



UfU Independent Institute
for Environmental Issues

ESPACIO CÍVICO PARA LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS CLIMÁTICAS EN ARGENTINA



Pie de Imprinta

© 2023 Independent Institute for Environmental Issues, Berlin

Editorial:
Unabhängiges Institut für Umweltfragen - UfU e.V.
Independent Institute for Environmental Issues

Contacto:
Greifswalder Str. 4 10405 Berlín, Alemania
Teléfono.: +49 (030) 428 49 93-0
Correo electrónico: mail@ufu.de
Página Web: www.ufu.de

Equipo de investigación de Alemania
Independent Institute for Environmental Issues (UfU e.V.):
Sarah Kovac, Larissa Donges, Fabian Stolpe, Franziska Sperfeld

Equipo de investigación de Argentina
Enrique Gabriel Maurtua Konstantinidis, Pablo Rodríguez Somoza, Yasmín Tramannoni

Diseño:
Nicole Jaecke, www.fija.de

Este estudio se ha realizado en el contexto del proyecto “Strengthening Civil Society for the Implementation de la Política Climática Nacional”. El proyecto está coordinado por Amigos de la Tierra Alemania en colaboración con el Independent Institute for Environmental Issues (UfU e.V.), Censat - Agua Viva Colombia, Greens Movement of Georgia - Amigos de la Tierra Georgia y el Centro de Iniciativas Medioambientales “Ecoaction” Ucrania.

Duración del proyecto: 2022 - 2024
www.international-climate-initiative.com



Basado en una decisión del Bundestag alemán.

Citación:
Independent Institute for Environmental Issues (UfU e.V.) & Enrique Gabriel Maurtua Konstantinidis, Pablo Rodríguez Somoza, Yasmín Tramannoni 2023: Espacio cívico para la participación en las políticas climáticas en Argentina. Berlín.

Tabla de Contenido

Impresión	2
1 Resumen	4
2 Introducción	6
3 Metodología	7
4 Retrato del país	9
4.1 Información general	9
4.2 Política climática nacional	10
5 La Sociedad civil comprometida con el clima y su derecho a participar	11
5.1 Requisitos fundamentales	11
5.2 Marco jurídico para la participación	12
5.3 Gobernanza y estructuras	14
5.4 En la práctica: procesos de participación	16
5.5 Creación de capacidades	18
6 Recomendaciones para fortalecer la participación de la sociedad civil en las políticas climáticas y mejorar las revisiones futuras de las NDC	19
7 Conclusión	22
Referencias	24
Apéndice	26

1 Resumen

La participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas climáticas es fundamental para fortalecer la articulación entre las demandas de la ciudadanía y las prioridades del gobierno nacional, de modo de cumplir con los compromisos para lograr una transición justa hacia un modelo compatible con la meta de no superar la temperatura media global por encima de los 1.5°C, respecto a los niveles preindustriales.

En este estudio se analiza el entorno, las condiciones y las oportunidades de participación de organizaciones de la sociedad civil (OSCs) argentinas en la toma de decisiones para la formulación e implementación de políticas climáticas.

Actualmente, la economía de Argentina depende en gran medida de las exportaciones agropecuarias, del sector hidrocarburífero y de otras actividades extractivas. La crisis económica que atraviesa el país profundiza la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático de manera particular en cada una de las provincias. En este contexto, Argentina incorpora a su marco jurídico el mandato del Acuerdo de París por un lado, con la voluntad de asumir los compromisos de mitigación y adaptación al cambio climático y, por otro lado, ratifica los compromisos para el acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia ambiental establecidos en el Acuerdo de Escazú.

En la actualidad, las condiciones para la participación en la política climática de OSCs en Argentina son, en conjunto, mixtas. Tres leyes son de importancia por la participación en asuntos ambientales en Argentina: La Ley N° 25.675, Ley General del Ambiente, que establece audiencias públicas en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), la Ley N° 27.566 en el marco del Acuerdo de Escazú y la Ley N° 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. Con relación a la educación ambiental, la sanción de la Ley N° 27.621 para la Implementación de la Educación Ambiental Integral y la Estrategia Nacional de Educación Ambiental Integral (ENEAI) representan claros avances en el marco para su mejora.

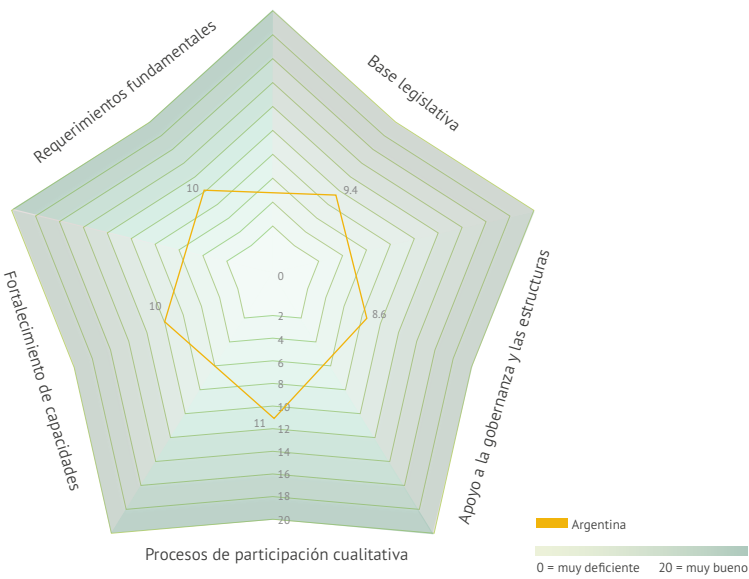
La Ley N° 27.520 establece un esquema de gobernanza climática nacional a partir de la institucionalización del Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC), encargado de articular intra e intergubernamental las políticas públicas climáticas, en un marco de consenso e inclusión. La ley establece el espacio específico de la Mesa Ampliada para la participación de la sociedad civil en el debate e involucramiento respecto al abordaje transversal de las temáticas de mitigación y adaptación al cambio climático en el diseño y ejecución de las políticas. La Mesa Ampliada es una instancia amplia, abierta y sin restricciones de acceso al público en general para la difusión de información y la interacción con responsables de las áreas de gobierno involucradas en el diseño de políticas ambientales. La otra instancia de participación circunscrita a la sociedad civil organizada se da en el Consejo Asesor Externo (CAE), a través de un número limitado de representantes. El CAE, conformado por 20 referentes de diferentes ámbitos de la sociedad civil, se reúne con el objetivo de acercar propuestas para la elaboración y seguimiento en la implementación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNayMCC).

A partir de una investigación reciente, elaborada en el marco de este estudio,

referentes de OSCs involucradas en estas instancias de participación manifestaron que algunas de las barreras que dificultan el proceso participativo son: las dificultades en el acceso a la información, la falta de iniciativas para una mayor diversidad en la participación para ampliar la pluralidad de voces y el carácter no vinculante de las instancias de discusión pública, entre otras. En este sentido, se proponen algunas alternativas para ampliar las oportunidades de participación climática en Argentina:

- Asegurar una mayor transparencia en los espacios institucionales de participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil sobre políticas climáticas.
- Alcanzar una mayor transversalidad a través de la participación activa de Ministerios y entidades gubernamentales.
- Garantizar una mayor federalización, representación de las provincias, territorios y poblaciones más vulnerables.
- Fortalecer y aumentar las instancias de formación y educación ambiental y climática.
- Reformar los esquemas de audiencias públicas, promover la adopción de procesos de carácter vinculante y ampliar recursos para su aplicación.

Figura 1: Evaluación del espacio cívico para la participación en políticas climáticas en Chile (escalado a un máximo de 20 puntos por criterio)

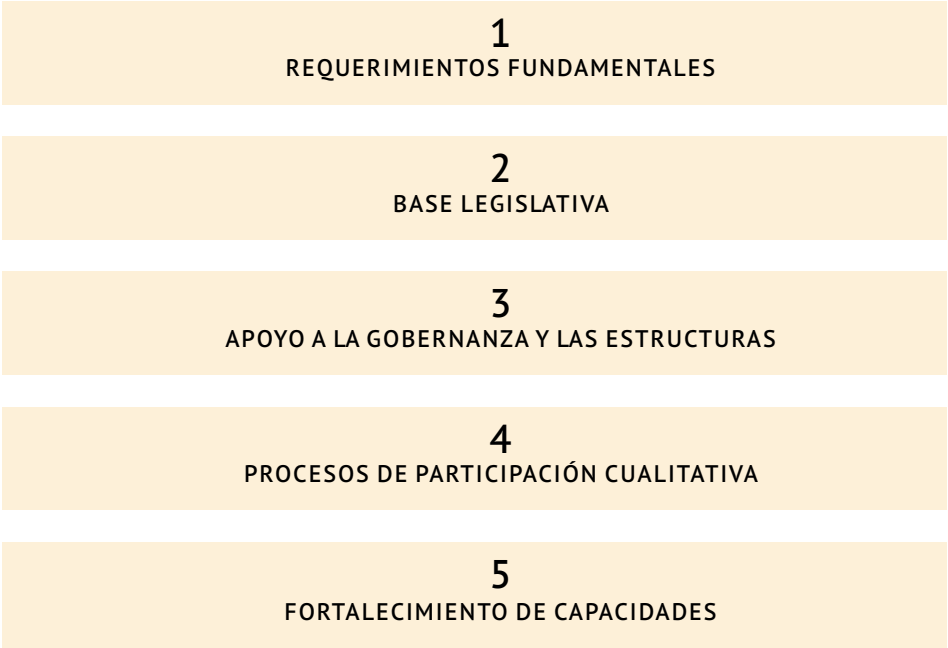


2 Introducción

Con la ratificación del Acuerdo de París y del Acuerdo de Escazú, Argentina se ha comprometido a planificar e implementar políticas y acciones para mantener el aumento de la temperatura global en línea con los objetivos globales, así como también a construir y mantener estándares de participación de la sociedad civil en cuestiones ambientales y climáticas. En este estudio, se ha analizado el espacio cívico y las oportunidades de participación en cuestiones climáticas de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) argentinas. Se examinó cómo la sociedad civil está participando en los procesos políticos a nivel nacional relacionados con la planificación e implementación de medidas, políticas y estrategias de protección del ambiente, mitigación y adaptación al cambio climático. De este modo, la atención se centra en procesos instituidos por los órganos del Estado, con participación de grupos de profesionales organizados, organizaciones de base y el público en general. Además, el presente estudio identifica barreras que dificultan o complejizan una participación ciudadana significativa, efectiva y a largo plazo en Argentina y ofrece consejos para superarlas.

3 Metodología

El análisis de la situación de la participación de la sociedad civil en los asuntos climáticos y el espacio cívico se realizó a partir de los conocimientos locales, los contactos y las experiencias del equipo de investigación en el país. Incluyó revisión bibliográfica, análisis de la legislación y los documentos políticos pertinentes, así como entrevistas con expertos locales. Para evaluar el espacio cívico de participación del país, se utilizó el concepto de „huella de participación“ y su correspondiente esquema de evaluación normalizado¹. El esquema de evaluación comprende **5 criterios con 25 indicadores**.



Los indicadores tienen diferentes opciones de puntuación y un sistema de puntuación asociado, en el que algunos indicadores tienen mayor peso que otros. En total, puede alcanzarse una puntuación máxima de 59 puntos. Al escalonar cada criterio hasta un máximo de 20, los criterios se equilibran de forma equilibrada. Para responder a las preguntas del esquema de evaluación, se recopiló información a través de grupos de discusión y entrevistas realizadas entre diciembre de 2022 y febrero de 2023. Los expertos participantes, representantes de diferentes OSC, fueron seleccionados por su experiencia en procesos de participación en el país.

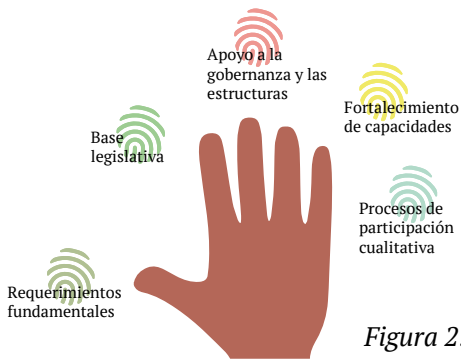
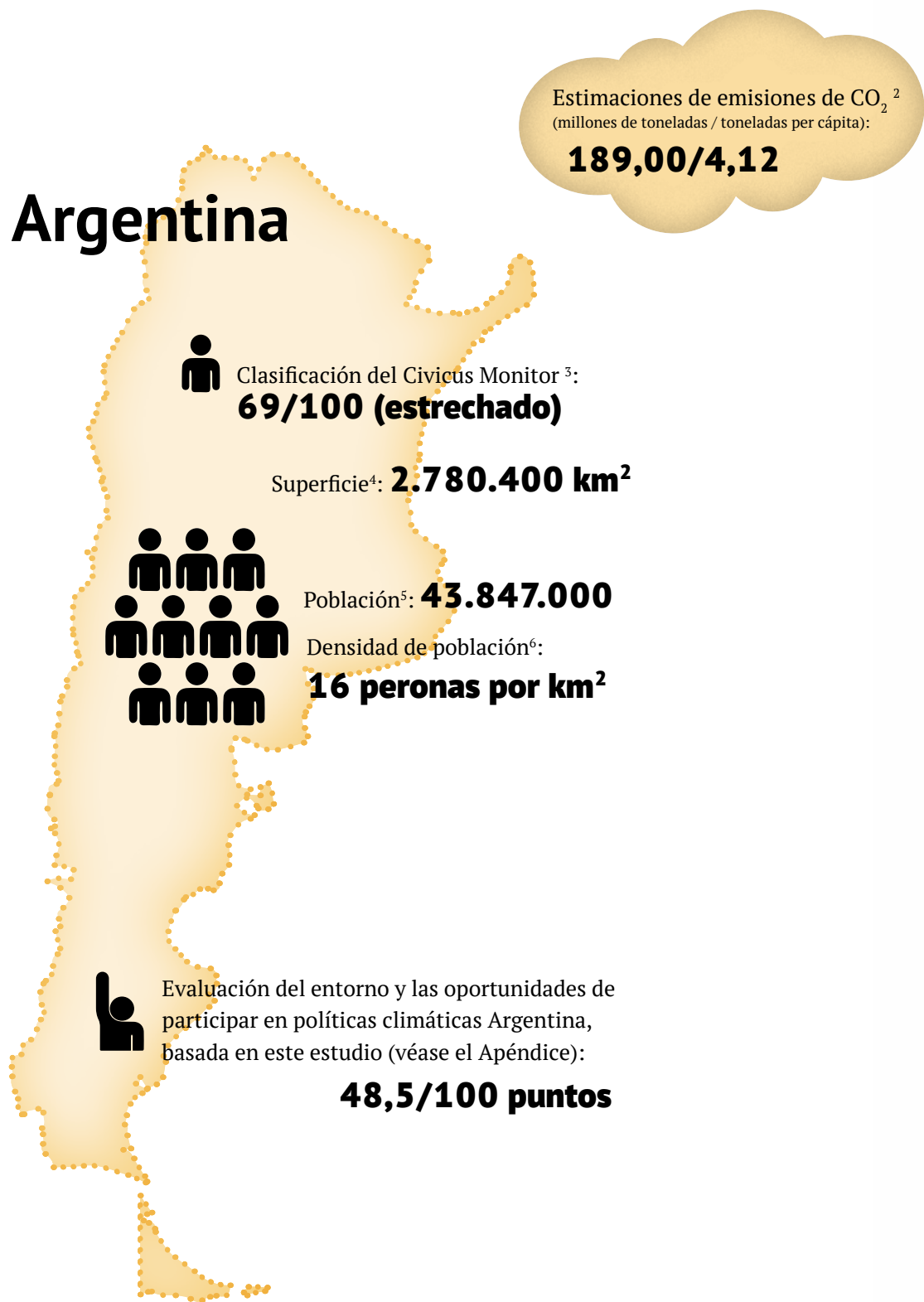


Figura 2: La „huella de participación“

¹ Donges, L.; Stolpe, F.; Sperfeld, F.; Kovac, S. (2020). Civic space for participation in climate policies in Colombia, Georgia and Ukraine. Independent Institute for Environmental Issues. ISBN 978-3-935563-42-0, www.ufu.de/en/civic-space-forparticipation-in-climate-policies , consultado el 13 marzo 2023.



2 https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2022, consultado el 13 de junio de 2023

3 CIVICUS Monitor es una herramienta de investigación construida por la sociedad civil que pretende compartir datos sobre el estado de las libertades de la sociedad civil (espacio cívico) en todo el mundo. Analiza en qué medida los Estados cumplen su deber de proteger la libertad de asociación, la libertad de reunión pacífica y la libertad de expresión. A cada país se le asigna una calificación de las siguientes categorías: abierto, restringido, obstruido, reprimido o cerrado. Para más información: <https://monitor.civicus.org>, consultado el 13 de junio 2023.

4 https://data.un.org/CountryProfile.aspx/_Docs/CountryProfile.aspx?crName=Argentina consultado el 07 de junio 2023

5 Ibid.

6 Ibid.

4 Argentina – Retrato del país

4.1 Información general

La República Argentina es un país representativo, republicano y federal integrado por veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En la República Argentina se presentan grandes desafíos en cuanto a la implementación de la legislación ambiental, los cuáles se agravan en un contexto de cambio climático y crisis económica. Con un 36,5% de la población por debajo de la línea de la pobreza⁷, los principales conflictos en términos socioambientales parecieran tener de fondo un denominador común: el modelo económico y productivo dependiente de los combustibles fósiles y el agroexportador. En este contexto, la expansión de la frontera agropecuaria y la promoción de prácticas que profundizan el modelo extractivista convocan a la ciudadanía a involucrarse activamente. Actualmente, los temas más relevantes en materia ambiental, promovidos y apoyados por la participación ciudadana, están relacionados con la discusión en torno al tratamiento de una ley para la protección de los humedales y el impacto de la minería del litio en el territorio y las comunidades involucradas. El tratamiento de una Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Humedales lleva más de diez años de discusión. Uno de los principales obstáculos en el ámbito parlamentario se refiere a la resistencia de los gobernadores de aquellas provincias que se verían afectadas por restricciones para el desarrollo de sectores productivos como el minero y el agropecuario; así como también por el lobby empresarial.

Respecto a los conflictos en torno a la industria extractiva de litio, las comunidades locales afectadas realizaron un llamado al cese de las licitaciones y actividades mineras en la zona reconociendo que, bajo la justificación de que el litio es necesario para la transición energética, se pone en riesgo un ecosistema hídrico muy frágil, del cual dependen la vida y la cultura de las comunidades que habitan esos territorios. A su vez, se alegó que todo el proceso resulta violatorio de derechos fundamentales de acceso a la información, ya que no se llevaron a cabo procesos establecidos en el marco jurídico ambiental argentino.

Otra de las discusiones que involucran a la sociedad civil está relacionada con la necesidad de garantizar una transición justa. A los efectos de cumplir con los compromisos internacionales de reducción de emisiones mediante procesos de reconfiguración productiva, la reconversión de puestos de trabajo y el impacto de las políticas ambientales requieren de procesos de transición justa que eviten o amortigüen los impactos sobre los trabajadores y las comunidades involucradas. En la actualidad, existen brechas entre los compromisos asumidos y la elaboración de marcos normativos que incentiven una transición justa hacia empleos ambientalmente sostenibles. Si bien se establecen metas para el fortalecimiento en materia de protección social, salud y seguridad, distribución territorial, formación y competencias laborales, entre otras, aún no se han identificado de manera precisa las actividades más comprometidas que deberían iniciar procesos de transición justa de manera de poder cuantificar las metas establecidas.

7 Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (2022). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Condiciones de vida, Vol. 6, n°12.

4.2 Política climática nacional

En 1993, a través de la Ley N° 24.295 Argentina ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), como país no-Anexo I. Mediante la Ley N° 25.438 de junio de 2001 ratificó el Protocolo de Kyoto, así como el Acuerdo de París por medio de la Ley N° 27.270 de septiembre de 2016⁸.

Dentro de los documentos de reporte ante la CMNUCC, la Argentina presentó tres Comunicaciones Nacionales sobre Cambio Climático (1999, 2008 y 2015)⁹ y presentó Informes Bienales de Actualización (IBA) en 2015, 2017, 2019 y 2021. El cuarto IBA contiene la información actualizada del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI) con información correspondiente al año 2018. A su vez, en 2019 y de manera voluntaria, Argentina presentó el Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF), correspondiente al Anexo Técnico REDD+2 para el período 2017-2018¹⁰.

En diciembre de 2019 se sanciona la Ley N° 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global y su decreto reglamentario N° 1030/2020, marco regulatorio específico a nivel nacional a partir del cual se institucionaliza el actual sistema de gobernanza climática argentino y que designa al Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC) como órgano principal para la coordinación de políticas de adaptación y mitigación al cambio climático. La Ley estipula la elaboración del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNAMCC) y los Planes de Respuestas Jurisdiccionales correspondientes a cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La primera versión del PNAyMCC fue publicada en 2022.

Argentina realizó la presentación de su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) en 2015 y su Segunda NDC en 2020¹¹, la que incorpora la Segunda Comunicación de Adaptación. En 2021, Argentina actualizó la meta de emisiones netas al 2030, significando una reducción en la limitación de las emisiones del 27,7% respecto a la primera NDC presentada en 2016. En 2022 Argentina presentó la primera Estrategia de desarrollo resiliente con bajas emisiones a Largo Plazo a 2050 (ELP)¹², con el compromiso de alcanzar la neutralidad en emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) para el año 2050.

En cuanto a la evaluación de los compromisos climáticos asumidos por Argentina, Climate Action Tracker (CAT) los calificó de muy insuficientes. A pesar de que el nuevo objetivo de reducción de emisiones presenta un aumento de la ambición de mitigación climática, tanto los objetivos de la Segunda NDC, como los de la ELP fueron calificados de insuficientes si se los compara con los esfuerzos nacionales necesarios para cumplirlos; en parte debido a la falta de acciones concretas en el corto plazo que fomenten la “eliminación progresiva de la exploración y extracción de combustibles fósiles (...), la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles y el tratamiento del enfoque del país en la producción y exportación de carne”¹³. Por otro lado, la contribución equitativa de Argentina en términos globales obtuvo la calificación de muy insuficiente.

8 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2021). Cuarto Informe Bienal de Actualización de Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC).

9 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022a). Resumen Diagnóstico sobre el estado de cumplimiento nacional de las disposiciones del Acuerdo de Escazú.

10 Ibid.

11 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020).

12 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2022c). Estrategia de desarrollo resiliente con bajas emisiones a largo plazo a 2050. República Argentina.

13 Climate Action Tracker (CAT). Argentina. <https://climateactiontracker.org/countries/argentina/>, consultado el 07 junio 2023

5 La Sociedad civil comprometida con el clima y su derecho a participar

5.1 Requisitos fundamentales

Aparte del conflicto por las Islas Malvinas (Falkland Islands), que existe desde 1833, Argentina no sufre actualmente ningún conflicto bélico o armado dentro del país que tenga un efecto fundamental para la vida de sus habitantes y, por tanto, que afecte el espacio de participación¹⁴.

El regreso a la democracia a fines de 1983 marcó un antes y un después para la historia argentina y su sistema político, así como también, fue el marco que propició el fortalecimiento de los movimientos ambientalistas y de la sociedad civil ambiental. En Argentina existe una larga tradición a la convocatoria a manifestaciones o marchas pacíficas para mantener y posicionar en el espacio público la negativa respecto al avance de proyectos sin licencia social para operar. En este sentido, el CIVICUS Monitor calificó al espacio cívico en Argentina de carácter reducido, dado que se encuentran garantizados los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación. Sin embargo, las violaciones a estos derechos pueden darse debido a acoso policial, detenciones ocasionales, la negativa de las autoridades a permitir estas convocatorias y exceso de la fuerza que pueden incluir el uso de gases lacrimógenos y balas de goma sobre las personas que realizan expresiones de manifestación pacífica¹⁵. A lo largo y ancho del país existen numerosos casos en los que las comunidades locales que se ven afectadas por la intervención de sus territorios ante el avance de proyectos extractivistas y que se oponen de manera pacífica, han visto violados sus derechos con acciones similares a las descriptas.

A su vez, “a lo largo de 2022, Argentina siguió sufriendo las consecuencias de una grave crisis económica marcada por el aumento de la inflación y la reducción de los salarios y del poder adquisitivo”¹⁶ lo que ha promovido el avance y/o resurgimiento de proyectos extractivistas que ponen en jaque la estabilidad social de comunidades enteras, siendo un agravante en un contexto de crisis climática.

En términos de transparencia, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International¹⁷ ubica a Argentina en la posición 94 de 180 países que conforman el índice, con un puntaje de 38.¹⁸ De acuerdo a Transparency International, cerca de la mitad de la población considera que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses a partir del 2019. Alrededor de un 93% de la población considera que la corrupción a nivel gubernamental es uno de los principales problemas y casi un 70% considera que el gobierno no está haciendo lo suficiente para resolver la corrupción en el país¹⁹.

14 Heidelberg Institute for International Conflict Research (2020). Conflict Barometer 2021.

15 CIVICUS Monitor 2023. Argentina. <https://monitor.civicus.org/country/argentina>, consultado el 07 junio 2023

16 Ibid.

17 Transparency International (2023). Corruption Perceptions Index 2022

18 En una escala de 0 a 100, donde 0 significa muy corrupto y 100 muy limpio.

19 Transparency International (2019). Global Corruption Barometer Latin America & The Caribbean 2019. Citizens' views and experiences of corruption. www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019, consultado el 07 junio 2023

5.2 Marco jurídico para la participación

En Argentina, la Constitución Nacional garantiza la publicidad de los actos de gobierno, el derecho y el libre acceso a la información pública. La reforma de la Constitución Nacional de 1994 incorpora en el Art. 41 “el reconocimiento del derecho al ambiente sano y la noción de presupuestos mínimos de protección ambiental, que debe establecer la Nación como requisitos mínimos en todo el territorio que garanticen el ejercicio del mencionado derecho”²⁰. A su vez, se reconoce a las provincias la competencia de dictar normas que complementen estos requisitos mínimos. La reforma constitucional también introdujo “la categorización constitucional de los tratados de derechos humanos y la preeminencia suprallegal del conjunto de los tratados y concordatos sancionados por ley nacional”²¹.

Dentro del espectro de normas, en las cuáles la participación ciudadana es una obligación expresamente contemplada, se encuentra la Ley General del Ambiente N° 25.675 de 2002, la Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831 de 2003, la Ley N° 27.566 de 2020 aprueba 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, también conocido como Acuerdo de Escazú y, en relación a la participación ciudadana en la elaboración y articulación de políticas de cambio climático a nivel nacional se encuentra la Ley N° 27.520 de 2019 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.

La Ley General del Ambiente establece que toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos vinculados a la protección ambiental, la institucionalización de los procedimientos de consultas o audiencias públicas como obligatorias y el esquema de participación de la instancia de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y ordenamiento ambiental del territorio. Los mecanismos de consulta popular o de audiencia pública fueron diseñados con el objetivo de integrar el conocimiento ciudadano a las decisiones de desarrollo sostenible. En términos de participación ciudadana, se puede destacar su carácter transversal obligatorio dentro del procedimiento de EIA²². Dentro de este esquema se deberán celebrar audiencias públicas como una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquel que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general exprese su opinión. Puede ser participante de la audiencia pública toda persona que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la temática de la audiencia pública. El Artículo 20 de la citada Ley establece que 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 (licencia ambiental), también aclara que la opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes, pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.

20 Di Paola, M.E. (2014). La labor del Congreso y la sociedad civil desde la vuelta de la democracia en Argentina. Informe Ambiental Anual 2014, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, pp. 299-314.

21 Ibid.

22 La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es el procedimiento obligatorio que permite identificar, predecir, evaluar y mitigar los potenciales impactos que un proyecto de obra o actividad puede causar al ambiente en el corto, mediano y largo plazo; siendo un instrumento que se aplica previamente a la toma de decisión sobre la ejecución de un proyecto. El Art. 21 de la Ley establece que la participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

En este sentido, el Decreto Reglamentario de Acceso a la Información Pública N° 1172/2003 deja en claro que las opiniones y propuestas vertidas por los participantes en la Audiencia Pública no tienen carácter vinculante.²³ El carácter no vinculante de estos procesos es uno de los aspectos más cuestionados por las organizaciones de la sociedad civil que participan de estas instancias. La consulta popular no vinculante es “una especie de encuesta oficial con la cual se recaba la opinión de la ciudadanía. Esa opinión, si bien carece de relevancia jurídica, fundamenta la legitimidad política del acto gubernamental que, eventualmente, la adopte mediante una ley o decreto según se trate del Congreso o del Poder Ejecutivo”²⁴.

Respecto a los tratados internacionales, el Acuerdo de Escazú es un importante instrumento que respalda la participación de la sociedad civil en la discusión de temas ambientales y climáticos e incorpora herramientas que fortalecen el derecho a la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales. Esta ley tiene por objetivo incorporar conceptos integradores a nivel regional y a su vez “establece que la mejor forma de tratar los temas ambientales es con la participación de todos”²⁵.

A modo de ejemplo, el involucramiento de la sociedad civil organizada respecto a la exploración de hidrocarburos offshore en la costa atlántica argentina durante el 2022 puede darnos una idea general de funcionamiento del sistema y de los alcances y limitaciones del mismo. En este caso, la justicia hizo lugar a una medida cautelar presentada por la sociedad civil y ordenó la suspensión de la explotación offshore de petróleo en la Costa Atlántica hasta el dictado de una sentencia definitiva. La resolución judicial emitida al respecto hizo referencia al “cumplimiento defectuoso de los estándares sobre información y participación que se desprenden de la legislación vigente y del Acuerdo de Escazú (Ley N° 27.566) por no haber cumplido con el estándar de máxima publicidad que las obliga a poner a disposición del público y difundir la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible”²⁶. También reconoce que el Estudio de Impacto Ambiental tuvo falencias derivadas de la insuficiente proyección sobre los impactos ambientales acumulativos de las exploraciones en el Mar Argentino. Si bien se llevaron adelante las convocatorias a audiencias públicas, más allá de su resultado y el carácter no vinculante de las mismas, estas representan una instancia requerida en el estudio de impacto ambiental que se da por cumplido al haberse realizado antes de la aprobación de dicho estudio.

23 Misma condición que posteriormente se establece en la Ley.

24 Badeni, G. (2016). Tratado de Derecho Constitucional. T. 1, La Ley. Argentina

25 Derecho al día. (29 octubre 2020). Acuerdo de Escazú. Una mirada desde la sociedad civil: futuro de las regulaciones de bosques y humedales. Año XIX, Edición 347. www.derecho.uba.ar/derechoaldia/notas/acuerdo-de-escazu-una-mirada-desde-lasociedad-civil-futuro-de-las-regulaciones-de-bosques-y-humedales/+8162, consultado el 07 junio 2023

26 Trigilia, G. (2022). La Justicia Federal suspendió el proyecto de explotación off shore en Mar del Plata. Palabras del derecho. <https://palabrasdelderecho.com.ar/articulo/3408/La-Justicia-Federal-suspendio-el-proyecto-de-explotacion-off-shore-en-Mardel-Plata>, consultado el 07 junio 2023

5.3 Gobernanza y estructuras

La Ley N° 27.520 reconoce la necesidad de fortalecer la participación de la ciudadanía considerando tres aspectos transversales para la construcción y efectiva implementación de la política climática nacional: herramientas de mitigación y adaptación, gobernanza y financiamiento. En lo que respecta a la gobernanza climática, la ley crea el Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC), cuya función es la de articular entre las distintas áreas de gobierno, la implementación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNAyMCC) y de todas aquellas políticas públicas vinculadas a la ley.

El GNCC posee una Administración técnica administrativa presidida por la máxima autoridad responsable de cambio climático o quién ella designe. La ley también establece que el GNCC debe convocar a un Consejo Asesor Externo (CAE) del PNAyMCC, de carácter consultivo y permanente, integrado por sociedad civil, académicos, centros de investigación, entre otros.

El esquema de gobernanza propuesto por el GNCC está articulado en cuatro instancias de trabajo: Reunión de Ministros, Mesa de Puntos Focales, Mesas de Articulación Provincial y Mesa Ampliada. Las máximas autoridades de las distintas áreas de gobierno (Reunión de Ministros) tienen por objetivo definir los lineamientos estratégicos de cambio climático. Luego se llevan adelante las instancias de articulación provincial (Mesas de Articulación Provincial) con la participación de organismos federales como el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). La Ley General del Ambiente institucionaliza el Sistema Federal Ambiental, el cual se implementa a través del COFEMA, con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires²⁷. La Mesa de Puntos Focales está constituida por referentes técnicos de los Ministerios con el objetivo de colaborar en la elaboración, implementación y análisis de las políticas climáticas.

Las instancias de las Mesas Ampliadas y del CAE son los espacios en los que se abre la participación a los actores de la sociedad civil, sean de manera abierta al público en general o a través de la designación de representantes, como es el caso del CAE. En ambos espacios se busca promover el debate con todos los actores interesados (sector académico, de los trabajadores, sociedad civil, representantes de partidos políticos, municipios, comunidades indígenas, sector privado, entre otros) en el diseño y ejecución del PNAyMCC.

A excepción de la Ley N° 27.520, la mención explícita al concepto del cambio climático en el contexto de la participación ambiental resulta difícil de encontrar, siendo necesaria una amplia interpretación para vincular sus herramientas al fortalecimiento de la política climática nacional. Siguiendo esta interpretación más amplia, pueden incluirse en Argentina también en la categoría de participación en la política climática las medidas para mejorar las estructuras de participación en el contexto de la aplicación nacional del Acuerdo de Escazú, las existentes consultas públicas en el ámbito de la Evaluación de Impacto Ambiental, así como algunas otras estructuras.

Con vistas al posible establecimiento de nuevas estructuras de participación climática en el curso de la implementación del Acuerdo de Escazú a nivel nacional se llevó adelante un proceso de consulta pública durante los últimos meses del 2022 respecto a los seis ejes del Acuerdo: gobernanza, la creación y el fortalecimiento de capacidades, derecho a acceder a información pública ambiental, participación pública en los procesos de toma

27 Cundari, A.; Diedrich, M.; Villares, M. (2021). Cambio Climático en las leyes de presupuestos mínimos ambientales herramientas de mitigación y adaptación, gobernanza y financiamiento. Informe de Política N° 3.

de decisiones, acceso a la justicia en cuestiones ambientales y personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales.

A partir de esta consulta se elaboró un Diagnóstico sobre el estado de cumplimiento nacional de las disposiciones del Acuerdo de Escazú donde se destacan las principales brechas, obstáculos y desafíos para su implementación. En este sentido el informe destaca que “en general, no hay normativa en materia de acceso a la información ambiental”²⁸. Por otro lado, reconoce que “no se ha podido identificar hasta el momento la implementación de herramientas de consolidación de información, como son los sistemas de información ambiental o los registros de actividades contaminantes o de emisiones”²⁹. En este sentido concluye que “si bien existe un amplio reconocimiento del derecho al acceso a la información pública, el gran desafío es el fortalecimiento de las capacidades institucionales en lo que hace a recursos humanos capacitados, a la existencia de instrumentos adecuados de medición y de tecnologías de compilación de la información”³⁰.

Respecto a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, el gran desafío se encuentra en alcanzar la definición por parte de órganos públicos (legislativos o administrativos) de espacios de participación que, en el marco del Acuerdo de Escazú, permitan definir marcos amplios, adecuados a las realidades locales y dinámicos de participación en los procesos de toma de decisiones ambientales, con reglas claras para los actores involucrados. Otro de los aspectos que destaca el informe es la necesidad de contar con recursos, en especial vinculados al capital humano, preparados para llevar adelante estas instancias participativas que requieren habilidades de diálogo y negociación, razón por la cual las acciones de capacitación y sensibilización son indispensables. A su vez, se señala la ausencia de espacios de solución de controversias administrativas en ámbitos provinciales para atender cuestiones ambientales, así como normas especiales que contemplen medios para facilitar el acceso a la justicia en materia ambiental o para atender a los grupos en situación de vulnerabilidad.

En la actualidad, si bien se llevan adelante mecanismos participativos dentro del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, su carácter no vinculante impide que este procedimiento constituya un canal de comunicación que permita la inclusión efectiva de la voz de la ciudadanía en la evaluación pública de la viabilidad de los proyectos o de la toma de decisiones. En este sentido, a nivel territorial, la ausencia en la incorporación de los conocimientos locales muchas veces es agravada por la inexistencia de debates públicos a nivel local o provincial y la falta de acceso a la información, como pueden ser los Informes de Impacto Ambiental (IIA), por ejemplo. En este contexto, persiste un discurso por parte del Estado o a nivel empresarial que reivindica la importancia y la necesidad de la participación ciudadana, pero “se descalifican las opiniones emitidas por diferentes organizaciones tanto sociales como ambientalistas, ni se atiende al reclamo de mayor y mejor información sobre los procesos puestos en marcha”³¹.

28 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2022c). Resumen Diagnóstico sobre el estado de cumplimiento nacional de las disposiciones del Acuerdo de Escazú.

29 Ibid.

30 Ibid.

31 Henríquez, M. G.; Nozica, G. (2010). Participación ciudadana y actividad minera. La experiencia en la provincia de San Juan, Argentina. *RevIISE - Revista De Ciencias Sociales Y Humanas*, 1(1), pp.115-122.

5.4 En la práctica: procesos de participación

En el ámbito nacional se pueden destacar dos mecanismos institucionales de convocatoria pública en el contexto de las políticas nacionales relacionadas con el cambio climático: la Mesa Ampliada y el Consejo Asesor Externo (CAE). Inicialmente, la instancia de participación ciudadana en las mesas ampliadas forma parte del proceso de gobernanza para garantizar el involucramiento de la sociedad civil en la elaboración de las NDC del país, con el objetivo de dar cumplimiento a las metas de reducción de emisiones comprometidas internacionalmente. De esa manera, a los Ministerios que integran el GNCC se suman, en su versión ampliada, organizaciones no gubernamentales, universidades nacionales y provinciales, sindicatos, organismos del Estado y representantes de partidos políticos y del sector privado. Este espacio se institucionalizó a partir de la sanción de la Ley N° 27.520, a fin de promover espacios de articulación entre el sector público y los actores de la sociedad civil a nivel nacional y provincial, reconociendo así la importancia de planificar una participación ciudadana efectiva para avanzar en las metas climáticas nacionales. En la actualidad, el funcionamiento habitual de las Mesas Ampliadas se caracteriza por una primera instancia de carácter expositivo donde se dan a conocer los contenidos principales adoptados en la elaboración de la NDC. En una segunda instancia, el equipo técnico del GNCC, a cargo de la Coordinación Técnica Administrativa, divide a los participantes en mesas temáticas (por sector generalmente) donde los participantes tienen la oportunidad de hacer comentarios sobre los contenidos exhibidos. Como se mencionó anteriormente, los resultados o conclusiones que se desprenden de estos procesos no son vinculantes. Según lo manifestado por organizaciones de la sociedad civil que participaron en estos encuentros, los aportes y sugerencias que son compartidos en este marco se reducen a intercambios de carácter “testimonial”, lo que se limita al cumplimiento formal de una instancia institucionalizada por la ley, pero que no cumple el objetivo de promover la participación y la voluntad ciudadana.

El CAE, según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es un espacio de trabajo de carácter consultivo y permanente, cuya función es la de asistir y asesorar al GNCC en la elaboración de políticas públicas relacionadas con el cumplimiento de la ley nacional, en particular aquellas referidas al PNAyMCC. El CAE está integrado por la academia, sindicatos, comunidades y pueblos indígenas, representantes de organizaciones sociales y ambientales, universidades, entidades académicas y empresariales, centros de investigación públicos y privados y representantes de partidos políticos con representación parlamentaria, entre otros. El CAE está integrado por un máximo de veinte integrantes conformado de acuerdo a los principios de transparencia, balance de género, multidisciplinariedad, representación regional e idoneidad en la materia³². Si bien la intención de la norma es hacer lugar a la mayor cantidad de representantes de la sociedad civil con la garantía de pluralidad y diversidad mediante la designación de un número limitado de participantes, muchos referentes de organizaciones locales o de minorías activas involucradas en la problemática ambiental han manifestado su dificultad de acceder a un espacio de representación en este proceso. Muchos de los involucrados manifestaron que si bien esta modalidad es superadora en relación a la Mesa Ampliada dado que las observaciones u opiniones pueden verse reflejadas en los contenidos de los documentos en elaboración. Por otro lado, se reconocen algunas falencias en el proceso

32 El Reglamento Interno del CAE, en su Capítulo III, detalla la cantidad de miembros por sector y determina que el responsable de selección es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que podrá coordinar con organismos gubernamentales de carácter nacional o entes representativos de los sectores: 4 representantes de la comunidad científica y/o centros de investigación; 4 representantes de organizaciones ambientales; 3 representantes de universidades y entidades académicas; 3 representantes de entidades empresariales; 2 representantes de partidos políticos; 2 representantes de sindicatos; 2 representantes de comunidades indígenas.

relacionadas con el carácter confidencialidad de la información que se comparte en el marco del CAE, demoras en las respuestas a las opiniones efectuadas y la ausencia de representantes de los Ministerios más comprometidos, entre otras consideraciones. En cuanto al acceso del público en general para el seguimiento de este proceso, de acuerdo al Artículo 20 del Reglamento Interno del CAE, la Coordinación Técnica Administrativa es la responsable de realizar anualmente un informe de acceso público, detallando los motivos por los cuales las recomendaciones fueron aceptadas o desestimadas. El mismo deberá contemplar las disidencias encontradas y las posturas de los representantes en cada reunión. Por último, la Coordinación Técnica Administrativa publicó un Mecanismo de Participación Ciudadana del GNCC que consiste en un formulario web en el que se recopilan comentarios y sugerencias de la ciudadanía en general que luego son trasladados a las distintas instancias y mesas de trabajo del GNCC, con determinada periodicidad.

En la práctica, si bien se han logrado avances en materia de institucionalización de espacios, procedimientos y reglas de juego en torno a la participación ciudadana en los asuntos climáticos de la Argentina, todavía hay grandes desafíos que afrontar para la incorporación del conocimiento y saberes de las comunidades y OSCs en la toma de decisiones. Al respecto, a nivel regional, la participación ciudadana tiene un carácter más territorial y se destaca, generalmente, por la conformación de agrupaciones que se organizan a nivel local, compartiendo una identidad propia que los convoca en respuesta a proyectos, iniciativas o emprendimientos con alto impacto ambiental. En este sentido, la participación de representantes locales en las audiencias públicas permite visibilizar los reclamos en el marco del cumplimiento de esta instancia administrativa, pero se evidencia desafíos para que estos conocimientos locales influyan o modifiquen el curso de las medidas o aprobación de los proyectos. En estos casos, el uso de las herramientas legales (interposición de amparos o medidas cautelares) son un medio eficaz para demorar o suspender temporalmente aquellas actividades potencialmente negativas para el ambiente y las comunidades involucradas. A su vez, las campañas de difusión, sensibilización y movilización promovidas por las organizaciones han logrado, en muchos casos, influir en la toma de decisiones por parte de las autoridades locales o provinciales; así como impulsar la discusión y la posterior sanción de normas de protección ambiental que de otro modo, sin el apoyo popular, habrían sido desestimadas o perdido su estado parlamentario obligando a demorar su tratamiento legislativo. Por otro lado, también se evidencian problemas más estructurales vinculados a la falta de financiamiento para que, de manera específica, se lleven adelante instancias de participación que busquen ser más inclusivos a la vez que más numerosas, tanto en número de participantes, como en la regularidad de los encuentros. Generalmente, en el ámbito de la participación ambiental y climática, existen escasos espacios de gobernanza y severas dificultades para la obtención de fondos propios que permitan cumplir con los diversos objetivos plasmados en las normas³³.

33 Cundari, A. et al. (2021)



5.5 Creación de capacidades

En junio del 2021, se aprobó en Argentina la Ley N° 27.621 para la Implementación de la Educación Ambiental Integral, la cual establece el derecho a la Educación Ambiental Integral como una política pública nacional. El diseño de la Ley estuvo a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) y el Ministerio de Educación (ME), junto con el apoyo de las provincias a través del COFEMA y el Consejo Federal de Educación (CFE) y aborda los ámbitos de la educación ambiental informal, formal y no formal³⁴.

La Estrategia Nacional de Educación Ambiental Integral (ENEAI) es el principal instrumento de la política en todo el territorio nacional y el que vela por la creación e implementación de las Estrategias Jurisdiccionales de Educación Ambiental Integral, correspondientes a las distintas jurisdicciones. El MAyDS y el COFEMA son los encargados de implementar la Ley en el ámbito de educación no formal y las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y los medios de comunicación; mientras que el ámbito formal, no formal, las TIC y medios de comunicación le corresponden al ME y el CFE. A su vez, la ley contempla la profesionalización, capacitación y perfeccionamiento de los recursos humanos involucrados en todas las jurisdicciones tanto de grado como de posgrado. En esta misma línea, la Ley N° 27.592 o Ley Yolanda, sancionada en noviembre en 2020, tiene como “objetivo garantizar la formación integral en ambiente, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático, para las personas que se desempeñan en la función pública”³⁵. Respecto a las acciones llevadas a cabo por el MAyDS en el marco de los avances en la implementación de la Ley N° 27.621 se destacan la organización de encuentros regionales, conversatorios abiertos al público de “diversos ámbitos: público, privado, referentes provincias, organizaciones de la sociedad civil, etc, para abordar diferentes temáticas transversales de la Educación Ambiental” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022d³⁶), así como también eventos, charlas, programas de capacitaciones, tramos formativos organizados por las jurisdicciones y otras áreas de gobierno, entrega de equipamiento a organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales para fortalecer iniciativas ambientales. Un punto a destacar de la realidad post pandemia para la Argentina se relaciona con la incorporación del formato de evento híbrido, lo que permite que muchas de las capacitaciones que se llevaron a cabo a lo largo del 2022 se hayan emitido a través del canal de YouTube del MAyDS, lo que permite un mayor alcance y libre acceso. En este marco también se proponen materiales de divulgación y recursos educativos de manera online. En lo que respecta a la Ley Yolanda, el MAyDS pone a disposición un registro de inscripción para que las personas integrantes de una organización de la sociedad civil puedan realizar la Capacitación en Ambiente, en el marco de la Ley. Dentro de los principales desafíos que se presentan en cuanto a las acciones derivadas de ambas leyes se puede mencionar la urgencia y celeridad que estos procesos requieren, en el marco de la actual crisis. Si bien para algunas organizaciones de la sociedad civil, estas leyes constituían una deuda pendiente para la ciudadanía, hay otras organizaciones que mencionan que las mismas llegan muy tarde y con el objetivo de distraer a la ciudadanía y no avocar las energías hacia lo que es realmente importante: el cambio en la matriz productiva del país³⁷.

³⁴ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.a). Ley de Educación Ambiental Integral.

³⁵ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.b). Ley Yolanda.

³⁶ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022d). EDUCACIÓN AMBIENTAL INTEGRAL - Informe de avances de la implementación de la Ley 27.621.

³⁷ Visión Sustentable, 2021

6 Recomendaciones para fortalecer la participación de la sociedad civil en las políticas climáticas y mejorar las revisiones futuras de las NDC

Se han identificado las siguientes oportunidades para mejorar la participación climática de la sociedad civil en Argentina:

Asegurar una mayor transparencia en los espacios institucionales de participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil sobre políticas climáticas del Gabinete Nacional de Cambio Climático.

Respecto al CAE se señala la necesidad de sistematizar y ordenar la información a los efectos de difundir y publicitar el proceso al público en general, con el objetivo de asegurar una mayor transparencia en todas sus instancias. En relación a los aspectos operativos, existe la necesidad de eliminar la cláusula de confidencialidad de los borradores y documentos que se trabajan en el marco del CAE. Las organizaciones participan en carácter de representantes de sectores y grupos más amplios, por lo que la posibilidad de circular dicha información no sólo garantiza una mayor pluralidad de voces, sino que permite recopilar información y validar intersectorialmente que los intereses diversos puedan verse reflejados en los aportes que se realicen. A su vez, se deben estandarizar los plazos mínimos para la convocatoria a reuniones y para la revisión de los documentos; dado que los mismos se dieron con poca antelación, lo que dificulta la posibilidad de asegurar una mayor participación y un análisis más exhaustivo de las propuestas y medidas. Otro aspecto fundamental vinculado a la rendición de cuentas se refiere a que el organismo articulador realice una devolución clara de las propuestas por parte de las organizaciones de la sociedad civil y que toda esa información sea de acceso público y se encuentre debidamente publicada en los sitios oficiales de acceso público.

Las Mesas Ampliadas, por otro lado, tienen por objetivo la promoción del debate con todos los actores interesados en una instancia amplia y abierta, por lo que no hay una barrera a la participación. Sin embargo, funcionan como espacios informativos o expositivos del conjunto de medidas adoptadas, por lo que se convierte en una instancia participativa sin ningún tipo de incidencia en la conformación de las propuestas definitivas en materia de política pública climática. La promoción de nuevos formatos que propicien la integración de todas las voces ya no es suficiente dado que se requieren nuevas estructuras que visibilicen, de forma clara y transparente, los fundamentos respecto del cómo y por qué los insumos por parte de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil nutrieron los avances y resultados en la elaboración de las políticas públicas.

Alcanzar una mayor transversalidad a través de la participación activa de Ministerios y entidades gubernamentales

A pesar de contar con un esquema de gobernanza climática que favorece el involucramiento en la agenda del cambio climático y la coordinación de políticas públicas climáticas desde un abordaje transversal, la vinculación con la sociedad civil presenta grandes desafíos sobre los que se debe trabajar de manera coordinada. A partir de la experiencia del CAE, la ausencia de representantes de las Secretarías de Energía

y de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Economía de la Nación fueron notorios, dado que representan a los dos principales sectores con mayor participación en las emisiones de gases de efecto invernadero del país. Sin la participación activa de interlocutores con capacidad de toma de decisión en estas carteras, las inquietudes o sugerencias aportadas por las organizaciones de la sociedad civil no recibieron una devolución concreta o específica sobre la adopción o la desestimación de sus aportes en los documentos finales. Para lograr que los aportes, visiones y conocimientos de la ciudadanía en general generen una mayor influencia en los lineamientos estratégicos de las políticas climáticas es indispensable contar con una mayor y más activa colaboración de las/los representantes de todos los Ministerios nacionales.

Garantizar una mayor federalización, representación de las provincias, territorios y poblaciones más vulnerables

Tomando en consideración las características diversas del territorio argentino y su tipo de organización, surge la necesidad de federalizar los intercambios a los efectos de incrementar la representatividad de las provincias en los espacios de discusión de las políticas climáticas. Los espacios de participación de la sociedad civil son percibidos por las organizaciones como una oportunidad para compartir sus experiencias y poder visibilizar sus necesidades. Se reconoce una mayor presencia por parte de organizaciones provenientes de los principales centros urbanos y, específicamente, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. Una de las críticas comunes hace referencia a que los espacios de participación promovidos por el Estado nacional carecen del tipo de análisis o aportes en clave territorial que las organizaciones de base pueden aportar, por lo que una mayor inclusión en la pluralidad de voces sería un punto a mejorar. En este sentido, una opción sería conformar grupos de trabajo temáticos o sectoriales, que integren la mayor representatividad posible y que involucren a las diferentes áreas y ministerios específicos, según el tema con el que se decida avanzar. Por otro lado, se recomienda una mayor proactividad por parte del Estado nacional para convocar y buscar activamente la participación por parte de organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de los sectores más vulnerables.

Fortalecer y aumentar las instancias de formación y educación

En un contexto en el que las instancias de participación ciudadana son limitadas, la generación de capacidades y conocimientos pasa a ser un punto fundamental para garantizar intervenciones precisas y que generen la mayor influencia posible, en línea con la ciencia climática más actualizada. Es por eso que se destaca la importancia del fortalecimiento de las instancias de formación y educación actuales que promueve el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación; a la vez de que se generen contenidos específicos para las comunidades y personas que se encuentran más afectadas por los impactos del cambio climático. En este sentido, se subraya la necesidad de incluir nuevas propuestas en función de los distintos trayectos formativos y la concepción de una narrativa que promueva los cambios necesarios en las políticas climáticas. Un camino posible para la generación y ampliación de oportunidades es a partir de la implementación de la Ley de Educación Ambiental, tanto en el ámbito formal como el no formal, y con mayor involucramiento por parte del Ministerio de Educación como articulador de la política.

Reformar los esquemas de audiencias públicas, promover la adopción de procesos de carácter vinculante y ampliar recursos para su aplicación

Una de las características comunes que poseen los principales conflictos socioambientales presentes en el territorio argentino se refiere a la necesidad que ha tenido la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil de llevar los reclamos y resistencias a la vía judicial. Uno de los puntos más destacados hace referencia a la debilidad de las audiencias públicas como mecanismo de consulta popular, dado que al ser de carácter no vinculante, las últimas experiencias han arrojado que, a pesar de contar con récords históricos de participación donde más del 90% de la población participante no aprobó el avance de un proyecto extractivo, el gobierno nacional decidió seguir adelante con el mismo, de igual forma. En este sentido, para dotar a la sociedad civil de herramientas que les brinden la capacidad de traccionar cambios es fundamental generar revisiones respecto al funcionamiento de los espacios de participación en el marco de la legislación actual. De no abordarse esta problemática, las audiencias públicas terminarán perdiendo su legitimidad. Abordar la falta de recursos asociados con la participación climática en el marco de la Ley N° 27.520 es otra necesidad fundamental para garantizar la creación o el fortalecimiento de las instancias de participación pública por parte de la sociedad civil. Al no existir un correlato en el presupuesto nacional que garantice que estas actividades se sostengan en el tiempo, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía destinan tiempo y recursos propios para cumplir con un derecho que el Estado nacional debe garantizar.



7 Conclusión

Con una tradición de manifestaciones pacíficas y en condiciones relativamente seguras para el activismo socioambiental, la complejidad en las condiciones para garantizar la participación de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas climáticas se ve agravada por problemas frecuentes de corrupción institucional y una crisis económica de carácter estructural.

En la actualidad, las condiciones para la participación pública en la política ambiental y climática en Argentina son, en conjunto, mixtas. Las siguientes leyes son de importancia en este marco: La Ley N° 25.675, Ley General del Ambiente, la Ley N° 27.566 en el marco del Acuerdo de Escazú y la Ley N° 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. En materia de educación ambiental, la sanción de la Ley N° 27.621 para la Implementación de la Educación Ambiental Integral y la Estrategia Nacional de Educación Ambiental Integral (ENEAI) representan claros avances en el marco para su mejora.

La Ley General del Ambiente establece que toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos vinculados a la protección ambiental, la institucionalización de los procedimientos de consultas o audiencias públicas como obligatorias y el esquema de participación de la instancia de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y ordenamiento ambiental del territorio. El Acuerdo de Escazú es un importante instrumento suprallegal que respalda la participación de la sociedad civil en la discusión de temas ambientales y climáticos e incorpora herramientas que fortalecen el derecho a la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales. La Ley N° 27.520 reconoce la necesidad de fortalecer la participación de la ciudadanía y, a partir del establecimiento del esquema de gobernanza climática nacional, institucionaliza las instancias de las Mesas Ampliadas y crea el Consejo Asesor Externo, espacios en los que se abre la participación a los actores de la sociedad civil, sean de manera abierta al público en general o a través de la designación de representantes, como es el caso del CAE.

En la práctica, si bien se han logrado avances en materia de institucionalización de espacios, procedimientos y reglas de juego en torno a la participación ciudadana en los asuntos climáticos, todavía hay grandes desafíos que afrontar para la incorporación del conocimiento y saberes de las comunidades y OSCs en la toma de decisiones. Algunas de las barreras que dificultan el proceso participativo son: dificultades en el acceso a la información, la falta de iniciativas para una mayor diversidad en la participación para ampliar la pluralidad de voces y el carácter no vinculante de las instancias de discusión pública. Por otro lado, también se evidencian problemas más estructurales vinculados a la falta de financiamiento para que, de manera específica, se lleven adelante instancias de participación que busquen ser más inclusivos a la vez que más numerosas, tanto en número de participantes, como en la regularidad de los encuentros.

Al respecto, se proponen algunas alternativas para ampliar las oportunidades de participación ciudadana en clave climática en Argentina:

- _ Asegurar una mayor transparencia en los espacios institucionales de participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil sobre políticas climáticas.
- _ Alcanzar una mayor transversalidad a través de la participación activa de Ministerios y entidades gubernamentales.
- _ Garantizar una mayor federalización, representación de las provincias, territorios y poblaciones más vulnerables.
- _ Fortalecer y aumentar las instancias de formación y educación ambiental y climática.
- _ Reformar los esquemas de audiencias públicas, promover la adopción de procesos de carácter vinculante y ampliar recursos para su aplicación.



Referencias

B

Badeni, G. (2016). *Tratado de Derecho Constitucional*. T. 1, La Ley. Argentina.

C

CIVICUS Monitor 2023. *Argentina*. <https://monitor.civicus.org/country/argentina> , consultado el 07 junio 2023

Climate Action Tracker (CAT). Argentina. <https://climateactiontracker.org/countries/argentina> , consultado el 07 junio 2023

Climate Transparency (2022). *Climate Transparency Report: Comparing G20 Climate Action*. Argentina.

Cundari, A.; Diedrich, M.; Villares, M. (2021). *Cambio Climático en las leyes de presupuestos mínimos ambientales herramientas de mitigación y adaptación, gobernanza y financiamiento*. Informe de Política N° 3.

D

Derecho al día. (29 October 2020). *Acuerdo de Escazú. Una mirada desde la sociedad civil: futuro de las regulaciones de bosques y humedales*. Año XIX, Edición 347. www.derecho.uba.ar/derechoaldia/notas/acuerdo-de-escazu-una-mirada-desde-la-sociedad-civil-futuro-delas-regulaciones-de-bosques-y-humedales/+8162 , consultado el 07 junio 2023

Di Paola, M.E. (2014). *La labor del Congreso y la sociedad civil desde la vuelta de la democracia en Argentina*. Informe Ambiental Anual 2014, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, pp. 299-314.

Di Paola, M. E.; Di Pangrazio, A.; Marchegiani, P. (2012). *Ciudadanía ambiental y herramientas estratégicas*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 1a ed.

Donges, L.; Stolpe, F.; Sperfeld, F.; Kovac, S. (2020). *Civic space for participation in climate policies in Colombia, Georgia and Ukraine*. Independent Institute for Environmental Issues. ISBN 978-3-935563-42-0

G

Global Witness (2021): *Last line of defence: The industries causing the climate crisis and attacks against land and environmental defenders*.

H

Henríquez, M. G.; Nozica, G. (2010). *Participación ciudadana y actividad minera. La experiencia en la provincia de San Juan, Argentina*. RevIISE - Revista De Ciencias Sociales Y Humanas, 1(1), pp.115-122.

Heidelberg Institute for International Conflict Research. (2020). *Conflict Barometer 2021*.

I

Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (2022). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*. Condiciones de vida, Vol. 6, n°12.M

M

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). *Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2021). *Cuarto Informe Bienal de Actualización de Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC)*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022a). *Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático*. República Argentina.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2022b). *Estrategia de desarrollo resiliente con bajas emisiones a largo plazo a 2050*. República Argentina.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022c). *Resumen Diagnóstico sobre el estado de cumplimiento nacional de las disposiciones del Acuerdo de Escazú*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022d). *EDUCACIÓN AMBIENTAL INTEGRAL - Informe de avances de la implementación de la Ley 27.621*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.a). *Ley de Educación Ambiental Integral*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.b). *Ley Yolanda*.

S

Sabsay, D.; Di Paola, M. E. (2002). *Federalism and the new General Environmental Law*. *Boletín Informativo*. Anales de Legislación Argentina, N°32, pp. 47-54.

Transparency International (2019). *Global Corruption Barometer Latin America & The Caribbean 2019. Citizens' views and experiences of corruption*. www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019 , consultado el 07 junio 2023

T

Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2022*.

Trigilia, G. (2022). *La Justicia Federal suspendió el proyecto de explotación off shore en Mar del Plata. Palabras del derecho*. <https://palabrasdelderecho.com.ar/articulo/3408/La-Justicia-Federal-suspendio-el-proyecto-de-explotacion-off-shore-en-Mar-del-Plata> , consultado el 07 junio 2023

Apéndice

Evaluación del entorno y oportunidades de participación

Criterio 1 Requisitos fundamentales

Indicadores	Puntuación	Puntuación final
a. Estabilidad y paz (¿Cuál es la intensidad de los conflictos en curso?) ³⁸	0 = alta intensidad del conflicto (guerra limitada o guerra en curso) 1 = intensidad media (crisis violenta en curso) 2 = baja intensidad del conflicto (crisis no violenta o disputa en curso) 3 = muy baja intensidad del conflicto (no hay disputa, crisis o guerra en curso)	2
b. Anticorrupción y transparencia (¿Cuál es el nivel de corrupción percibido?) ³⁹	0 = altamente corrupto, CPI (Índice de Percepción de la Corrupción) de 0 1 = corrupto, CPI igual o por debajo de 50 2 = limpio, CPI por encima de 50 3 = muy limpio, CPI de 100	1
c. Seguridad de personas defensoras del medio ambiente (¿Están los defensores del medio ambiente a salvo de amenazas?) ⁴⁰	0 = nivel de seguridad alarmantemente débil para las personas defensoras del medio ambiente (más de un asesinato documentado) 1 = nivel de seguridad débil para las personas defensoras del medio ambiente (un asesinato documentado) 2 = Las personas defensoras cuentan con algo de seguridad (no hay asesinatos documentados)	1
d. Compromiso político (¿Está la participación política de la sociedad civil relacionada con el medio ambiente y el clima respaldada por los órganos políticos de alto nivel y los responsables de la toma de decisiones?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, completamente	1
	Puntuación máxima: 10	5

38 Este indicador y la puntuación correspondiente se basan en el Barómetro de Conflictos 2022 de HIIK (<https://hiik.de/conflictbarometer/current-version/?lang=en> , consultado el 24 mayo 2023). El Barómetro de Conflictos utiliza un modelo de cinco niveles, que define las disputas y las crisis no violentas como conflictos no violentos con una intensidad de conflicto baja, las crisis violentas como conflictos violentos con una intensidad de conflicto media y las guerras limitadas y las guerras como conflictos violentos con una intensidad de conflicto alta.

39 Este indicador y su puntuación se basan en el Índice de Percepción de la Corrupción 2022 de Transparency International (<https://www.transparency.org/en/cpi/2022> , consultado de 24 mayo 2023). Según Transparency International, una puntuación de cero significa "muy corrupto" y 100 es "muy limpio". La puntuación "1=corrupto" y "2=limpio" fue establecida por UfU. Transparency International define la corrupción como el "abuso del poder confiado para beneficio propio", mientras que "la transparencia consiste en arrojar luz sobre normas, planes, procesos y acciones". (...) "Es la forma más segura de protegerse contra la corrupción y contribuye a aumentar la confianza en las personas y las instituciones de las que depende nuestro futuro"(www.transparency.org/what-is-corruption , consultado el 24 mayo 2023)

40 Si es posible, este indicador y su puntuación se basan en el informe de Global Witness "Decade of defiance", que documenta el asesinato de activistas medioambientales y de la tierra en 2021 (<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/decade-defiance> , consultado el 24 mayo 2023). Es importante señalar que la ausencia de asesinatos no significa que no haya otras amenazas, ataques u hostigamientos a defensores y activistas medioambientales.

Criterio 2 Legislación habilitante

Indicadores s	Puntuación	Puntuación final
a. Compromiso con los convenios y acuerdos internacionales (¿Firmó y ratificó (aceptó, aprobó, se adhirió a) el país la Convención de Aarhus o el Acuerdo de Ezcazú, que exigen la participación de la sociedad civil en relación con el medio ambiente y el clima?)	0 = no, ni ha firmado ni ha ratificado (aceptado, aprobado, accedido a) 1 = firmado, pero no ratificado (aceptado, aprobado, accedido a) 2 = ratificado (aceptado, aprobado, accedido a)	2
b.Leyes nacionales que exijan la participación proactiva de la sociedad civil (¿En qué medida la constitución, las leyes marco nacionales sobre medio ambiente y clima, las leyes de evaluación ambiental estratégica o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (sobre energía, industria, transporte, bosques o uso de la tierra) obligan al Estado o a los organismos estatales a nivel nacional a buscar de forma proactiva la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y el clima, más allá de la notificación oficial de actos participativos?)	0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = la minoría de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas	2
c. Leyes nacionales que exijan la participación oportuna (¿En qué medida la constitución, las leyes marco nacionales relativas al medio ambiente y el clima, las leyes de evaluación ambiental estratégica o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (relativas a la energía, la industria, el transporte, los bosques o el uso de la tierra) exigen la participación oportuna (antes de que se tome una decisión y para que haya tiempo suficiente para que una autoridad pública tenga en cuenta los comentarios del público) de la sociedad civil en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y el clima?)?)	0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = la minoría de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas	1

d. Leyes nacionales que exijan información en relación con proceso de participación (¿En qué medida la Constitución, las leyes marco nacionales sobre medio ambiente y clima, las leyes de evaluación ambiental estratégica o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (sobre energía, industria, transporte, bosques o uso de la tierra) exigen que toda la información relevante para los procesos de toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y el clima se ponga a disposición de la sociedad civil, sin que ésta tenga que realizar una solicitud oficial de información?)	0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = la minoría de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas	1
e. Leyes nacionales que exijan tomar en consideración los comentarios de la sociedad civil (¿En qué medida la Constitución, las leyes marco nacionales sobre medio ambiente y clima, las leyes de evaluación ambiental estratégica o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (sobre energía, industria, transporte, bosques o uso de la tierra) exigen al Estado o a los organismos estatales a nivel nacional que tengan debidamente en cuenta las observaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y el clima?)	0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = la minoría de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas	1
f. Leyes nacionales que exijan notificar a la sociedad civil la decisión que se ha tomado junto con los motivos y consideraciones en base a los que se ha tomado (¿En qué medida la Constitución, las leyes marco nacionales en materia de medio ambiente y clima, las leyes de evaluación ambiental estratégica o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (en materia de energía, industria, transporte, bosques o uso del suelo) exigen que el Estado o los organismos estatales a nivel nacional informen sin demora a la sociedad civil sobre la decisión y proporcionen una respuesta por escrito explicando qué comentarios se han tenido en cuenta, así como los motivos por los que se han descartado otros?)	0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = la minoría de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas	1
	Puntuación máxima: 17	8

Criterio 3 Gobernanza y estructuras de apoyo

Indicadores	Puntuación	Puntuación final
a. Estructura de gobernanza (¿Existe algún órgano o mecanismo institucional, como un comité, división o centro, que apoye y coordine los procesos de participación relacionados con el medio ambiente y el clima?)	0 = no 2 = sí	2
b. Coordinación y cooperación institucional (¿Se coordinan los procesos nacionales de participación relacionados con el medio ambiente y el clima en los distintos niveles políticos verticales y horizontales?)	0 = no 1 = hay una coordinación y cooperación débil 2 = hay una buena coordinación y cooperación 3 = hay una muy buena coordinación y cooperación	1
c. Recursos financieros (¿Se apoya económicamente a los agentes de la sociedad civil para que participen en la política medioambiental/climática, por ejemplo, mediante una asignación, el reembolso de los gastos de viaje o la financiación de miembros del personal?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, totalmente	0
	Puntuación máxima: 7	3

Criterio 4 Procesos de participación de alta calidad

Indicadores	Puntuación	Puntuación final
a. Participación temprana (¿En qué fase del proceso participó la sociedad civil?)	0 = después de que el grueso de las decisiones ya se hubiera tomado 1 = después del primer borrador del documento/plan/estrategia 2 = desde el principio en adelante	1
b. Invitación generalizada, inclusiva (¿Se invitó a participar a una amplia variedad de representantes de la sociedad civil (OSC y público en general), incluidos, por ejemplo, los que representan a los jóvenes, el género, los grupos indígenas y los grupos étnicos minoritarios?)	0 = no, sin representantes de la sociedad civil 1 = sin amplia variedad, solo algunas OSC seleccionadas 2 = solo OSC o solo amplio público 3 = sí, una amplia variedad	2
c. Invitación a su debido tiempo (¿Se invitó a la sociedad civil a participar con suficiente antelación?)	0 = con algunos días de antelación 1 = con menos de un mes de antelación 2 = con más de un mes de antelación	0

d. Formatos de participación adecuados (¿Cómo participó la sociedad civil en el proceso?)	0 = mediante información 1 = mediante consulta 2 = mediante diferentes formatos interactivos que promueven el diálogo y la colaboración	2
e. Transparencia e información (¿Se puso a disposición de la sociedad civil información sobre los antecedentes técnicos y el proceso de participación?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, mucha información	1
f. Documentación disponible (¿Se puso a disposición de la sociedad civil documentación sobre los debates y los resultados?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, totalmente	1
g. Revisión transparente de las recomendaciones (¿Se examinaron de forma transparente las recomendaciones y opiniones de la sociedad civil?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, totalmente	1
h. Proceso de evaluación y comentarios (¿Hubo un proceso de evaluación y retroalimentación sobre el procedimiento de participación?)	0 = no 1 = sí	1
	Puntuación máxima: 16	9

Criterio 5 Creación de capacidades

Indicadores	Puntuación	Puntuación final
a. Educación ambiental (¿Se ofrece al público educación nacional formal y no formal sobre el medio ambiente y el clima?)	0 = no 1 = sí, unas pocas 2 = sí, muchas	1
b. Sensibilización de la ciudadanía sobre los derechos y posibilidades de participación (¿Hay información disponible para el público sobre los derechos y oportunidades de participación pública?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, totalmente	1

c. Creación de capacidades para las OSC en materia de cambio climático, política climática, diálogo político, desarrollo organizacional, cooperación y trabajo en red (¿Existe capacitación en temas como el cambio climático, la política climática, el diálogo político, el desarrollo organizativo, la cooperación o la creación de redes para las OSC?)	0 = no 1 = sí, unas pocas 2 = sí, muchas	1
d. Creación de capacidades para los gobiernos en materia de participación e intervención de los actores (¿Existe un desarrollo de capacidades en materia de participación y compromiso de las partes interesadas para los gobiernos nacionales y los funcionarios estatales?)	0 = no 1 = sí, poca 2 = sí, mucha	1
	Puntuación máxima: 8	4
Puntuación total máxima		59
		29

En 2015 Argentina y muchos otros países del mundo adoptaron el Acuerdo de París para limitar el calentamiento global y sus impactos. Sin embargo, los compromisos nacionales actuales (Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (NDC)) son inadecuados para mantener el aumento de la temperatura global en este siglo debajo de 1,5 ° C por encima de los niveles preindustriales. El tiempo se acaba y se requieren cambios rápidos y de gran alcance en todos los sectores.

Los actores de la sociedad civil juegan un papel crucial en el desarrollo y la implementación de políticas climáticas porque actúan como defensores y portavoces de la naturaleza, impulsados por el deseo de proteger el medio ambiente y de mantener unas condiciones de vida saludables para los seres humanos.

Las publicaciones „Espacio cívico para la participación en la política climática“ fueran analizar la situación y las condiciones de la participación relacionada con el clima y ejemplos específicos de elaboración participativa de políticas en distintos países. Los análisis examinan cómo participa la sociedad civil nacional en los procesos políticos nacionales relacionados con el Acuerdo de París. Los estudios también identifican obstáculos específicos de cada país para una participación significativa, eficaz y a largo plazo, y ofrecen recomendaciones para superar estos obstáculos. Este informe presenta los resultados del análisis de Argentina.

Hay más análisis disponibles sobre los países

- Chile
- Colombia
- Costa Rica
- Georgia
- Kazajstán
- Moldavia
- Ucrania

Para más información, visite www.ufu.de/en/projekt/zivikli

Published by the Independent Institute for Environmental Issues (UfU e.V.)



UfU Independent Institute
for Environmental Issues

www.ufu.de/en