



Facultad  
de Ciencia Política  
y Relaciones Internacionales

**Universidad Nacional de Rosario**

**Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**

**Licenciatura en Relaciones internacionales**

**Tesina de grado**

*La receptación normativa e implementación de los principios gestados en las Conferencias de Naciones Unidas de Estocolmo 1972 y Río 1992 en la Argentina (1972-2023): los casos de la biodiversidad y el clima.*

Alumna: Lina Bertorini

Directora: Ornela Fabani

Co-director: Joel Hernán González

Lugar y Fecha: Rosario, 10 de noviembre de 2024

Email: [lina.bertorini@gmail.com](mailto:lina.bertorini@gmail.com)

**Resumen:**

El objetivo de este trabajo consiste en analizar la receptación normativa e implementación de los principios gestados en las Conferencias de Naciones Unidas de Estocolmo 1972 y Río 1992 en la Argentina en el período que va de 1972 a 2023, en lo relativo a la preservación de la biodiversidad y el cambio climático. Para ello, se analiza la evolución del Derecho Ambiental Internacional, sus principios rectores, cómo estos se receptaron en la normativa argentina a través de la reforma constitucional y las Leyes de Presupuestos Mínimos Ambientales y si esta receptación logró traducirse en la implementación de políticas públicas acordes a través de Planes y/o Estrategias Nacionales. Para ello recurrimos al análisis de fuentes primarias, tales como acuerdos, declaraciones y convenios internacionales, leyes nacionales, jurisprudencia y resoluciones de las distintas carteras del Poder Ejecutivo Nacional, y a fuentes secundarias, principalmente libros, artículos académicos y publicaciones jurídicas.

**Palabras clave:** Principios del Derecho Ambiental Internacional - Derecho Ambiental Argentino - cambio climático - biodiversidad - Presupuestos mínimos - políticas públicas

## Índice de contenido

<b>Glosario</b>	<b>4</b>
<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo 1 - Evolución y principios del DAI</b>	<b>13</b>
1.1. Primera etapa: los primeros pasos del DAI	15
1.2. Segunda etapa: el despertar de la conciencia ambiental (1945-1972)	18
1.3. Tercera etapa: De Estocolmo a Río (1972 a 1992)	21
1.4. De Río (1992) a la actualidad...	25
1.4.1. La Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)	28
<b>Capítulo 2 – La receptación en la normativa argentina de los principios del DAI</b>	<b>33</b>
2.1. Los principios ambientales en la reforma constitucional de 1994	34
2.2. Leyes de presupuestos mínimos	36
2.2.1 Ley General de Ambiente N° 25.675 (28/11/2002)	36
2.2.2. Ley de Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios N° 25.612 (25/07/2002)	40
2.2.3. Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de Bosques Nativos N°26.331 (26/12/2007)	43
2.2.4. Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial N° 26.639 (28/10/2010)	46
2.2.5. Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global N° 27.520 (18/12/2019)	49
2.2.6. Ley para la implementación de la Educación Ambiental Integral en la República Argentina N°27.621 (03/06/2021)	53
2.3. Otras leyes que acogen principios del DAI.	55
<b>Capítulo 3 - La Implementación en Argentina de los Principios Ambientales en Biodiversidad y Clima</b>	<b>59</b>
3.1. Políticas ambientales nacionales en materia de Biodiversidad	59
3.2. Políticas en materia de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático	66
<b>Conclusiones</b>	<b>73</b>
<b>Referencias</b>	<b>76</b>
Publicaciones académicas, libros, artículos	76
Acuerdos, Convenios, Declaraciones, Decretos, Jurisprudencia, Leyes y Resoluciones	80

## Glosario

**CMNUCC:** Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

**CBD:** Convenio sobre Diversidad Biológica

**CIJ:** Corte Internacional de Justicia

**C.N.:** Constitución Nacional

**COFEMA:** Consejo Federal de Medio Ambiente

**CSJN:** Corte Suprema de Justicia de la Nación

**DAA:** Derecho Ambiental Argentino

**DAI:** Derecho Ambiental Internacional.

**LGA:** Ley General de Ambiente N° 25675.

**NU:** Organización de las Naciones Unidas.

**PeD:** Países en Desarrollo

**PD:** Países Desarrollados.

**PNAyMCC:** Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático

**PNUMA:** Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente

## Introducción

La cuestión medioambiental se ha instalado en la agenda internacional como uno de los principales problemas globales. El cambio climático, la preservación de la biodiversidad y la contaminación, entre otros temas ambientales, son cuestiones que se discuten en los principales foros mundiales<sup>1</sup> y en los medios masivos de comunicación con bastante frecuencia. Sin embargo, aunque ha tomado mayor relevancia en los últimos cincuenta años, como veremos en este trabajo, la preocupación por la preservación del medio ambiente tuvo sus orígenes mucho antes.

Un hito en la construcción global de lo que hoy conocemos como ‘cuestión ambiental’ fue la realización de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano llevada a cabo en Estocolmo en 1972. Los principios emanados de esta Conferencia dieron origen a lo que se conoce hoy como el Derecho Ambiental Internacional (en adelante DAI) y sentaron una base sobre la cual los Estados miembro de las Naciones Unidas han continuado negociando, intentando mejorar los objetivos y metas propuestos en aquel entonces.

Como señala Urquidi (2003), en los años ‘60 la comunidad científica comenzó a alertar a los Estados y a la sociedad sobre la gravedad del deterioro ambiental. Es así que en Estocolmo se inician una serie de discusiones multilaterales sobre la importancia de proteger el medio ambiente. Estas negociaciones culminan en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, en la cual se instaló el nuevo concepto de desarrollo sostenible y comenzó la vinculación del DAI con otros aspectos, como el comercio, la economía, la seguridad, entre otros (Weiss, 2011).

Entre esas dos Conferencias, que tomamos como hitos en cuanto a los principios que la comunidad internacional logró consensuar en materia ambiental, y especialmente con posterioridad a ellas, se han llevado a cabo numerosas reuniones en el marco de la Organización de Naciones Unidas (en adelante NU), y se han suscrito varios Convenios, Acuerdos y Protocolos sobre cuestiones ambientales.

En 1971 se firmó la Convención de Ramsar sobre los Humedales de Importancia Internacional, efectiva desde 1975, que promovió la conservación y uso racional de estos ecosistemas (modificado según el Protocolo de París de 1982 y las enmiendas de 1987). En 1985 se suscribió la Convención de

---

<sup>1</sup> Ver el artículo publicado por el Programa de NU para el Ambiente “Action on the triple planetary crisis” <https://www.unep.org/news-and-stories/speech/action-triple-planetary-crisis>

Viena para la Protección de la Capa de Ozono, y, dos años más tarde, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, ajustado y enmendado el 29 de junio de 1990.

En el marco de la Cumbre de la Tierra llevada a cabo en 1992 en Río de Janeiro, se arribó a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), adoptada finalmente en Nueva York ese mismo año. En 1997 se le otorgó fuerza vinculante a través del Protocolo de Kioto, que impulsó a los gobiernos a establecer leyes y políticas para cumplir sus compromisos. En 2015, con el Acuerdo de París se avanzó en la determinación de objetivos más ambiciosos para la adaptación y mitigación del cambio climático, y su financiamiento.

Otro resultado de la Cumbre de Río fue la adopción del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) que estableció que los Estados parte debían elaborar Estrategias Nacionales para la preservación de la biodiversidad. Sus objetivos fueron actualizados y ampliados en 2010 a través de las llamadas Metas de Aichi para el cumplimiento del “Plan Estratégico para la Diversidad biológica 2011-2020” y posteriormente mediante el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal.

En 1994, se suscribió la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y Sequía. Unos años más tarde, se avanzó con la suscripción del Convenio sobre acceso a la información y participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en temas medioambientales (en Aarhus, Dinamarca, 1998), vinculante para los países europeos y de Asia Central.

Por su parte, en el ámbito de Latinoamérica y el Caribe, y en esa misma dirección, se logró dar un salto de gran relevancia con el Acuerdo de Escazú de 2018. Este acuerdo incorporó cuestiones importantes sobre protección a los activistas ambientales y ratificó el compromiso con el acceso a la información y la participación pública, y el acceso a la justicia en temas ambientales.

En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>2</sup>, con la adopción del Protocolo de San Salvador en 1988 sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales -y Ambientales- (los llamados DESCAs), las partes de la Convención se comprometieron a proteger el derecho a un ambiente sano (art. 11). Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a pedido del Estado de Colombia, asentó su opinión en el tema, destacando la relación de interdependencia e indivisibilidad

---

<sup>2</sup> Nos referimos al sistema originado a partir de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, con sus órganos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

de los derechos humanos (DDHH) en general, el ambiente y el desarrollo sostenible, ya que el pleno goce de los DDHH depende de un medio adecuado (OC-23/2017).

A nivel doméstico, a raíz de todos estos avances en el plano internacional, sumado al nuevo contexto de posguerra fría, globalización y nuevos alineamientos estratégicos (Bueno, 2017), se logró en 1994 un acuerdo entre los principales partidos políticos para reformar la Constitución Nacional (C.N.). Es así que se incorporó a la C.N., en el art. 41 el concepto de desarrollo sostenible que fuera el centro de los debates en la Conferencia de Río de Janeiro, junto con algunos principios ambientales que constituyen un reflejo de los acuerdos internacionales mencionados.

Asimismo, se prevé ahora el recurso de amparo ambiental, en el art. 43 C.N., herramienta a disposición de todos los habitantes de la Nación para hacer valer sus derechos ambientales, tanto individuales como colectivos.

Por su parte, el nuevo art. 124 confirió a las provincias el dominio originario de los recursos naturales que existan en su territorio, si bien el antes referido art. 41 asigna a la Nación el dictado de las normas de presupuestos mínimos de protección, pudiendo las provincias complementarlas. Es por ello que se habla de *competencias concurrentes* en este aspecto (Bidart Campos, 2001).

Estos artículos incorporados a la Constitución reformada (41, 43 y 124) integran el ‘trípode constitucional-ambiental’, sentando así las bases de un nuevo Derecho Ambiental Argentino (Cafferatta, 2013), que intenta reflejar el espíritu de las Declaraciones Internacionales sobre Medio Ambiente.

En cumplimiento de la nueva manda constitucional<sup>3</sup>, el Congreso Nacional comenzó a sancionar a partir del año 2002 numerosas leyes ambientales, las llamadas Leyes de presupuestos mínimos: la Ley General de Ambiente (Ley de Política Ambiental N° 25.675), la Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (N° 25831/2003), la Ley de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (N° 26331/2007), la Ley de Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (26639/2010), la Ley de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático (N° 27520/2020) y la Ley de Implementación de la Educación Ambiental en la República Argentina (N° 27621/2021)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> El tercer párrafo del citado art. 41 CN expresamente establece que “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.”

<sup>4</sup> Además, son leyes de presupuestos mínimos la Ley de Gestión Integral de los Residuos Industriales y de Actividades de Servicio (N° 25.612/2002), la de Gestión y Eliminación de los PCBS (N° 25670/2002), la del Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (N° 25688/2002), la de Gestión de Residuos Domiciliarios (N° 25916/2004), la de Protección Ambiental para Control

A nivel político, hubieron algunos intentos de desarrollar una política ambiental federal desde 1990, año en que se crea el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), bajo la forma de Tratado Interprovincial (el Acta Constitutiva del COFEMA), “conformando así el ámbito por excelencia, de reunión y concertación de políticas ambientales que integran todos los poderes ejecutivos de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Gobierno Nacional en un pie de igualdad” (Defensor del Pueblo de la Nación, Resolución N° 39/07).

Sin embargo, algunos estudios señalan las dificultades que se han evidenciado a la hora de implementar estas normas, sea por la resistencia de las provincias y de los actores locales (v. Langbehn, et. Al., 2020), bien por la falta de un *federalismo de concertación* (Nonna, 2017) que acerque las posiciones e intereses en pos de una política ambiental que sea producto de una negociación con todos los actores implicados.

Es por eso que entendemos relevante conocer y profundizar respecto a cómo se han receptado las principales declaraciones internacionales de principios, particularmente en materia de clima y biodiversidad en la legislación interna argentina y si se han llevado a cabo políticas públicas y/o planes nacionales para su efectiva puesta en práctica, o bien si estos hitos han quedado en una mera declaración de principios a nivel internacional, sin un impacto concreto en el plano local.

Todo ello con la esperanza de que el presente trabajo contribuya a posteriores propuestas en la materia, sobre la base de un análisis concreto en relación a la repercusión que han tenido los avances a nivel internacional en lo relativo a cambio climático y diversidad biológica en el ámbito interno.

En consonancia con lo expuesto, el problema que guía la presente investigación es indagar ¿cómo se receptaron y se implementaron en Argentina los principios emanados de las conferencias de Estocolmo de 1972 y Río de 1992, en el período comprendido entre 1972 y 2023, particularmente en relación con el cambio climático y la preservación de la diversidad biológica?

El objetivo general del trabajo reside en analizar la receptación y la implementación en Argentina de los principios ambientales emanados de las Conferencias de Naciones Unidas de Estocolmo 1972 y Río 1992 en materia de biodiversidad y clima (1972-2023). Por su parte, los objetivos específicos consisten en describir la evolución del derecho internacional ambiental; identificar sus principios rectores; indagar respecto de la receptación de estos principios, en lo relativo a

---

de las Actividades de Quema (N° 26562/2009), la de Manejo del Fuego (N° 26815/2013) y la de Gestión de Envases vacíos de Fitosanitarios (N° 27279/2016).

biodiversidad y clima, en el marco jurídico nacional y, finalmente, analizar su puesta en práctica en distintas estrategias y/o planes nacionales en materia de biodiversidad y clima.

A modo de hipótesis, sostenemos que, en el plano interno se han receptado los principios emanados de las declaraciones de Estocolmo 1972 y Río 1992, lo cual en el caso argentino supuso el desarrollo de instrumentos normativo, planes y estrategias de política pública ambiental por parte de los distintos gobiernos que se sucedieron en el poder durante el período bajo análisis (1972-2023), en lo relativo con el cambio climático y la preservación de la diversidad biológica.

Respecto al estado del arte, ha habido una proliferación, particularmente en las dos últimas décadas, de literatura sobre cuestiones ambientales (Cafferata, 2016). Uno de los principales ejes de producción literaria ha sido en lo relativo a las fuentes del Derecho Ambiental, especialmente a partir de las Conferencias de Naciones Unidas sobre el tema y sus declaraciones de principios, convenios, protocolos, documentos, recomendaciones, resoluciones de las comisiones especiales, entre otros.

En relación a las Conferencias que guían este trabajo, Sohn (1973), Guruswamy y Hendricks (1997), Kiss y Shelton (2007), Uribe Vargas y Castañeda (2010), Sands (2012), analizan algunos aspectos de las Declaraciones de 1972 y 1992. Por su parte, Fitzmaurice y Malgosia (2002), Urquidí (2003), Viñuales (2015) desarrollan cuestiones relacionadas con la Conferencia de Río de 1992.

Los principales estudios respecto a principios ambientales en el plano internacional fueron llevados a cabo por Weiss (1989, 1992, 2011), Bodansky (2007), Sands (2012), reconocidos expertos en el tema. A nivel regional y local, se destacan los trabajos de Brañes (2000), López Alfonsín y Tambuss (2007), Drnas de Clément (2009), Cafferatta (2013), Vera (2014) y Blois (2019), entre otros.

En cuanto a los juristas que han estudiado el tema, podemos diferenciar a los que se enfocan en el Derecho Internacional (Brañes, 2000, Vals, 2006, Gómez Orea, 2010, entre otros) y los que buscan abarcar el llamado Derecho Ambiental Argentino (Quiroga Lavié, 1996, Botassi, 2004, Morales Lamberti, 2005, López Alfonsín, 2012, Lorenzetti, 2008, Cafferatta, 2016, Roth y ot., 2018).

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, se han abordado las cuestiones ambientales desde el enfoque de los regímenes internacionales, tributario de las teorías del neoinstitucionalismo y del neorrealismo (Young, 1980, 1982, 1986, 1989, 2008, 2019; Meyer et. Al., 1997; Vogler, 2000; Joyner, 1998, 2005; Mitchell, 2004, 2008, entre otros) mientras que otros adhieren

a la idea más moderna de los complejos regimentales (Raustiala, Vitor y Skolnikoff, 1998; Faude y Gehring, 2010; Keohane y Vitor, 2011)<sup>5</sup>.

En esta dirección, en este trabajo adoptaremos el concepto desarrollado por Krasner (1982), quien define a los regímenes internacionales como "*conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las Relaciones Internacionales*".

En el área ambiental, esos principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones se encuentran dispersos y solapados en tal medida que se hace muy difícil poder hablar de *un* régimen ambiental internacional. En su lugar, algunos autores, como señalamos antes, han desarrollado el concepto de "complejo regimental", que alude a un conjunto de regímenes que de alguna manera se superponen y no tienen una jerarquía determinada.

Esta dificultad que señalan los estudiosos del tema, no sólo en el ámbito internacional, sino también doméstico, nos conduce a preguntarnos cómo es posible lograr que esos principios, normas, reglas y procedimientos propios del complejo regimental ambiental, se traduzcan a nivel nacional en leyes y políticas públicas que estén en sintonía con los acuerdos globales para proteger el ambiente.

En este sentido, pensamos al presente trabajo como un puente entre esas dos esferas, la internacional y la interna, buscamos aportar al diálogo entre el mundo de los regímenes ambientales internacionales en cuanto a cambio climático y preservación de la biodiversidad, y la gobernanza ambiental en Argentina, entendida esta como "procesos de toma de decisiones en relación con bienes públicos en los que intervienen el Estado, las empresas y la sociedad civil, que tienen que ver con el establecimiento de marcos regulatorios para la conservación, los límites y las restricciones sobre el uso de los recursos naturales y los ecosistemas" (Madrado y ot. 2018). Asimismo, pretendemos dilucidar si efectivamente los principios de ambos coinciden y si esos principios se ven reflejados en políticas públicas concretas.

Para ello, previamente, debemos continuar definiendo los conceptos que guiarán nuestro análisis. En primer lugar, cabe aclarar que, si bien existen varias ideas en torno a lo que se llama *Medioambiente*, en este trabajo lo tomaremos como sinónimo de *ambiente*, y a éste como un *sistema* integrado del cual forma parte el ser humano. Este sistema está compuesto por elementos naturales o artificiales (de naturaleza física, química o biológica) y socioculturales. Comprende, además, las interacciones entre estos elementos, los cuales están en permanente modificación, tanto por la acción

---

<sup>5</sup> Sobre esta discusión, v. Bueno (2012).

humana como de la propia naturaleza. Este sistema rige y condiciona la existencia y el desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.

Así, el ambiente comprende varios factores: el ser humano, la fauna y la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje, bienes materiales y el patrimonio cultural, y comprende también las interacciones entre dichos factores (Gómez Orea, 2010). Desde esta perspectiva global del ambiente a la cual adherimos, todo derecho sería ambiental (Cafferatta, 2000), puesto que el derecho ambiental es un conjunto de reglas y principios que se ocupan de la protección jurídica “de aquellas condiciones que hacen posible la vida, en todas sus formas” (Brañes, 2000, p. 18).

Sin embargo, a fin de realizar los objetivos de este trabajo, nos concentraremos en los aspectos del ambiente que tienen que ver con dos de los principales problemas globales según las NU: el cambio climático y la extinción acelerada de especies vivas.

Por otra parte, entendemos que la *política ambiental* es justamente la implementación práctica del derecho ambiental, y la pensamos en este trabajo como un conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del ambiente de una sociedad particular.

Las políticas ambientales pueden ser explícitas, cuando establecen como objetivo concreto la protección del medioambiente, o bien implícitas, cuando se toman en otros ámbitos de la política pública o en los sectores productivos, e influyen en la transformación del ambiente, y constan de una primera etapa de formulación y otra de implementación (Gómez Orea, op cit.). Aquí nos ocuparemos solamente de las políticas ambientales *explícitas* en relación al cambio climático y la preservación de la biodiversidad.

En cuanto al recorte temporal, el mismo se extiende durante el período comprendido entre 1972, año en que se realizó la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Humano), y 2023, por ser el año en que se dio un giro radical en la política ambiental argentina con la victoria de Javier Milei del partido “La Libertad Avanza”, con un discurso alejado de la agenda ambiental y negacionista del cambio climático.

Si bien el período bajo análisis es relativamente amplio, la limitación respecto a dos de los principales temas ambientales que se discuten actualmente, nos permitirá cumplimentar con los objetivos planteados, tanto en lo que hace al análisis de instrumentos internacionales, como nacionales y en lo relativo a los planes y/o estrategias nacionales para su implementación.

El enfoque metodológico escogido para llevar adelante el trabajo es cualitativo, preponderantemente analítico-descriptivo. Ello en tanto se apuesta a describir la evolución del derecho ambiental internacional y a analizar cómo se receptan e implementan sus principios básicos en el plano nacional. Para ello, recurrimos a fuentes primarias y secundarias. En cuanto a las primeras, se destacan documentos de NU, Convenios Internacionales, Leyes dictadas por el Congreso de la Nación Argentina, Resoluciones, Decretos y documentos oficiales del Poder Ejecutivo Nacional.

Cabe destacar que, en la esfera internacional, debido a la proliferación de declaraciones y convenciones en materia ambiental, optamos por concentrarnos en las Declaraciones de las Conferencias de NU sobre el Medio Humano de 1972 y sobre el Medioambiente y el Desarrollo de 1992, por ser las que contienen los principios básicos en la materia (Brañes, 2000) y de las más relevantes históricamente (Ortúzar Greene, 2020). Además, por concentrarnos en Clima y Biodiversidad, focalizaremos en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y en el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB).

En la esfera nacional, en el plano normativo analizaremos la reforma a la C.N. de 1994 y las Leyes de Presupuestos Mínimos, mientras que, en el plano político, las estrategias y/o planes nacionales, esto es, la política ambiental plasmada en un documento escrito proveniente del Poder Ejecutivo de la Nación a través del Ministerio/Secretaría de Ambiente.

A fin de enriquecer el análisis y de brindar mayor profundidad a la investigación, las fuentes de información secundaria que se utilizarán son fundamentalmente artículos académicos y periodísticos de medios nacionales e internacionales. En cuanto a las técnicas de recolección y análisis de datos, se recurrirá principalmente a la revisión y fichaje bibliográfico, análisis documental y de contenido.

En suma, el trabajo se organiza en tres capítulos, introducción y conclusiones. El primer capítulo realiza una descripción de la evolución del DAI e identifica sus principios rectores plasmados en las conferencias de Río y Estocolmo y cómo se utilizaron en la CDB y la CMNUCC, en tanto el segundo analiza la receptación de estos principios en el marco jurídico nacional, en lo relativo a cambio climático y preservación de la biodiversidad. Finalmente, el último capítulo indaga sobre su implementación en distintas estrategias y/o planes nacionales en materia de clima y biodiversidad.

## Capítulo 1 - Evolución y principios del DAI

El presente capítulo no pretende hacer una revisión exhaustiva de cada norma de Derecho Internacional que tenga relación con el Ambiente. Como adelantamos en la introducción, desde la concepción que actualmente predomina sobre “ambiente”, todo derecho sería ambiental. Por eso, sería imposible abarcar todos sus aspectos. Nos centraremos entonces en la evolución del Derecho Ambiental en relación a dos de los principales problemas globales: el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

A su vez, iremos analizando los principios generales del DAI que se fueron gestando en el marco de las negociaciones internacionales relacionadas con estos problemas y que quedaron finalmente plasmados en dos instrumentos icónicos del DAI: La Declaración de Estocolmo de 1972 y la de Río de 1992.

Estos dos instrumentos son de carácter no vinculante (no obligatorios para los Estados), siendo esta una de las características más cuestionadas de los regímenes ambientales internacionales: el predominio del *soft law* o derecho blando. De hecho, como señala Bueno (2012), las normas y principios ambientales no han mejorado la naturaleza anárquica del sistema internacional, ya que en verdad han sido diseñados por los países desarrollados en función de sus propios intereses. Sin embargo, los Países en Desarrollo (en adelante PeD) lograron desbalancear de alguna manera el juego de intereses mediante el logro de posturas comunes.

Pese a esta característica de los regímenes ambientales internacionales, consideramos que la importancia de las declaraciones de principios radica en que ellas son un reflejo de consensos políticos y estratégicos, a los cuales los Estados han logrado arribar luego de años de negociaciones, de conflictos resueltos a través de la cooperación y la intervención judicial, por ende, a través del derecho y de los principios jurídicos. Además, estos sirvieron y sirven de base para interpretar aquellos otros instrumentos que sí son vinculantes, poniendo de relevancia cuáles son las prioridades de la comunidad internacional.

En relación a los principios que rigen el DAI, tal como se puede inferir del título de este capítulo, no han permanecido inmutables, sino que se han ido adaptando a los cambios del contexto histórico, de la conciencia de la sociedad internacional sobre este tema, de los avances científicos y tecnológicos y, como señalamos antes, de las negociaciones, la cooperación internacional y las resoluciones judiciales en casos de conflictos entre los Estados.

Es así que, acompañando la clasificación de Uribe Vargas y Cárdenas Castañeda (2010), a fin de esquematizar este recorrido histórico y sin pretender que sean rígidas, hablaremos de cuatro

etapas en desarrollo del DAI: 1) principios del siglo XX hasta la creación de las Naciones Unidas en 1945; 2) 1945 a la Conferencia de Estocolmo de 1972; 3) 1972 a la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, con las Convenciones adoptadas en materia de clima y biodiversidad (CMNUCC y CDB) y 4) 1992 a la actualidad<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Brown Weiss, E. (2011), engloba bajo un mismo período a las dos primeras etapas (de 1900 a 1972). Si bien luce razonable por cuanto todo ese lapso de tiempo se caracterizó por una concepción del ambiente con un carácter marcadamente antropocéntrico y la ausencia de organismos internacionales especializados, les asiste razón a los autores colombianos en cuanto a que la creación de la ONU marcó un avance en la cooperación internacional en temas ambientales.

### 1.1. Primera etapa: los primeros pasos del DAI

La primera etapa puede identificarse a partir del siglo XX y hasta la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945. Una etapa caracterizada por un concepto de ambiente de fuerte contenido antropocéntrico y por la ausencia de organismos internacionales especializados en cuestiones ambientales.

Uribe Vargas y Cárdenas Casteñeda (2010) señalan que “estos tempranos desarrollos de la regulación internacional ambiental estaban focalizados principalmente en la conservación de la vida silvestre y, de manera limitada, en la protección de ríos y mares, ligado a la realización de estudios científicos sobre suelos, erosión, deforestación, humedad y protección de algunas especies.” (p. 86)

Se destaca en este período la Convención para Conservación de Especies Animales en Estado Salvaje en África y que son Útiles al Hombre o Inofensivas (1900), firmada en Londres entre las potencias coloniales europeas y el Estado Libre de El Congo. Esta fue reemplazada por la Convención Relativa a la Preservación de la Flora y Fauna en su Estado Natural (1933), demostrando un objetivo más orientado al ambiente que al hombre, reflejado en su nombre. Finalmente, esta fue sustituida durante el período de independencia africana, en 1968, por la Convención Africana sobre la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, firmada en Argel, ya con un concepto mucho más moderno de ambiente.

Otro instrumento importante de este período, en el marco europeo, fue la Convención para la Protección de Aves Útiles para la Agricultura de 1902, firmado en París. Algunos autores, como Ferrero-García (2013), creen que esta fue una chance perdida de la comunidad internacional en cuanto a la conservación de las aves. El documento borrador fue redactado en 1895 por naturalistas, técnicos y ornitólogos, además de políticos. Sin embargo, al momento de la Convención, en 1902, las presiones políticas lograron modificar en tal forma su espíritu que ya no reflejaba la verdadera preocupación conservacionista de la comunidad científica.

En cuanto a la preocupación por la protección de las aguas, si bien no hubo acuerdos multilaterales sobre este aspecto, se concretaron algunos tratados bilaterales, como el Tratado de Aguas Fronterizas entre Estados Unidos y Canadá de 1909. Este instrumento refleja que el foco no estaba puesto en la protección de las especies acuáticas o la contaminación de las aguas *per se*, sino que la mayor urgencia en la regulación de los desechos y las actividades que se realizaban en las aguas compartidas tenía que ver con las enfermedades -como el tífus- padecidas por las personas que consumían esos recursos (Fisher, 1950).

En otro plano, ese mismo año (1909) se desarrolló un evento prometedor: el Congreso Internacional para la Protección de la Naturaleza, constituyendo el primer intento por crear un organismo internacional en materia ambiental. Pocos años más tarde, en 1913, se fundó el Comité Consultivo para la Protección Internacional de la Naturaleza. Sin embargo, se vio afectado por el estallido de la Primera Guerra Mundial, no prosperando sus ambiciones.

Así es que, ante la ausencia de convenios multilaterales de relevancia y organismos internacionales especializados durante esta etapa, algunos principios se plasmaron en fallos arbitrales, tales como el del *Pacific Fur Seals Case* entre Estados Unidos y Gran Bretaña en 1893 (*principio de equidad intergeneracional*), y el *Trail Smelter Case* entre EEUU y Canadá de 1938 y 1941 (como precursor en cuanto a los principios de *responsabilidad por daños* y de *contaminador-pagador*). En estos fallos se puede advertir cuál era el nivel de conciencia humana en torno al ambiente y cómo fue evolucionando.<sup>7</sup>

El primer caso se originó por el reclamo de Gran Bretaña ante la decisión de Estados Unidos de incautar barcos de caza de focas peleteras (o de dos pelos) en el Mar de Bering. La postura del país americano era que urgía proteger de alguna manera esta especie, ya que la caza indiscriminada la ponía en peligro de extinción. Si bien el Tribunal Arbitral falló en contra de la postura norteamericana de ejercer jurisdicción sobre aguas internacionales, reconoció la necesidad de establecer algunas pautas de protección sobre las actividades de caza que se llevaban a cabo en la zona a fin de evitar la extinción de las focas peleteras, realizando recomendaciones a los Estados.

Lo relevante de este caso es la postura expuesta por el agente norteamericano, J. C. Carter, como un adelanto a la teoría de la equidad intergeneracional, tal como la plantearía Edith Brown Weiss cien años más tarde (Brown Weiss, 1989). En resumidas cuentas, planteó que debía garantizarse a las generaciones futuras: a) la conservación de opciones: gozar de la misma biodiversidad y variedad de recursos; b) conservación de calidad de la tierra y c) conservación de acceso equitativo al legado de la generación anterior (Ferrer Ortega, 2020, p. 601).

Podríamos decir también que Carter fue pionero en el desarrollo del principio de *no dañar o prevenir* el daño y la obligación de *reparar* el daño causado, cuando alegó que “destruir la fuente de donde fluye cualquier bendición humana no es simplemente un error, es un crimen. Y el mal no está limitado por las fronteras de las naciones, es infligido a aquellos a quienes la bendición sería útil dondequiera moren” (Fur Seal Arbitration, Argument of the United States, pp. 63 y 64, citado en Ferrer

---

<sup>7</sup> Sobre estos casos, se puede consultar Ferrer Ortega (2020, Los primeros arbitrajes internacionales en materia Ambiental, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional. Abril de 2021. [https://www.researchgate.net/publication/350979364\\_Los\\_primeros\\_arbitrajes\\_internacionales\\_en\\_materia\\_ambiental/links/](https://www.researchgate.net/publication/350979364_Los_primeros_arbitrajes_internacionales_en_materia_ambiental/links)

Ortega, G., 2020, p. 600). Además, propuso un mecanismo de reparación del daño, lo que hoy en día llamamos *indemnización*.

A falta de derecho positivo que lo respaldara, el representante de EEUU se valió del derecho natural para hacer sus alegaciones y, pese a no haber obtenido el laudo esperado, logró que el Tribunal propusiera ciertas regulaciones para protección y preservación de las focas peleteras que luego sirvió de base para el Convenio de 1911 firmado entre EEUU, Reino Unido, Rusia y Japón<sup>8</sup>.

En cuanto al segundo caso, el *Trail Smelter Case*, volvió a tener como protagonista a Estados Unidos, esta vez reclamando frente a Canadá por las emisiones que generaba una empresa fundidora de zinc y plomo localizada en Trail (en British Columbia) afectando granjas ubicadas en el Estado de Washington.

El laudo arbitral de este caso sentó las bases para el desarrollo del *principio de responsabilidad por daños* causados a otros Estados fuera de la jurisdicción<sup>9</sup>, que -con unos estándares más adaptados- luego sería retomado por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso del Canal de Corfú, como analizaremos más adelante.

Además, el caso en cuestión introdujo en el DAI el *principio contaminador-pagador*, íntimamente relacionado con el anterior. Este principio implica que aquel que contamina el ambiente es quien debe cargar con los costos de la ulterior reparación o bien, si esto no fuera posible, indemnizar a quienes se vieran afectados. Esta máxima arraigó de tal forma en la normativa internacional que en los Convenios vigentes se prevé un seguro obligatorio para las actividades que impliquen un riesgo al ambiente.

---

<sup>8</sup> El "Tratado para la protección y la conservación de las focas en el Pacífico del Norte", firmado en Washington en 1911. <https://www.whatconvention.org/es/convention/942>

<sup>9</sup> Literalmente, el laudo reza: "Con arreglo a los principios de derecho internacional, así como el derecho de los Estados Unidos, ningún Estado tiene derecho a usar su territorio, o permitir el uso del mismo, en forma tal que se causen daños derivados de las emisiones en o hacia el territorio de otro Estado o las propiedades o personas ubicadas en él, cuando se produzca una consecuencia seria y que el daño se haya establecido con una evidencia clara y convincente." Citado y traducido por Ferrer Ortega, G., op. cit., p. 609.

## 1.2. Segunda etapa: el despertar de la conciencia ambiental (1945-1972)

Si bien la Carta de las Naciones Unidas no incluyó un objetivo específicamente ambiental y no se crearon en esta etapa organismos especializados, la creación de NU tuvo un gran impacto en el desarrollo del DAI, ya que algunos temas ambientales fueron adjudicados a otras agencias creadas en el marco de NU, como la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y la Organización Marítima Internacional (FAO, UNESCO, GATT e IMO, por sus siglas en inglés).

Además, la Asamblea General de NU tuvo un rol fundamental a lo largo del tiempo en el impulso del DAI mediante la convocatoria a Conferencias sobre Ambiente, como las de Estocolmo y Río de Janeiro; la promoción de negociaciones intergubernamentales sobre distintos tópicos ambientales (como cambio climático, desertificación, entre otros); la adopción de la Carta Mundial de la Naturaleza en 1982 (y, más recientemente, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible); la creación de instituciones ambientales y el pedido a la CIJ de una opinión consultiva sobre cambio climático (Bodansky, 2024, p. 164)

Explicado el recorte temporal en relación a la relevancia que tuvo la creación de NU en el desarrollo del DAI, debemos resaltar que, en esta etapa, que va desde la creación de NU hasta la realización de la Conferencia de Estocolmo, se suscribieron numerosos convenios en materia de biodiversidad, como la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas (1946), la Convención de NU sobre la Conservación de los Recursos Vivos del Mar (1954), la Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (1954), la Convención sobre la Pesca y la Conservación de los Recursos Vivos del Alta Mar (1958), las Convenciones sobre Alta Mar y Plataforma Continental (1958), la Convención Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de Aguas del Mar por Hidrocarburos (1969), con su convención complementaria de 1971, la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves (1971), entre otros.

Sin embargo, respecto de estos convenios, Sands señala (2003) que, si bien los Estados adoptaron compromisos sustanciales en materia ambiental, no fueron acompañados por principios orientadores de aplicación general. En este sentido, Uribe Vargas (2010) entiende que ese fue el motivo por el que no pudieron cumplirse los propósitos allí plasmados y por el cual sus disposiciones fueron inoperantes, sumado a que “ninguna organización internacional tuvo una responsabilidad completa en la coordinación de la política y el derecho internacional ambiental, ni un mandato claro y específico para la ejecución de estos objetivos”. (p. 92).

Desde nuestra perspectiva, la explicación respecto de la falta de operatividad de estos convenios es bastante más compleja que la mera ausencia de principios orientadores o de organismos internacionales especializados<sup>10</sup>, pero ambos son pilares fundamentales para la efectiva aplicación del DAI. Es en ese sentido que nos embarcamos en la tarea de identificar en esta etapa los principios orientadores que fueron surgiendo en materia ambiental, por ejemplo, en los fallos de los Casos del Canal de Corfú (1949) y Lac Lanoux (1957), principios que luego se verán plasmados en las Declaraciones de Estocolmo y de Río.

El primero enfrentó al Reino Unido contra Albania por incidentes ocurridos en el estrecho de Corfú, donde dos buques de guerra británicos chocaron con minas que se encontraban tendidas en ese lugar, causando pérdidas económicas, pero sobre todo de vidas humanas. Se dio intervención a la CIJ y, a pesar de que no se trató de un litigio ambiental, sus consideraciones son similares a las del Caso del Trail Smelter, en cuanto al *deber de notificaciones y consultas previas y de no dañar* a otros Estados.

La CIJ consideró que, si bien Albania no autorizó el paso de esos buques por sus aguas territoriales, tenía el deber de notificarlos respecto del tendido de minas a fin de prevenir la catástrofe que efectivamente aconteció. En ese sentido, Sands (2012) entiende que este caso, junto con el Trail Smelter sentaron las bases para el *principio de buena vecindad* (p. 197).

En el segundo caso mencionado, se enfrentaron Francia y España por un posible desarrollo de una empresa eléctrica (Electricité de France) en el Lac Lenoux en los Pirineos, aguas que, si bien se encuentran completamente dentro del territorio francés, constituyen un afluente de ríos que continúan su curso más allá de la frontera, en territorio español. La posibilidad de que las obras a desarrollar afectaran el caudal de los ríos cuesta abajo (ya que la empresa proponía desviar el caudal hacia el río Ariège), causó el reclamo del país hispano.

El laudo versa respecto de los límites al uso de aguas que continúan su curso más allá de la frontera de un Estado, y discurre sobre el alcance de la *cooperación internacional*, constituyendo un importante antecedente respecto de las obligaciones de los Estados de realizar notificaciones previas, consultas y negociaciones ante el desarrollo de obras de este tipo en sus territorios. (Ferrer Ortega, op.cit., p. 619).

---

<sup>10</sup> Sobre este debate se puede consultar Bodansky, D. (2024) y Brown Weiss, E. (2011).

Para finalizar el racconto de esta segunda etapa de la evolución del DAI, es necesario destacar un evento significativo que tuvo lugar en 1949: la Conferencia Científica de las Naciones Unidas sobre Utilización y Conservación de Recursos.

Aunque su alcance fue limitado y no se adoptaron recomendaciones formales para los Estados, la conferencia proporcionó un valioso espacio para el intercambio de conocimientos y experiencias. Reconoció la relación entre la conservación de recursos y el desarrollo, sentando un precedente para el concepto de desarrollo sostenible que se impondría más tarde. Además, subrayó los principios de cooperación internacional y el apoyo a los países en desarrollo.

### 1.3. Tercera etapa: De Estocolmo a Río (1972 a 1992)

Algunos sucesos influyeron en el reconocimiento de la comunidad internacional respecto de la importancia de tomar en serio los problemas ambientales y, en consecuencia, convocar a una Conferencia internacional para tratar estas cuestiones (que finalmente se efectivizó en la Conferencia de Estocolmo). Estos fueron: la repercusión del libro *Silent Spring* de Rachel Carson (publicado en 1962)<sup>11</sup>, el hundimiento en 1967 del superpetrolero Torrey Canyon en la costa sur de Inglaterra, que causó un desastre ecológico<sup>12</sup> en las costas inglesas y francesas; el artículo publicado por Garret Hardin en la revista Science en 1968 respecto de la teoría llamada “la tragedia de los comunes” y el informe al Club de Roma “*The limits to growth*” realizado por el Instituto de Tecnología de Massachussets (MIT) en 1972 (Urquidi, 2003; Guruswamy y Lackhman, 2007; Kiss, A. y Shelton, D., 2007).

Con el crecimiento de la preocupación sobre las cuestiones ecológicas y ambientales es que se llevó a cabo la Conferencia Mundial sobre el Medio Humano en 1972 en Estocolmo, Suecia; contando con una participación masiva de representantes oficiales de los Estados miembro de Naciones Unidas<sup>13</sup>, organizaciones no gubernamentales, periodistas y observadores (Kiss y Shelton, 2007).

Pese a ello, los PeD, agrupados por aquel entonces en el G-77, ejercieron presión para dejar sentada su disidencia ideológica respecto a los términos planteados por los países industrializados, postura que finalmente quedó plasmada en el preámbulo de la Declaración de Estocolmo: “[...] los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presente sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y mejorar el medio ambiente. Con el mismo fin, los países industrializados deben esforzarse por reducir la distancia que los separa de los países en desarrollo [...]” (Punto 4 del Preámbulo). Y también: “[...] se requiere la cooperación internacional con objeto de allegar recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera [...]” (Punto 7).

---

<sup>11</sup> Guruswamy y Lackhman (2007) mencionan también el libro de Barry Commoner “*The Closing Circle*” de 1971 y de Kenneth Boulding *Spaceship Earth* de 1966, demostrando el estado de ánimo de la época. También “*Limits to Growth*” publicado en 1972 por Donella H. Meadows et al. Sobre esto dicen los autores: “These publications led to a realization of the reality of the planet Earth and created a ferment of apprehension among a cross section of common people, influential elites, and decision makers in the industrial world.” (p. 38 del cap. 2). Otros sucesos marcantes del estado de la opinión pública de la época fueron la lluvia ácida sufrida por los países escandinavos y el envenenamiento del pescador japonés en Minamata Bay.

<sup>12</sup> Además de la contaminación por el crudo que se expandió unos 380 metros cuadrados, se usaron detergentes para intentar contener la mancha, lo cual causó un daño aún mayor. Toneladas de químicos para emulsionar y recoger el petróleo causaron la muerte de unas quince mil aves marinas (Kiss, A. y Shelton, D., 2007, p. 34)

<sup>13</sup> De los 133 países que eran miembros de NU en ese momento, participaron 114. Se excluyó la participación del bloque soviético no por disidencia respecto al tema a tratar sino por el estatus que se le dio a Alemania oriental.

Sin embargo, autores como Guruswamy y Lackhman señalan que ni los PD cumplieron en financiar a los PeD como prometieron, ni los PeD hicieron demasiado por proteger el ambiente. No obstante, y más allá de sus resultados concretos, la Conferencia de Estocolmo significó un quiebre en la evolución del DAI: finalmente la cuestión ambiental fue identificada como un tema y ubicada en la agenda de política nacional e internacional como nunca antes se había hecho (Guruswamy y Lackhman, 2007, P. 41 del cap. 2) cobrando cada vez mayor relevancia.

En este sentido, es interesante lo que señala Bodansky (2024, cap. 6) en cuanto a que si bien el régimen ambiental se mantiene principalmente en el terreno de lo intergubernamental (en contraposición al carácter supranacional que han adquirido otros regímenes internacionales), es decir, que depende en gran medida de la voluntad de cumplimiento de cada Estado, la instalación de las Conferencias periódicas que han previsto muchos Convenios ambientales ha permitido que el tema siga en boga, que se le de relevancia y que se genere un intercambio de información y un espacio para la cooperación entre las partes.

Un ejemplo de ello es la creación, tras la Conferencia de Estocolmo, del Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (en adelante PNUMA), que hasta la actualidad es la institución internacional con más amplia competencia sobre cuestiones ambientales, pese a no tener un tratado propio como otros organismos internacionales, sino que su autoridad deviene directamente de la Asamblea General de NU (Bodansky, 2024, p. 165).<sup>14</sup>

Otro aspecto a considerar es que, si bien en esta etapa siguió predominando la concepción antropocéntrica del ambiente y sus problemas<sup>15</sup>, se dieron algunos avances en cuanto a la forma de pensar el DAI. El *principio de equidad intergeneracional* que había desarrollado el representante de EEUU en el caso de las focas peleteras a fines del siglo XIX, quedó plasmado en el Principio 1 de la Declaración de Estocolmo: el hombre “tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”, explayándose en los principios 2 a 7 sobre los aspectos ecológicos a proteger.

En los siguientes puntos, se establece la necesidad de que los países industrializados ayuden a los PeD (con asistencia financiera y tecnológica); de planificar los asentamientos humanos (lo que

---

<sup>14</sup> Bodansky (2024) señala que, aunque el PNUMA es una institución pequeña (pocos empleados y bajo presupuesto), sin autoridad significativa en cuanto a la toma de decisiones, jugó un rol fundamental en el impulso de negociaciones internacionales de tratados como los acuerdos marítimos en los '70 y '80, el Protocolo de Montreal de 1987, entre otros. Además, con la introducción en 2012 de un nuevo órgano de toma de decisiones, la Asamblea de Naciones Unidas para el Medioambiente (UNEA por sus siglas en inglés), el PNUMA tiene ahora características más compatibles con cualquier otro organismo de UN.

<sup>15</sup> Como ejemplo, en el preámbulo de la Declaración de Estocolmo se afirma que “De todas las cosas de mundo, los seres humanos son lo más valioso” (Punto 5).

hoy conocemos como *ordenamiento territorial*) y la utilización de los recursos; y la importancia sustancial de la *educación ambiental*.

El principio 21 deja a salvo el principio de *soberanía* de los Estados sobre sus propios recursos, siempre que no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados (tal como falló el Tribunal arbitral en el caso del *Trial Smelter*), y el principio 22 establece la necesidad de regular lo relativo a la *responsabilidad* y la *indemnización por daños* causados al ambiente. Finalmente, el principio 24 establece que la *cooperación* es indispensable para avanzar en el control de dichos daños.

En conclusión, la Conferencia de 1972 hasta el día de hoy es considerada un hito en el desarrollo del DAI. Todavía más, la misma tuvo como resultado tres documentos de carácter no vinculante: la Declaración de principios, el Plan de Acción con recomendaciones a los Estados y una resolución estableciendo cuestiones institucionales y financieras.

En este período, en 1982, la Asamblea General de NU aprobó la Carta Mundial de la Naturaleza, que también recogió los postulados de la Declaración de principios en cuanto a la necesidad de educación ambiental, financiamiento para los programas ambientales de los PeD, participación ciudadana, soberanía sobre los recursos naturales de los Estados y cooperación internacional, pero con una perspectiva más conservacionista que la Declaración de 1972 (que tuvo un foco más antropocéntrico (Viñuales, 2015)). Otra cuestión importante de la Carta es que en su sección “Aplicación” estableció disposiciones para que se adoptaran sus postulados por las legislaciones internas de los distintos países.

La Estrategia Mundial para la Conservación elaborada en 1980 por la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza con el apoyo y financiamiento del PNUMA, el *World Wildlife Fund* (WWF), la UNESCO y la FAO aportó el concepto de *desarrollo sostenible*, un intento por conciliar las posturas de los conservacionistas y los desarrollistas, concepto que se impuso en el ámbito internacional y que sería el centro de las discusiones en la Conferencia de 1992.

Consideramos que un antecedente de este concepto fue el de “planificación racional” que esgrimió la Declaración de Estocolmo en su Principio 14, como “un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente”.

Post-Estocolmo, se firmaron más de 2.000 Convenios, multilaterales, regionales y bilaterales, sobre todas las cuestiones ambientales que preocupaban a los países, muchos de ellos auspiciados por el PNUMA, destacándose la Convención de NU sobre el Derecho del Mar (UNCLOS por sus siglas en inglés) de 1982 que, en línea con el espíritu de la época, intentó equilibrar el desarrollo económico

con la protección ambiental, estableciendo la importancia del desarrollo sostenible no sólo en cuanto a la atmósfera y la tierra, sino también los océanos (Guruswamy y Lackmam, 2007, p. 45 del cap. 2).

Para concluir este apartado, no podemos dejar de mencionar la fundación en 1988 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) a instancias del PNUMA y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) como órgano a cargo de la evaluación de los conocimientos científicos respecto del cambio climático, a fin de brindar a las instancias normativas una base científica sobre la cual erigir sus esfuerzos.

#### 1.4. De Río (1992) a la actualidad...

Resulta fundamental para introducir esta cuarta etapa hacer una referencia al contexto histórico en el que se desarrolló: posguerra fría, “fin de la historia”, triunfo del sistema capitalista liberal por sobre el ideal comunista, globalización. En este clima de época se llevó a cabo la Conferencia de NU sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, en 1992, también llamada “Cumbre de la Tierra”, como una continuación de lo trabajado en la Conferencia de Estocolmo de 1972 (Viñuales, 2015).

La Comisión Brundtland -creada en el marco de la Asamblea General de NU<sup>16</sup>- había preparado en 1987 un informe para la Conferencia de Río, un documento llamado “Nuestro futuro común”, donde se definía el concepto de *desarrollo sostenible* como aquel que satisfacía las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades (Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo, 1987), concepto que si bien aún se encuentra en evolución, fue ampliamente aceptado en la comunidad internacional.

En torno a este concepto se desarrolló la Conferencia de 1992, que tuvo como productos destacados la Declaración de Principios, la Agenda o Programa 21, la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), los dos últimos con carácter vinculante. Además, se creó la Comisión de Desarrollo Sostenible a cargo de la evaluación de la implementación de la Agenda 21.

Como señala Brown Weiss (2011), a partir de esta Conferencia, el DAI comenzó a establecer vínculos con otras ramas del Derecho Internacional Público, como comercio, derechos humanos y seguridad nacional; emergieron nuevas reglas y nuevos principios, y el foco pasó de la producción de Convenios ambientales a la preocupación por su implementación efectiva (p. 12).

Nos enfocaremos ahora en analizar los principios que quedaron plasmados en la Declaración de Río. Como señala Viñuales (2015), el Principio 1 de la Declaración pareciera ser una regresión respecto del mismo principio consagrado en la Declaración de Estocolmo<sup>17</sup>, en relación a la regulación del derecho al ambiente como un derecho humano fundamental, noción que aún resulta controvertida en la arena internacional (p. 22). Sin embargo, el derecho a un ambiente sano ha sido

---

<sup>16</sup> En 1983 NU creó la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como la Comisión Brundtland.

<sup>17</sup> El Principio 1 de la Declaración de Río dice: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.” Por su parte, el principio 1 de la Declaración de Estocolmo rezaba: “El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar [...]”

reconocido desde los años 90' tanto en el sistema universal como en el regional, y entendemos que es un principio consagrado en el DAI.

En el segundo principio, volvemos a toparnos con el principio de soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales -consagrado en el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo- limitado siempre por la responsabilidad de no dañar a otros Estados: “los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus recursos según sus propias políticas ambientales y *de desarrollo* y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción y bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que están fuera de los límites de la jurisdicción nacional”.

Como bien advierte Drnas de Clément (2009), este principio también encuentra su límite y está íntimamente relacionado con los principios de desarrollo sostenible, prevención, precaución y cooperación, “principios con los que debe interactuar el principio de soberanía a los fines de determinar en cada caso el grado de su legítima aplicabilidad” (p. 23). Estos límites ya habían sido establecidos, como vimos, por el Tribunal Arbitral en el caso del Trial Smelter en 1941, y en la sentencia de la CIJ en el Caso del Canal de Corfú.

En la actualidad, se entiende que el ambiente no puede ser concebido como restringido a la soberanía estatal, sino que es patrimonio común de la humanidad, no puede ser dividido por jurisdicciones. Por lo tanto, “la contaminación masiva de la atmósfera o de los mares, haya o no daño sobre un Estado en particular, constituye una violación *erga omnes*, que da lugar a la ‘responsabilidad agravada’ en tanto afecta valores y conciencias de la comunidad internacional como un todo” (Drnas de Clément, 2009, p. 24).

En este sentido, la Declaración de Río, en su principio 13 pretende que los Estados desarrollen legislación -tanto nacional como internacional- para regular la responsabilidad y la indemnización a las víctimas de daños ambientales en sus territorios.

Mientras que el principio 3 consagra la equidad intergeneracional (tal como lo desarrollara Brown Weiss en 1992), el principio 5 es interpretado por la doctrina como la consagración del principio de equidad intrageneracional (Uribe Vargas, p. 108) en cuanto se propone erradicar la pobreza “como requisito indispensable del desarrollo sostenible”. En este sentido, la Declaración otorga relevancia a la participación de las mujeres, los jóvenes y las comunidades indígenas en el desarrollo sostenible (Principios 20, 21 y 22) y la prosecución de la paz a los mismos fines.

El Principio 7 acoge la demanda del Grupo de los 77 de reconocer *responsabilidades comunes pero diferenciadas*, es decir, de que se establecieran distintos grados de responsabilidad y

compromiso entre los países industrializados -que habían causado un mayor nivel de destrucción ambiental históricamente- y los PeD, reflejando las negociaciones en torno al cambio climático (Brown Weiss, 2011, p. 22). El principio 9 establece la cooperación financiera y tecnológica con el fin de lograr el objetivo de desarrollo sostenible.

En adelante, como señalan Uribe Vargas y Castañeda (2010), la Declaración de Río reitera algunas normas que ya habían sido consensuadas de alguna forma en Estocolmo (p. 109). En el principio décimo, se acoge la necesidad de participación ciudadana, el acceso efectivo a la información ambiental y a la justicia en casos de daño ambiental. Sin embargo, en el siguiente principio (11), se deja a salvo que, si bien los Estados deben promulgar leyes ambientales eficaces, “Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.”

El principio 15 acoge el criterio de precaución: “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.” Esto resulta fundamental para la protección ambiental, ya que, como señala Kiss (1992), si la comunidad internacional hubiera esperado tener consenso científico antes de adoptar regulaciones de seguridad para actividades nucleares, por ejemplo, hoy no habría prácticamente ninguna regla en este campo (p. 315).

Finalmente, los dos últimos principios refieren al ideal de resolución pacífica de las controversias ambientales entre los Estados (principios 26 y 27) a través del sistema universal de NU.

Previo a concluir este capítulo, realizaremos una breve referencia a dos de los resultados de la Conferencia de Río: la CDB y la CMNUCC. De suma relevancia por su relación con el recorte temático del presente trabajo.

#### **1.4.1. La Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)**

Como vimos anteriormente, dos productos de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 son la CDB y la CMNUCC, ambas con carácter vinculante. Estas Convenciones son los pilares normativos que regulan los regímenes internacionales sobre Cambio Climático (CC) y Biodiversidad.

Como señalamos en la introducción, no existe sólo un régimen ambiental, sino que hay múltiples regímenes, cada uno regulando conductas en un área determinada. Así, cada una de estas convenciones establece los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones que regirán a nivel internacional en materia de biodiversidad y clima.

Por su parte, la CDB firmada en 1992 se planteó tres objetivos: “ la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada” (art. 1° de la CDB).

A su vez, acogió los principios internacionales que desarrollamos anteriormente, pero el principal énfasis estuvo puesto en el principio de soberanía, lo cual tiene lógica cuando se trata de regular el uso de recursos biológicos que se encuentran, en mayor medida, dentro de las jurisdicciones de los Estados. De hecho, la Convención habla de “principio” en singular, cuando en su art. 3° refiere que “los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.” Como se advierte, el principio de soberanía siempre estará limitado por el deber de no dañar a otros Estados.

Sin embargo, a lo largo de la CDB, se pueden encontrar referencias a otros principios, como el de cooperación internacional, desarrollo sostenible, equidad intergeneracional, participación de las mujeres y de los pueblos indígenas, responsabilidad y obligación de reparar daños.

Las partes contratantes reconocen en el preámbulo la falta de conocimiento en general sobre las cuestiones que regulan. Por tanto, en los arts. 12 y 13 establecen el deber de los Estados de educar a sus ciudadanos y de desarrollar ciencia y tecnología que permita evitar la pérdida de biodiversidad, según sus posibilidades y conforme el nivel de desarrollo relativo de los países, debiendo los más adelantados ofrecer financiamiento y transferencia de tecnología a los PeD.

En cuanto a las reglas y procedimientos de toma de decisiones se estableció como autoridad a la Conferencia de las Partes que operará en el marco del PNUMA, con su Secretaría y un órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico. Se regula el sistema de solución de controversias (art. 27) y demás cuestiones específicas con relación al derecho convencional.

Finalmente, nos interesa destacar lo dispuesto por el art. 6°, como “Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible”, que establece que los Estados contratantes deberán elaborar “estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad”. Esto fue profundizado con las llamadas “Metas de Aichi” de 2010 que establece 5 objetivos estratégicos y 20 metas para alcanzar el “Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020”.

En relación a la CMNUCC, otro de los productos de la Conferencia de Río, las partes contratantes resaltaron en el preámbulo del Convenio los principios en los que se basaron para su concreción: Cooperación, Responsabilidades comunes pero diferenciadas, Equidad Intergeneracional, Soberanía y Deber de no dañar a otros Estados.

Sin embargo, entendemos que, así como en materia de Diversidad Biológica prima el principio de soberanía, en las negociaciones en torno al cambio climático el principio que mayor incidencia tuvo históricamente es el de responsabilidades comunes pero diferenciadas (RCPD). Ello debido a que los PeD pujaron para que el mayor esfuerzo para disminuir y enfrentar los desafíos del cambio climático lo hicieran los Estados que habían contribuido en mayor medida a producirlo (Aristegui, J. P., 2016; Kiessling, C., 2018).

Además, porque “las respuestas al cambio climático deberían coordinarse de manera integrada con el desarrollo social y económico con miras a evitar efectos adversos sobre este último, teniendo plenamente en cuenta las necesidades prioritarias legítimas de los países en desarrollo para el logro de un crecimiento económico sostenido y la erradicación de la pobreza” (p. 5 de la CMNUCC).

En el articulado de la Convención se aportan las definiciones técnicas relacionadas con el cambio climático (art. 1), el objetivo, que es básicamente lograr “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” (art. 2) y los principios que guían su aplicación (art. 3).

En relación a los principios, además de los ya referidos en el preámbulo, se incluyen el de *precaución*: “Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas” (ap. 3). Asimismo, se refuerza la

postura de los PeD de priorizar las necesidades de crecimiento económico y desarrollo, con la ayuda y cooperación de los PD.

En el art. 4 las partes se comprometen a adoptar Inventarios de Emisiones, Programas nacionales, otra vez, “teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo” y cooperar en materia de transferencia de tecnología, educación y desarrollo.

Por lo demás, se profundizan las cuestiones relacionadas con los informes que deberán remitirse, la organización interna, funcionamiento y financiación, así como también lo relativo al sistema de solución de controversias.

En conclusión, las CBD y CMNUCC son los pilares jurídicos internacionales en los regímenes de diversidad biológica y cambio climático, haciendo explícitos muchos de los principios ambientales internacionales que se fueron desarrollando a lo largo de la historia y que deberán guiar tanto las negociaciones internacionales como las políticas públicas nacionales de los Estados parte en materia ambiental, particularmente en lo relativo a cambio climático y biodiversidad.

Tabla N° 1: Principios clave del DAI

<b>PRINCIPIOS CLAVE DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL</b>	
<b>Principios</b>	Casos o documentos donde aparecen
<b>EQUIDAD INTERGENERACIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Caso del Pacific Fur Seals (1983)</li> <li>● Declaración de Estocolmo (1972) – Ppio. 1</li> <li>● CDB (1992)</li> <li>● CMNUCC (1992)</li> </ul>
<b>PREVENCIÓN DE DAÑOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Caso del Trail Smelter (1938-1941)</li> <li>● Caso del Canal de Corfú (1949)</li> <li>● Declaración de Estocolmo (1972) – Ppio. 21</li> <li>● Declaración de Río (1992)</li> </ul>

<b>RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑO AMBIENTAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Caso del Trail Smelter (1938-1941)</li> <li>● Convenio sobre la Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de Aguas del Mar por Hidrocarburos (1969)</li> <li>● Declaración de Estocolmo (1972) – Ppio. 22</li> <li>● Declaración de Río (1992) – Ppio. 13</li> </ul>
<b>BUENA VECINDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Caso del Trail Smelter (1938-1941)</li> <li>● Caso del Canal de Corfú (1949)</li> <li>● Declaración de Estocolmo (1972) – Ppio. 21</li> <li>● Declaración de Río (1992) – Ppio. 72</li> <li>● CDB (1992)</li> </ul>
<b>SOBERANÍA SOBRE LOS RECURSOS NATURALES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Declaración de Estocolmo (1972) – Ppio. 21</li> <li>● Declaración de Río (1992) – Ppio. 2</li> <li>● CDB (1992)</li> <li>● CMNUCC (1992)</li> </ul>
<b>RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Declaración de Río (1992) – Ppio. 7</li> <li>● CMNUCC (1992)</li> </ul>
<b>PRECAUTORIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Declaración de Río (1992) -Ppio. 15</li> </ul>
<b>DESARROLLO SOSTENIBLE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Declaración de Estocolmo (1972) Ppio 14 (planificación “racional”)</li> <li>● Informe Brundtland (1987)</li> <li>● Declaración de Río (1992) – Ppio. 3</li> <li>● CDB (1992)</li> <li>● CMNUCC (1992)</li> </ul>
<b>EDUCACIÓN AMBIENTAL, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Declaración de Estocolmo (1972) – Ppio. 10. 19</li> <li>● Declaración de Río (1992) – Ppio. 10</li> <li>● CDB (1992)</li> <li>● CMNUCC (1992)</li> </ul>
<b>COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Caso del Trail Smelter (1938-1941)</li> <li>● Caso del Canal de Corfú (1949)</li> <li>● Declaración de Estocolmo (1972) – Ppios. 21, 24 y 25</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Declaración de Río (1992) – Ppio. 9, 12, 14, 18, 24, 27</li> <li>● CDB (1992)</li> <li>● CMNUCC (1992)</li> </ul>
<b>PROGRESIVIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Declaración de Estocolmo (1972) – Ppio. 23</li> <li>● Declaración de Río (1992) – Ppio. 11</li> </ul>
<b>CONTAMINADOR-PAGADOR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Declaración de Río (1992) -Ppio. 16</li> <li>● CMNUCC (1992)</li> </ul>
<b>EQUIDAD INTRAGENERACIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Declaración de Río (1992) – Ppio. 5, 6 Y 12</li> <li>● CDB (1992)</li> <li>● CMNUCC (1992)</li> </ul>
<b>RESOLUCIÓN PACÍFICA DE LAS CONTROVERSAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Declaración de Río (1992) – Ppios. 25 y 26</li> <li>● CMNUCC (1992)</li> <li>● CDB (1992)</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia*

## Capítulo 2 – La receptación en la normativa argentina de los principios del DAI

Los principios ambientales que fueron gestándose a nivel internacional, y que quedaron plasmados en las Declaraciones de Estocolmo y Río, fueron de alguna manera receptados por la normativa interna de los Estados que forman parte del sistema de Naciones Unidas. De hecho, como vimos en el Capítulo anterior, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 estableció algunas disposiciones para que se adoptaran sus postulados por las legislaciones internas de los distintos países (en la sección “Aplicación”).

Además, por ser el predominio del *soft law* una característica del DAI, los acuerdos multilaterales ambientales fijan objetivos colectivos generales que deben lograrse mediante la adopción por parte de los Estados parte de normas y políticas nacionales para alcanzar dichos objetivos comunes.

En esta dirección, luego de la Cumbre de la Tierra de 1992, los países latinoamericanos comenzaron a impulsar a nivel interno el institucionalismo ambiental moderno, consistente en el establecimiento de Ministerios como autoridad máxima ambiental en el marco de un proceso para brindarle mayor eficiencia a la gestión ambiental (Nonna, 2017, p. 40). La propia Declaración de Río, en su principio 11, estableció que los Estados debían “promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente [...]”

En Argentina, el primer paso para acoger los principios ambientales internacionales en el plano normativo interno se dio con la reforma constitucional de 1994. Esta nueva C.N. estableció que fuera el Congreso Nacional quien sancionara leyes de presupuestos mínimos para la protección ambiental y que las provincias pudieran luego complementarlas. Sin embargo, no fue hasta el año 2002, luego de la mayor crisis económica y social del país, que comenzaron a sancionarse esas leyes nacionales.

Por su parte, las provincias también fueron adaptando sus constituciones y legislaciones a los nuevos estándares internacionales de protección ambiental, y creando organismos para aplicar y monitorear su cumplimiento, desde Secretarías ambientales hasta Ministerios.

En el presente capítulo nos enfocaremos en el análisis de lo que fue la reforma constitucional en materia de principios ambientales y las leyes de presupuestos mínimos que se sancionaron en el marco del Congreso Nacional en lo relativo a los problemas ambientales del cambio climático y la preservación de la biodiversidad.

## 2.1. Los principios ambientales en la reforma constitucional de 1994

El quiebre más importante en Argentina con relación a la concepción del ambiente, particularmente desde una perspectiva legal o formal, se dio con la Reforma de la Constitución Nacional (C.N) en 1994. En esta nueva versión de la norma suprema de la Nación sudamericana, ya se pueden vislumbrar varios de los principios del DAI que desarrollamos en el capítulo anterior.

Como señalamos en el apartado introductorio, los artículos 41, 43 y 124 conforman lo que Cafferatta llama el *trípode constitucional-ambiental*, conformando las bases de un nuevo Derecho Ambiental Argentino (2013). Profundizaremos entonces en torno a qué tratan estos artículos.

El art. 41, que forma parte del nuevo capítulo “Nuevos derechos y garantías”, en su primer párrafo, primera parte, dice: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano [...]”. Así, se acoge como un derecho fundamental el goce de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. Se adopta entonces la discutida posición que estudia el Derecho Ambiental desde la perspectiva de los Derechos Humanos, postura adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los últimos años<sup>18</sup> y receptada del Principio primero de la Declaración de Estocolmo (ver Nota 14).

En la misma línea, el segundo párrafo establece que “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.”

Además de la responsabilidad sobre las autoridades del Estado, se advierten en esta oración otros de los principios del DAI, como la educación y la información ambientales.

Antes de continuar con el siguiente párrafo, haremos una breve referencia a la segunda parte del primero de ellos: “[...] 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.” De esta forma, se convierte en ley suprema el principio de desarrollo sostenible, como lo definiera en su momento la

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, la Opinión Consultiva (OC) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 23/2017 solicitada por Colombia en cuanto a la relación entre derechos humanos y medio ambiente y la consecuente obligación de los Estados en cuanto a su protección ([https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bj\\_ecae\\_02.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bj_ecae_02.pdf)). Cabe aclarar que, en 2021 el Consejo de DDHH de las NU finalmente reconoció el derecho a un ambiente sano como un derecho humano (v. <https://amnistia.org.ar/hito-en-la-lucha-contra-la-crisis-climatica-la-onu-reconoce-el-derecho-a-un-medio-ambiente-sano/>) y así lo hizo también la Asamblea General de NU en 2022 (v. <https://www.unep.org/es/decision-historica-la-onu-declara-que-el-medio-ambiente-saludable-como-un-derecho-humano>).

Comisión Bruntland, y el de equidad intergeneracional, como así también la responsabilidad por daño ambiental, con la consecuente obligación de reparar.

Finalmente, los dos últimos párrafos refieren a la distribución de competencias entre nación y provincias en cuanto a las leyes ambientales: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”; y una prohibición absoluta de ingresar al territorio nacional residuos peligrosos y radioactivos.

En cuanto a las competencias de Nación y provincias, Bidart Campos habla de *competencias concurrentes*, ya que, por un lado, las provincias detentan el dominio originario sobre sus recursos naturales (art. 124, segundo párrafo), pero se la asigna a Nación dictar las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental (art. 41, tercer párrafo), lo cual incide directamente en el modo de explotación de esos recursos. Por su parte, las provincias pueden complementar esas leyes, ampliando los estándares de protección y regulando el procedimiento en cada caso, pero nunca pueden establecer niveles inferiores a los acordados a nivel nacional.

El art. 43 incorpora la *acción de amparo ambiental*, a fin de resguardar derechos y garantías reconocidos tanto en la C.N. como en tratados o leyes, ante cualquier acción u omisión de autoridades públicas o particulares que lesione, amenace o restrinja esos derechos y garantías en materia ambiental (y otros derechos de incidencia colectiva en general, como los derechos del consumidor).

Esta acción expedita y rápida es una vía cuando cualquier otro medio judicial no fuera idóneo para resguardar de forma inmediata el bien jurídico tutelado. Entendemos que esta acción armoniza con el principio de prevención de daños, ya que no sólo puede incoarse ante una lesión actual al ambiente o los derechos ambientales sino también ante un daño potencial.

Además, al ser derechos de incidencia colectiva, se permite que interponga esta acción la persona afectada, el defensor del pueblo o bien las asociaciones constituidas para proteger el ambiente y ante juez de cualquier fuero, grado o jurisdicción. Es decir, que tanto la legitimación como la competencia son amplias. La propia Ley General de Ambiente que veremos a continuación, en su art. 32 dispone que “el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie”.

## **2.2. Leyes de presupuestos mínimos**

Si bien las Leyes de presupuestos mínimos promulgadas por el Congreso de la Nación son de variada índole, nos enfocaremos en las que, a nuestro entender, tienen relación con el recorte temático escogido: cambio climático y preservación de la biodiversidad.

Cabe aclarar que, si bien con fines analíticos y/o legales se compartimentan las cuestiones relativas al ambiente, al tratarse de un sistema integrado de elementos que interactúan entre sí, claro está que el cambio climático afectará a la preservación de la biodiversidad y que, a su vez, ésta tendrá un impacto sobre el clima. Lo mismo sucede con las regulaciones relativas a gestión de aguas, residuos domiciliarios o de gestión y eliminación de los PCBs (bifenilos policlorinados), las cuales por cuestiones de viabilidad deberemos dejar de lado en este apartado a fin de enfocarnos en aquellas leyes que específicamente se plantean como objetivos la preservación de la biodiversidad o bien la adaptación y mitigación del cambio climático.

### **2.2.1 Ley General de Ambiente N° 25.675 (28/11/2002)**

Entre las leyes ambientales de presupuestos mínimos, se destaca la Ley General de Ambiente (LGA), ya que en ella no sólo se define qué se entiende por presupuestos mínimos (art. 6°), sino que se hacen explícitos los principios ambientales que deberán guiar toda la normativa ambiental en el país (art. 4°).

Respecto de “presupuesto mínimo”, conforme al art. 41 de la CN, se entiende “a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.”

En cuanto a la finalidad de la LGA, queda plasmada en el art. 1°: “La presente ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.”

En el siguiente artículo especifica sus objetivos, destacándose el del apartado b): “Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria” que refleja el principio de equidad intergeneracional; el c): “Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión”, en consonancia con lo previsto por los Principios 10, 20, 21 y 22 de la Declaración de Río; el h) respecto de la importancia de cambiar valores y conductas sociales a través

de la educación ambiental formal e informal (Principio 19 de Estocolmo). A su vez, el objetivo del apartado g), que coincide con el principio de prevención, en cuanto a los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente a fin de “posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo”.

Seguidamente, se propone “organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma”, en consonancia con el Principio décimo de la Declaración de Río, y a su vez, se busca “Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental”, consagrando así la obligación de prevenir y reparar los daños ambientales (Principios 10, 16 y 17 de la Declaración de Río).

En suma, la ley define y establece las directrices de los instrumentos de la política y gestión ambiental, tales como: la planificación ambiental del territorio, la evaluación de impacto ambiental, el sistema de regulación de las actividades humanas, la educación ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental, y el régimen económico para la promoción del desarrollo sostenible. Determina la competencia judicial y el Sistema Federal Ambiental implementado a través del COFEMA, con el objetivo de que las distintas esferas gubernamentales (nacional, provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) coordinen la política ambiental.

Dedicaremos especial atención al art. 4° de la Ley, en el cual se enuncian los principios ambientales que guiarán la política ambiental en el país:

- *“Principio de congruencia: La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.”* A su vez, agregaremos que este principio es aplicable también a las obligaciones internacionales del país, debiendo ser congruente su legislación con los Tratados internacionales en la materia. *“Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.”* Se trata del principio internacional de prevención de daños, conforme fuera desarrollado en el caso del Trial Smelter.
- *“Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la*

*adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”, en consonancia con el Principio 15 de la Declaración de Río.*

- *“Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.”, de acuerdo a los Principios 6 de Estocolmo y 3 de Río.*
- *Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.*
- *Principio de responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.*
- *Principio de subsidiariedad: El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.*
- *Principio de sustentabilidad: El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras. [Principio de desarrollo sostenible esgrimido por la Comisión Brundtland y protagonista de la Conferencia de Río].*
- *Principio de solidaridad: La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.*
- *Principio de cooperación: Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.”*

Como vemos, en esta Ley no sólo se acogen los principios del DAI que se fueron gestando hasta la Conferencia de Río, y que desarrollamos en el capítulo anterior, sino que se agregan algunos, que ya forman parte del Derecho Ambiental Argentino (en adelante DAA), tales como los de progresividad, subsidiariedad y solidaridad.

Incluso, en 2021, se presentó un proyecto en el Senado de la Nación para reformar esta Ley General de Ambiente e incluir en el art. transcrito arriba los principios de *in dubio pro natura* y de *no regresión*.<sup>19</sup>

Haremos referencia al principio *in dubio pro natura* cuando analicemos la Ley de Bosques Nativos (apartado 2.2.3). En relación al principio de *no regresión*, este cobró mayor protagonismo en Argentina luego de la presentación en 2010 de un proyecto binacional de la Universidad de Limoges (Francia) y la Universidad Nacional del Litoral (Argentina) que trató justamente sobre la construcción de este principio, en el marco de la Convocatoria ECOS Sud del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

El principio de no regresión implica que no se puede retroceder en el nivel de protección ambiental establecido por la normativa vigente. Está íntimamente relacionado con el *principio de progresividad*, por cuanto éste señala que la tutela del ambiente debe ir *in crescendo*, de acuerdo a las posibilidades económicas y tecnológicas del país en un momento dado, pero nunca puede ir hacia atrás.

Como señala Peña Chacón (2013), “la principal obligación que conlleva su correcta aplicación es la de no retroceder, no afectar los umbrales y estándares de protección ambiental ya adquiridos, no derogar o modificar normativa vigente en la medida que esto conlleve disminuir, menoscabar o de cualquier forma afectar negativamente el nivel actual de protección.” (p. 353)

La Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires acogió este principio en un fallo del año 2014 en el cual se hizo lugar a una medida cautelar solicitada por el colectivo “Paren de Fumigar Mar del Plata” junto con un pedido de declaración de inconstitucionalidad de la Ordenanza de la Municipalidad de Gral. Pueyrredón que reducía el radio de protección contra el uso de agroquímicos en zonas urbanas.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Ver PROYECTO DE LEY (S-713/2021). Disponible en <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/445153/downloadPdf#:~:text=Principio%201%20%2D%20In%20Dubio%20Pro,a%20las%20alternativas%20menos%20perjudiciales.>

<sup>20</sup> Ver autos “PICORELLI JORGE OMAR Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE GENERAL PUEYRREDON S/ INCONST. ORD. Nº 21.296”, en los cuales se despacha como medida cautelar, hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo relativa a la inconstitucionalidad de la norma, la suspensión de los artículos 19, 23, 27, 28 y 35 por los cuales se eliminaba la zona de seguridad prevista en el art. 1 de la Ordenanza derogada. <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=123679>

Esta resolución demuestra que, pese a no encontrarse aún incluido explícitamente en la LGA, el principio de no regresión ya es parte del DAA y que debe ser aplicado en los casos que sean llevados ante la justicia, en armonía con el resto de los principios que guían la normativa ambiental.

### **2.2.2. Ley de Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios N° 25.612 (25/07/2002)**

Lo relevante de la Ley de residuos industriales, en lo que respecta al presente trabajo de investigación, tiene que ver principalmente con la receptación del principio de responsabilidad por daños causados, cuestión a la cual la Ley dedica tres capítulos. Además, entre sus objetivos se establecen los de garantizar la conservación de la biodiversidad, minimizar riesgos (principio de prevención), promover el uso y transferencia de tecnologías para preservar el ambiente y el desarrollo sustentable (art. 4°), en sintonía con los lineamientos establecidos por el DAI.

En cuanto a la responsabilidad por daños, podemos sintetizar lo regulado diciendo que se fija respecto de diferentes sujetos, según su participación en el proceso: responsabilidad de los *generadores* de residuos industriales, los *transportistas*, y de las personas físicas y jurídicas *responsables de las plantas* de almacenamiento/tratamiento de residuos. Al responsable le cabrá la obligación de recomponer los posibles daños ambientales que su actividad pudiera causar.

Podemos conectar estas normas con los Principios 22 y 13 de las Declaraciones de Estocolmo y Río, respectivamente, estableciendo el primero de ellos que los Estados deben continuar desarrollando el DAI en lo que se refiere a “responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales [...]”, mientras que el segundo llama a los Estados a “desarrollar legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales”.

Así, con la sanción de esta Ley se da cumplimiento a este llamado a desarrollar a nivel doméstico normas que permitan extender la tutela ambiental fronteras adentro, ya que como vimos en el capítulo anterior, el DAI sólo puede regular la responsabilidad por daños causados fuera de las jurisdicciones de los Estados, en función del principio de soberanía.

Otra cuestión que prevé la ley es la posibilidad de que estos sujetos que son pasibles de incurrir en responsabilidad por daños ambientales, puedan contratar un seguro de responsabilidad civil, caución, fianza bancaria, la constitución de un autoseguro o un fondo de reparación, u otra garantía equivalente (arts. 27° y 38°), disposiciones que ya han sido previstas por el DAI en distintos convenios (Mosqueira Céspedes, 2022) y que fue retomado por la Ley General de Ambiente en su art. 22, donde establece el Seguro Ambiental Obligatorio.

Finalmente, se incluyen tres capítulos destinados a tratar la responsabilidad civil, administrativa y penal. Haremos una breve referencia a la última de ellas, que introduce en el Código Penal de la Nación un capítulo sobre delitos ambientales, como ley complementaria.

Entendemos que la inclusión al sistema penal argentino de los delitos contra el ambiente significa brindar una protección aún mayor, por medio de la disuasión que penas privativas de la libertad (algunas bastante elevadas) significan en la subjetividad de los posibles infractores. Esto no implica afirmar que la penalización de los conflictos sociales sea la solución ideal, sino que amplía y reconoce que debe brindarse una especial protección a un bien jurídico que pertenece a toda la humanidad. Es decir, demuestra un nuevo nivel de conciencia sobre la importancia de tutelar el ambiente, ubicándolo -por el monto de las penas- a la altura de otros bienes jurídicos, como la vida humana.

Así, el art. 52, prevé una pena de prisión de 3 a 10 años a quien ponga en riesgo a “los seres vivos en general, la diversidad biológica o los sistemas ecológicos”, mientras que “si el hecho fuere seguido de la muerte de alguna persona o extinción de una especie” se aplicará una pena de 10 a 25 años. Esto significa que extinguir una especie equivale, en el sistema penal argentino, a cometer un homicidio.

Es interesante señalar que, si bien la ley incorpora esta protección especial a la biodiversidad, no incluye aspectos relativos al clima, considerando el rol que los residuos y su gestión tienen en la mitigación del cambio climático<sup>21</sup>. Esto podría indicar que, probablemente, al momento de la sanción de esta ley, aún no se había logrado alcanzar el mismo nivel de conciencia sobre el impacto que el clima tiene en los demás aspectos ambientales y en el desarrollo de la biodiversidad.

---

<sup>21</sup> El proceso de descomposición de residuos emite gases de efecto invernadero, especialmente gas metano.

### **2.2.3. Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de Bosques Nativos N°26.331 (26/12/2007)**

La Ley de Bosques Nativos tiene una gran relevancia tanto en la mitigación del cambio climático como en la preservación de la biodiversidad. Esta función queda advertida en la propia norma cuando define los *Servicios Ambientales* que brindan los bosques nativos (art. 5°): regulan los sistemas hídricos, constituyen hábitat de multiplicidad de especies, resultando fundamentales para su preservación, contribuyen a la conservación del suelo y a la calidad del agua y fijan emisiones de gases de efecto invernadero, siendo primordial su protección para la mitigación del cambio climático.

Como objetivos, esta ley se plantea:

“a) Promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo; b) Implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo; c) Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que beneficien a la sociedad; d) Hacer prevalecer los *principios precautorio y preventivo*,<sup>22</sup> manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad; e) Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos.” (art. 3° de la Ley de Bosques Nativos)

El art. 4° define *conceptos* -como ‘manejo sostenible’ y ‘desmonte’-, *normas* -en particular, la de ordenamiento territorial- y *documentos*, como el llamado “Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos”, que sirve de guía para aprovechar los recursos que brindan estos ecosistemas (madereros y no madereros: frutos, forrajes, medicinas, tintes, aceites esenciales, cueros, pieles, plumas, entre otros muy variados)<sup>23</sup> y el “Plan de Aprovechamiento del Uso del Suelo” relativo a la organización y medios para garantizar la sustentabilidad.

Resulta relevante la definición de Manejo Sostenible, en cuanto acoge varios principios del DAI: “la organización, administración y uso de los bosques nativos de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, *ahora y en el futuro*, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito

---

<sup>22</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>23</sup> Para ampliar este tema se puede consultar la página oficial del Poder Ejecutivo Nacional. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/productos-forestales-no-madereros#:~:text=De%20las%20diversas%20especies%20se,%2C%20plumas%2C%20cueros%20y%20pieles>

local y nacional, *sin producir daños* a otros ecosistemas, manteniendo los Servicios Ambientales que prestan a la sociedad.”<sup>24</sup>

Esta definición es un cabal reflejo de lo que la Comisión Brundtland entendió por desarrollo sostenible, es decir, implica aceptar que los bosques puedan ser espacios para el desarrollo económico y, en consecuencia, que sean aprovechados sus recursos, siempre que las actividades se realicen de manera sostenible, para garantizar la preservación de la biodiversidad, y las necesidades de las generaciones presentes y futuras (la equidad intergeneracional) y sin dañar a otros ecosistemas (principio de prevención).

Del mismo modo, es dable resaltar que esta Ley introduce, en la enunciación de sus objetivos (art. 3°), el *principio precautorio*, en armonía con el Principio 15 de la Declaración de Río. Esta máxima es fundamental en el DAI, ya que, si bien constantemente se producen avances y nuevas investigaciones científicas en la materia, todavía hay muchas cuestiones sobre las cuales no existe consenso científico. Sin embargo, este principio viene a subsanar los vacíos legales que pudieran existir.

En línea con lo anterior, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN), en una sentencia del año 2019 (en el caso “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”), introdujo en el Derecho Ambiental Argentino, por vía jurisprudencial, los principios *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua*. Estos principios, en total sintonía con el principio precautorio, protegen el ambiente frente a posibles lagunas legales y/o científicas (Lavayén y López, 2020).

En el caso de referencia, se interpuso la acción de amparo ambiental a fin de proteger y recomponer el ambiente de un humedal afectado por el desarrollo de un proyecto inmobiliario en la ribera del río Gualaguaychú. Al momento de resolver, la CSJN aplicó los principios precautorio, de sustentabilidad, equidad intergeneracional, prevención, progresividad y responsabilidad establecidos en el DAI y en la LGA, pero, además, incorporó los novedosos principios *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua*.

En sus considerandos, y en relación al principio *in dubio pro natura*, la CSJN asevera que:

*En caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y*

---

<sup>24</sup> La cursiva es nuestra.

*conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos.*<sup>25</sup>

Esta manda fue tomada por los ministros de la CSJN del principio 5 de la *Declaración Mundial de la UICN acerca del Estado de Derecho en materia ambiental*, producto del Congreso Mundial de Derecho Ambiental de Río de Janeiro de abril de 2016.

Respecto del Principio *in dubio pro aqua*, la CSJN lo toma del Principio 6 de la Declaración de Brasilia de Jueces sobre la Justicia Hídrica, adoptada en el Octavo Foro Mundial del Agua de la UICN, en 2018, y dice: “En caso de incerteza, las controversias ambientales y de agua deberán ser resueltas en los tribunales, y las leyes de aplicación interpretadas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos”<sup>26</sup>.

Como se advierte, ambos principios están íntimamente relacionados, se desprenden del principio precautorio, reforzándolo. Mientras que el principio *in dubio pro natura* es más abarcativo, el de *in dubio pro aqua* se aplica más concretamente cuando se encuentra involucrado un recurso hídrico.

En conclusión, la Ley de Bosques Nativos acoge el principio base de desarrollo sostenible y prioriza los principios preventivo y precautorio, los cuales se complementan por vía jurisprudencial con los nuevos principios *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua*, los cuales brindan un nivel aún mayor de protección para los bosques nativos y los recursos hídricos.

---

<sup>25</sup> “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” (2019), considerando 13.

<sup>26</sup> “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” (2019), considerando 13.

#### **2.2.4. Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial N° 26.639 (28/10/2010)**

La Ley de preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (en adelante la Ley de Glaciares) se fija como objetivo no solo proteger los glaciares por ser reservas estratégicas de agua para consumo humano, para la agricultura y la recarga de cuencas hidrográficas, sino también por la biodiversidad que acogen. De hecho, en 1981 el Parque Nacional Los Glaciares, ubicado en la Patagonia argentina, fue declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, debido a las especies de su fauna en peligro de extinción, además de su belleza e interés glaciológico y geomorfológico.<sup>27</sup>

Asimismo, la protección especial sobre los glaciares se debe a que constituyen uno de los ecosistemas más afectados por el cambio climático. Por eso, resulta fundamental preservarlos o ralentizar su retroceso frente a un escenario de aumento de las temperaturas promedio a nivel global. Su retroceso implica, entre otras cosas, la reducción de agua en las cuencas hidrográficas durante la primavera y el verano y supone una amenaza tanto para las ciudades y pueblos como para la fauna local (IPCC, 2022).

La relevancia de los glaciares se debe también a que son una fuente de información científica, actúan como reguladores climáticos y constituyen un importante atractivo turístico del país. Es por ello que la Ley de Glaciares los declara *bienes de carácter público*. Posteriormente a la sanción de esta Ley, y con la reforma del Código Civil en el año 2015, se aclaró el significado de esta clasificación. Así, el art. 235 del Código Civil y Comercial de la Nación (CCyC), incluye específicamente a los glaciares y el ambiente periglacial como bienes de dominio público (art. 235 “c”). Esto implica que “son inenajenables, inembargables e imprescriptibles” (art. 237 CCyC).<sup>28</sup>

A continuación, la Ley de Glaciares prevé la realización de un inventario, que estará a cargo del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), detalla las actividades prohibidas en estos ecosistemas (art. 6°) y el procedimiento para la evaluación de impacto ambiental y de evaluación ambiental estratégica para aquellas actividades que no estén prohibidas (art. 7°). A su vez, prevé una instancia de participación ciudadana en estos procedimientos, previo a autorizar y/o ejecutar cualquier actividad en las zonas protegidas.

---

<sup>27</sup> V. publicación en la página web oficial del Poder Ejecutivo de la Nación sobre Parques Nacionales en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/ambiente/parquesnacionales/losglaciares/biodiversidad>

<sup>28</sup> Sobre este tema se puede consultar MARIUCCI, J. M. y PELUSO, N. M. (2015), *El dominio público en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. Su vinculación con los derechos de incidencia colectiva*, Revista La Ley N° 3 septiembre 2015.

Entendemos que estas medidas tienen correlación, por un lado, con el principio preventivo, dado que tanto la prohibición de determinadas actividades así como la evaluación de impacto ambiental implican prevenir potenciales daños, antes de que ocurran, en lugar de intentar repararlos una vez ocasionados; mientras que, por otro lado, receptan el principio de participación ciudadana, al obligar a la autoridad a realizar consulta previa con la ciudadanía al momento de evaluar la autorización de determinadas actividades.

En relación a la evaluación de impacto ambiental, fue un instrumento ya previsto por el principio 17 de la Declaración de Río, que lo incorpora “en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.”

En otro orden, la Ley de Glaciares acoge un principio propio del Derecho Ambiental Argentino, que es el de *Federalismo Ambiental*, tal como se encuentra regulado en la C.N. y en la Ley General de Ambiente. Así, el art. 10° dispone que la autoridad nacional de aplicación deberá coordinar con las autoridades provinciales las acciones destinadas a conservar y proteger los glaciares y el ambiente periglacial, a través del COFEMA.

En el mismo articulado, establece la necesidad de coordinar las acciones también con los demás ministerios del Poder Ejecutivo, receptando así, a nuestro entender, el *principio de transversalidad* que fue incluido explícitamente en la Ley de Cambio Climático en lo que concierne a esa temática.

De hecho, dentro del artículo referido, el apartado b), atribuye a la autoridad nacional de aplicación la función de “Aportar a la formulación de una política referente al cambio climático acorde al objetivo de preservación de los glaciares y el ambiente periglacial, tanto en la órbita nacional, como en el marco de los acuerdos internacionales sobre cambio climático”; y el h) la de “Incluir los principales resultados del Inventario Nacional de Glaciares y sus actualizaciones en las comunicaciones nacionales destinadas a informar a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.”

Por otro lado, en el punto referido a las sanciones por infracciones a la Ley, podemos vislumbrar el principio de responsabilidad por daños, acogido en el DAI desde aquellos fallos arbitrales previos a la existencia de las NU, y en las Declaraciones de Principios que son el centro de nuestro estudio, particularmente en la Declaración de Río.

Recordemos que el principio 13 invitaba a los Estados a “desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. [...]”; y el principio 16 de Río convocaba a las autoridades nacionales a “fomentar la internalización de los costos ambientales” [...] “teniendo en cuenta de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación [...]”

La Declaración de Estocolmo no hizo referencia a la responsabilidad por daños que afectarán a los propios nacionales de los Estados, sino únicamente a aquellos que afectarán a zonas fuera de su jurisdicción (Principio 22).

En conclusión, la Ley de Glaciares no sólo establece un marco legal integral para la protección de los glaciares y el ambiente periglacial, sino que también acoge varios de los principios del DAI. Aborda la protección mediante la creación de un inventario exhaustivo, la regulación de actividades potencialmente dañinas y la implementación de evaluaciones de impacto ambiental, alineándose con los principios preventivos y de participación ciudadana. Además, la ley incorpora principios propios del DAA, como el Federalismo Ambiental y la transversalidad en políticas públicas. Finalmente, la inclusión de mecanismos de responsabilidad y sanciones subraya el compromiso con la reparación de daños y la internalización de costos ambientales, reafirmando el papel crucial que esta legislación podría tener en la conservación y manejo sustentable de los recursos naturales, en caso de ser debidamente aplicada.

### **2.2.5. Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global N° 27.520 (18/12/2019)**

La Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global N° 27520 (en adelante Ley de cambio climático), establece presupuestos mínimos en todo el territorio nacional con el fin de “garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas” a fin de lograr cumplir con los objetivos mundiales de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.

En el art. 3° aporta definiciones relevantes sobre el tema del cambio climático, que entendemos resultan fundamentales incluir a fin de lograr comprender los objetivos de la Ley de cambio climático (los cuales se explicitan en el art. 2°), reduciendo las definiciones que había aportado la CMNUCC en 1992.

De esta manera, se entiende por *Cambio Climático* a una variación del clima relacionada (directa o indirectamente) con la actividad humana. No profundizaremos en este trabajo las causas del cambio climático, pero sí entendemos importante aclarar que la variabilidad del clima constituye un fenómeno natural que se ha observado en nuestro planeta por millones de años; sin embargo, en los últimos años se alteró de tal forma la composición de la atmósfera con la emisión desmedida de gases de efecto invernadero, que comenzó a peligrar la viabilidad de la vida humana en la Tierra.

Es por ello que los Estados comenzaron a desarrollar *Medidas de Adaptación* (otra de las definiciones que incorpora la Ley de cambio climático), consistentes en diferentes políticas, acciones, estrategias, programas y proyectos para hacer frente a los impactos que el cambio climático tiene sobre el desarrollo humano y de los ecosistemas, sea previniendo daños, atenuando o minimizándolos, así como también aprovechar posibles oportunidades que estos cambios puedan brindar.

En cuanto a las *Medidas de mitigación*, son las que buscan reducir el impacto de la actividad humana en la variación del clima, limitando emisiones de los gases de efecto invernadero que influyen en el cambio climático. Además, se busca “potenciar, mantener, crear y mejorar sumideros de carbono” (art. 3° “c”), que son depósitos que absorben el carbono de la atmósfera, pudiendo ser naturales (como los bosques, el suelo y los océanos) o artificiales (como las que implementan algunas centrales eléctricas).

La *vulnerabilidad*, del medio físico, los sistemas naturales y los grupos humanos, es entendida como la mayor sensibilidad o susceptibilidad a sufrir modificaciones negativas como consecuencia de los efectos del cambio climático.

Concluye el art. 3° con la definición de Gases de Efecto Invernadero (GEI), que forman parte de la atmósfera, pudiendo ser de origen natural o antropogénico. Estos gases absorben y emiten radiación, y aumentan la temperatura de la superficie del planeta (como el metano y el dióxido de carbono).

Habiendo definido los conceptos centrales que trabaja la Ley de cambio climático, podemos comprender sus objetivos que, en resumidas cuentas, consisten en desarrollar estudios, políticas públicas, programas, estrategias y acciones direccionadas a promover la adaptación y la mitigación del cambio climático y reducir la vulnerabilidad de los grupos humanos y de los ecosistemas frente al cambio climático.

Con el fin de lograr sus objetivos, establece principios que deberán guiar las políticas públicas en esta materia (art. 4°):

- a) *Responsabilidades comunes pero diferenciadas*. En la Ley se refiere que este principio fue incorporado a la CMNUCC. Sin embargo, como vimos en el capítulo anterior, previo a la concreción de la Convención, este principio fue explícitamente incluido en la Declaración de Río. El Principio 7 dice “[...] En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. [...]”
- b) *Transversalidad* del cambio climático en las políticas de Estado. Si bien este principio se desprende del propio concepto de ambiente que sostienen tanto el DAI como el DAA, entendido como un sistema integrado e interrelacionado, este no fue explicitado en las Declaraciones de Estocolmo y Río, sino que, como referimos en el apartado anterior, es propio del DAA. Luce relevante que el Estado argentino se proponga guiar sus políticas públicas de esta manera, considerando cómo impactan todas las acciones, públicas y privadas, en el cambio climático.
- c) *Prioridad* de los grupos sociales más vulnerables al cambio climático, a quienes se destinarán principalmente las políticas de adaptación y mitigación. Entendemos que esto se relaciona de alguna manera con el Principio 6 de la Declaración de Río, que reza “Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. [...]”. Podemos interpretar que es una adaptación del principio a las desiguales situaciones de vulnerabilidad de los grupos sociales a nivel doméstico.

- d) *Complementación* de las acciones de adaptación con las de mitigación del cambio climático.

En relación con este último principio, el de *complementación*, y principalmente con el de *Transversalidad*, la Ley de cambio climático crea el Gabinete Nacional de Cambio Climático, a cargo de la articulación entre las diferentes carteras gubernamentales a nivel nacional para la implementación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al cambio climático (PNAyMCC) que desarrollaremos más adelante.

A su vez, crea un Consejo Asesor Externo del PNAyMCC, conformado por científicos, expertos, investigadores, representantes de ONG ambientales, sindicatos, comunidades indígenas, universidades, entidades académicas y empresariales, centros de investigación, tanto públicos como privados, y representantes de los partidos políticos que tengan representación en el Congreso Nacional. Este Consejo efectuará recomendaciones o propuestas al Gabinete Nacional de Cambio Climático, las cuales serán de carácter consultivo, pero de consideración obligatoria.

El Capítulo III trata todo lo relativo al PNAyMCC, su elaboración, contenidos mínimos, coordinación, implementación y finalidad. Respecto a lo último, afirma ser una proyección de *políticas de Estado* en materia de adaptación y mitigación al cambio climático “para las generaciones presentes y futuras” (art. 18 a.-). A su vez, entre otros fines, busca incorporar el concepto de *riesgos climáticos futuros* en los planes de formulación de políticas, así como también proyectar el crecimiento poblacional y posibles migraciones ambientales a fin de diseñar infraestructuras e inversiones a largo plazo. Finalmente, se propone preparar a la administración pública y a la sociedad en general para los cambios climáticos futuros.

Otra cuestión relevante es que incorpora a los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental (que prevén también otras leyes, como la LGA, la de Glaciares y la de Bosques) consideraciones relacionadas con el cambio climático.

En relación con el espíritu del DAI, se propone promover una “nueva conciencia ambiental que permita reducir los efectos nocivos del cambio climático y aumentar la capacidad de adaptación” (art. 19°), tópico que es complementado por la Ley de Educación Ambiental Integral sancionada en 2021.

Del mismo modo, establece procesos participativos para realizar los planes de respuesta al cambio climático, con “Un esquema de gobernanza y participación de los diversos sectores en la

definición e implementación de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático” (art. 20°), en línea con los principios de participación y cooperación.

En el siguiente capítulo, detalla las Medidas y Acciones Mínimas de Adaptación. Entre ellas, el diseño y promoción de incentivos económicos a productores y consumidores “para la inversión en tecnología, procesos y productos de baja generación de gases de efecto invernadero” (art. 24°), en línea con los principios de Estocolmo (Principio 20) y Río (Principio 9).

Finalmente, el Capítulo VI profundiza las cuestiones relacionadas con la Participación y la Información Pública Ambiental, en estrecha relación con lo dispuesto previamente por las leyes 25.831 de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y la LGA 25.675.

En definitiva, esta Ley representa un avance significativo en el compromiso de Argentina con la lucha contra el cambio climático. Al establecer presupuestos mínimos para la adaptación y la mitigación, esta legislación no solo alinea las acciones nacionales con los objetivos globales, sino que también proporciona un marco integral para enfrentar los desafíos ambientales contemporáneos.

Además, facilita la comprensión del tema, que es bastante complejo, al definir conceptos clave como cambio climático, medidas de adaptación y mitigación, y gases de efecto invernadero. De la misma manera, promueve la educación y conciencia ambiental, así como también la participación de diferentes sectores para la formulación y ejecución de estrategias de adaptación y mitigación, con la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático y del Consejo Asesor Externo del PNAyMCC.

Por último, los principios fundamentales que guían la ley, tales como el de responsabilidades comunes pero diferenciadas, la transversalidad del cambio climático en las políticas de Estado, y la prioridad de los grupos sociales más vulnerables, armonizan y complementan lo establecido por el DAI en esta materia.

### **2.2.6. Ley para la implementación de la Educación Ambiental Integral en la República Argentina N°27.621 (03/06/2021)**

La Ley de Educación Ambiental Integral se presenta a sí misma como el cumplimiento de la manda constitucional establecida en cuanto al derecho que debe garantizar el Estado a una educación ambiental como política pública en todo el territorio nacional, así como también a los tratados y acuerdos internacionales en la materia, y a las restantes Leyes de presupuestos mínimos (art. 1° de la Ley de Educación Ambiental Integral).

En sus definiciones se advierte la novedosa incorporación de algunos preceptos que fueron incluidos especialmente en la Declaración de Río (Principios 20, 21, 22) y que están relacionados con el principio de equidad *intra* generacional, es decir, aquella que tiene que ver con la justicia social, la distribución de los recursos de forma equitativa, la igualdad de género, la democracia participativa y el respeto por la diversidad cultural:

“Educación Ambiental Integral (EAI): es un proceso educativo permanente con contenidos temáticos específicos y transversales, que tiene como propósito general la formación de una conciencia ambiental, a la que articulan e impulsan procesos educativos integrales orientados a la construcción de una racionalidad, en la cual distintos conocimientos, saberes, valores y prácticas confluyan y aporten a la formación ciudadana y al ejercicio del derecho a un ambiente sano, digno y diverso. Se trata de un proceso que defiende la sustentabilidad como proyecto social, el desarrollo con justicia social, la distribución de la riqueza, preservación de la naturaleza, igualdad de género, protección de la salud, democracia participativa y respeto por la diversidad cultural. Busca el equilibrio entre diversas dimensiones como la social, la ecológica, la política y la económica, en el marco de una ética que promueve una nueva forma de habitar nuestra casa común.” (Art. 2° de la Ley de Educación Ambiental Integral)

Seguidamente, define tres estrategias para alcanzar los objetivos señalados: la Estrategia Nacional de Educación Ambiental Integral (ENEAI), la Estrategia Nacional para la Sustentabilidad en las Universidades Argentinas (ENSUA) -como parte de la ENEAI- y la Estrategia Jurisdiccional de Educación Ambiental Integral (EJEAI), como instrumentación y adecuación de la implementación de la ENEAI en el ámbito provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el siguiente Capítulo de la Ley, se hacen explícitos los principios que guiarán la educación ambiental (art. 3°): a) Abordaje interpretativo y holístico (enfoque crítico y que comprenda la interdependencia de todos los elementos del ambiente: ambiente como sistema); b) Respeto y valor de la biodiversidad: no sólo de los ecosistemas sino también de las culturas, “cuya importancia no es

sólo biológica”; c) Equidad, relacionado con el impulso de “la igualdad, el respeto, la inclusión, la justicia, como constitutivos de las relaciones sociales y con la naturaleza”; d) Igualdad desde el enfoque de género, debiendo incluir enfoques de las corrientes de ecofeminismos; e) Diversidad cultural, especialmente en relación a la preservación de las culturas de los pueblos originarios; f) Participación y formación ciudadana; g) El cuidado del patrimonio natural y cultural; h) La problemática ambiental y los procesos sociohistóricos; i) Educación en valores, particularmente los valores de cuidado y justicia; j) Pensamiento crítico e innovador; k) El ejercicio ciudadano del derecho a un ambiente sano, tal como los define la C.N. en su art. 41 y siguiendo los principios de desarrollo sostenible y equidad intergeneracional.

Como se advierte de la síntesis que efectuamos del extenso artículo tercero, más que una enunciación de principios, parece una guía para un eventual programa educativo, estableciendo el enfoque que se le deberá imprimir, por supuesto basado en los principios de la Declaración de Río de Janeiro, aunque acentuando algunos conceptos que traslucen la ideología sostenida por el sector político a cargo de la formulación del proyecto<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> El Proyecto de Ley fue realizado por el entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a cargo de Juan Cabandié, perteneciente a la Cámpora (que integr , luego, el denominado Frente de Todos) en conjunto con el Ministerio de Educación, a cargo de Nicolás Trotta (de la misma afiliación política), durante la Presidencia del Dr. Alberto Fernández. Con el giro ideológico radical que tom  la política ambiental a partir de la victoria de Javier Milei en diciembre de 2023, parece improbable que se imprima a la Educación en Argentina la perspectiva propuesta por esta Ley.

### 2.3. Otras leyes que acogen principios del DAI.

Entre otras leyes de relevancia para el cambio climático y la biodiversidad, se puede mencionar a la **Ley de Libre acceso a la información pública ambiental N° 25.831 del 06/01/2004** que garantiza “el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.” (art. 1°). Además, el deber de la autoridad ambiental nacional de promover la “difusión del material informativo que se genere en las distintas jurisdicciones” (art. 6°).

Esta garantía recepta el principio 10 consagrado por la Declaración de Río: “En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas [...]”. “Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. [...]”

Por su parte, una de las Leyes de presupuestos mínimos que acoge este principio es la **Ley de Manejo del Fuego N° 26.815** del 2012 y modif. cuando establece la obligación de las jurisdicciones locales de mantener informada a la población ante situaciones de incendios (art. 12° j.-).

Esta ley recepta, además, el principio de prevención del daño y de responsabilidad por daño ambiental, con la consecuente obligación de recomponer y reparar (art. 22°). Incluye también la previsión de cooperación y asistencia recíproca con otros países, con la posible suscripción de convenios de ayuda mutua en el manejo del fuego e intercambio en lo relativo a investigación y desarrollo tecnológico, capacitación profesional y técnica (art. 24° i.-)

Recordemos que el Principio 20 de Estocolmo resaltaba el deber de fomentar en todos los países, pero especialmente en los PeD, “la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales, tanto nacionales como multinacionales [...] el libre intercambio de información científica actualizada y de experiencia sobre la transferencia debe ser objeto de apoyo y asistencia a fin de facilitar la solución de los problemas ambientales [...]”

La cooperación internacional en estas situaciones resulta fundamental, especialmente cuando se advierte que los incendios forestales producto de las sequías y las altas temperaturas son cada vez más frecuentes, como también lo son los casos de incendios intencionales dirigidos a ampliar la frontera agropecuaria.

En algunos casos, incluso países desarrollados enfrentan serias dificultades para lograr controlar la expansión del fuego hacia zonas urbanas. Tal es el caso de Australia que, a fines de 2019, fue noticia mundial por el azote de los *bushfires*, que implicaron un gran impacto ambiental por la quema de más de 18 millones de hectáreas, principalmente bosques, obrando en detrimento de la biodiversidad y de la salud de la población en general por el humo que llegaba a las grandes ciudades, como Sydney.<sup>30</sup>

Un poco más cercano, aunque en menor escala, es el caso de los humedales del Río Paraná, que entre 2020 y 2023 se vieron afectados por los incendios de pastizales que devastaron más de un millón de hectáreas de humedales. Como señala en su informe López Branch: “[...] La magnitud de los incendios provocados en la región deja múltiples consecuencias como mortandad de animales y pérdida de hábitat, empobrecimiento de suelos, contaminación del agua y del aire, además de representar un riesgo muy alto para los medios de vida de los habitantes de las islas. [...] La diversidad de aves del delta del Paraná incluye numerosas especies acuáticas como patos, gallaretas, garzas, cigüeñas, cuervillos, chorlos y playeros. Los incendios han puesto en peligro a estas especies de fauna nativa por causa de la desaparición de hábitat naturales.”<sup>31</sup>

El descontrol de estos fuegos ha causado que ciudades cercanas, como Rosario, se vieran envueltas en una nube de humo tóxico, afectando la salud de la población y dando pie a denuncias en sede penal por daños.<sup>32</sup>

En otro orden, se encuentra la **Ley 25.467 de Ciencia, Tecnología e Innovación**, promulgada el 20/09/2001 respecto de la cual haremos una breve mención, ya que, si bien no se encuentra entre las leyes de presupuestos mínimos<sup>33</sup>, recepta algunos principios del DAI.

Por ejemplo, entre los objetos de la ley, se plantea “la sustentabilidad del medio ambiente” (art. 1°) y como objetivos de la política científica y tecnológica el impulso de acciones de cooperación

---

<sup>30</sup> El reporte de la WWF es ilustrativo al respecto: [https://wwf.awsassets.panda.org/downloads/bushfires\\_de\\_australia\\_2019\\_2020\\_the\\_wildlife\\_toll\\_2.pdf](https://wwf.awsassets.panda.org/downloads/bushfires_de_australia_2019_2020_the_wildlife_toll_2.pdf)

<sup>31</sup> <https://elpais.com/america-futura/2023-02-02/los-humedales-del-rio-parana-agonizan-entre-sequias-incendios-y-contaminacion.html>

<sup>32</sup> Cf. Carpetas Judiciales CUIJ N° 21-08914730-9 “Incompetencia - Denuncia digital D-2001-06936-2022-5- denunciante: San Pellegrini, Ricardo Luciano”, 21-08911828-7 “Incompetencia - NN s/ Infracción Ley 24051, lesiones- denunciante: Andrés Canepa, Rita Adriana Acosta y Jorge Boasso” y 21-08912362-0 “Incompetencia - Denuncia de Daulon, Santiago Andrés s/ Infracción Ley 24051” en trámite ante la Oficina de Gestión Judicial de Primera Instancia de Rosario, a cargo de los Fiscales Matías Ocariz, Mariángeles Lagar y Viviana O’Connell, actualmente con trámite de conflicto de competencia ante la CSJN.

<sup>33</sup> Al menos no se define de esa manera en la letra de la ley. Además, al momento de su sanción, no se encontraba definido el concepto de presupuestos mínimos, el cual fue definido en la Ley General de Ambiente del año 2002. Sin embargo, tiene características similares a las leyes de presupuestos mínimos por cuanto fija principios “de carácter irrenunciable y aplicación universal, que regirán en cualquier actividad de investigación en ciencia, tecnología e innovación” (art. 3°).

científica y tecnológica internacional (art. 2° i.-), en línea con los Principios 20 y 24 de la Declaración de Estocolmo.

Además, establece principios que deben regir en todas las actividades de investigación en ciencia, tecnología e innovación. Entre ellos, incluye “el cuidado y protección del medio ambiente y la biodiversidad de todas las especies” y “del bienestar de las generaciones futuras” (art. 3° g y h), acogiendo así el principio de equidad intergeneracional.

Para concluir este apartado, haremos referencia a una icónica ley que acoge los principios de información, participación ciudadana y educación ambiental, sancionada con el objetivo de capacitar a toda persona que se desempeñe en la función pública en cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible y el cambio climático. Se trata de la llamada **Ley Yolanda**, en honor a Yolanda Ortiz, la primera Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano de Argentina y de América Latina, designada en 1973 por Juan Domingo Perón, en el marco de la creciente preocupación por los problemas ambientales que se plasmó en la Conferencia de Naciones Unidas llevada a cabo en Estocolmo el año anterior.

Esta Ley, registrada bajo el Nro. 27592 y sancionada el 17/11/2020, establece que toda persona que se desempeñe en la función pública, en los tres Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), debe realizar una capacitación obligatoria a fin de garantizar una “formación integral en ambiente, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático” (Art. 1° de la Ley Yolanda).

Los contenidos mínimos del programa de capacitación deberán incluir “información referida al cambio climático, a la protección de la biodiversidad y los ecosistemas, a la eficiencia energética y a las energías renovables, a la economía circular y al desarrollo sostenible, así como también deberán contemplar información relativa a la normativa ambiental vigente.” (Art. 5° de la Ley Yolanda).

Por Decreto 270/2021 (del 27/04/2021) del Poder Ejecutivo Nacional se designó como autoridad de aplicación de la Ley al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la Subsecretaría Interjurisdiccional e Interinstitucional; y por Disposición 12/2021 este organismo aprobó el Reglamento Operativo de Funcionamiento de la Ley y estableció los Lineamientos Generales para la capacitación en ambiente. Además, fue autorizado a suscribir Actas de Compromisos con otros organismos no obligados por la Ley para realizar capacitaciones en el tema.

Entendemos que esta Ley resulta fundamental para lograr una sensibilización en las cuestiones ambientales, particularmente en lo relativo a la preservación de la biodiversidad y la lucha

contra el cambio climático, ya que son los agentes del Estado los que finalmente deberán aplicar todas las normas ambientales que se sancionaron en Argentina hasta el momento. Sin embargo, resta que las demás jurisdicciones (CABA y provincias), tal como invita la propia Ley Yolanda en su art. 15°, adhieran a la misma, a fin de lograr una efectiva implementación en todo el territorio nacional y en todas las dependencias estatales.

### **Capítulo 3 - La Implementación en Argentina de los Principios Ambientales en Biodiversidad y Clima**

Conforme lo enunciamos en la Introducción, el presente capítulo se ocupará de analizar la implementación de los principios ambientales en políticas públicas concretas. Para ello, nos proponemos atender a los Planes y/o Estrategias Nacionales adoptadas por el país en lo relativo a Clima y Biodiversidad en cumplimiento tanto de los compromisos internacionales contraídos como de la normativa sancionada a nivel nacional.

El capítulo se divide en dos apartados: el primero orientado a analizar las políticas ambientales en materia de biodiversidad y el segundo en lo concerniente a cambio climático.

#### **3.1. Políticas ambientales nacionales en materia de Biodiversidad**

Como mencionamos en el Cap. 1, apartado 3, el CDB firmado en 1992, durante la Conferencia de Río de Janeiro, sentó las bases para construir el régimen internacional ambiental con relación a la preservación de la biodiversidad. Hizo explícitos los principios que deberían guiar las negociaciones en el tema, estableció normas y sistema de resolución de posibles controversias entre los Estados parte.

Además, estableció que las partes contratantes debían elaborar estrategias, planes o programas nacionales para cumplir con los objetivos de conservación y uso sustentable de la diversidad (art. 6°). Este deber de los Estados se actualizó y profundizó en 2010 con las “Metas de Aichi”, destinadas a cumplimentar el “Plan Estratégico para la Diversidad biológica 2011-2020”.

En sintonía con la obligación asumida, en 1997, el Poder Ejecutivo de la Nación dictó el Decreto 1347/97 mediante el cual designó como autoridad de aplicación del CDB a la entonces Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable y creó la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO), cuya función principal era la de elaborar la Estrategia Nacional sobre la Diversidad Biológica.

Sin embargo, recién en 2003 efectivamente se adoptó el documento llamado “Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica”, mediante Resolución N° 91/03 de la entonces llamada Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (en ese entonces perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social) “para cumplir con los objetivos y metas contenidas en el Convenio sobre la Diversidad Biológica” y luego de un largo proceso en el cual se habría consultado y hecho participar a diferentes áreas del Gobierno, ONGs y actores del sector privado.

El documento se propone establecer un marco político-institucional que permita cumplimentar los compromisos asumidos internacionalmente en cuanto a la preservación de la biodiversidad, respetando la competencia de las provincias en la administración de sus recursos. Pretende arrojar claridad sobre cuáles son las responsabilidades que competen a Nación, provincias y municipios, cuáles serán los mecanismos de financiamiento y la manera de coordinar políticas a nivel federal a través del COFEMA.

Además, establece la necesidad de adecuar las normas legales para lograr la implementación efectiva del CDB, las cuales fueron sancionadas entre 2002 y 2021, como vimos en el Capítulo 2. Sin embargo, en la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica se establece también la necesidad de que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires armonicen sus propias legislaciones, a fin de poder coordinar políticas y acciones concretas, y establecer mecanismos para actuar conjuntamente en casos de emergencias que amenacen la biodiversidad.

La sección segunda tiene como eje el uso sostenible de la diversidad biológica y genética, de manera que se asegure el ciclo de la materia, su adaptación y autorregulación. Aquí se plantea como objetivos fomentar la investigación y manejo de especies nativas, apoyar experiencias demostrativas de manejo sostenible y planificar a escala regional, involucrando a actores sociales y promoviendo el turismo como uso sostenible de los ecosistemas silvestres.

Reconoce que Argentina basa su economía principalmente en la explotación agropecuaria. Por eso es clave lograr un manejo sostenible en agroecosistemas, concientizar a la población sobre la relación entre calidad de vida, manejo sostenible y conservación de la biodiversidad, como así también valorar económicamente los servicios ecológicos que provee la biodiversidad. Por ello, prevé la realización de evaluaciones de impacto ambiental de prácticas agropecuarias y proyectos de desarrollo, delimitar áreas productivas y de conservación según el principio de ordenamiento territorial, a fin de lograr compatibilizar el desarrollo de agroecosistemas con áreas silvestres y corredores biológicos, todo con base al principio de desarrollo sostenible.

Concretamente, las principales acciones que plantea son: impulsar experiencias de planificación en cuencas hidrográficas y ecorregiones, concientizar sobre los servicios que presta la diversidad biológica y genética, establecer esquemas de “zonificación” que incluyan áreas protegidas y áreas de desarrollo productivo, y generar incentivos para fomentar el uso sostenible del territorio.

En cuanto a los recursos genéticos, en línea con el CDB, se consagra el principio de equidad intrageneracional, debiendo garantizarse una participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos, como así también de las tecnologías pertinentes. Aquí,

además, se reconoce la importancia de los conocimientos y prácticas ancestrales de los pueblos originarios y las comunidades locales, promoviendo su participación y la distribución de beneficios derivados del uso de recursos genéticos, como así también de la incorporación de los valores culturales en los acuerdos respectivos.

En este contexto, se acoge el principio de cooperación internacional, apuntando a colaborar con organismos internacionales a fin de alinear las políticas nacionales con las orientaciones globales sobre biodiversidad y propiedad intelectual.

En la sección quinta se apunta a mejorar las capacidades nacionales en el tema, aumentando el conocimiento sobre la biodiversidad, incluyendo el tema en las políticas científicas y tecnológicas, capacitando en el manejo de información y en mecanismos de evaluación de impacto ambiental, con miras a promover la conservación y el uso sostenible de los recursos biológicos. Se establecen sistemas de monitoreo y evaluación de la biodiversidad, el desarrollo de programas sociales y económicos para valorarla, y la creación de programas de investigación y acceso a tecnología para la conservación y uso sostenible de los recursos biológicos.

La sección sexta refiere a la responsabilidad internacional de Argentina, reconociendo que la conservación de la biodiversidad no es una cuestión que pueda ser tratada individualmente, sino que tiene efectos más allá de las fronteras políticas, enfatizando por tanto en la cooperación entre los Estados, en especial entre aquellos que comparten especies o ecosistemas.

Las políticas nacionales, como la expansión agropecuaria o el uso intensivo de agroquímicos, que afectan la biodiversidad, tienen repercusiones en otros territorios y afectan a otras naciones que comparten especies migratorias o hábitats como montañas y recursos hídricos. Los incendios o la introducción de especies invasoras pueden tener graves consecuencias tanto a nivel local como internacional. En este sentido, el documento se propone implementar los compromisos asumidos por el país a nivel internacional e incrementar la capacidad de Argentina para participar en debates, foros y la adopción de acuerdos ambientales.

Como estrategias, plantea establecer programas de coordinación con países vecinos para la conservación y gestión sostenible de ecorregiones, cuencas hidrográficas y recursos biológicos compartidos; promover la implementación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, especialmente en materia de biodiversidad; implementar el CDB en acuerdos regionales como el Tratado de Río de la Plata y la Cuenca del Bermejo, entre otros.

La estrategia de financiación para la implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad está prevista en la Sección Séptima. Resulta fundamental para la aplicación efectiva de todos los objetivos y estrategias planteadas más arriba prever el presupuesto o de donde saldrán los recursos que se asignarán.

La misma señala que el propio CDB establece que los PD deberán contribuir para afrontar los costos de su implementación en los PeD. Sin embargo, también afirma que a nivel interno es posible realizar “mayores esfuerzos” para aportar los fondos necesarios, en todos los niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Asimismo, busca aumentar la financiación del sector privado, debiendo generar las condiciones para que ello suceda.

Promueve la creación del Fondo Ambiental Nacional, complementario del gasto público corriente en conservación y uso sostenible de la biodiversidad; la adaptación de otros planes y programas públicos en diferentes sectores para que estén alineados con el cumplimiento del CDB, con las correspondientes partidas presupuestarias; la creación de mercados de valor de servicios ambientales y aumentar la recaudación de fondos en derechos de uso de la diversidad biológica (lo que en inglés se llama “user’s fees”).

Para fomentar el financiamiento voluntario del sector privado, plantea como estrategia establecer un sistema de premios anuales para las personas -tanto físicas como jurídicas- que se hayan destacado en acciones de conservación de la biodiversidad del país.

Finalmente, se prevé un plan de comunicación y concientización a fin de lograr un mayor apoyo de los diferentes actores sociales a las medidas que deban implementarse para cumplimentar con los objetivos del CDB.

Como señalamos anteriormente, en 2010 se llevó a cabo la décima Conferencia de las Partes (COP) del CDB. Allí se adoptó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las llamadas Metas de Aichi. Es por ello que la CONADIBIO promovió un proceso para la elaboración de una nueva Estrategia Nacional sobre Biodiversidad para revisar y actualizar aquella creada en 2003. Luego de un proceso participativo y consultivo, conforme el Reglamento de la Comisión, se estableció la Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020 (ENByPA), mediante Resolución N° 151/2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> A partir de la asunción de Mauricio Macri como presidente de la Nación Argentina, en diciembre de 2015, se le otorgó rango de Ministerio a la anterior Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En 2018 perdió su rango, siendo absorbido por la Jefatura de Gabinete. Durante la Presidencia de Alberto Fernández se le restituyó el rango ministerial que mantuvo hasta el cambio de gobierno en diciembre de 2023, con la asunción del economista Javier Milei, de La Libertad Avanza.

Este nuevo documento ratifica muchas de las cuestiones planteadas por su antecesor, agrega que se busca alinear las políticas nacionales con los compromisos asumidos no sólo en el CDB y los nuevos ejes temáticos incorporados por las Metas de Aichi (que se procuran reflejar en su totalidad), sino también con otros instrumentos internacionales que fueron contemplados en su elaboración: la Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible (ODS), la CMNUCC, la Convención de las NU de Lucha contra la Desertificación, el Convenio sobre Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestre en Peligro de Extinción, la Convención de Ramsar sobre Humedales, la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, entre otros.

El Eje 1 plantea la conservación de la biodiversidad en torno al Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) “con una mirada a escala de paisaje y ecorregión que permita describir y planificar la conservación de la variedad y variabilidad temporal-espacial de los seres vivos y los complejos ecológicos que ellos integran”.

Su objetivo es “Conservar la biodiversidad con un enfoque basado en los ecosistemas desde una perspectiva centrada en la escala de paisaje a fin de mejorar el estado de conservación de las especies silvestres, además de asegurar el bienestar y la calidad de vida de las personas que dependen de estas.”

Establece diferentes áreas de protección:

- Áreas protegidas legalmente: conforme la legislación de cada jurisdicción, por ejemplo, los Parques Nacionales y Reservas), áreas protegidas por convenio de autoridad legal o por tratado interjurisdiccional, zonas Categoría I del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, conforme la Ley de Bosques 26331
- Áreas conservadas en forma complementaria o subsidiaria de otros objetivos de uso del suelo: reservas privadas o voluntarias sin convenio, Tierras de Pueblos Originarios, Predios fiscales declarados reserva natural, áreas sujetas a legislación, áreas sujetas a legislación o acuerdos de objetivos de uso del suelo distintos o más generales que el de conservación de Biodiversidad, como las zonas del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos o las tierras sujetas a la Ley de Protección de Glaciares, áreas sujetas a Convenios o Tratados Internacionales, tales como reservas de biosfera, sitios Ramsar (humedales de interés internacional)
- Áreas prioritarias para protección legal: zonas que ameritan protección legal por su valor de biodiversidad pero que aún no tienen esa condición.

Seguidamente, se desarrollan los objetivos de prevención, control y fiscalización de especies exóticas, dejando asentado que la Argentina se encuentra trabajando en la elaboración de una Estrategia Nacional de Especies Exóticas Invasoras (ENEEI). Esta ENEEI fue finalmente aprobada en mayo de 2022 por Resolución 211 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El segundo Eje gira en torno al conocimiento y gestión de la información sobre la biodiversidad, especificando acciones, líneas de investigación, generación de información, transferencia, portales de información sobre el tema y cuáles son los tópicos prioritarios de investigación. Además, propone un sistema de monitoreo sobre el estado de conservación de la biodiversidad.

Sobre educación, concientización y divulgación se explaya el Eje 3, aludiendo a objetivos para el Sistema Educativo Nacional, los ámbitos de participación de la ciudadanía, de gestión pública y privada, y la estrategia de comunicación de la ENByPA.

El cuarto Eje desarrolla prácticas productivas (agrícolas, pesqueras y acuícolas) y de consumo sustentables, dando relevancia a los principios de equidad, tanto intra como intergeneracional. Plantea que la visión de la ENByPA es que la misma se construya basada en la inclusión social, la equidad y la solidaridad.

El Eje 5 refiere a la gestión de recursos genéticos como bienes de importancia estratégica para el desarrollo del país, resaltando el deber del Estado de ejercer la soberanía sobre estos recursos. Es el único Eje en la ENB que se plantea acciones concretas según los actores involucrados (como realización de talleres de capacitación para las autoridades de los organismos con competencia en el tema).

Mientras que el Eje 6 refiere a la necesidad de generar herramientas para valorar los bienes y servicios que brindan los ecosistemas, el 7 acoge el principio de prevención, planteando el objetivo de prevenir, controlar y fiscalizar las actividades que puedan tener un impacto negativo en la biodiversidad, de manera articulada y coordinada entre los distintos organismos con competencia en la materia.

En el Eje 8, entendemos que, de conformidad con el principio de transversalidad y complementación de las políticas públicas ambientales acogido por el DAA, se resalta la importancia de coordinar de manera interinstitucional e intersectorial las acciones para la gestión de la biodiversidad, no sólo a nivel estatal sino también con otros organismos de la sociedad civil, la comunidad científica y académica.

Finalmente, el Eje 9 refiere a la importancia de la cooperación internacional, particularmente con los países de la región, en procesos de integración tales como UNASUR, MERCOSUR y CELAC.

El Plan de Acción 2016-2020 enuncia las Metas Nacionales Prioritarias que “se proponen reflejar los criterios de construcción de la Estrategia y sus objetivos principales: la conservación de la biodiversidad y su uso sustentable incorporados en todas las políticas de Estado para avanzar en una misma visión de desarrollo inclusivo que tenga como pilares a la producción sustentable y la conservación de la biodiversidad sobre la base de la integración del comercio justo y el agregado de valor local.”

Se advierte que la ENByPA, al igual que la anterior ENB de 2003 constituye un marco político o una guía de prioridades y metas para su aplicación de manera transversal en todas las políticas públicas a nivel nacional y jurisdiccional (provincias y CABA) y en los diferentes sectores de gobierno (educación, salud, justicia, economía).

En 2022, por Resolución 356/22 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se prorroga la vigencia de la ENByPA para el período 2021-2024, dejando allí asentado que, por la pandemia de Covid-Sars2, no se había logrado actualizar el Plan de Acción, que ya se encontraba vencido, y que no se lograron llevar a cabo los encuentros presenciales previstos para aprobar el nuevo “Marco Mundial de Diversidad Biológica Posterior al 2020” negociado en el marco del CDB (que preveía sustituir el Plan Estratégico 2011-2020 y las Metas de Aichi).

Además, mediante esta Resolución del Ministerio de Ambiente, se incorporan 6 ejes transversales para el abordaje integral de la biodiversidad: enfoque holístico, la perspectiva de género y diversidad, enfoque de Una Salud y Ecosalud, enfoque multi e intercultural de saberes, enfoque conocimiento científico y enfoque conservación inclusiva (v. Anexo de la Resol. 356/22). Estos ejes serían producto de numerosas reuniones organizadas por la CONADIBIO entre 2020 y 2021, del Congreso de Biodiversidad y Política y del curso “El ABC de la Biodiversidad”, conforme se consigna en la propia resolución.

Finalmente, en el art. 2° de la referida Resolución, el Ministerio encomienda a la CONADIBIO la revisión y actualización de la ENByPA. Según nos informaron vía correo electrónico desde el Equipo Técnico de la CONADIBIO, se realizaron reuniones plenarias y mesas técnicas de forma virtual (modalidad instalada a partir de la pandemia) con personas de distintas provincias. Como resultado, y con los fondos enviados por el CDB se logró actualizar la ENByPA, la cual se encuentra a la fecha en revisión por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, previo a su presentación formal ante la Conferencia de las Partes (COP). El Equipo Técnico de la CONADIBIO destaca que “pudieron actualizar

las metas nacionales e identificar indicadores para el monitoreo, agregar el componente restauración de los ecosistemas y actualizar información ambiental clave como por ejemplo áreas de importancia para la biodiversidad ya compiladas para la Argentina”.

Para concluir este apartado, diremos que a nivel doméstico se han desarrollado políticas públicas en línea con los principios ambientales internacionales en materia de conservación de la biodiversidad, plasmados fundamentalmente en el CDB y a partir de su entrada en vigor. Sin embargo, la política ambiental relacionada con biodiversidad se advierte más activa durante los años en los que la máxima autoridad ambiental del país tuvo rango ministerial (entre 2015 y 2018, y entre 2019 y 2023)<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Como ejemplo se pueden mencionar las Resoluciones N° 151-E/2017, 795/2017, 417/2020 474/2020, 201/2021, 316/2021, 211/2022, 356/2022, todas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Resoluciones 2/2022 y 3/2022 de la Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales dependiente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

### 3.2. Políticas en materia de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático

El régimen internacional del cambio climático está basado principalmente en la CMNUCC de 1992, el Protocolo de Kioto de 1997 y el Acuerdo de París de 2015. A nivel doméstico, contamos con la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático N° 27.520 que recoge los principios de aquél y adapta la normativa interna a los compromisos internacionales asumidos.

Recientemente, se ha comenzado a hablar de una nueva etapa en el DAI a partir del Acuerdo de París de 2015 (Ortúzar Greene, 2020), ya que los compromisos allí asumidos por los Estados parte de la CMNUCC resultaron ser mucho más ambiciosos en cuanto a la adaptación y mitigación del cambio climático. Además, por primera vez se compromete a todos los países (no sólo a los PD) a preparar sus contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC por sus siglas en inglés) cada 5 años y establecer planes de adaptación y mitigación del cambio climático.

Esta nueva obligación internacional, que incluye ahora a los PeD, entre ellos a la Argentina (que aprobó este Acuerdo internacional por Ley 27.270 del 2016), fue determinante en activar la política nacional en materia de clima. Tanto es así que en 2016 se creó el Gabinete Nacional de Cambio Climático (por Decreto 891/2016), integrado por distintas áreas de gobierno y encargado de elaborar un Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático; se adoptó el Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático en 2017; se sancionó la Ley 27.520 en 2019 con su Decreto Reglamentario (el N° 1030/2020) y comenzaron a prepararse las NDC con los consecuentes planes nacionales de acción.

En este contexto es que, por Resolución N° 447 del 26/11/2019, la SAyDS declara concluida la etapa de elaboración del primer Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNAYMCC), cuyo objeto era avanzar en el cumplimiento de los objetivos asumidos en el Acuerdo de París, y también de los Planes de Acción Sectoriales en Energía, Transporte, Industria, Salud, Infraestructura y Territorio, y Bosques que forman parte integrante del PNAYMCC (v. Anexos de la Resolución 447/2019 SAyDS).

En la Resolución referida se hace alusión al principio de no regresión que debe guiar los sucesivos planes nacionales que se adopten en el futuro y sus actualizaciones, a fin de reflejar avances en los distintos sectores de gobierno en pos de lograr un desarrollo sustentable, equitativo y bajo en emisiones.

El anexo I de la Resolución 447/2019 contiene el primer PNAYMCC que, en resumidas cuentas, hace referencia al contexto internacional y nacional, cuáles son los objetivos en línea con los ODS, de

qué forma se implementará el Plan, con los pasos a seguir (como la incorporación de tecnologías novedosas, el desarrollo de una Estrategia Baja en Carbono a Largo Plazo, sensibilización y educación en materia de CC, monitoreo del PNAyMCC), una sección destinada a la estrategia de adaptación y otra a la mitigación del CC.

En 2023, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por Resolución N° 146 aprobó el segundo PNAyMCC, en línea con los nuevos requisitos exigidos por la Ley 27.520, y derogó el primero con sus respectivos Planes de Acción Sectoriales, conservando únicamente el de Bosques y Cambio Climático (por ser parte del proyecto de financiamiento externo REDD+ Fondo Verde para el Clima) y el de Salud y Cambio Climático.

El nuevo PNAyMCC realizó un diagnóstico para la adaptación al cambio climático. Identificó los riesgos asociados al cambio climático generales para todo el territorio nacional y particulares para cada región (Nordeste -NEA-, Noroeste -NOA-, Centro, Cuyo y Patagonia). Entre ellos, los incendios que afectan la integridad de los ecosistemas, causados por las sequías y altas temperaturas y también los de origen antrópico; la disminución general en la disponibilidad de agua; la limitación de la generación hidroeléctrica; la afectación de los medios de vida de pequeños y medianos productores, familiares, campesinos e indígenas.

Otro de los riesgos que se advierte en la región centro es el aumento en la frecuencia de lluvias intensas y del nivel del mar, las ondas de tormenta y sudestadas, que causan inundaciones que afectan no sólo el patrimonio material sino también la salud física y psíquica de la población involucrada. Además, esto tiende a aumentar el riesgo de enfermedades como el dengue.

En este aspecto, se planteó como respuesta mejorar: el acceso al suelo urbano, las instituciones a nivel municipal y provincial, el ordenamiento territorial y la planificación y gestión urbana, el conocimiento y normativa que contemple al cambio climático en las variables de diseño de infraestructura y vivienda.

En cuanto al diagnóstico para la mitigación del cambio climático en la Argentina, se identificó que la abundancia de reservas de petróleo y gas tiende a abastecer la demanda interna de energía, desincentivando el uso de energías más limpias. Además, la demanda energética se ve impulsada por el aumento de la población, la evolución de la economía y la gran extensión territorial, que implica un gran consumo de combustibles para abastecer el transporte (principalmente terrestre) para cubrir la distribución de bienes y servicios a lo largo del país, especialmente teniendo en cuenta que la producción industrial y los puertos se concentran en la región centro.

Otra cuestión que tiene impacto en la mitigación del cambio climático es que la Argentina cuenta con extensas regiones con suelos y climas aptos para la agricultura y la ganadería, lo cual actúa como disparador para la deforestación. Además, la actividad agrícola-ganadera representa un 39% de las emisiones de gases de efecto invernadero según el INGEI de 2018, principalmente por la fermentación entérica del ganado vacuno y por la conversión de tierras forestales en tierras de cultivos y en pastizales.

Como líneas de acción frente al cambio climático, el PNAyMCC plantea:

- a) 4 enfoques transversales: 1) género y diversidad; 2) gestión integral del riesgo; 3) salud; 4) transición laboral justa
- b) 4 líneas instrumentales: 1) acción para el empoderamiento climático; 2) financiamiento para la transición; 3) fortalecimiento institucional; 4) investigación, desarrollo e innovación
- c) 6 líneas estratégicas: 1) conservación de la biodiversidad y bienes comunes; 2) gestión sostenible de sistemas alimentarios y bosques; 3) movilidad sostenible; 4) territorios sostenibles y resilientes; 5) transición energética; 6) transición productiva

Estas líneas de acción se ejecutarán a través de 250 medidas propuestas en las diferentes carteras del Poder Ejecutivo. Además, cada uno de los enfoques transversales tiene asociada una Estrategia específica y líneas de acción. Así, el enfoque de género y diversidad cuenta con su correspondiente Estrategia Nacional de Género, Diversidad y Cambio Climático (que al momento de la publicación se encontraba en preparación); el enfoque de gestión integral del riesgo cuenta con el Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2024-2030; el enfoque salud tiene la Estrategia Nacional de Salud y Cambio Climático; mientras que la estrategia correspondiente al enfoque transición laboral justa se encuentra “en proceso de definición” (PNAyMCC, p. 55).

Por su parte, las líneas instrumentales y las líneas estratégicas tienen asociadas numerosas medidas concretas a ser aplicadas por los distintos sectores de gobierno. Por ejemplo, con relación a la línea estratégica “transición energética” se propone como Medida 1 (M1) “desarrollar la cadena de valor de energías renovables” y se asigna dicha tarea a la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo y a la Secretaría de Energía (v. Tabla 20 del PNAyMCC, p. 294). En cuanto al eje “territorios sostenibles y resilientes” se proponen numerosas medidas tendientes a reducir los residuos, fortalecer la gestión adecuada de estos, mejorar las condiciones laborales de los/as trabajadores/as recuperadores, asignando la función al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Desarrollo Social.

En la siguiente tabla se establecen ejemplos de medidas concretas según cada línea de acción correspondiente a cada línea estratégica. Recordemos que se proponen 250 medidas en un documento de 389 páginas, incluyendo propuestas de distintos actores sociales, como los pueblos indígenas y las ONGs.

Línea estratégica	Línea de acción	Medida
Gestión sostenible de sistemas alimentarios y bosques	Eficiencia y diversificación de la producción	Eficientizar la producción ganadera (Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca).
	Gestión de riesgos climáticos agroforestales y pesqueros	Prevenir incendios forestales en Bosques Nativos (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).
	Reducción de la deforestación	Promover la mejora continua del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques Nativos (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).
Territorios sostenibles y resilientes	Herramientas para la gestión de residuos y efluentes	Fortalecer el manejo de la fracción orgánica (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)
		Producir energía a partir del biogás generado en rellenos sanitarios (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)
Transición energética	Planificación y monitoreo del desarrollo energético	Fortalecer las capacidades de las autoridades de aplicación provincial en materia de identificación, monitoreo y control de emisiones operativas (quema y venteo) y fugitivas de gases de efecto invernadero y metano del upstream (Secretaría de Energía)

Tabla. Principales líneas de acción en relación a las líneas estratégicas del PNAyMCC. Fuente: PNAyMCC, p. 387)

Finalmente, en la Sección sexta, se establece un Sistema de Monitoreo para las medidas del PNAyMCC, con indicadores por eje temático que cada institución deberá operativizar, de acuerdo a lo dispuesto en la sección metodológica. Los distintos conjuntos de indicadores se plasman en fichas según cada medida y sirven para mostrar los avances y resultados obtenidos para las medidas de adaptación y mitigación propuestas en el Plan.

En definitiva, se trata de un Plan bastante ambicioso a largo plazo que, en sus consideraciones y fundamentaciones, incorpora varios de los principios del DAI y el DAA que desarrollamos en los capítulos anteriores, como el de equidad inter e intra generacional, de prioridad, en este caso, de los grupos sociales más vulnerables, de responsabilidades comunes pero diferenciadas, dejando

constancia de que dicho principio aplica a nivel de las negociaciones globales pero no a nivel doméstico y, el de cooperación internacional, sobre todo apuntando al financiamiento que deben realizar los PD para la viabilidad e implementación del Plan. No obstante, en la Sección sobre financiamiento no se descansa en esta fuente de recursos, sino que se busca detectar y promover el financiamiento con fondos del Estado Nacional y del sector privado.

En relación a lo último, debemos hacer una mención a la Estrategia Nacional para el Uso de los Mercados de Carbono (ENUMeC) aprobada mediante Resolución N° 385 del 14/11/23 del Ministerio de Ambiente, como instrumento de “precio al carbono” y con la mirada puesta en cumplir con los compromisos del Acuerdo de París, con la segunda NDC de Argentina<sup>36</sup>, el segundo PNAyMCC, particularmente con la línea instrumental “financiamiento para la transición” y con la Estrategia de Desarrollo Resiliente con Bajas Emisiones a Largo Plazo al 2050.

La ENUMeC representa un avance significativo en la política climática de Argentina. Está diseñada para promover el desarrollo de mercados de carbono en el país, tanto los mercados regulados como los voluntarios, con el objetivo de mitigar y adaptarse al cambio climático de manera coherente con las políticas climáticas nacionales y subnacionales.

Se plantean nueve ejes estratégicos para lograr estos objetivos:

- 1) Acceso al financiamiento climático: Se busca un equilibrio entre la inversión en proyectos de mercados regulados y voluntarios, alineados con las políticas nacionales y subnacionales.
- 2) Participación en mercados regulados: Promueve la integración de Argentina en los mercados regulados internacionales, en línea con el Artículo 6 del Acuerdo de París, lo que ayudaría a cumplir las NDCs.
- 3) Fomento del sector privado en mercados voluntarios: Incentiva a las empresas a participar en estos mercados, siempre bajo las pautas de la política climática nacional.
- 4) Enfoques No Comerciales (Artículo 6.8): Se priorizan mecanismos como el pago por resultados, servicios ecosistémicos y el canje de deuda por acción climática.
- 5) Mercados de carbono subnacionales: Establece la creación de un marco regulatorio que armonice las normas de las diferentes jurisdicciones para facilitar el desarrollo de estos mercados en todo el país.

---

<sup>36</sup> Actualizada en octubre de 2021. V.

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/actualizacion\\_meta\\_de\\_emisiones\\_2030.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/actualizacion_meta_de_emisiones_2030.pdf)

- 6) Adaptación al cambio climático: Se canalizarán fondos hacia la política climática nacional para fortalecer las capacidades de adaptación.
- 7) Desarrollo de capacidades: Capacitar a todos los actores involucrados, desde el sector público hasta el privado, en la implementación y uso de mercados de carbono.
- 8) Salvaguardas ambientales y sociales: Se garantiza el cumplimiento de normativas que protejan tanto el medio ambiente como los derechos sociales en la implementación de los mercados de carbono.
- 9) Defensa de los intereses nacionales: Se buscará proteger y promover los intereses de Argentina y la región en las negociaciones internacionales relacionadas con los mercados de carbono y los enfoques no comerciales.

En resumen, esta estrategia no solo busca posicionar a Argentina en los mercados de carbono globales, sino también fomentar una economía baja en carbono y adaptada al cambio climático, aprovechando mecanismos de financiamiento e innovación climática.

Para finalizar este apartado sobre implementación de planes nacionales en relación al clima, advertimos que el mayor impulso en la política doméstica se dio a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo de París en 2016. Desde entonces se aprobaron el Plan de Acción de Bosques y Cambio Climático y el Plan de Acción Nacional de Salud y Cambio Climático de 2019, este último sustituido en 2022 por la Estrategia Nacional de Salud y Cambio Climático, integrante del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático -2030; la Estrategia de Desarrollo Resiliente con Bajas Emisiones a Largo Plazo a 2050 y la Estrategia Nacional para el uso de los Mercados de Carbono<sup>37</sup>, todos entre 2019 y 2023.

---

<sup>37</sup> Entre otros, como el Programa Nacional de Medición y Reducción de las Emisiones Fugitivas derivadas de las Actividades de Explotación y Producción de Hidrocarburos aprobado por Resolución N° 970/2023 del Ministerio de Economía.

## Conclusiones

Con el presente trabajo nos propusimos tender un puente entre los análisis internacionales sobre los regímenes ambientales del clima y la biodiversidad, y el desarrollo del Derecho Ambiental Argentino y profundizar en la receptación doméstica de los principios ambientales internacionales. Además, buscamos analizar cómo esos principios se vieron reflejados en políticas públicas concretas implementadas en el país.

Así es que, en el primer capítulo, realizamos un recorrido por la evolución del Derecho Ambiental Internacional. Resaltamos los principios que se fueron incorporando como fuentes jurídicas a través de distintos casos en los que se suscitaban conflictos entre países vecinos por cuestiones ambientales (como el Pacific Fur Seals y el Trial Smelter, entre otros). También identificamos aquellos principios que quedaron plasmados en los distintos Convenios Internacionales y, finalmente, los enumerados en las icónicas Declaraciones de Estocolmo de 1972 y de Río de Janeiro de 1992.

Incluimos allí un apartado sobre la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Convenio sobre Diversidad Biológica, ambos concluidos en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas de 1992 llevada a cabo en Río de Janeiro, por ser los pilares fundamentales sobre los cuales se erigieron los regímenes internacionales del clima y la biodiversidad, respectivamente, ampliados y actualizados en las sucesivas Conferencias de las Partes que se llevaron a cabo desde entonces.

En el segundo capítulo vimos cómo se receptaron aquellos principios en la normativa interna a través de la reforma a la Constitución Nacional de 1994, fundamentalmente con la incorporación de los arts. 41, 43 y 124 (el llamado trípode constitucional-ambiental), y las Leyes de Presupuestos Mínimos que fueron sancionadas entre 2002 y 2021.

Estas normas dictadas a nivel nacional permitieron que los principios ambientales internacionales sobre el clima y la biodiversidad, que forman parte del llamado *soft law*, pudieran pasar a conformar a nivel doméstico derecho duro o de cumplimiento obligatorio en Argentina. Entendemos que esto es crucial para lograr alcanzar las metas que se planteó la comunidad internacional en relación con los problemas del cambio climático y la preservación de la biodiversidad.

Advertimos también en ese capítulo que el Derecho Ambiental Argentino establece una tutela ambiental más amplia que el Derecho Ambiental Internacional, ya que acoge otros principios que no estaban explícitamente contenidos en las Declaraciones de Estocolmo y Río, como los principios de progresividad, subsidiariedad, solidaridad, complementación y transversalidad en las políticas

públicas. Además, por vía jurisprudencial se incorporaron al Derecho Ambiental Argentino otros principios ambientales como el de no regresión y de *in dubio pro natura*.

Finalmente, en el último capítulo, analizamos la implementación de los principios ambientales a través de políticas públicas concretas. Para ello, nos concentramos en los Planes y Estrategias Nacionales adoptadas en materia de clima y biodiversidad durante el período bajo análisis, por parte del Poder Ejecutivo Nacional, a través de sus distintas carteras, pero especialmente de la que fuera designada como máxima autoridad ambiental durante cada mandato (sea una Secretaría o un Ministerio).

En materia de biodiversidad, notamos un mayor desarrollo de las políticas públicas a partir de la concreción del Convenio de Diversidad Biológica de 1992, en el que se estableció que los Estados parte debían elaborar sus estrategias, planes o programas nacionales en el tema para lograr dar cumplimiento a los objetivos planteados. En este sentido, se creó la CONADIBIO, organismo que finalmente elaboró una primera Estrategia Nacional sobre la Diversidad Biológica en 2003.

Otro impulso se dio a partir de la adopción de las Metas de Aichi en 2010, que llevó a elaborar una nueva Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020. Esta fue realizada en 2017, y luego prorrogada y actualizada en 2022, para el período 2021-2024.

Por otro lado, notamos que la mayor actividad en materia de política ambiental sobre biodiversidad en Argentina se dio en los años en que la autoridad ambiental nacional tuvo rango ministerial. Esto se relaciona con el proceso que Nonna (2017) llama “institucionalismo ambiental moderno”, tal como referimos en el segundo capítulo, y que implica establecer Ministerios como autoridad máxima ambiental a fin de brindarle a la gestión ambiental una mayor eficiencia y recursos.

En lo relativo al clima, el mayor impulso en la política nacional se dio desde la suscripción del Acuerdo de París en 2015. Desde entonces, Argentina asumió compromisos internacionales para reducir las emisiones y adaptarse al cambio climático, presentar sus contribuciones ante la COP periódicamente y elaborar Planes Nacionales. En consecuencia, el Ejecutivo creó el Gabinete Nacional de Cambio Climático con el fin de que se ocupara de elaborar los distintos Planes Nacionales para la adaptación y mitigación del cambio climático. Estos fueron concluidos entre 2019 y 2023.

De todo lo expuesto, resulta evidente el gran impacto que tuvo la adopción de acuerdos, convenios y declaraciones globales en el desarrollo tanto de las normas como de las políticas públicas en clima y biodiversidad en la Argentina. Los compromisos que el país asumió ante la comunidad

internacional lo obligaron a tomar acciones a nivel doméstico, reflejadas tanto en la adecuación de su legislación como en la elaboración de Planes y Estrategias Nacionales.

Si bien, como vimos, algunos autores cuestionan la eficacia de los regímenes internacionales ambientales para paliar la naturaleza anárquica del sistema internacional, creemos que estos contribuyen a generar consensos, acuerdos y compromisos por parte de los Estados, tanto a nivel global (facilitando la resolución de conflictos por vía de la cooperación y los sistemas de resolución de controversias) como a nivel interno en cada uno de los Estados Parte.

De hecho, fue a partir de la adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica en 1992 que Argentina impulsó su política en la materia, por medio de la creación de la CONADIBIO; y a partir del Acuerdo de París creó el Gabinete Nacional de Cambio Climático para la elaboración, en forma coordinada con las distintas carteras gubernamentales, de los Planes Nacionales de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático, en las áreas de bosques, salud, industria, transporte, energía, entre otros.

En virtud de lo expuesto, podemos concluir que en el plano interno se han receptado los principios emanados de las declaraciones de Estocolmo 1972 y Río 1992, lo cual en el caso argentino supuso el desarrollo de instrumentos normativos, planes y estrategias de política pública ambiental por parte de los distintos gobiernos que se sucedieron en el poder durante el período bajo análisis (1972-2023), en lo relativo con el cambio climático y la preservación de la diversidad biológica.

## Referencias

### Publicaciones académicas, libros, artículos

- Aristegui, J. P. (2016). Evolución del principio “Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas” en el Régimen Internacional del Cambio Climático. *Anuario de Derecho Público de la Universidad Diego Portales de Chile*, 585-611. [https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/28\\_Aristegui.pdf](https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/28_Aristegui.pdf)
- Blois, M. J. (2019). Obligaciones internacionales en relación con el medio ambiente según la Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, N.º 31. [https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=d09c0398317a9ee2c10e21471023d290&hash\\_t=16cee10b3814571becf72caf889b89e2](https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=d09c0398317a9ee2c10e21471023d290&hash_t=16cee10b3814571becf72caf889b89e2)
- Bodansky, D., Brunnée, J. y Hey, E. Ed. (2007). *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford University Press.
- Bodansky, D. (2024). *The Art and Craft of International Environmental Law*. Oxford University Press.
- Brañes, R. (2000). *Manual de derecho ambiental mexicano*. Fondo de Cultura Económica.
- Brown Weiss, E. (1989). In *Fairness to Future Generations. International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*. United Nations University Press.
- Brown Weiss, E. (1992). Intergenerational equity: A legal framework for global environmental change. En E. Brown Weiss (Ed.), *Environmental change and international law: New challenges and dimensions* (pp. 385-412). United Nations University Press.
- Brown Weiss, E. (2011). *The Evolution of International Environmental Law*. Georgetown University Law Center. <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub>
- Bueno, M. P. (2012). La Anarquía Ambiental es lo que los Estados hacen de Esta. Las Conferencias Ambientales desde Estocolmo a Río + 20. *Revista de Asuntos Internacionales Latin American Journal of International Affairs*, 4(3), 52-72.
- Bueno, M. P. (2017) Política climática exterior argentina en el contexto del cambio ambiental global (1990-2015). En Gunther et al., *La Política del Ambiente en América Latina, una aproximación desde el cambio global*. CLACSO. 37-70.
- Cafferatta, N. (2013). Derecho ambiental. Enfoque constitucional e internacional. En S. Palacio de Caero. *Tratado de Derecho Federal y leyes especiales*. La Ley.

- Drnas de Clément, Z. (2009). Fuentes del derecho internacional del medioambiente. *RECORDIP*, 1(1).  
<https://revistas.psi.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/view/37/27>
- Ferrer Ortega, L. G. (2014). *Los derechos de las futuras generaciones desde la perspectiva del derecho internacional: el principio de equidad intergeneracional*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3635-los-derechos-de-las-futuras-generaciones-desde-la-perspectiva-del-derecho-internacional-el-principio-de-equidad-intergeneracional>
- Ferrer Ortega, L. G. (2021). Los primeros arbitrajes internacionales en materia Ambiental. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. Abril de 2021.
- Ferrero-García, J. J. (2013). *La Convención Internacional para la Protección de las Aves (1902): ¿Una oportunidad perdida para la conservación de la vida silvestre?* Ardeola. DOI: <http://dx.doi.org/10.13157/arla.60.2.2013.385>
- Fisher, L.M. (1950). *Aspectos internacionales de la contaminación de las corrientes de agua*. Pan American Health Organization.  
<https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/11808/v29n4p422.pdf>
- Guruswamy, L. y Hendricks, B. (1997). *International Environmental Law in a Nutshell*. West Publishing Co.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [IPCC]. (2022). Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. En: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press., pp. 3–33, doi:10.1017/9781009325844.001. [Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability](#)
- Kiessling, C. K. (2018). Internalización del principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas: interpretaciones desde la sociedad civil brasileña. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*. N° 25, periodo marzo-agosto, 8-28.  
<https://doi.org/10.17141/letrasverdes.25.2019.3663>

Kiss, A. y Shelton, D. (2007). *Guide to International Environmental Law*. Martinus Nijhoff Publishers.

[https://archive.org/details/internationalenv0000guru\\_f8k1/page/12/mode/2up](https://archive.org/details/internationalenv0000guru_f8k1/page/12/mode/2up)

Lavayén, A. M. y López, J. B. (2020). Los principios jurídicos in dubio pro natura e in dubio pro aqua. Su incorporación jurisprudencial al ordenamiento jurídico argentino. *Revista Justicia Ambiental - FIMA*, 12

<http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2021/08/RJA-12-LOS-PRINCIPIOS-JURI%CC%81DICOS-IN-DUBIO-PRO-NATURA-E-IN-DUBIO-PRO-AQUA.-SU-INCORPORACIO%CC%81N-JURISPRUDENCIAL-AL-ORDENAMIENTO-JURI%CC%81DICO-ARGENTINO.pdf>

López Alfonsín, M. y Tambussi, C. (2007). Capítulo XI: El medio ambiente como derecho humano. En A. Gordillo et al. *Derechos humanos*. Fundación de Derecho Administrativo. <http://www.gordillo.com/DH6/dh.pdf>

López Alfonsín, M. (2012). *Derecho ambiental*. Astrea.

Lorenzetti, R. (2014). *Código Civil y Comercial de la Nación. Comentado*. Rubinzal Culzoni.

Lorenzetti, R. (2018). *Teoría del Derecho Ambiental*. Ed. Porrúa. [https://aulavirtual4.unl.edu.ar/pluginfile.php/6962/mod\\_resource/content/1/Teor%C3%ADa%20del%20Derecho%20Ambiental%20-%20Lorenzetti%2C%20Ricardo%20Luis.pdf](https://aulavirtual4.unl.edu.ar/pluginfile.php/6962/mod_resource/content/1/Teor%C3%ADa%20del%20Derecho%20Ambiental%20-%20Lorenzetti%2C%20Ricardo%20Luis.pdf)

Madrazo, E. C. y Sánchez Ortiz, E. (2018). Gobernanza ambiental para el desarrollo sostenible de la cuenca de Santiaguillo, Durango. *Espiral*, 25(72). <http://www.espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/6038>

Mariucci, J. M. y Peluso, N. M. (2015). El dominio público en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. Su vinculación con los derechos de incidencia colectiva. *Revista La Ley*, 3.

Morales Lamberti, A. (2005). *Instituciones de derecho ambiental*. M.E.L.

Mosqueira Céspedes, C. J. (junio 2022). El seguro ambiental obligatorio como un verdadero instrumento de gestión ambiental. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, <https://aidca.org/wp-content/uploads/2022/05/RIDCA-1-MOSQUEIRACESPEDES-AMBIENTAL-1.pdf>

Ortúzar Greene, F. (30 de marzo de 2020). El Derecho Internacional Ambiental, historia e hito. *Blog de la Asociación Interamericana por la Defensa del Ambiente*. [El Derecho Internacional Ambiental, historia e hitos | Interamerican Association for Environmental Defense \(AIDA\)](http://www.aida.org/El-Derecho-Internacional-Ambiental-historia-e-hitos)

- Peña Chacón, M. director. (2013). *El principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <https://maestriaderechoambientalucr.files.wordpress.com/2015/09/principio-de-no-regresic3b3n-ambiental-en-el-derecho-comparado-latinoamericano-1.pdf>
- Quiroga Lavié, H. (1996). *El estado ecológico de derecho en la Constitución Nacional*. La Ley.
- Roth, A., Strauss, F. y Vera A. (2018). Acceso a la información pública ambiental en Argentina: su regulación e implementación institucional. En M. Juliá (dir.). *La disputa por la construcción política ambiental en Argentina: actores y estrategias para la ejecución en el territorio*. (2016-2017). Advocatus.
- Sands, P. (2012). *Principles of International Environmental Law*. 3a. ed. Cambridge University Press.
- Sohn, L. B. (1973). *The Stockholm Declaration on the Human Environment*. The Harvard International Law Journal, 14(3).
- Urquidi, V. (2003). Perspectiva de las cumbres de Río y de Johannesburgo. ¿Se harán realidad las estrategias de desarrollo sustentable y equitativo? *Revista Mexicana de Política Exterior*, 55-72.
- Vals, M. (2016). *Derecho ambiental*. Abeledo Perrot.
- Vera, A. (2014). Nueve respuestas a diez preguntas sobre el acceso a la información pública ambiental. En M. Juliá (dir.). *La investigación jurídica en políticas públicas ambientales* (pp. 51-70). Narvaja Editor. [E-book la investigación jurídica en políticas públicas ambientales \(wordpress.com\)](https://maestriaderechoambientalucr.files.wordpress.com/2015/09/principio-de-no-regresic3b3n-ambiental-en-el-derecho-comparado-latinoamericano-1.pdf)
- Viñuales, J. E. (2015). *The Río Declaration on Environment and Development: A Commentary*. Oxford University Press. ISBN: 9780199686773.
- WWF (2020). *AUSTRALIA'S 2019-2020 Bushfires: The Wildlife Toll*. Reporte interino [https://wwfes.awsassets.panda.org/downloads/bushfires\\_de\\_australia\\_2019\\_2020\\_the\\_wildlife\\_toll\\_2.pdf](https://wwfes.awsassets.panda.org/downloads/bushfires_de_australia_2019_2020_the_wildlife_toll_2.pdf)

## Acuerdos, Convenios, Declaraciones, Decretos, Jurisprudencia, Leyes y Resoluciones

Acuerdo de París. (2015). Conferencia de las Partes de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)

Código Civil y Comercial de la Nación [CCyCN]. Ley 26994 de 2014. 8 de octubre de 2014 (Argentina). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

Comisión Mundial sobre Medioambiente y Desarrollo (1987). *Nuestro Futuro Común. Informe de la Comisión Brundtland*. [https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE\\_LECTURE\\_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf](https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf)

Constitución de la Nación Argentina [C.N.]. Arts. 41, 43 y 124. 15 de diciembre de 1994 (Argentina).

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 9 de mayo de 1992. [https://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf)

Convenio sobre la Diversidad Biológica. 5 de junio de 1992. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. [CorteIDH]. (2017). Opinión Consultiva OC-23/17 solicitada por la República de Colombia. 15 de noviembre de 2017. <https://jurisprudencia.mpd.gov.ar/Jurisprudencia/OC%2023-17%20Medio%20ambiente%20y%20derechos%20humanos.pdf>

Corte Internacional de Justicia. [CIJ]. Caso del Canal de Corfú - Reino Unido v. Albania. 9 de abril de 1949. [https://www.dipublico.org/122822/caso-del-canal-de-corfu-fondo-del-asunto-fallo-de-9-de-abril-de-1949-corte-internacional-de-justicia/#google\\_vignette](https://www.dipublico.org/122822/caso-del-canal-de-corfu-fondo-del-asunto-fallo-de-9-de-abril-de-1949-corte-internacional-de-justicia/#google_vignette)

Corte Suprema de Justicia de la Nación [CSJN]. Majul, Julio Jesús c/Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/acción de amparo ambiental. 11 de julio de 2019. <http://www.sajj.gob.ar/corte-supremajusticia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-recurso-hecho-deducido-actora-causa-majul-juliojesus-municipalidad-pueblo-general-belgrano-otros-accion-amparo-ambiental-fa19000084-2019-07-11/123456789-480-0009-1ots-eupmocsollaf>

Declaración de Jueces sobre Justicia Hídrica. (2018). 8.º Foro Mundial del Agua. Brasíla, Brasil. [https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/brasilia\\_declaracion\\_de\\_jueces\\_sobre\\_justicia\\_hidrica\\_spanish\\_unofficial\\_translation\\_0.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/brasilia_declaracion_de_jueces_sobre_justicia_hidrica_spanish_unofficial_translation_0.pdf)

Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, Brasil. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm#:~:text=Los%20Estados%20deber%C3%A1n%20cooperar%20con,tienen%20responsabilidades%20comunes%20pero%20diferenciadas>

Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. (1972). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo, Suecia. <https://www.sib.gob.ar/portal/wp-content/uploads/2019/02/Declaraci%C3%B3n-de-la-conferencia-de-las-Naciones-Unidas-sobre-el-medio-humano-Estocolmo-1972.pdf>

Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza [UICN] acerca del Estado de derecho en materia ambiental. (2016). Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN. Río de Janeiro, Brasil. [https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/spanish\\_declaracion\\_mundial\\_de\\_la\\_uicn\\_acerca\\_del\\_estado\\_de\\_derecho\\_en\\_materia\\_ambiental\\_final.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/spanish_declaracion_mundial_de_la_uicn_acerca_del_estado_de_derecho_en_materia_ambiental_final.pdf)

Decreto 1347 de 1997. [Poder Ejecutivo Nacional]. Por el cual se designa a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable como Autoridad de Aplicación de la Ley N° 24.375 que aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica y se crea la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica [CONADIBIO]. 16 de diciembre de 1997. B.O. N° 28795. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/47876/norma.htm>

Decreto 270 de 2021. [Poder Ejecutivo Nacional]. Por el cual se designa al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Subsecretaría Interjurisdiccional e Interinstitucional, como autoridad de aplicación de la Ley 27.592. 28 de abril de 2021. B.O. N° 34642. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/349322/norma.htm>

Disposición 12 de 2021. [Subsecretaría Interjurisdiccional e Interinstitucional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. Por la cual se aprueba el Reglamento Operativo de Funcionamiento y de Aplicación de la Ley Yolanda. 18 de octubre de 2021. B.O. N° 34771. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/355000-359999/355409/norma.htm>

Ley 23919 de 1991. Por la cual se regula respecto del Hábitat de Aves Acuáticas. 24 de abril de 1991. B.O. N°27122. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=319>

Ley 25612 de 2002. Por la cual se establecen los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental sobre la Gestión Integral de Residuos de Origen Industrial y Actividades de Servicio. 29 de julio de 2002. B.O. N° 29950 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=76349>

Ley 25670 de 2002. Por la cual se establecen los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la gestión y eliminación de los PCBs. 19 de noviembre de 2002. B.O. N° 30029. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=79677>

Ley 25675 de 2002. Por la cual se establecen los Presupuestos Mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable [Ley General de Ambiente]. 28 de noviembre de 2002. B.O. N° 30036. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=79980>

Ley 25688 de 2003. Por la cual se establecen los Presupuestos Mínimos para la gestión ambiental de aguas. 3 de enero de 2003. B.O. N° 30060. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=81032>

Ley 25916 de 2004. Por la cual se establecen los Presupuestos Mínimos Ambientales para Gestión de Residuos Domiciliarios. 7 de septiembre de 2004. B.O. N° 30479. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=98327>

Ley 26331 de 2007. Por la cual se establecen los Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos. 26 de diciembre de 2007. B.O. N° 31310. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=136125>

Ley 26562 de 2009. Por la cual se establecen los Presupuestos Mínimos para el Control de Actividades de Quema. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=161547>

Ley 26639 de 2010. Por la cual se establecen los Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial. 28 de octubre de 2010. B.O. N° 32016. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=174117>

Ley 26815 de 2013. Por la cual se crea el Sistema Federal de Manejo del Fuego. 16 de enero de 2013. B.O. N° 32563. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=207401>

Ley 27279 de 2016. Por la cual se establecen los Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios. 11 de octubre de 2016. B.O. N° 33479. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=266332>

Ley 27592 de 2020. Por la cual se establece la capacitación obligatoria y formación integral en ambiente, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático, para las personas que se desempeñen en la función pública. 15 de diciembre de 2020. B.O. N° 34541. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/345172/norma.htm>

Resolución 447 de 2019 [Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable]. Por la cual se declara concluida la etapa de elaboración del primer Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, 27 de noviembre de 2019, B.O. N° 91406. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/222018/20191127>

Resolución 146 de 2023 [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. Por la cual se aprueba el Segundo Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. 24 de abril de 2023. B.O. N° 27867. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-146-2023-382506/texto>

Resolución 970 de 2023 [Ministerio de Economía]. Por la cual se aprueba el Programa Nacional de Medición y Reducción de las Emisiones Fugitivas derivadas de las Actividades de Explotación y Producción de Hidrocarburos. 1ro. de diciembre de 2023. B.O. N° 35310. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=B025F78F4E70590E5A42A4D1F9F165C6?id=394156>

Resolución 218 de 2023. [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. Por la cual se aprueba la Estrategia de Desarrollo Resiliente con Bajas Emisiones a Largo Plazo al 2050. 22 de junio de 2023. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-218-2023-385470>

Resolución Conjunta 2 de 2023. [Ministerio de Salud y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. Por la cual se aprueba la Estrategia Nacional de Salud y Cambio Climático. 29 de junio de 2023. B.O. N° 48764. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/289102/20230629>

Resolución 211 de 2022. [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. Por la cual se aprueba la Estrategia Nacional de Especies Exóticas. 27 de mayo de 2022. B.O. N° 37750. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/263335/20220527>

Resolución 91 de 2003. [Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable]. Por la cual se adopta el Estrategia Nacional sobre la Diversidad Biológica. 24 de febrero de 2003. B.O. N° 30096. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/82582/norma.htm>

Resolución 385 de 2023. [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. Por la cual se aprueba la Estrategia Nacional para el Uso de los Mercados de Carbono. 14 de noviembre de 2023. B.O. N° 92363. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/298356/20231114>

Resolución 39 de 2007. [Defensor del Pueblo]. Por la cual recomienda a la Jefatura de Gabinete de Ministros la reglamentación de las Leyes de Presupuestos Mínimos. 4 de junio de 2007. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/129026/norma.ht>

Resolución 151-E de 2017. [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable]. Por la cual se adopta la Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020. 28 de marzo de 2017. B.O. N° 33593. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/273039/norma.ht>

Resolución E 795 de 2017. [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. Por la cual se aprueba la clasificación de Aves Autóctonas. 14 de noviembre de 2017. B.O. N° 33751. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=287278>

Resolución 417 de 2020. [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. Por la cual se declara dañina y perjudicial para la conservación de la biodiversidad, las actividades productivas y la salud humana al MOLUSCO TERRESTRE CARACOL GIGANTE AFRICANO (ACHATINA FULICA), por sus características biológicas de especie exótica invasora y ser hospedador de nematodos con potencial zoonótico. 19 de noviembre de 2020. B.O. N° 34525. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=344365>

Resolución 474 de 2020. [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. Por la cual se declara dañina y perjudicial para la conservación de la biodiversidad, las actividades productivas las poblaciones silvestres de conejo europeo (ORYCTOLAGUS CUNICULUS), por sus características biológicas de especie exótica invasora. 30 de diciembre de 2020. B.O. N° 34551. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=345839>

Resolución 201 de 2021. [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. Por la cual se aprueba el “Protocolo para la implementación del monitoreo de fauna marina en prospecciones sísmicas”. 30 de junio de 2021. B.O. N° 34690. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=351452>

Resolución 316 de 2021. [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. Por la cual se aprueba la clasificación de los mamíferos autóctonos. 24 de septiembre de 2021. B.O. N° 34756. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=354496>

Resolución 2 de 2022. [Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. Por la cual se crea el Programa de Conservación Inclusiva. 3 de febrero de 2022. B.O. N° 34850. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=360458>

Resolución 3 de 2022. [Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. Por la cual se crea el “Grupo de trabajo de compensaciones por pérdida de biodiversidad”. 3 de febrero de 2022. B.O. N° 34850. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=360459>

Resolución 356 de 2022. [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. Por la cual se prorroga la vigencia de la Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020 por el período 2021-2024.17 de agosto de 2022 B.O. N° 34984. [InfoLeg - resolucion 151/2017](#).

Resolución 621 de 2023. [Ministerio de Seguridad]. Por la cual se aprueba el Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres. 12 de septiembre de 2023. B.O. N° 35253. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnrrd\\_2024\\_2030\\_presentacion\\_.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnrrd_2024_2030_presentacion_.pdf)

Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires. [SCBA]. Picorelli, Jorge Omar y otros c/ Municipalidad de General Pueyrredón s/ Inconstitucionalidad Ordenanza N° 21.296. 23 de diciembre de 2014. <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=123679>

Tribunal Arbitral. Caso Lake Lanoux - Francia v. España. 16 de noviembre de 1957. <https://www.informea.org/sites/default/files/court-decisions/COU-143747E.pdf>

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales [UICN]. (1980) Estrategia Mundial para la Conservación. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/WCS-004-Es.pdf>