectivo cumplimiento de las normativas que dicta.

La Constitución Nacional otorga implícitamente esta función al parlamento al brindarle

herramientas a través de las cuales puede ejercer el seguimiento y la fiscalización de la correcta implementación de las leyes.

En el presente artículo repasamos algunas de ellas en general, y analizamos en particular algunas leyes destacadas en materia ambiental que prevén mecanismos de control en cabeza del Poder Legislativo.

Por último, presentamos una propuesta para institucionalizar en el Congreso estos mecanismos de control del cumplimiento efectivo de las normas, apelando a aquellos propios de los reglamentos del parlamento.

Herramientas del Congreso

La Constitución Nacional establece cuáles son las atribuciones específicas del Congreso de la Nación en tanto uno de los tres poderes del Estado. Si bien no se establece expresamente la facultad o atribución de control o seguimiento de las leyes que sanciona, podría considerarse como una facultad implícita del Congreso. Para ejercer ese rol el Congreso dispone de diferentes herramientas específicas. Una de ellas es la interpelación a los ministros que conforman el gabinete nacional. Cada una de las cámaras puede convocar a los ministros del Poder Ejecutivo para dar explicaciones o informes (art 71 CN).

Asimismo, el jefe de Gabinete de Ministros tiene la obligación constitucional de presentar todos los años al inicio de las sesiones ordinarias una memoria detallada del estado de la Nación (art 100 inc. 10 CN), producir los informes y explicaciones que el Congreso solicite al Poder Ejecutivo (art 100 inc. 11 CN).

Los pedidos de informes que presentan diputados y senadores muchas veces están orientados a conocer cuál es el estado de avance en la implementación puntual de las leyes que fueron sancionadas.

La exposición del jefe de Gabinete ante el Congreso también es una instancia en la cual los legisladores pueden indagar respecto del estado de avance en la aplicación de las diferentes leyes que fueron sancionadas. El jefe de Gabinete debe concurrir al menos una vez por mes,

alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno (art 101 CN).

Comisiones legislativas y su rol en el seguimiento

Junto con las herramientas constitucionales de control, el Congreso también puede crear comisiones para realizar el seguimiento o control de las leyes que sanciona.

Actualmente, existe en el Senado de la Nación la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable que de acuerdo con el reglamento interno de la Cámara tiene las siguientes atribuciones: *"dictaminar sobre todo lo relacionado con la utilización múltiple y racional de los recursos naturales, (...), lo referente a la preservación del patrimonio natural y cultural y todo lo relacionado al ordenamiento ambiental y territorial, así como también al desarrollo urbano y rural. Particularmente la conservación y utilización sustentable de la diversidad biológica, la preservación del ambiente de cualquier tipo de contaminación, la acción ante hechos de contaminación y sus consecuencias inmediatas, la evaluación, prevención y mitigación de los impactos ambientales, la gestión ambientalmente adecuada de los residuos, el uso racional de la energía, (...); el aprovechamiento y preservación de los recursos hídricos de superficie y subterráneos y el mantenimiento del equilibrio ecológico. También dictaminará en lo relativo a la declaración y preservación de monumentos históricos, a la conservación y gestión de las áreas naturales protegidas, a la información y educación ambiental y todo otro asunto tendiente a la elaboración de una política ambiental orientada hacia el desarrollo sustentable, observando fundamentalmente políticas preventivas y de recomposición."* (Art 80 RHSN).

La Cámara de Diputados cuenta con la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano que tiene las siguientes competencias: “dictaminar sobre todo asunto o proyecto vinculado con el aprovechamiento racional e integral de los recursos naturales y con la conservación o la contaminación ambiental” (Art 91 RCDN).

Las comisiones unicamerales tienen la función de llevar a cabo el trámite legislativo para la sanción de las leyes y no el control de su aplicación. Sin embargo, es en estas comisiones en las cuales se debaten y aprueban los proyectos con pedidos de informes sobre la implementación de las leyes. También en el ámbito de las comisiones se pueden realizar reuniones informativas en las cuales participan funcionarios o representantes de organizaciones de la sociedad civil o la academia y se debaten temas en particular.

Por su parte, las comisiones bicamerales son uno de los mecanismos de control más específico con el que cuenta el Congreso. Actualmente existen 20 comisiones bicamerales. Entre las comisiones bicamerales que tienen asignada específicamente la función de control podemos mencionar: Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia; la de Monitoreo e Implementación del Nuevo Código Procesal Penal; Control Parlamentario de Fondos de la Seguridad Social; de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual; de Seguimiento del Ministerio Público de la Nación; Reforma del Estado y del Seguimiento de las Privatizaciones.

No existe actualmente ninguna comisión bicameral en materia ambiental. Sin embargo, las leyes ambientales contemplan otros mecanismos a través de los cuales se busca poder realizar un seguimiento. La Ley 25.675 de política ambiental nacional establece que: “El

Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional” (Art 18).

En el mismo sentido la Ley 27.520 sobre Presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global establece 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” (art 27).*

Por su parte la Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial establece que la autoridad de aplicación nacional deberá: “*Elaborar un informe periódico sobre el estado de los glaciares y el ambiente periglacial existentes en el territorio argentino, así como los proyectos o actividades que se realicen sobre glaciares y el ambiente periglacial o sus zonas de influencia, el que será remitido al Congreso de la Nación” (Art 10 inc. d).*

Estos informes se publican anualmente en la web del gobierno nacional y son remitidos al Congreso de la Nación. El informe correspondiente a 2024 es el noveno que se presenta.

Falta de información y rendición de cuentas

La falta de información y de mecanismos eficientes de rendición de cuentas son dos



control. Una debilidad clara de nuestro sistema institucional es la falta de fuerza para hacer cumplir ciertas normas. Aún en los casos en los cuales las leyes plantean sanciones específicas para los casos de incumplimiento, poder hacer efectiva las mismas suele ser imposible.

En esta instancia cumplen un rol clave las organizaciones de la sociedad civil. Visibilizar las faltas de cumplimiento colabora para que tomen estado público y que la sociedad tome conciencia de la gravedad de estos hechos. Esto es de suma importancia, ya que muchas veces el castigo de la opinión pública por el incumplimiento de las normas es más potente que las mismas sanciones.

Descoordinación entre niveles de gobierno

Otra dificultad que se plantea es propia de la estructura federal del Estado argentino, que requiere la coordinación multinivel entre el Estado nacional, provincial y municipal. Es aquí donde probablemente se encuentren los principales obstáculos en la implementación de muchas leyes, y en particular las leyes ambientales ya que los intereses de cada jurisdicción suelen no coincidir.

Nuestra constitución nacional reconoce a todos *“los habitantes el derecho de gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”*,

a la vez que establece que “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales” (Art 41 CN).

La constitución también establece cuales son las atribuciones de la nación y las provincias en materia ambiental: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales” (art 41 CN).

Una propuesta para un mecanismo de control institucional

Para fortalecer el rol de control del Congreso en la implementación de leyes ambientales, se podría diseñar la creación de una Comisión Bicameral Mixta de Seguimiento de Políticas Ambientales con algunas características como las siguientes:

1. Representación política equilibrada:

Integración de los distintos bloques parlamentarios

2. Composición mixta: las comisiones mixtas son integradas por “legisladores, como así también por especialistas, académicos y profesionales” con formación y conocimientos en la materia objeto de la comisión de que se trate.”

3. Atribuciones específicas:

- Solicitar informes a las distintas autoridades de aplicación de las normas.
- Realizar audiencias públicas periódicas con autoridades.

- Elaborar informes periódicos de evaluación del cumplimiento de las principales leyes ambientales en base a un sistema de indicadores de seguimiento elaborado por la comisión.
- Proponer a las comisiones de cada cámara modificaciones legislativas para mejorar la aplicabilidad de las normas.

Este diseño institucional permitiría contar con un mecanismo permanente y estructurado que vele por la correcta implementación de las leyes -en este caso ambientales-, a través de la participación de perfiles interdisciplinarios.

Conclusión

Como vimos, el rol del Congreso no debe agotarse en la formación y sanción de leyes, sino que debe reforzar su responsabilidad en garantizar su efectiva implementación. Es necesario fortalecer los mecanismos existentes de control parlamentario.

Desarrollar estas capacidades parlamentarias de control, además de satisfacer el rol implícito del Poder Legislativo en la división de poderes, permitiría disminuir la brecha entre ciudadanos y legisladores. Éstos últimos podrían ejercer más fielmente su representación y cumplir con la demanda permanente de un sistema democrático eficaz y legítimo.

*Autora:

Dolores Martínez es prosecretaria parlamentaria del Honorable Senado de la Nación Argentina. Fue diputada de la Nación (2019-2023) y antes directora de Innovación, Transparencia y Fortalecimiento Democrático de la Cámara de Diputados de la Nación. Es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires.

Agenda Ambiental Legislativa 2025
Compilación del Círculo de Políticas Ambientales
Abril 2025

