

ALCANCES DEL ROL DE LOS ACTORES SUBNACIONALES EN ARGENTINA EN EL ESQUEMA DE GOBERNANZA DEL ACUERDO DE PARÍS ¹

Gerardo Rodríguez de la Vega

Abstract

This article analyzes the role of Argentine provinces as sub national actors in relation with the compromises assumed by the country as a party in the Paris Agreement, from a multilevel governance view. It focuses in the correlation between state action plans that must be elaborated by provinces, the National Climate Action Plan, and National Determined Contributions (NDC) subscribed by Argentina, referred to the position of provinces in the governance system as Policy First Mover (PFM), and as an actor able to influence in the country's foreign policy related to climate change, observed as a decision-making process.

Key words: Sub National Actors, Multilevel Governance, International Climate Change Regime, Paris Agreement, Argentina.

Resumo

Este artigo analisa o papel das províncias argentinas como atores subnacionais em relação aos compromissos do país como Estado parte do Acordo de Paris sobre Mudança Climática, sob uma perspectiva de governança multinível. Em particular, enfoca a interação entre a elaboração de planos provinciais de resposta, o Plano Nacional de Ação Climática e as Contribuições Determinadas a Nível Nacional, quanto à posição das províncias dentro do esquema como Policy First Mover (PFM) e como atores capazes de influenciar a política externa do país em questões de mudança climática, tratada como um processo de tomada de decisões.

Palavras-chave: Atores Subnacionais, Governança Multinível, Regime Internacional de Mudança Climática, Acordo de Paris, Argentina.

¹Artículo de Investigación. Recibido: 04/07/2023; Aceptado: 04/10/2023

ALCANCES DEL ROL DE LOS ACTORES SUBNACIONALES EN ARGENTINA EN EL ESQUEMA DE GOBERNANZA DEL ACUERDO DE PARÍS

Resumen

En este artículo se analiza el rol de las provincias argentinas como actores subnacionales respecto de los compromisos del país como estado parte del Acuerdo de París para el Cambio Climático, desde una perspectiva de la gobernanza multinivel. En particular, se focaliza en la interrelación entre la elaboración de planes provinciales de respuesta, el Plan Nacional de Acción Climática y las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, en cuanto a la posición de las provincias dentro del esquema como Policy First Mover (PFM) y como actores capaces de ejercer influencia en la política exterior del país en materia de cambio climático, abordada como un proceso de toma de decisiones.

Palabras clave: Actores Subnacionales, Gobernanza Multinivel, Régimen Internacional del Cambio Climático, Acuerdo de París, Argentina

1- Introducción

El cambio climático ha sido definido como “amenaza apremiante” (Acuerdo de París, 2015, parr. 3). Es por ello que todos los Estados del mundo están llamados a realizar acciones para contribuir a solucionar este problema. Esto se refleja en la gran variedad de tratados y ámbitos creados en el escenario internacional donde ha irrumpido la discusión sobre qué acciones llevar adelante. Entre ellos, la Convención Marco de Naciones Unidas por el Cambio Climático (CMNUCC) ha desempeñado un rol preponderante por más de dos décadas, habiendo adherido a ella 197 países. Uno de sus hitos más relevantes ha sido la firma del Acuerdo de París en 2015, el cual busca coordinar los esfuerzos entre los distintos estados parte en pos de ese objetivo común.

No se trata de un mero establecimiento de normas sino de concretar acciones efectivas. Es así como se ha ido robusteciendo un régimen internacional basado en la cooperación de una forma policéntrica (Jordan et al., 2018).

Dentro de este régimen, existen varias cuestiones que no han sido demarcadas completamente (Hsu et al, 2019). Una de ellas, es el rol que tienen las entidades subnacionales dentro del esquema. Consideramos que un acercamiento posible es a través del concepto de gobernanza, observando su articulación entre los distintos niveles (Molinero Gerbeau, 2022, pág. 97).

En particular, el presente artículo se centra

en lo que ocurre en Argentina, Estado parte del Acuerdo, y la inclusión de las provincias. Entre las razones para su observación, se encuentra el eminente carácter federal de su sistema institucional, y la existencia de normativa específica al respecto, la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. A través de ello, este trabajo pretende profundizar en qué medida quedan incluidas las provincias argentinas como entidades subnacionales dentro del esquema de gobernanza, y cómo puede llegar a afectar ese rol respecto de la posición argentina como estado parte y como actor dentro del régimen internacional del cambio climático.

Para ello se realizará un análisis cualitativo de la arquitectura normativa nacional en relación a la normativa internacional y a los compromisos asumidos por Argentina en su Contribución Nacional Determinada (NDC), teniendo en cuenta su relación con el Plan Nacional de Acción Climática (PNAC) y los llamados Planes Provinciales de Respuesta al Cambio Climático, que deberán presentar las provincias a finales del año 2023. A su vez se buscará definir los roles que asumen las provincias en el esquema, tomando los conceptos de *policy first mover* y de formulación de políticas *bottom up*, obtenidos de una extensa revisión bibliográfica de la temática. Finalmente, se planteará la relación que dichos Planes de Respuesta, como directrices de política en cuanto a medidas de mitigación y adaptación subnacionales, puedan tener en la formulación de la política exterior del país referida al cambio climático.

2. Un esquema multinivel

El Acuerdo de París del Cambio Climático institucionaliza la aspiración de reducir las emisiones globales, mitigar los impactos del cambio climático y legitimar la acción climática sostenida. Para ello, sienta entre sus principales obligaciones para las partes la presentación de las llamadas Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés). Las mismas “constituyen el principal vehículo de la acción climática en el Acuerdo” (Bueno, 2021). En ellas, los estados parte deberán comunicar los esfuerzos que se disponen a realizar para reducir las emisiones de GEI, además de la posibilidad de incluir conjuntamente las medidas de adaptación que planean llevar a cabo. Las NDC deberán reflejar dos aspectos a destacar, ambición y progresión, que serán observadas a partir de las sucesivas presentaciones y revisiones de los documentos. En otras palabras, se deben establecer metas ambiciosas para reducir las emisiones de GEI, al tiempo que deben mostrar un progreso continuo en las sucesivas presentaciones y revisiones de los documentos.

Se trata entonces de una obligación “de medios más que de resultado”² (Rajamani, 2016) para las partes, ya que deben “preparar comunicar y mantener” (Acuerdo de París, 2015, art. 4.2) sus NDC, sin estar obligados a un resultado respecto de las medidas para alcanzar esas metas. Queda planteado así un interrogante de efectividad, ya que más allá de

² Traducción propia

que la presentación de las NDC signifique a los estados parte cumplir con lo que se han obligado, para alcanzar las metas del acuerdo, esto es “mantener el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de los 2°C con respecto a los niveles preindustriales” (Acuerdo de París, 2015, art 2), se requiere que la previsión hecha en sus presentaciones se implemente satisfactoriamente.

Lejos de ser una mera disquisición normativa, se inserta en el centro de las preocupaciones que giran en torno al régimen internacional del cambio climático. Entre otras razones, porque este régimen ha sido criticado por ser demasiado lento para producir resultados (Victor, 2011 en Jordan et al., 2018). Se trata entonces de una cuestión de efectividad, relacionada con el sistema de gobernanza que caracteriza a este régimen, un sistema policéntrico en el que “la autoridad política se encuentra dispersa en cuerpos separados por una superposición de jurisdicciones que no se encuentran en una relación jerárquica” (Skelcher, 2005 en Jordan et al., 2018).

En cuanto a lo policéntrico como característica, Marshall y Malik (2019) lo definen como un conjunto de “relaciones interdependientes productivas entre los actores (dentro y fuera del gobierno) y entre los actores y los lugares de toma de decisiones (y entre lugares) que se forman para abordar las cuestiones políticas”³. Sobre esto, Burns (2019) agrega que ésta ofrece una perspectiva que resalta el potencial de cuestiones positivas como la cooperación eficaz y la resolución de conflictos.

Por otra parte, hay autores que, aunque ven a la gobernanza policéntrica como un enfoque a utilizar, destacan que han surgido enfoques críticos de ella con fundamentos a considerar (Morrison et al., 2023).

Tomando este concepto para el Acuerdo de París, es decir un sistema de gobernanza sin una autoridad jerárquica y con la toma de decisiones repartida múltiples esferas pero que pretende la cooperación entre las partes, se torna esencial que el mismo estado parte del acuerdo, al definir sus contribuciones, busque cumplirlas. Aunque sí existan mecanismos de transparencia que persiguen “promover la aplicación efectiva [del Acuerdo]” (Acuerdo de París, 2015, art 13.1), uno de los elementos principales de estos sistemas es el hecho de que no exista una autoridad que pueda constreñir a los estados a cumplir sus metas y compromisos.

Otra característica que consideramos esencial al sistema del Acuerdo es la multiplicidad de niveles. Al hablar de esquemas multinivel de gobernanza, nos referimos a “sistemas que se caracterizan por la presencia de gobiernos nacionales y subnacionales facultados para ejercer competencias legislativas sobre una serie de materias, algunas de las cuales son competencias compartidas de iure o de facto”⁴ (Parks & Bertuzzi, 2022), a lo que podemos añadir que no solamente se trata de competencias legislativas sino de formulación de políticas públicas, planeamiento e implementación de medidas. Por lo tanto, la gobernanza multinivel exige la reducción o

³ Traducción propia

⁴ Traducción propia

el cierre de las "brechas" políticas entre niveles de gobierno mediante la adopción de herramientas de cooperación, como sostienen Corfee-Morlot et al. (2009).

Teniendo en cuenta que los sistemas de gobernanza han sido caracterizados como un método de resolución de problemas (Legler, 2013), nos proponemos observar qué soluciones pueden encontrarse a partir de la estructura de gobernanza, dotada de distintas esferas de autoridad, concentrándonos especialmente en la esfera subnacional. Entendemos que a partir de lo que pueda realizarse en esa esfera, se accionan los mecanismos para que las metas suscritas por el estado parten y sus consiguientes medidas se concreten.

En particular, nos abocamos al análisis de la composición del esquema de gobernanza en uno de los estados parte, la Argentina. El país ha presentado ya dos NDC, el primero en 2016 y posteriormente en 2020. Ya en la primera oportunidad incluyó en su documento la "participación de las provincias", en relación al apoyo de políticas y gobierno (Hsu et al. 2019).

Posteriormente, la Ley Nacional de Cambio Climático sancionada en 2019, estableció la elaboración por parte del Gobierno Nacional de un Plan Nacional de Acción Climática (PNAC). Un plan nacional como este se encuentra en estrecha relación con el cumplimiento de las metas establecidas en los NDC (Dhanapal G. Divya Gupta & Anjal Prakash, 2023). Dicho PNAC incluye a su vez la obligación para las provincias de elaborar sus propios Planes de Respuesta (Ley 27.520, 2019,

art 20). Por esta razón, la normativa ha sido catalogada como "una bisagra en la generación de políticas y estrategias climáticas" (Zazzarini, 2022). Deben entonces las provincias armar una estrategia que contenga tanto medidas de mitigación como de adaptación. En cuanto a mitigación deberán contar con patrón de emisión de GEI, estableciendo una meta cuantitativa de esfuerzos. Respecto de la adaptación, deberán incluir también metas cualitativas o cuantitativas.

A su vez, la estructura federal del país da al actor subnacional una mayor relevancia en la construcción e implementación de políticas (Jacob, 2021). Son las provincias las que aplican los incentivos para generar acciones tanto de mitigación como de adaptación con directa incidencia territorial. En cuanto a la reducción de GEI, las provincias pueden priorizar a aquellos sectores productivos que tiendan a la sostenibilidad. Es el caso de la provincia de Córdoba, que mediante el llamado "Programa de autoconsumo de biodiesel 100%" otorga un sello de distinción a los productores agropecuarios que utilicen el mismo biodiesel que producen, lo que les permite acceder a beneficios impositivos y financiamiento para la adquisición de bienes de capital (MSPC, 2022). Políticas como ésta, que surgen de las competencias propias de las provincias, permiten acelerar la transición energética en el ámbito subnacional con orientación hacia los elementos transicionales que consideren prioritarios, en este caso los biocombustibles.

La mencionada obligación impuesta a las provincias en la Ley Nacional de Cambio Cli-

mático, por la cual deben generar sus propios Planes de Respuesta, va en línea con la inclusión de entidades subnacionales en lo que respecta a la acción por el cambio climático que remarca el propio Acuerdo de París, como por ejemplo en el art 7.2 al decir que “las partes reconocen que la adaptación es un desafío mundial que incumbe a todos, con dimensiones locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales”. Asimismo, se observa que las obligaciones surgidas de las normas conforman una estructura escalonada entre lo subnacional, lo nacional y el cumplimiento de lo comprometido internacionalmente a través del Acuerdo.

Si se contrasta con las metas que el país establece en sus NDC, su Plan Nacional deberá ser acorde con las mismas, alineando sus estrategias a favor de su cumplimiento. De ese modo, aquellas medidas que se incluyan en el PNAC y sus resultados modificarán las sucesivas presentaciones de NDC que lleve adelante el país. Al incluir los Planes de Respuesta provinciales en la formulación del Plan de Acción Climática Nacional, vemos esa relación escalonada que hablamos anteriormente. Asimismo, se observa un esquema de gobernanza multinivel, propio de este régimen internacional (Ostrom, 2010).

Tomaremos como ejemplo lo suscrito por Argentina en materia de adaptación. Para ello debemos remitirnos a la segunda NDC presentada en 2020, ya que cuenta con un análisis más detallado del componente. En este sentido, la NDC establece 35 medidas de adaptación a implementarse en el territorio nacional, las cuales contarán con enfoques

de género y diversidad, adaptación basada en ecosistemas y en comunidades, y gestión integral de riesgo de desastres (MAyDS, 2020).

Entre las medidas, se incluye la planificación de un ordenamiento territorial sostenible, lo cual es en sí de competencia provincial. Es decir que sin una efectiva implementación de las provincias dicha medida no será alcanzada. En esa línea se expresa el documento al decir “Se espera que los ámbitos subnacionales puedan desarrollar Planes de Respuesta según lo establecido en la Ley de Cambio Climático, que incorporen de manera estratégica acciones de adaptación relevantes para hacer frente a las principales vulnerabilidades territoriales identificadas” (pag. 69) . En otras palabras, los Planes de Respuesta provinciales se vuelven necesarios para implementar las medidas de adaptación comprometidas por Argentina.

Al remitirnos a la Plan Nacional de Acción Climática, ese mismo punto es tratado bajo el título “Territorios sostenibles y resilientes”, en el cual dentro de la llamada “Línea de Acción 3”, se hace mención explícita a la planificación de los gobiernos locales en materia de ordenamiento territorial (MAyDS, 2022, pág. 287). Por lo tanto, ambos instrumentos, las NDC y el PNAC, ponen en cabeza de las provincias el cumplimiento tanto de la meta como de la medida. Si las provincias no incluyen este elemento dentro de sus Planes de Respuesta, difícilmente se efectivice.

3. El rol de las provincias en la gobernanza

Una característica relevante de esta arquitectura, es la lógica “bottom up”, que atraviesa transversalmente al Acuerdo de París (Bueno 2016). Se trata de un modelo “en el que se anima o se permite a las autoridades regionales o locales ir más allá de los requisitos o incentivos nacionales para actuar de forma independiente para hacer frente al cambio climático”⁵ (Corfee-Morlot et al., 2009), a diferencia de una lógica top down en la que el nivel superior define las acciones y medidas a implementar restando margen de acción a las demás esferas.

Son entonces las partes las que proponen y aplican las decisiones de política. Teniendo en cuenta esta lógica y que en Argentina a través de la Ley Nacional de Cambio Climático las provincias se ven involucradas en el esquema de gobernanza, las mismas se encuentran en posición de identificar y propulsar las medidas para lograr el cumplimiento de las metas propuestas en las NDC presentadas por el país. En otras palabras, adquieren el rol de “policy first mover” o PFM (HSU et al. 2019), no sólo por el lugar que ocupan en el esquema, el más bajo, sino por tener la característica de ser el actor mejor posicionado para recolectar y transmitir información, así como para diseñar e implementar políticas de mitigación y adaptación consecuentes con las particularidades de su jurisdicción. Es por ello que, en Argentina, los planes de respuesta provinciales cobran una particular importancia, al ser el instrumento establecido por la ley para que las provincias delinear y comuniquen tales políticas, que deberán plasmarse en el PNAC. Aun así, no se debe dejar de lado que las ac-

ciones planificadas, al implementarse deben contar con la debida coordinación. Esta situación ha sido prevista en la ley mediante el Gabinete Nacional de Cambio Climático (Ley 27.520, 2019, art 7).

Ahora bien, pudiendo las provincias posicionarse como PFM a través de los planes de respuesta provinciales, es importante definir los efectos que se podrían alcanzar en base a ello. En primer lugar, en relación con la ambición. Este principio fundamental de Acuerdo, deberá estar reflejado en las NDC de cada estado parte, “teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales” (Acuerdo de París, 2015, art 4.2). El último agregado de este párrafo dinamiza el concepto de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR, por sus siglas en inglés) incluyendo otro aspecto que va de la mano con la ambición, que es la diferenciación. Los estados parte buscarán en los documentos que presenten posicionarse en un lugar distinto de todos los demás en cuanto a sus contribuciones, la información que proporcionarán y su modalidad. Esto se ha dado en llamarse “self-differentiation” (Rajamani, 2016). Ambas, ambición y diferenciación, son ejes que parten de las “circunstancias nacionales”, que el estado parte incluirá en sus documentos. En particular para los países en desarrollo, esa ambición se verá acrecentada en cuanto se les preste apoyo (Acuerdo de París, 2015, art 4.5), por lo que la identificación de necesidades concretas que permitan definir acciones de apoyo es un aspecto clave en el aumento

⁵ Traducción propia

de la ambición, y hace a la diferenciación de ese estado respecto de los demás.

Estando las provincias en condiciones de definir sus necesidades en base al territorio, pueden identificarse más fácilmente tales necesidades y consecuentemente “impulsar una mayor ambición respecto de las políticas climáticas nacionales”² (Hsu et al. 2019). La misma revisión de la NDC presentada por Argentina en 2021 lo afirma “Bajo esta premisa, las instituciones provinciales y locales se vuelven esenciales en la identificación de los sectores en situación de vulnerabilidad y las medidas que pueden generar el mayor impacto” (Argentina Presidencia, 2021). En consecuencia, planes de respuesta provinciales que definan las necesidades a suplir, serán un instrumento idóneo para que la Argentina como estado parte al incluirlos en sus NDC busque los apoyos requeridos, a través los mecanismos establecidos en el Acuerdo, y de esa forma aumentar su ambición, mientras que se diferencia de los demás al definir sus particularidades.

Vinculado a esto, otro efecto no menor podría encontrarse en el financiamiento para medidas de mitigación o adaptación. En diferentes Conferencias de las Partes (COP, por sus siglas en inglés) grupos negociadores se han expresado en la línea de que los flujos de financiamiento tanto de países como de fondos deben seguir las estrategias y prioridades de los países en desarrollo. En su oportunidad, el G77 en la COP de Marrakech sostuvo que “Sin tener la consideración de la guía nacional, los países o fondos que proveen los recursos podrían direccionarlos para los proyectos u

objetivos que ellos estimen apropiados, sin tener en consideración las estrategias de desarrollo de los países que ejecutan los fondos” (Gherzi, 2019). Por lo tanto, el establecimiento de prioridades de financiamiento, permite que los fondos se dirijan a los proyectos que son prioridad según las estrategias de los estados parte, que pueden ser definidas de forma más concreta por las entidades subnacionales. Asimismo, un estado parte que cuente con “políticas ambientales bien articuladas es más propenso a acceder al financiamiento climático”³ (World Bank, 2013).

En materia de financiamiento para acciones de mitigación, hay ciertas provincias que han asumido el rol de PFM, aún antes de haber presentado sus Planes de Respuesta. Particularmente, en lo referido a comercio de emisiones, la provincia de Jujuy es una de ellas. Si se tiene en cuenta que en el PNAC el comercio de emisiones es tratado como una medida a implementar en el largo plazo y en la que sólo se menciona al actor nacional como relevante (MAYDS, 2022, pag. 573), la incursión de la provincia de Jujuy en la materia se encuadra dentro de una lógica bottom-up. En el año 2022 Jujuy sancionó una ley que regula los proyectos de reducción de emisiones de carbono (Ley 6305, 2022). La misma incluye a los créditos de carbono emitidos a raíz de proyectos generados en el territorio provincial, como fuentes de financiamiento climático, y establece que los fondos que la provincia obtenga de los créditos “se destinarán a la mitigación de los efectos del cambio climático, a financiar la transición a economías de bajo carbono o a programas de adaptación al cambio climático”. Esta normativa toma mayor

relevancia aún si se tiene en cuenta que no ha habido hasta la fecha regulación a nivel nacional. Además, en su artículo 4 pone en cabeza del gobierno provincial el desarrollo de estos instrumentos, y posteriormente da los lineamientos para un régimen de promoción. De esta manera podemos observar como una provincia se ha posicionado más rápidamente en un punto clave en materia de financiamiento, no solamente respecto de las demás entidades subnacionales de la Argentina sino del gobierno nacional. A su vez, esta toma de posición respecto del comercio de emisiones constituye una limitante para las determinaciones que pueda tomar la esfera nacional en ello, ya que no podrá dejar de lado a las entidades subnacionales dentro del sistema de comercio de emisiones, tanto para el desarrollo de los proyectos como para la distribución de beneficios.

Tanto lo analizado respecto de la ambición como de la canalización de financiamiento, está directamente relacionado con el alineamiento de políticas a nivel nacional con el plano internacional. Respecto de la Argentina, se ha puntualizado esa falta de alineamiento: “varios países incluyendo Canadá, Alemania, Argentina y Sudáfrica se han desempeñado relativamente bien en el escenario internacional, aunque parecen estar fallando en lo que respecta a la implementación suficiente de medidas políticas a nivel nacional” (Burck et al., 2018). Por lo tanto, al tener las provincias trazado el rol de PFM, “dado que la acción climática sucede ante todo en el plano subnacional” (Jacob, 2021), su accionar repercutirá en el desempeño que tenga el país en el plano internacional, tanto por la progresión mos-

trada en los sucesivos NDC como en la efectividad de sus medidas.

4. Más allá de la gobernanza

Este ligamen entre lo que puedan establecer las provincias en los Planes de Respuesta junto con las medidas que se lleven a cabo, y la posterior performance del país dentro del régimen internacional del cambio climático, excede lo referido al robustecimiento del esquema de gobernanza multinivel y su efectividad. Aunque en un primer análisis sus efectos están relacionados con el esquema de gobernanza, pueden llegar a afectar otras esferas, como la política exterior.

A pesar de que en principio la política exterior en la Argentina es conducida por el poder ejecutivo, asignándose al ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRECIC) las facultades para ejercerla, en las últimas décadas nos encontramos en un proceso de federalización de la política exterior (Calvento & Zuccarino, 2022). En este sentido, Colacrai y Zubelzú (1994) sostienen que “si bien estos actores subnacionales no fijan el contenido de la Política Exterior –es decir el qué, dado que esa es un área reservada al gobierno nacional por poder delegado– tienen posibilidades de influir en el cómo ya que, su esfera de acción se ubica en el plano instrumental y de gestión”.

Al detenernos en este aspecto, encontramos aplicable lo planteado por Bueno (2010) respecto de la influencia de los actores subnacionales en la política exterior (PE) argentina

en materia ambiental. Vista la PE como un proceso de toma de decisiones, el hecho de que las provincias se vean involucradas mediante la formulación de un plan provincial, en el armado de una estrategia nacional que busque cumplir las metas planteadas por el país en sus NDC, hay una inserción del actor subnacional en el proceso que conlleva la PE. A su vez, definida la influencia en el esquema de Bueno como “incrementar la capacidad para participar de un proceso decisorio” (Bueno, 2010), se observa qué tal influencia puede existir.

A su vez, se trata de una situación en la cual “los tratados concluidos entre el gobierno central y otros países a menudo incluyen asuntos que también forman parte de la jurisdicción de los gobiernos subnacionales... [por lo que] las iniciativas de los actores subnacionales en el frente internacional pueden a su vez afectar el manejo nacional de las relaciones internacionales” (Zubelzú, 2008). Lejos de significar una postura de paradiplomacia en cuanto a que se genere una situación de competencia entre los órdenes nacional y provincial, se trata de acciones coordinadas entre uno y otro, bajo el canal que se ha desarrollado previamente. Planteando un paralelismo, Jogesh y Dubash (2015) registraron cierta influencia de las entidades subnacionales de la India al requerírseles la formulación de planes estatales de acción climática. En esa situación, el gobierno federal les recomendó hacer énfasis en las estrategias de adaptación más que las de mitigación, dado que para entonces la India no estaba incluida dentro de los estados parte de la CMNUCC

que debían realizar acciones de ese tipo. A pesar del pedido, algunos de los estados decidieron acentuar el componente mitigación debido a prioridades locales. En esa línea, los autores oportunamente sostuvieron que “las recomendaciones establecidas en los planes estatales pueden jugar un rol en la configuración de las presentaciones de la India hacia sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en las próximas negociaciones”⁶.

Basándonos en esta observación es que podemos afirmar que, a partir de sus Planes de Respuesta, las provincias argentinas no solamente adquieren el rol de policy first mover dentro del sistema de gobernanza multinivel con lógica bottom up, sino que además pueden ejercer influencia en la política exterior argentina en materia de cambio climático, al generarse una “internacionalización de las políticas ambientales domésticas” (Peterson, 2022).

Un vehículo institucional para que los Planes de Respuesta sean incluidos en la formulación de la política exterior es la red de puntos focales provinciales que coordina la Dirección General de Cooperación Internacional del MRECIC (Curvale, 2019). Siendo que los Planes de Respuesta son directrices concretas que serán tomadas en cuenta por las distintas entidades de los gobiernos provinciales, cuando los puntos focales designados por los gobernadores de provincia deban intervenir en la red por cuestiones relacionadas al cambio climático, el Plan de Respuesta será el insumo de referencia.

⁶ Traducción propia

Otro espacio similar se puede encontrar la Mesa de Articulación Provincial del Gabinete Nacional de Cambio Climático, en la cual participa el Ministerio de Relaciones Exteriores. Al ser presentados los Planes de Respuesta ante esta entidad, aquellas directrices de mitigación y adaptación formuladas por las provincias deberán ser tenidas en cuenta para la participación argentina en las negociaciones relacionadas al cambio climático, y más importante aún, en los compromisos que asuma la Argentina en el marco del Acuerdo de París.

5. Conclusiones

La vinculación observada entre los Planes de Respuesta provinciales, el PNAC y las metas consignadas por Argentina en sus NDC, permiten establecer ciertos alcances respecto del rol que adquieren las provincias en materia de acción por el cambio climático dentro del régimen internacional. En primer lugar, se ven insertas en el esquema de gobernanza multinivel propio de este régimen internacional. En esa línea, participa del esquema siendo una esfera de autoridad (Legler, 2013), acentuando el elemento policéntrico de la gobernanza en esta materia. Sumado a esto, y poniendo de relieve la característica bottom up del régimen, las entidades subnacionales en Argentina se encuentran en un rol de policy first mover respecto a las estrategias y medidas tanto de mitigación como de adaptación, que repercutirán no sólo en el PNAC sino en los sucesivos NDC que presente el país.

Como tercer punto, se destaca que, al encontrarse las provincias obligadas por ley a presentar sus planes de respuesta, existe la

oportunidad para que ejerzan cierta influencia en la política exterior del país en su actuación sobre del régimen del cambio climático, interpretando la política exterior como un proceso de toma de decisiones en el que sus iniciativas pueden modificar la performance del país en el plano internacional. Se postula así a los planes provinciales como un canal de influencia acentuando la característica interméstica del régimen del cambio climático. A través de diferentes espacios institucionales de relacionamiento entre las esferas nacional y subnacional, como la red de puntos focales coordinada por la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, y la Mesa de Articulación Provincial del Gabinete Nacional de Cambio Climático, puede acentuarse la incidencia de las provincias en la formulación de la política exterior sobre el cambio climático.

La reglamentación de la ley en el año 2020 prevé un límite de 3 años (diciembre del año 2023) para la presentación de los planes de respuesta provinciales ante las autoridades nacionales. A partir de entonces el PNAC se verá dotado de los lineamientos y medidas establecidas por las entidades subnacionales, momento en el cual se podrá verificar tanto su participación en el esquema de gobernanza como la influencia en la toma de decisiones de política exterior, pudiendo identificar el grado de incidencia y delimitar los alcances planteados. De esta forma, las futuras investigaciones que se realicen al respecto permitirán seguir estableciendo en qué medida traccionan las entidades subnacionales en el régimen del cambio climático a cumplir los objetivos planteados por la CMNUCC.



Gerardo Rodríguez de la Vega

Abogado. Coordinador del Plan de Respuesta al Cambio Climático de la Provincia de Tucumán.

Docente en la Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales y Protección ambiental de la Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino (UNSTA).

Codirector del proyecto de investigación “Implementación del acuerdo de Escazú en la provincia de Tucumán y sus consecuencias administrativas y judiciales”. Departamento de investigación Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, UNSTA.

Correo electrónico: grodriguezdlv@gmail.com

Bibliografía

Argentina Presidencia (2021), Actualización de la meta de emisiones netas de Argentina al 2030, <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-05/Actualizacio%C3%81n%20meta%20de%20emisiones%202030.pdf>

Bueno Rubial, M. del P. (2016). El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional? *Relaciones Internacionales*, 33, 75–95.

Bueno, M. el P. (2010). Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009. Universidad Nacional de Rosario.

Bueno Rubial, M. del P., Almang, M., Cervi, L., Fernández, M., Falleo, M., González, J., Ghersi, A., Kiessling, C., & Alonso, A. (2021). La acción climática multilateral 2020 a través de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC). <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.15747.63526>

Burck, J., Marten, F., Bals, C., Uhlich, T., Höhne, N., Gonzales, S., & Moisis, M. (2018).

Background and methodology. Germanwatch: Climate Change Performance Index. <https://www.germanwatch.org/en/87631>

Burns, B. (2019). Practicing Polycentric Governance. En *Governing Complexity: Analyzing and Applying Polycentricity* (pp. 237–255). Cambridge University Press. <https://hdl.handle.net/10535/10693>

Calvento, M., & Zuccarino, M. (2022). La política exterior y la política internacional subnacional: articulación y experiencia en el caso argentino. <http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/25323>

Colacrai, M. y Zubelzú, G. (1994). Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales? *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 6, 1-30

Corfee-Morlot, J., Kamal-Chaoui, L., Donovan, M. G., Cochran, I., Robert, A., & Teasdale, P.-J. (2009). *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*. OECD. <https://doi.org/10.1787/220062444715>

Dhanapal G., Gupta, D., & Prakash, A. (2023). Barriers and opportunities in achieving climate and sustainable development goals in India: a multilevel analysis. *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 20(1), 1–16. <https://doi.org/10.1080/1943815X.2022.2163665>

Ghersi, A. (2018). Temas financieros bajo el Acuerdo de París y su implementación. En *El Acuerdo de París y su implementación. De Francia a Marruecos 2016-2018*. (pp. 100–119). Instituto de Relaciones Internacionales.

- Hsu, A., Brandt, J., Chan, S., Widerberg, O., & Weinfurter, A. (2020). Exploring links between national climate strategies and non-state and subnational climate action in nationally determined contributions (NDCs). *Climate Policy*, 20(4), 443–457. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1624252>
- Jacob, G. (2021). A Patchwork of Climate Policies that Reflect Subnational Jurisdiction: Assessing Canada and the US' Response to Climate Change Following the Paris Agreement. *Federalism-E*, 22(1), 27–44. <https://doi.org/10.24908/fede.v22i1.14438>
- Jordan, A., Huitema, D., Shoenfeld, J., Van Asselt, H., & Forster, J. (n.d.). Governing Climate Change Polycentrically: Setting the Scene. In *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?* (pp. 3–26). Cambridge University Press.
- Jogesh, A., & Dubash, N. K. (2015). State-led experimentation or centrally-motivated replication? A study of state action plans on climate change in India. *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 12(4), 247–266. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/1943815X.2015.1077869>
- Legler, T. (2013). Gobernanza Global. In *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global* (pp. 253–266). Oxford University Press.
- Ley No. 27.520. Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, 20 de diciembre, 2019. (Arg.) <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27520-333515/texto>
- Ley 6305. Régimen de compatibilidad y promoción de los proyectos de certificación reducida de emisiones de carbono, 26 de octubre de 2022. (Provincia de Jujuy, Arg.) <https://boletinoficial.jujuy.gob.ar/?p=254369>
- Marshall, G. R., & Malik, A. (2019). Polycentricity and Citizenship in Environmental Governance. En *Governing Complexity: Analyzing and Applying Polycentricity* (pp. 197–2018). Cambridge University Press. <https://hdl.handle.net/10535/10681>
- Ministerio de Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba (MSPC) (2022), Autoconsumo B100 Córdoba, https://ministeriodeserviciospublicos.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2023/04/AutoconsumoB100_BasesyCondiciones_vers29-11-2022.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, República Argentina (MAyDS) (2020) Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina, https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Argentina_Segunda%20Contribuci%C3%B3n%20Nacional.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina (MAyDS) (2022). Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_-_adaptacion_y_mitigacion_al_cambio_climatico_1285pag_1.pdf
- Moliner Gerbeau, Y. (2022). *El Medioambiente en las Relaciones Internacionales* (1st ed.). Editorial Síntesis. Madrid.

Morrison, T. H., Bodin, Ö., Cumming, G. S., Lubell, M., Seppelt, R., Seppelt, T., & Weible, C. M. (2023). Building blocks of polycentric governance. *Policy Studies Journal*, 51(3), 475–499. <https://doi.org/10.1111/psj.12492>

Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20(4), 550–557.

Paris Agreement, adoptado el 12 de diciembre de 2015, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en

Peterson, L. (2022). Domestic and international climate policies: complementarity or disparity? *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 22(1), 97–118. <https://doi.org/10.1007/s10784-021-09542-7>

Parks, L., & Bertuzzi, N. (2022). Introduction Climate Change Integration in the Multilevel Governance of Italy and Austria. https://doi.org/10.1163/9789004513006_002

Rajamani, L. (2016). Ambition and differentiation in the 2015 Paris Agreement: interpretative possibilities and underlying politics. *International & Comparative Law Quarterly*, 65(2), 493–514. <https://doi.org/10.1017/S0020589316000130>

World Bank. (2013). Accessing International Climate Change Related Finance in Latin America and the Caribbean. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16073>

Zazzarini, S. (2022). Planes y normas climáticas subnacionales en Argentina: el caso de Jujuy. Arg 1.5. <https://unr.edu.ar/wp-content/uploads/2022/12/ARG-1.5oC-Informe-de-politica-nro.-10.pdf>

Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. En *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (1st ed., pp. 18–45). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.