

Laura Viviana Sagrera

Los avances y progresos de la República Argentina en la disminución de las emisiones de CO₂, luego de la vigencia del protocolo de Kyoto

Provincia, núm. 25, enero-junio, 2011, pp. 73-91,

Universidad de los Andes

Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55519834005>



Provincia,

ISSN (Versión impresa): 1317-9535

cieprol@ula.ve

Universidad de los Andes

Venezuela

¿Cómo citar?

Fascículo completo

Más información del artículo

Página de la revista

www.redalyc.org

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Los avances y progresos de la República Argentina en la disminución de las emisiones de CO₂, luego de la vigencia del protocolo de Kyoto

Advances and achievements of the Argentinian Republic in reduction of CO₂ emissions after the Kyoto protocol

Sagrera, Laura Viviana¹
vivianasagrera@yahoo.com.ar

Recibido: 24/01/11 / Aprobado: 21/02/11

Resumen:

El Protocolo de Kyoto constituye el primer instrumento legal que establece un compromiso de limitación de gases de efecto invernadero. En el caso de la legislación argentina tanto la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), como el Protocolo de Kyoto están incorporados en el derecho interno por medio de las Leyes 24.295 y 25.438, respectivamente. El objetivo de este trabajo es revisar los orígenes de estos instrumentos internacionales, y su proceso de incorporación al derecho interno argentino; y además determinar el estado de avance de la aplicación de la normativa interna en Argentina y su grado de eficacia.

PALABRAS CLAVE: protocolo Kyoto, cambio climático, República Argentina

Abstract:

The Kyoto Protocol, is the first legal instrument with a compromise to reduce the production of greenhouse effect's Gases. In Argentinean legislation the United Nation's Convention as well as the Kyoto Protocol are included in internal laws in the Law 24.295 and the law 25.438. The objective of this paper is to review the origins of these two international instruments; their incorporation to the Argentinean internal law; and to determine the state of the art of its application and the effectiveness of the Argentinean laws.

KEY WORDS: climatic change, Kyoto Protocol, Argentinian Republic.

1. Algunas consideraciones generales

1.1. ¿Por qué se llega a la firma del Protocolo de Kyoto?

Mencionar las palabras Protocolo de Kyoto o Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, inmediatamente nos hacen pensar y relacionarlas con *efecto invernadero* y *cambio climático*, es decir las causas que dieron origen a dichos Acuerdos internacionales y que desde las concepciones más complejas hasta las más simplificadas que se le pueden enseñar a un niño en la escuela, traen aparejadas confusas consecuencias para nuestro ambiente que dificultan consecuentemente la elección de posibles soluciones.

En un esfuerzo por vencer dichas dificultades, que por cierto, se presentan en toda la temática ambiental en su génesis ya enmarañada, los países miembros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, demostrando la toma de conciencia sobre las consecuencias que puede sufrir el planeta ante el cambio climático deciden instrumentar políticas que sirvan para mitigar los daños al ambiente.

En 1979, en la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima, organizada por la Organización Mundial Meteorológica (OMM), los científicos constataron la alteración del clima y el peligro del mismo para la humanidad. Como respuesta los países desarrollados y los organismos internacionales comenzaron a tomar medidas para ayudar a mitigar los impactos negativos para la población mundial. En tal sentido en 1988, Naciones Unidas a través del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) junto con la OMM, creó el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC).

El IPCC tiene como encargo la evaluación de la información relevante en aspectos científicos, sociales, económicos y técnicos. Facilitando el entendimiento de la base científica del riesgo que implica el cambio climático causado por la actividad humana.

El primer informe del IPCC advierte sobre el peligro que genera el cam-

bio climático y recomienda comenzar las negociaciones para establecer un acuerdo multilateral sobre el tema. La misma recomendación hizo la Conferencia Mundial del Clima y pocos días después la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a las negociaciones para lograr ese acuerdo. Las negociaciones se concretaron en dos instrumentos jurídicos, la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC)² y el Protocolo de Kyoto, que desarrolla y dota de contenido concreto las prescripciones genéricas de la Convención.

Primero, el 21 de diciembre de 1999, Naciones Unidas creó por Resolución N° 45/212 un Comité Intergubernamental de Negociación con el fin de elaborar una Convención Marco sobre el Cambio Climático. La quinta sesión de negociación culminó con la elaboración de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC), adoptada en Nueva York el 09 de mayo de 1992. Se abrió para la firma el 04 de junio de ese mismo año, coincidiendo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que se celebró en Río de Janeiro y es también conocida como la “Cumbre de la Tierra”. La Convención fue respaldada por la firma de 155 estados y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. La República Argentina la ratificó mediante la Ley 24.295.³

La Convención fue el marco institucional que estableció ciertos principios de protección ambiental y dio inicio al procedimiento que posibilitó que la mayoría de los países del planeta a través de sus gobiernos se comenzaran a reunir para debatir sobre los potenciales problemas del efecto invernadero.

Este Acuerdo Marco admite que los países dependiendo de sus conocimientos y avances científicos puedan adoptar medidas que permitan la disminución de gases de efecto invernadero, aprobando enmiendas o protocolos. Así surgió en 1997 el Protocolo de Kyoto.

Es el Protocolo de Kyoto el primer instrumento legal que establece un compromiso de limitación de gases de efecto invernadero, para los países desarrollados y con economías de transición de mercado (Anexo I de la UNFCCC).

Un Protocolo es un acuerdo internacional autónomo pero que está vinculado a un Tratado existente. El Protocolo de Kyoto fue adoptado en 1997 durante la tercera sesión de la Conferencia de las Partes (COP 3⁴) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, y aprobado por nuestro país a través de la Ley 25. 438.

El Protocolo de Kyoto entró en vigor el 16 de febrero de 2005, y establece para los países desarrollados y con economías en transición una limitación o reducción de emisiones de GEIs para el primer período de compromiso (2008-2012).

Los seis gases de efecto invernadero regulados por el Protocolo de Kyoto son el Dióxido de Carbono (CO₂)⁵, Metano (CH₄)⁶, Óxido Nitroso (N₂O)⁷, Hidrofluorocarbonos (HFCs)⁸, Perfluorocarbonos (PFCs)⁹, Hexafluoruro de Azufre (SF₆)¹⁰.

Los países que son parte del Protocolo de Kyoto (desarrollados o con economías en transición) se han comprometido a reducir las emisiones de GEIs en un 5.2% en comparación a las emisiones base de 1990.

La Unión Europea ha optado por la posibilidad que ofrece el artículo 4 del Protocolo de Kyoto que faculta a un grupo a cumplir conjuntamente la reducción y limitación de las emisiones.

La emisión permitida dentro del Protocolo se denomina “cantidad atribuida”, las Partes del Protocolo que excedan esas cantidades incurrirían en un incumplimiento del Convenio.

1.2. El efecto invernadero, recalentamiento y el cambio climático

En el informe publicado en septiembre de 1999 por el Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA) y la Secretaría sobre Cambio Climático, con la colaboración de la Oficina Federal Suiza del Medio Ambiente, Bosques y Paisajes, al explicar el fenómeno del cambio climático sostiene que la Tierra a largo plazo debe liberar al espacio la misma cantidad de energía que absorbe el sol. La energía solar llega en forma de radiación de onda corta, parte de la cual es reflejada

por la superficie terrestre y la atmósfera. Sin embargo, la mayor parte pasa directamente a través de la atmósfera para calentar la superficie terrestre. Desprendiéndose la Tierra de dicha energía enviándola nuevamente al espacio en forma de radiación infrarroja, de onda larga.

El vapor de agua, el dióxido de carbono y los otros gases de “efecto invernadero” que existen de forma natural en la atmósfera absorben gran parte de la radiación infrarroja ascendente que emite la Tierra, impidiendo que la energía pase directamente de la superficie terrestre al espacio. A su vez, procesos de acción recíproca, como la radiación, las corrientes de aire, la evaporación, la formación de nubes, las lluvias, transportan dicha energía a altas esferas de la atmósfera y de allí se libera al espacio, este proceso al ser más lento e indirecto permite que la energía no sea liberada tan rápidamente y no convierte a nuestro planeta en un lugar frío y desolado como Marte.

Al aumentar la capacidad de la atmósfera para absorber la radiación infrarroja, nuestras emisiones de gases de efecto invernadero alteran la forma en que el clima mantiene el equilibrio entre la energía incidente y la irradiada.

Los componentes del sistema climático (la atmósfera, los océanos, las biósferas terrestre y marina, la criósfera -hielo marino, cubierta de nieve estacional, glaciares de montaña y capas de hielo a escala continental-, y la superficie terrestre), inciden en el clima regional y mundial de diversas maneras absorbiendo y transmitiendo la energía solar y la emisión de energía infrarroja que retorna al espacio; alterando las propiedades de la superficie y la cantidad y naturaleza de la nubosidad, distribuyendo el calor horizontal y verticalmente, desde una región hacia otra mediante los movimientos atmosféricos y las corrientes oceánicas. Estos componentes del sistema climático se encuentran, por lo común, muy cerca del equilibrio exacto cuando se integran a lo largo de períodos de uno a varios decenios, generándose flujos de manera natural. En el equilibrio, los flujos entrantes y salientes de cada uno de los componentes del sistema climático son iguales. Pueden existir algunos desequilibrios que son producidos de manera natural, como son los años Niño,

Niña o años neutros. Asimismo, la humanidad está afectando el sistema climático con actividades que afectan el equilibrio natural, alterando la composición de la atmósfera.

Los gases de efecto invernadero (GEI) que se generan de manera natural –no por actividades antrópicas–, permiten que la Tierra sea más cálida que si toda la radiación infrarroja se eliminara al espacio exterior, permitiendo de esta forma la vida de plantas, animales y seres humanos en su estado actual.

Entre las consecuencias posibles podrían producirse un aumento de la temperatura media de la superficie de la Tierra y cambios en las pautas meteorológicas a escala mundial.¹¹

Muy sutilmente el hombre está generando un cambio en el equilibrio de los gases que componen la atmósfera, principalmente con aquellos gases de “efecto invernadero”¹², como el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄) y el óxido nitroso (N₂O)¹³. Estos gases presentes en la atmósfera representan menos de una décima parte de la atmósfera total, pero son vitales porque actúan como una manta natural alrededor de la Tierra, sin los cuales la superficie de nuestro planeta sería en la actualidad 30° C más frío.

El problema radica en que las actividades del hombre están espesando esa manta, con la quema de carbón, petróleo y gas natural se libera gran cantidad de dióxido de carbono a la atmósfera; con la destrucción de los bosques se libera a la atmósfera el carbono que almacenan. Así también, la cría de ganado y el cultivo de arroz también emiten metano, óxido nitroso y otros gases de efecto invernadero.

El informe menciona algunos problemas que podrían suscitarse como producto de las actividades del hombre como por ejemplo podría cambiar el régimen de los vientos y lluvias que podrían aumentar considerablemente pero también se evaporarían más rápido ocasionando grandes sequías, el desabastecimiento de agua potable, podría subir el nivel de los mares afectando las zonas costeras.

2. Panorama en la República Argentina

Con la distribución de facultades que realiza la Constitución Nacional, basada en la autonomía plena de las provincias y reservando a éstas la facultad de establecer el reparto de competencias y el grado de autonomía municipal, es que la Carta Magna distribuye el poder entre la Nación y las provincias de diferente manera:

- a) Delegadas al gobierno federal, artículos 75, 99 y 100 de la Constitución Nacional.
- b) Conservadas por las provincias, artículos 5 y 122 de la Constitución Nacional.
- c) Concurrentes, atribuidas a ambos gobiernos, artículos 75, inciso 18 y 125 de la Constitución Nacional.

Cabe diferenciar aquellas competencias que son originarias del gobierno federal por estar involucradas más de una jurisdicción provincial. Es claro vislumbrar esta cuestión en materia ambiental cuando la afectación de los recursos naturales –aire, agua y suelo- trasciende las fronteras de una provincia, la competencia se vuelve federal.

La clasificación precedente refiere a las competencias de permisión contempladas en la Carta Magna, el mismo análisis puede hacerse respecto a las prohibiciones establecidas en la ley fundamental, ellas son:

- a) concernientes al gobierno federal, artículo 32 de la Constitución Nacional.
- b) Relativas a las provincias, artículos 126 y 127 de la Constitución Nacional y todas las demás atribuciones delegadas en la Nación.
- c) Atinentes a ambos gobiernos, artículos 28 y 29 de la Constitución Nacional.¹⁴

A esta clasificación de competencias, luego de la reforma constitucional de 1994, se les agrega un nuevo reparto, que es en materia ambiental, la que se incorpora en la Primera Parte, Capítulo Segundo, *Nuevos derechos y garantías*, al artículo 41 el que expresa: *“Todos los habitantes gozan del derecho a 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.

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.

Corresponde a la Nación dictar las normas de presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual y potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

Con este artículo, se constituciona

liza la cuestión ambiental en nuestro país. Anteriormente a la reforma las competencias ambientales era materia no delegada por los gobiernos provinciales a la Nación.

Esta distribución de competencias, a la que concurren tanto la Nación como las provincias, no es entendida en el sentido tradicional del reparto de competencias concurrencial, sino que se ha comenzado a hablar de competencias complementarias o del *principio de complementariedad*.

En su trabajo sobre *“El Federalismo Ambiental*.

2.1. El reparto de competencias en materia ambiental en la Constitución Nacional argentina. El principio pensar global y actuar local”

, José Esain, transcribe –y me permito hacerlo aquí también- los aportes que calificada doctrina ha sostenido en torno a este nuevo artículo 41: *“El esquema nuevo de concurrencia significa una separación categórica en dos áreas: lo mínimo y lo máximo. En lo primero, la competencia es federal; en el otro provincial. Podrá en lo mínimo dársele a la legislación la forma codificada, o la de una ley marco; y en lo máximo podrán las provincias ampliar y desarrollar para sus respectivas jurisdicciones aquél mínimo legislado por el Congreso”*¹⁵

Para Humberto Quiroga Lavié, *“El nuevo artículo 41 tercer párrafo, regula el federalismo ambiental. De esta manera la Constitución adhiere a la posibilidad de que se lleve adelante un federalismo de concertación”*.¹⁶

Daniel Sabsay opina que: *“La reforma ha introducido una nueva delegación de las provincias a favor de la Nación. No resulta tarea fácil la delimitación del “quantum”. La delegación implica que la Nación podrá dictar los presupuestos mínimos los que necesariamente se aplicarán sobre los recursos naturales que hoy son de dominio de las provincias. La delegación se hace en tanto ella no importe un avasallamiento de esa facultad que las provincias han retenido sobre esos bienes de dominio público pero provinciales”*.¹⁷

Por último, citando a María Angélica Gelli, la misma sostiene: *“Como se advierte en punto al medio ambiente, el deslinde de competencias clásico del sistema federal que establece una delimitación de atribuciones otorgadas al gobierno central –a partir del principio de que lo no delegado queda reservado a las provincias–, se ha modificado a favor del principio de complementación, de armonización de políticas conservacionistas entre las autoridades federales y las locales pero atribuyendo la legislación de base a la autoridad federal”*.¹⁸

Con esta nueva idea de *presupuesto mínimos* en materia ambiental, el Estado Nacional ha dictado varias leyes en la materia: La Ley General del Ambiente¹⁹, de Residuos Industriales²⁰, de PCB's²¹, de aguas²², de acceso a la información pública ambiental²³, de residuos domiciliarios²⁴, todas ellas establecen un régimen uniforme para toda la República a las que las provincias no pueden ignorar.

Los estados locales pueden dictar normas que versen sobre la misma materia que las nacionales, pero siempre respetando la base de legalidad impuesta por las normas nacionales. Es decir, que las provincias legislarán de manera complementaria, pudiendo establecer mayores exigencias, pero nunca podrán ser más flexibles.

Si bien este no es un trabajo sobre derecho constitucional, es necesario resumir y simplificar una explicación sobre la estructura normativa de nuestra Carta Magna.

Es uniforme la doctrina en reconocer que la Constitución Nacional sostiene un núcleo duro de derechos consagrados en su primer parte, que no han sufrido mella en la reforma de 1994, pero que ha incorporado nuevas medidas.

La CN está dividida en DOS PARTES y una serie de Disposiciones complementarias. La Primera Parte consta de dos capítulos: El Capítulo Primero (artículos 1° al 35) titulado: Declaraciones, Derechos y Garantías; y el Capítulo Segundo (artículos 36 al 43) denominado: Nuevos Derechos y Garantías. La Segunda Parte se dedica a la organización administrativa y distribución de competencias y por último las Disposiciones Transitorias se ocupan de organizar el traspaso de la vigencia entre ambas Constituciones²⁵, la posición sobre la cuestión Malvinas, y algunas normas tributarias y de la competencia territorial de la Ciudad de Buenos Aires.

El artículo 41, entonces, es parte del que llamamos Núcleo duro o bloque de garantías constitucionales, y es esta una información necesaria para internarnos en el debate de la forma o modalidad utilizada para incorporar el Protocolo de Kyoto al derecho nacional argentino.

El derecho de los tratados vigente desde la Convención de Viena es receptado sin trabas en nuestro país. Como decíamos en 1994 se conformó la Convención Constituyente, y se estableció a través del artículo 75 – que rige las atribuciones del Congreso de la Nación- en su inciso 22²⁶ el método de aprobación o rechazo de los tratados internacionales.

Actualmente, como ya lo mencionáramos al inicio de este trabajo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) y el Protocolo de Kyoto están incorporados en el derecho interno por medio de las Leyes 24.295²⁷ y 25438²⁸, respectivamente.

Ahora bien, cuando incluimos la explicación de la ubicación en el núcleo de derechos de los presupuestos mínimos que desarrollamos antes estábamos instalando un nuevo debate o ámbito de reflexión en el sistema jerárquico de las normas en la Argentina: ¿ El derecho a un ambiente sano para esta y las futuras generaciones no es un derecho humano? La cláusula constitucional reseñada en la nota 26, no solo indica el procedimiento de sanción de una norma que incorpore un tratado internacional al derecho vigente en el país, sino que además clasifica, ordena , fija un orden de valor y jerarquía entre las normas del derecho interno.

A resultas de ello la Constitución Nacional rige en la cúspide del sistema, incluyendo los tratados expresamente mencionados en aquél inciso del artículo 75 y los que aplicando ese método decida el legislador²⁹, por encima de las leyes nacionales.

Si el primer derecho humano y elemental es el Derecho a la Vida, y la tutela de los institutos incluidos en la norma en estudio está dirigida inequívocamente a esa protección: ¿No será indispensable reconocer que el efecto invernadero costará más vidas que las Guerras Mundiales? Obviamente que las causas y efectos que quiere controlar y disminuir, respectivamente, el Tratado no pueden ser decididas sin la anuencia universal, pero como el reconocimiento internacional a la actual clasificación de Derechos Humanos en la Argentina obtuvo jerarquía supralegal no está demás reflexionar sobre el futuro de la legislación ambiental nacional, teniendo especialmente en cuenta la decisión del constituyente de crear un sistema nuevo de atribuciones y competencias como el que explicáramos más arriba.

3. El Protocolo de Kyoto en la Argentina

A fin de cumplir con los compromisos asumidos a través del Protocolo de Kyoto se han incorporado tres mecanismos flexibles o de mercado: i.- el comercio de emisiones; ii.- la implementación conjunta y iii.- el mecanismo para un desarrollo limpio. Los dos últimos son los mecanismos llamados "basados en proyectos", debido a que la reducción de las emisiones se basan en proyectos adicionales ambientalmente, con el fin de reducir las emisiones de GEIs antropogénicas.

I.- El comercio de emisiones está establecido en el artículo 17 del PK y permite a una de las partes excederse en la emisión de GEIs asignada, comprando lo que otra Parte redujo por debajo de su asignación. Este artículo permite a los países desarrollados establecidos en el Anexo I comprar los créditos de otra Parte del Anexo I y así cumplir con los compromisos asumidos en el Protocolo de Kyoto. De esta manera las Partes a las que les resulta más difícil cumplir con el PK o más oneroso

reducir sus emisiones se les permite comprar los créditos de las Partes con excedentes.

II.- La Implementación Conjunta esta estipulada en el artículo 6 y permite a una de las Partes del Anexo I del PK exceder las emisiones de GEIs asignadas a través de desarrollo de proyectos que permitan reducir las emisiones de GEIs o secuestro de carbono en otro país Parte del Anexo I del PK y obtener Unidades de Reducción de Emisiones (ERUs)³⁰. De esta forma el país inversor se beneficia con la obtención de ERUs a un costo menor que el que necesitaría para las reducciones en su país y de esa forma cumplir con el Protocolo de Kyoto.

III.- El Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL), aprobado por la Séptima Conferencia de las Partes en Marrakech³¹ en noviembre de 2001, se estableció en el artículo 12 del PK y su objetivo es ayudar a las Partes no incluidas en el Anexo I a lograr un desarrollo sostenible y contribuir con el objetivo último de la Convención, como así también posibilitar que las Partes incluidas en el Anexo I puedan cumplir sus compromisos asumidos en el PK.

Este es el único mecanismo que involucra a los países en desarrollo y por consiguiente es en el único que debe intervenir nuestro país, Argentina, permitiendo que los titulares de proyectos reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera y así poder obtener los “créditos de carbono o bonos de carbono” (CERs) que estarán determinados por la cantidad reducida de dióxido de carbono, a su vez pueden vender estas reducciones excedentes a los países desarrollados para que éstos también puedan cumplir con el PK.

De acuerdo al PK y a los Acuerdos de Marrakech, la utilización de los mecanismos debe ser complementaria a las medidas de acción internas de cada país.

Argentina, por su situación geográfica y sus características socioeconómicas, es un país muy vulnerable a la variabilidad climática. Se ha observado que entre los años 1956 y 1991, al este de los Andes, el incremento de las precipitaciones medias anuales fue de más del 10% en territorio argentino y en algunas zonas mayor al 40%. Como consecuencia de este cambio en las precipitaciones que se ha dado en todo el país, la

producción agrícola se ha extendido hacia el oeste que antes era la zona semiárida del país. Si bien puede leerse como una variabilidad positiva para la producción, ésta se realizó a expensas de cambios en los ecosistemas y en la biodiversidad.

También producto de las precipitaciones, regiones como la de las provincias de San Fe, Buenos Aires y Corrientes han sufrido frecuentes inundaciones. Asimismo, en los tres ríos de la cuenca del Plata que se inundan como consecuencia de inundaciones imprevistas en Brasil y Paraguay.

Las emisiones de CO₂ que contribuyen a nivel mundial a un calentamiento del 60%, en Argentina es un tanto superior, por lo que la quema de combustibles fósiles es una de las actividades que en nuestro país debe tener un mayor control. No así, el sector de energía eléctrica que es lo bastante moderno, con importante participación hídrica y nuclear. En segundo lugar se ubican las emisiones de metano producto de las actividades agrícolas que constituyen en 90% del metano emitido en el país. En tercer lugar se sitúan las emisiones de óxido nitroso.

En el marco de las políticas implementadas por nuestro país para la reducción y estabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero y con el fin de cumplir con los objetivos establecidos en la UNFCCC y el PK se ha celebrado un Convenio de Cooperación "Proyecto: consolidación de los fundamentos para los Proyectos MDL", entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) y la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) con el objeto de fortalecer la capacidad de desarrollo de proyectos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL), para todos los actores de la sociedad, públicos o privados potenciales proponentes de proyectos. En este sentido se ha elaborado un Manual para el desarrollo de Proyectos en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio a fin de facilitar las herramientas a los desarrolladores de proyectos, constituyendo una guía básica de consulta.

Mediante la Resolución N° 825/2004 dictada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación se establecieron las normas de procedimiento para la evaluación nacional de Proyectos de

Producción más Limpia, determinándose en su evaluación –entre otras cosas- que el Plan se ajuste a los requisitos estipulados en el artículo 12 del PK y en las Decisiones 17/CP7; 19/CP9 y conexas.

Algunos de los proyectos³² presentados por los actores en nuestra sociedad y que ya han sido aprobados a nivel nacional e internacional son:

- a.- Para la captura y quema de gases en el relleno sanitario de Villa Domínico, en la provincia de Buenos Aires. Uno de los más grandes del país. Proyecta la reducción de emisiones totales a 6.376.598 Ton. en 9 años.
- b.- Para la recuperación del gas del relleno sanitario de la ciudad de Olavaria, provincia de Buenos Aires, capturando y destruyendo el metano. Proyecta una reducción de emisiones totales a 392.452 Ton. CO₂ en 21 años.
- c.- Para la reducción de emisiones de gases efecto invernadero en la planta de Aluar Aluminio Argentino SAIC, a través de la instalación de un nuevo algoritmo en el Sistema de Control Automático en 400 cubas de electrólisis. Proyecta una reducción de emisiones totales a 939.398 Ton CO₂eq en 10 años.
- d.- Instalación de una Parque de energía eólica Antonio Morán en la Región Patagónica de la Argentina, prevé la generación y posterior distribución de la electricidad producida por la planta, sustituyendo la adquisición de energía que se realiza principalmente mediante centrales térmicas e hidroeléctricas. Calcula la reducción de emisiones totales a 185.483 Ton CO₂ eq en 7 años.
- e.- Aprovechamiento del biogás del centro de disposición final Puente Gallego, en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, capturando y quemando el biogás y de esta forma combustionando el metano contenido en el biogás. Proyecta la reducción de emisiones totales en 638.854 Ton CO₂ eq en 10 años.
- f.- Sustitución parcial de combustibles fósiles por biomasa en el proceso de fabricación del cemento, reduciendo de esta forma la emisión de CO₂ en los hornos de procesamiento de clinker de Cementos Avellaneda S.A., mediante la utilización de biomasa renovable como combustible alternativo, éste consiste en la cáscara de maní que proviene de la actividad agrícola regional que la desecha. Proyecta una

reducción de emisiones totales a 76.087 Ton CO₂ en 10 años.

- g.- Captura, almacenamiento y descomposición de hidrofluorocarbono 23 (HFC23) de Frío Industrias Argentinas S.A., mediante la instalación de un sistema en la planta de producción de CFCs y HCF22 de FIASA para el posterior tratamiento de los gases de combustión antes de disponer en forma segura de todas las emisiones. Proyecta una reducción de emisiones totales en 30.118.116 Ton CO₂ en 21 años.

Se ha creado mediante Resolución N° 1070/05 de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación el Fondo Argentino del Carbono, su principal misión es facilitar en financiamiento de emprendimientos destinados a la expansión de la capacidad productiva industrial, optimizando la utilización de energías renovables, reemplazando las convencionales, en pos de un desarrollo sostenible.

La comunidad científica internacional encuentra dificultades al momento de determinar con exactitud las consecuencias de la gran concentración de GEI en la atmósfera producto de las actividades antropogénicas, pero no duda que el planeta sufre y sufrirá graves consecuencias si no se hecha manos a la obra .

Es importantísimo haber adoptado en la órbita internacional el “principio precautorio” que nos permite tomar medidas de manera anticipada al daño, evitando de esta forma que las consecuencias sean irreversibles.

En países en vías de desarrollo como Argentina, las derivaciones del cambio climático se pueden hacer sentir mucho más que en los países desarrollados a raíz de la incapacidad de los actores sociales para hacerle frente a los efectos del cambio climático. Esto sumado a que Argentina es un país eminentemente agrícola ganadero, es decir que su economía se basa en la producción primaria altamente sensible al clima.

Las estadísticas demuestran que nuestro país contribuye a las emisiones a nivel mundial de manera ínfima comparado con países desarrollados, pero ello no significa que no deba tomar conciencia y contribuir al mejoramiento del clima mundial del que formamos parte, con el deseo de crecer y fortalecerse económicamente a través de actividades que contemplan la sustentabilidad del ambiente.

4. Notas al final

- 1 Abogada (UNLZ), Especialista en Derecho y Economía del Medio Ambiente por las Universidades del Salvador (Argentina) y Carlos III de Madrid (España), Magíster en Administración, Economía y Derecho de los Servicios Públicos por las Universidades del Salvador (Argentina) y Carlos III de Madrid (España), Profesora de Derecho Administrativo en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ) y la Universidad Kennedy.
- 2 United Nations Framework Convention on Climate Change
- 3 En su artículo 2, la Convención establece que su objetivo último es: El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.
- 4 Conferences of the Parties.
- 5 Es un gas natural liberado como producto de la combustión de combustibles fósiles, algunos procesos industriales y cambios en el manejo del uso del suelo.
- 6 Es un gas emitido en la minería de carbón, rellenos sanitarios, ganadería, agricultura, y extracción de gas y petróleo.
- 7 Gas emitido durante la elaboración de fertilizantes y combustión de combustibles fósiles donde el sector transporte es usualmente el contribuyente más significativo.
- 8 Es emitido en algunos procesos industriales y es utilizado frecuentemente en refrigeración y equipos de aire acondicionado.
- 9 Fueron desarrollados e introducidos como una alternativa para los gases CFCs y HCFCs que dañaban la capa de ozono. Se emiten en distintos procesos industriales.
- 10 Es emitido en pocos procesos industriales pero de los gases de efecto invernadero es el más nocivo. Se emite durante la producción de magnesio y se aplica en algunos equipos eléctricos.

- 11 Si el ritmo de crecimiento de las emisiones continúa sin ningún tipo de limitación, se estima que para el año 2025 la temperatura media del planeta se incrementaría en 1°C y para fines del próximo siglo en 3°C.
- 12 Cabe advertir que una cosa es el efecto invernadero y otra el recalentamiento, aquél es, el comportamiento de la masa de gases que rodea al planeta y le asegura una temperatura estable y lo protege de los rayos ultravioletas, el proceso de recalentamiento está referido a los factores que perturban el mecanismo del invernadero, desembocando en el aumento de temperatura. HUTCHINSON, Tomás, en: "Daño Ambiental", de autores varios, ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fé, 1999, pág. 195, citando a FARINELLA, Fabio.
- 13 De los gases de efecto invernadero, el CO₂ es el responsable del 60% del efecto invernadero inducido, el CH₄ del 20% (tiene un poder de calentamiento 30 a 60 veces mayor que el CO₂, aunque tiene un tiempo de vida media corto en comparación con los otros gases) y N₂O, CFC, HFC, PFC, HCFC, SF₆ del 20%. Desde 1850 a la fecha el incremento del CO₂ ha sido de un 30%, mientras que el del N₂O de un 15%.
- 14 CASSAGNE, Juan Carlos, *op. Cit., t. II,* pág. 305.
- 15 BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*, Tomo VI, ed. Ediar, Bs. As., 1995, págs. 302/303.
- 16 QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *La Protección del ambiente en la reforma de la Constitución Nacional*, LL, 18.3.96, p. 2 y *El Estado ecológico de derecho en la Constitución Nacional*, LL 16.4.96, p. 3.
- 17 SABSAY, Daniel, *El nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias Nación – Provincias*, La ley, Doctrina Judicial, 1997-2.
- 18 GELLI, María Angélica, nota al fallo Schroeder c/ Estado Nacional, *La competencia de las provincias en materia ambiental*", LL, 1197 – E – 808.
- 19 Ley Nº 25.675. Boletín Oficial 21/11/2002.
- 20 Ley Nº 25.612. Boletín Oficial 20/07/2002.
- 21 Ley Nº 25.670. Boletín Oficial 19/11/2002.
- 22 Ley Nº 25.688. Boletín Oficial 03/01/2003.
- 23 Ley Nº 25.831. Boletín Oficial 07/01/2004.
- 24 Ley Nº 25.916. Boletín Oficial 07/09/2004.
- 25 Que es la misma vigente desde 1853 con las reformas de 1860, 1957 y 1994.
- 26 Inciso 22: Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención Sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

27 Ley 24.295: "ARTICULO 1 - Apruébase la CONVENCION MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMATICO, adoptada en Nueva York (Estados Unidos de América) el 9 de mayo de 1992 y abierta a la firma en Río de Janeiro (República Federativa del Brasil) el 4 de junio de 1992, que consta de veintiséis (26) artículos y dos (2) Anexos, cuya fotocopia autenticada forma parte de la presente ley.

ARTICULO 2 - Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FIRMANTES:

PIERRI-BRITOS-Pereyra Arandía de Pérez Pardo-Piuzzi

ANEXO A...." Sancionada el 07/12/1993. Publicada en el Boletín Oficial el 11/01/1994.

28 Ley 25.438: El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley: "ARTÍCULO 1: Apruébase el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, adoptado en Kyoto, Japón, el 11 de diciembre de 1997, que consta de veintiocho (28) artículos y dos (2) anexos, cuya fotocopia autenticada forma parte de la presente ley.

ARTÍCULO 2: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. DADA EN LA

SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS VEINTE DÍAS DEL MES DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL UNO.

RAFAEL PASACUAL - MARIO LOSADA - Roberto C. Marafioti - Juan C. Oyarzún.

ANEXOS..." Sancionada el 20/06/2001. Publicada en el Boletín Oficial el 19/06/2001.

29 Que con la fuerza de la mayoría especial de 2/3 a los efectos de estas normas tiene las atribuciones de un legislador-constituyente.

30 Emission Reduction Units

31 Durante el Séptimo Período de Sesiones de la Conferencia de las Partes (COP7), se aprobaron las modalidades y procedimientos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio, conocidos como los "Acuerdos de Marrakech", que fueron aprobados por la Decisión/CP10, en el Primer Período de Sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo. Asimismo, se estableció la Junta Ejecutiva (JE) para una pronta ejecución de los Mecanismos de Producción más Limpia, es el órgano máximo del MDL y está integrada por diez miembros titulares y diez miembros suplentes que representan las distintas divisiones regionales y a las Partes del Anexo I y las que no forman parte de dicho Anexo.

32 Para mayor abundamiento ver: www.ambiente.gov.ar