



Claudio J. Lutzky

El rol (inter)nacional de las provincias argentinas en la transición ecológica

CARI

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

**Artículo de opinión
Marzo 2026**

El rol (inter)nacional de las provincias argentinas en la transición ecológica

Claudio J. Lutzky

**Artículo de opinión
Marzo 2026**

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

**Artículo de opinión
Marzo 2026**

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva
responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente
el pensamiento del CARI.

Corrección: Roxana Carbone
Diseño: Mario Modugno
Imagen de tapa: iStock.com/scottiebumich

CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1.º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina
Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742
Correo electrónico: direccioneditorial@cari.org.ar / Sitio web: www.cari.org.ar

El rol (inter)nacional de las provincias argentinas en la transición ecológica

Claudio J. Lutzky*

Introducción

El cambio climático y la pérdida de biodiversidad se han convertido en condicionantes fundamentales del orden socioeconómico. Las vulnerabilidades asociadas con inundaciones, sequías severas, incendios forestales, eventos extremos cada vez más frecuentes, estrés hídrico en cuencas críticas, erosión de suelos, reducción y extinción de especies animales y vegetales, y retroceso de ecosistemas nativos constituyen un desafío de primer orden para nuestro país.

En ese contexto, las provincias argentinas tienen (y en muchos casos están asumiendo) un rol fundamental en materia ambiental. No solamente porque la Constitución y las leyes así lo disponen, sino porque ello es efectivo, legítimo y soste-

* Abogado, Universidad de Buenos Aires. *LL.M. in Law and Economics*, George Mason University. Director del Seminario Permanente de Conflictos y miembro del Comité de Asuntos Ambientales del CARI. Director de la Iniciativa Eleusis para la Inversión Sostenible de la Universidad de Buenos Aires. Correo de contacto: clutzky@derecho.uba.ar

nible para promover la transición climática y la conservación de la naturaleza.

Expondremos este argumento desde tres perspectivas:

- Técnica y económica: por el control de los recursos naturales, la cercanía con los proyectos específicos, la estructura fiscal y productiva, y las oportunidades de desarrollo de una bioeconomía y una transición energética justas.
- Política: por la proximidad con los habitantes, el territorio y los desafíos ambientales, por el potencial de innovación institucional y por su papel clave en la gobernanza multi-nivel.
- Jurídica: por el diseño federal del régimen ambiental argentino, los presupuestos mínimos nacionales, el dominio originario de los recursos naturales, la jurisprudencia y las obligaciones internacionales asumidas por el país.

Luego exploraremos más en detalle ejemplos y posibilidades de acción provincial en la política climática y la de biodiversidad.

Se trata de lograr una articulación entre la nación, las provincias y los municipios que reconozca el rol de cada nivel, con liderazgos compartidos y responsabilidades diferenciadas. A través de esa articulación armónica, el marco nacional puede hacerse realidad en los territorios y la acción local puede escalar con consistencia y ambición.

1. Perspectiva técnico-económica

1.1 Estructura productiva y dominio de recursos

Las provincias son titulares de hidrocarburos, minería, bosques, suelos, cuencas, fauna y otros recursos (art. 124 de la Constitución Nacional [CN]). Alimentos, energía, minería, turismo, industria forestal y bioeconomía son pilares de su matriz productiva. El cambio climático afecta de manera directa estos sectores y la biodiversidad sostiene servicios ecosistémicos que son insumos invisibles de la economía. La adaptación y la conservación no son costos, sino inversión en activos productivos.

1.2 Instrumentos fiscales provinciales

Las provincias administran impuestos centrales de su recaudación (ingresos brutos, inmobiliario rural y urbano, sellos), cánones y regalías, y gastos en infraestructura. Ellas pueden:

- Estructurar incentivos fiscales verdes: reducciones impositivas a actividades con certificaciones ambientales, alícuotas diferenciales para economía circular, créditos fiscales por inversiones en eficiencia energética o tratamiento de efluentes, y revisiones del impuesto inmobiliario rural según prácticas de conservación del suelo y cobertura de bosque nativo.
- Diseñar tasas ambientales ligadas a servicios hídricos o gestión de residuos.
- Incorporar criterios de sostenibilidad en compras y obra pública provinciales.

- Crear fondos provinciales de adaptación y conservación, apalancando recursos del fondo de bosques nativos (ley 26.331) y de programas internacionales.

Una posibilidad interesante es la utilización del impuesto al valor del suelo libre de mejoras a mayor escala, dentro del inmobiliario, en detrimento de otros tributos como ingresos brutos y sellos. Aquel impuesto recae directamente sobre el uso de la naturaleza, que es el factor de producción no creado por el ser humano, y puede asociarse con criterios de manejo sostenible y pagos por servicios ecosistémicos; al mismo tiempo, en la medida en que permite reemplazar o reducir el alcance de otros tributos, reduce la carga fiscal sobre capital y trabajo, aumentando la productividad general de la economía y mejorando los ingresos de inversores y trabajadores.

El Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, a menudo subfinanciado respecto de lo previsto en la ley, puede complementarse con aportes provinciales y con mecanismos de pagos por servicios ecosistémicos para fortalecer los ordenamientos territoriales de los bosques nativos (OTBN, Ley 26.331). Asimismo, la adhesión a la Ley 27.424 de Régimen de Fomento a la Generación Distribuida de Energía Renovable Integrada a la Red Eléctrica Pública y su implementación efectiva requieren de marcos regulatorios provinciales y acciones de las distribuidoras, con efectos sobre inversiones y empleo.

1.3 Competitividad en mercados globales y finanzas sostenibles

Las actividades asociadas con emisiones de gases de efecto invernadero y afectación de la diversidad biológica son eminentemente privadas. Es en el orden económico —dimensión de la sociedad en la que se produce y distribuye la riqueza obtenida mediante la transformación de la materia prima brindada por la naturaleza— donde se juega la transición ecológica.

Las posibilidades de obtener financiamiento mediante emprendimientos de reducción y captura de gases de efecto invernadero, y el manejo sostenible y la preservación de la flora y la fauna están asociados al territorio y son naturalmente ámbito de interés de la provincia respectiva.

Emergen también instrumentos financieros digitales, como la *tokenización*, que implica pagos asociados a los servicios ecosistémicos, con trazabilidad mediante seguimiento satelital.

Por otra parte, la frontera comercial se “ambientaliza” con regulaciones como el Mecanismo de Ajuste de Carbono en Frontera (CBAM)¹ o el Reglamento Sobre Productos Libres de Deforestación,² ambos de la Unión Europea (otras jurisdicciones están contemplando crear normas semejantes), y un creciente número de normas de debida diligencia y *disclosure*. La trazabilidad y la baja huella ambiental de productos

1 https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en

2 https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en

agrícolas, forestales y minerales se convierten así en ventajas competitivas.

Ante ello, las provincias pueden:

- Desplegar sistemas de trazabilidad y monitoreo satelital para deforestación y cambio de uso del suelo, conectados con el sistema nacional (Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos).
- Impulsar estándares y certificaciones territoriales para cadenas de valor (carne baja en emisiones, madera legal, litio responsable).
- Crear mercados de créditos de carbono y biodiversidad, y otras herramientas análogas, a nivel provincial e interprovincial, para obtener financiamiento y aprovechar economías de escala y capacidades existentes.
- Emitir o habilitar a empresas y bancos provinciales a emitir bonos temáticos (verdes, sociales, sostenibles) con proyectos auditables en adaptación, transporte limpio, agua, residuos y conservación; y establecer taxonomías locales alineadas con estándares internacionales.
- Crear bancos de proyectos de inversión climática listos para financiamiento, con énfasis en soluciones basadas en la naturaleza y en infraestructura resiliente.

1.4 Adaptación y reducción del riesgo de desastres

La heterogeneidad climática de Argentina exige estrategias provinciales diferenciadas: estrés hídrico crónico en Cuyo y Patagonia; incendios en Córdoba, Corrientes y el Delta; inundaciones en la llanura pampeana y el Litoral; aludes en NOA

y erosión costera en el Atlántico sur. La adaptación reduce pérdidas y costos fiscales recurrentes. La inversión en infraestructura verde (restauración de humedales, protección de bosques ribereños, terrazas y manejo de cuencas altas), sistemas de alerta y planificación del uso del suelo es rentable frente a la infraestructura gris tradicional (Terton, 2017, como se citó en Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [IPCC], 2022, p. 2691). Para ello es fundamental el uso de la evaluación ambiental estratégica (instrumento previsto en la Ley 25.675) en sus planes de desarrollo y ordenamiento del territorio.

1.5 Transición energética y diversificación económica

Las provincias poseen competencias clave sobre energía, minería y transporte. Liderar la transición energética les permite atraer inversiones en renovables (eólica en Patagonia, solar en NOA y Cuyo, biomasa en NEA/NOA), almacenamiento y redes inteligentes; encadenar valor local en explotación minera, con estándares sociales y ambientales robustos para conservar licencia social y acceso a mercados; promover eficiencia energética en edificaciones, agroindustrias y pymes, con programas provinciales de crédito y asistencia técnica; impulsar movilidad sostenible en áreas metropolitanas y corredores interurbanos, coordinando con municipios y empresas de transporte.

La competitividad futura dependerá de la intensidad de carbono y agua de la producción provincial. Las provincias que anticipen tendencias y reduzcan riesgos (físicos, regulatorios y de mercado) tendrán ventajas claras.

2. Perspectiva política: proximidad, legitimidad y capacidad de transformar

2.1 Proximidad y conocimiento del territorio

Las decisiones sobre uso del suelo, manejo de agua, ordenamiento urbano y rural, transporte, residuos, industria, minería y agroecosistemas tienen anclaje territorial. Las provincias conocen sus cuencas, ecorregiones, cadenas de valor y actores locales, y pueden dialogar con municipalidades, comunidades indígenas y productores de manera directa, sostenida y sensible a contextos. Estas relaciones resultan esenciales para establecer legitimidad, reducir conflictos socioambientales y alcanzar pactos territoriales duraderos, tal como exige el Acuerdo de Escazú.

Por ejemplo, la implementación de los OTBN de la Ley 26.331 exige procesos participativos y multicriterio (ambientales, sociales y productivos) que difícilmente pueda encarar una repartición nacional desde Buenos Aires. La calibración de categorías de conservación (rojo, amarillo, verde), los planes de manejo y la fiscalización de cambios de uso del suelo dependen de equipos provinciales y de su interacción con Gobiernos locales y organizaciones sociales.

2.2 Innovación institucional, creación de capacidades y aprendizaje entre pares

Los sistemas descentralizados son campos fértiles para la innovación por competencia y aprendizaje horizontal. Las provincias pueden pilotear instrumentos novedosos: impuestos o alícuotas diferenciales asociados al desempeño ambiental,

compras públicas sostenibles, estándares de edificación, mercados locales de servicios ecosistémicos, sistemas de información geográfica interoperables para gestión de cuencas, o políticas de movilidad y energía distribuida. Cuando algo funciona, puede escalarse al nivel interprovincial a través del Consejo Federal del Medioambiente (COFEMA).

La experiencia comparada muestra el valor del liderazgo subnacional: regiones y estados en otros países han empujado estándares más altos que luego se federalizan. Argentina tiene una infraestructura institucional para ese aprendizaje: el COFEMA, el Consejo Federal de Inversiones (CFI), comités interjurisdiccionales de cuenca (como el del Río Colorado [COIRCO]), el Sistema Federal de Áreas Protegidas (SiFAP), y redes provinciales sectoriales (energía, agricultura, salud).

2.3 Gobernanza colaborativa y construcción de coaliciones

La transición ecológica implica a múltiples organismos y actores: producción, energía, educación, salud, obras públicas, finanzas. Los Gobiernos provinciales están mejor posicionados que la Nación para tejer coaliciones múltiples en cadenas de valor específicas (por ejemplo, vitivinicultura en Cuyo, fruticultura en el Alto Valle, ganadería bovina en la llanura chaqueña). La legitimidad de los gobernadores y sus Gabinetes para ordenar prioridades y alinear incentivos es clave para superar la fragmentación, evitar solapamientos y asegurar que la política ambiental no sea percibida como un obstáculo, sino como un vector de competitividad y resiliencia.

2.4 Gestión de conflictos socioambientales

Muchos conflictos socioambientales (minería metalífera, grandes obras hídricas, urbanizaciones en humedales, corredores viales, agroquímicos) requieren de mediación cercana, información y proceso. La “licencia social” es un fenómeno eminentemente local.

Asimismo, el estándar del Acuerdo de Escazú sobre participación significativa y protección a defensores ambientales exige instituciones con capacidad de dialogar y prevenir escaladas (Ley 27.566). Las provincias pueden crear defensorías o fiscalías ambientales, protocolos de consulta previa con pueblos indígenas (convenio 169 OIT, Ley 24.071), y sistemas de alerta temprana, articulando con el Poder Judicial local y con el Ministerio Público.

2.5 Resiliencia democrática y cohesión territorial

En un país diverso y extenso, la acción climática centrada en las provincias contribuye a la cohesión territorial y la equidad federal. El riesgo político de una transición “desde arriba” es que se alimenten resistencias y discursos contrarios. Cuando la agenda se coproduce con provincias y municipios, se pueden diseñar transiciones justas: reentrenamiento para trabajadores, criterios de localización de inversiones y mecanismos de compensación interjurisdiccional. Esto es fundamental en territorios de alta dependencia de industrias intensivas en carbono o agua.

3. Perspectiva jurídica: la soberanía y el “federalismo ambiental cooperativo”

3.1 Proyección interna

La reforma constitucional de 1994 integró al ambiente en nuestra norma suprema. El artículo 41 reconoce el derecho de todas las personas a un ambiente sano, establece los principios de prevención y recomposición, y diseña una estructura de competencias concurrentes: la Nación dicta los presupuestos mínimos de protección y las provincias pueden complementarlos y dictar normas que vayan más allá en la protección.

El artículo 124, por su parte, con una semántica mejorable, reconoció a las provincias el “dominio originario” de los recursos naturales existentes en su territorio, y el artículo 125 les permite celebrar acuerdos entre sí para fines de administración de justicia o de interés económico y obras de utilidad común, con conocimiento del Congreso. La Ciudad de Buenos Aires posee un régimen de autonomía especial (art. 129), pero análogo en muchos aspectos al de las provincias.

Existen también competencias concurrentes que requieren de coordinación:

- En materia de ambiente, la Nación dicta presupuestos mínimos que las provincias deben cumplir y pueden mejorar (art. 41).
- En materia de educación y ciencia, el Congreso fija bases respetando las autonomías locales (art. 75 inc. 19).

- En materia fiscal, la coparticipación federal articula la recaudación y distribución de recursos entre niveles (art. 75 inc. 2).

De estos ejemplos resulta que la CN establece competencias compartidas, lo que no significa superposición caótica, sino distribución vertical con reglas de prevalencia y cooperación. El constituyente busca una interacción armónica entre el Estado federal y los Estados provinciales.

A su vez, la Ley 25.675 General del Ambiente ordena el sistema con una serie de principios (de prevención, precautorio, de equidad intergeneracional, de responsabilidad, de progresividad) y de instrumentos (evaluación de impacto ambiental, ordenamiento ambiental del territorio, educación ambiental, información pública), y crea mecanismos de coordinación interjurisdiccional a través del COFEMA.

Otras leyes de presupuestos mínimos definen obligaciones y estándares que requieren implementación provincial: bosques nativos (26.331), glaciares y ambiente periglacial (26.639), gestión de residuos domiciliarios (25.916), régimen ambiental de aguas (25.688), educación ambiental integral (27.621), y adaptación y mitigación en materia de cambio climático (27.520).

La ratificación de diversos instrumentos internacionales — la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Ley 24.295), el Acuerdo de París (Ley 27.270), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Ley 24.375), la Convención de Ramsar sobre Humedales (Ley 23.919) y el citado Acuerdo de Escazú— convalida la creación de un régimen de “presupuestos mínimos” que deben ser llevados a la práctica por parte de las provincias.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) expresa esta visión:

- En *Mendoza y otros c/ Estado Nacional*, conocida como “la Causa Riachuelo” (2008), la Corte sostuvo la responsabilidad concurrente y ordenó la conformación de una autoridad interjurisdiccional (ACUMAR) para recuperar la cuenca, subrayando la obligación de resultados y el control judicial de políticas públicas ambientales.
- En *Salas c/ provincia de Salta y Estado Nacional* (2009), el Tribunal afirmó la vinculatoriedad de la Ley de bosques, suspendió desmontes y exigió ordenamiento territorial participativo, con estándares de transparencia y acceso a la información.
- En *Kersich c/ Aguas Bonaerenses* (2014), reconoció el derecho humano al agua potable, reforzando el deber provincial de garantía.
- En *Barrick Exploraciones c/ Estado Nacional* (2019), reafirmó la validez de la Ley de glaciares y, con ella, la potestad federal de fijar mínimos que se aplican en las provincias, aun cuando estas posean el dominio originario de los recursos.
- Y en *Majul c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano* (2019), subrayó la aplicación de los principios precautorio y preventivo en materia de amparo ambiental.

De este conjunto de normas y precedentes, surge una conclusión: la Nación establece el piso y los compromisos internacionales; las provincias, titulares de los recursos y rectoras del ordenamiento territorial, deben ejecutar, complementar, fiscalizar e innovar; los municipios, con autonomía reconoci-

da (art. 123 CN), operan en los territorios y la vida cotidiana. Es una convergencia indispensable.

3.2 Proyección internacional

Una objeción que suele presentarse al crecimiento del rol de las jurisdicciones subnacionales en la acción ambiental es que, dada la importancia de la dimensión internacional en los procesos y estructuras de cooperación, estamos en la arena reservada al Estado nacional, como sujeto por excelencia del derecho internacional público.

La soberanía es un concepto complejo, que implica a un haz de atribuciones. Si bien es indiscutible la preeminencia del Estado federal en esa perspectiva, en especial teniendo en cuenta el peso de los tratados internacionales (es decir, instrumentos acordados entre Estados nacionales), este es apenas el inicio de la discusión, en modo alguno su final.

En nuestra Constitución Nacional, como hemos visto, la soberanía se organiza de modo federal. El artículo 1 adopta la forma representativa, republicana y federal, lo que supone que el poder soberano no se concentra en un solo nivel, sino que se distribuye entre la Nación y las provincias (así como, en el nivel federal, se distribuye entre los tres poderes constituidos).

Históricamente, y tal como señala el Preámbulo, las provincias preexistieron a la Nación y, al constituir la, delegaron solo una parte de sus poderes para fines comunes; de allí el artículo 121, que advierte que “las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno federal”.

Esta idea de “delegación parcial” explica por qué la soberanía es compartida: hay competencias propias de la Nación y competencias propias de las provincias, ambas emanadas del mismo titular de la soberanía, el pueblo argentino (art. 22).

La CN es expresa acerca de las relaciones exteriores. El artículo 126 prohíbe a las provincias celebrar tratados con potencias extranjeras, lo que se suele citar como un argumento en contra de prácticamente toda actuación de las instituciones provinciales más allá de nuestras fronteras.

Sin embargo, una cosa es celebrar tratados internacionales y otra interactuar con instituciones, públicas y privadas, que puedan cooperar con las provincias en materias de la amplia competencia que estas conservan.

Entre numerosos ejemplos comparados de acción climática subnacional, podemos citar los siguientes:

- Western Climate Initiative (WCI):³ esta iniciativa es una colaboración entre varios estados de los EE. UU. y provincias de Canadá para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Los miembros de la WCI han acordado establecer un sistema de comercio de emisiones para ayudar a alcanzar sus objetivos de reducción.
- Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI):⁴ iniciativa de nueve estados del noreste y medio atlántico de los EE. UU. para reducir las emisiones de CO₂ de las centrales eléctricas, con un límite de emisiones y un sistema de comercio de emisiones.

3 <https://wci-inc.org/>

4 <https://www.rggi.org/>

- Plan de Acción Climática de California (AB 32):⁵ requiere que California reduzca sus emisiones de gases de efecto invernadero a los niveles de 1990 para el año 2020. Incluye un sistema de comercio de emisiones.
- Iniciativa Climática de los Estados del Pacífico (PCCI):⁶ incluye a Alaska, California, Oregón, Washington y Columbia Británica. Los miembros cooperan para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y promover soluciones de energía limpia.
- Plan de Acción Climática de la Ciudad de Nueva York:⁷ tiene como objetivo reducir un 80 % las emisiones de gases de efecto invernadero para 2050. Incluye medidas de eficiencia energética, reducción del uso de combustibles fósiles y aumento del uso de energías renovables.

Estos esquemas regionales y subnacionales permiten a las regiones y localidades abordar sus propios desafíos y oportunidades únicos en relación con el cambio climático.

También merece mencionarse el C40,⁸ grupo de liderazgo climático de ciudades. Fundado en 2005 por 18 alcaldes, en la actualidad cuenta con 97 miembros, uno de los cuales es la Ciudad de Buenos Aires.

Asimismo, el desarrollo de herramientas institucionales y proyectos que permitan obtener financiamiento internacio-

5 <https://ww2.arb.ca.gov/es/node/41156>

6 <https://www.pacificclimatechange.net/>

7 <https://www.nyc.gov/content/climate/pages/planyc-getting-sustainability-done>

8 <https://www.ccacoalition.org/es/partners/c40-cities-climate-leadership-group>

nal puede ser un factor de gran importancia en el impulso a la transición ecológica de la economía.

3.3 El alcance provincial de los compromisos internacionales

- Acuerdo de París y Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC): las metas nacionales (NDC) exigen acciones subnacionales en energía, transporte, residuos, uso de la tierra y bosques (Ley 27.270, Ley 24.295).
- Convenio sobre la Diversidad Biológica: planes de biodiversidad, áreas protegidas, uso sostenible y distribución equitativa de beneficios (Ley 24.375). El Sistema Federal de Áreas Protegidas (SiFAP) refleja el rol de provincias que administran una porción significativa de áreas protegidas subnacionales.
- Acuerdo de Escazú: acceso a información, participación pública y justicia ambiental, y protección de personas defensoras (Ley 27.566). Exige ajustes procedimentales y culturales al nivel provincial y municipal.
- Derechos humanos: la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en *Lhaka Honhat vs. Argentina*, estableció obligaciones en relación con derechos de pueblos indígenas, territorio y ambiente sano, con implicancias concretas para las provincias (2020).

3.4 Jurisdicción local y acceso a la justicia

El acceso efectivo a justicia ambiental requiere juzgados locales eficaces, Ministerios Públicos activos y mecanismos de acción colectiva. Muchas controversias se juegan ante tribunales provinciales, que necesitan capacidades técnicas y doctrinarias específicas. Las provincias pueden crear fueros o fiscalías especializadas, fortalecer laboratorios forenses ambientales y protocolos de evidencia digital (monitoreo satelital, drones, sensores).

4. Biodiversidad y servicios ecosistémicos: recursos provinciales de primera magnitud

La agenda de biodiversidad es cada vez más importante en la transición ecológica, y su convergencia con la agenda climática es evidente.

4.1 Ecorregiones y heterogeneidad

Argentina alberga 18 ecorregiones⁹ terrestres y marinas, con una diversidad que incluye Yungas, Chaco Seco y Húmedo, Monte, Puna, Altos Andes, Bosque Andino-Patagónico, Pampa, Espinal, Esteros del Iberá, Delta del Paraná y el Mar Argentino.

La gestión de la biodiversidad en estas ecorregiones es esencialmente provincial: ordenamiento del territorio, caza y pesca, bosques, humedales, áreas protegidas subnacionales, y

9 <https://www.argentina.gob.ar/interior/ambiente/parquesnacionales/educacionambiental/ecorregiones>

relaciones con comunidades locales. Hay un enorme margen para la cooperación interprovincial.

4.2 Bosques nativos y OTBN

La Ley 26.331 obliga a las provincias a aprobar OTBN participativos y sus revisiones periódicas; autorizar o denegar cambios de uso del suelo y planes de aprovechamiento y conservación; fiscalizar y sancionar desmontes ilegales; administrar y transparentar el uso del fondo de bosques.

La evidencia de deforestación en el Gran Chaco argentino ha sido documentada por las autoridades ambientales federales y por diversas organizaciones, con avances en algunos periodos y retrocesos en otros; los picos de deforestación se concentraron en provincias con presión agropecuaria elevada, lo que muestra el desafío de alinear instrumentos económicos con el ordenamiento. La CSJN intervino en Salas (2009).

4.3 Humedales y gestión integral de cuencas

Aunque no existe aún una Ley nacional de presupuestos mínimos de humedales, muchas provincias poseen legislación específica o inventarios, y administran áreas Ramsar y reservas provinciales (Convención de Ramsar, Ley 23.919; SiFAP). La gestión de humedales exige gobernanza de cuencas, control de urbanización y actividades productivas, y planificación de riesgos. La provincia, en coordinación con sus municipios, es el ámbito adecuado para definir usos, proteger servicios de regulación hídrica y evitar desastres.

4.4 Fauna silvestre, pesca y control de especies exóticas invasoras

La Ley 22.421 de Conservación de la Fauna y regímenes complementarios se aplican con fuerte componente provincial: vedas, licencias, reservas, lucha contra el tráfico ilegal, y manejo de especies exóticas invasoras que afectan economía y biodiversidad. La implementación efectiva depende de guardaparques provinciales, policía ambiental y cooperación interjurisdiccional.

4.5 Áreas protegidas y corredores

El SiFAP muestra que una proporción relevante de áreas protegidas es de jurisdicción provincial y municipal, lo que ubica la expansión y la gestión del sistema (incluida la meta global 30 × 30 del Marco Global de Biodiversidad de Kunming-Montreal)¹⁰ en manos de las provincias. Corredores biológicos y manejo de la matriz productiva (paisajes multifuncionales) requieren instrumentos de incentivos y planificación provincial.

5. Riesgos, tensiones y cómo gestionarlos

Reconocer el rol central de las provincias no implica negar fricciones que deben ser atendidas:

- Conflictos por recursos y asimetrías de poder: territorios con altos intereses extractivos pueden enfrentar dilemas de corto plazo.

¹⁰ <https://www.cbd.int/doc/c/2c37/244c/133052cdb1ff4d5556ffac94/cop-15-l-25-es.pdf>

- Capacidades institucionales heterogéneas: no todas las provincias tienen las mismas capacidades técnicas y fiscales.
- Coordinación Nación–provincias: evitar solapamientos y vacíos.
- Cumplimiento efectivo: la brecha entre norma y práctica es tradicional.

6. Por qué sin las provincias no habrá transición justa ni conservación efectiva

La acción climática y de biodiversidad mal diseñada puede exacerbar desigualdades y profundizar conflictos. Solo una transición arraigada en el territorio, codiseñada y ejecutada por provincias y municipios puede:

- distribuir costos y beneficios con equidad (trabajadores, pymes, comunidades);
- proteger identidades y modos de vida (campesinos, pueblos indígenas);
- preservar servicios ecosistémicos que sostienen economías locales;
- generar confianza y previsibilidad para inversiones.

La dirección estratégica nacional es indispensable para dar coherencia y alinear compromisos internacionales; sin embargo, la implementación y la creación de legitimidad son tareas eminentemente provinciales. Este reparto de funciones

no solo es un mandato jurídico del federalismo ambiental, sino la forma eficiente de lograr resultados.

Conclusión

Un pacto federal ambiental para la economía global

La participación internacional de las provincias en materia climática no atenta contra la soberanía del Estado nacional porque no sustituye la conducción de la política exterior ni crea obligaciones internacionales en nombre del país; más bien, complementa la capacidad estatal de cumplir y ejecutar sus compromisos.

Primero, en la mayoría de los sistemas federales, incluido el nuestro, el ambiente es una competencia concurrente: la Nación fija lineamientos y estándares mínimos, y las jurisdicciones subnacionales regulan, planifican y ejecutan políticas en territorio. Dado que la implementación real ocurre a nivel subnacional, su vínculo con foros, redes y financiamiento climático internacional fortalece la capacidad del Estado para cumplir metas nacionales.

Segundo, la forma típica de esa participación es técnica y cooperativa (redes de regiones y ciudades, memorandos, proyectos, intercambio de datos, acceso a financiamiento y asistencia). No son tratados internacionales en el sentido del derecho internacional público y, por tanto, no generan obligaciones para el Estado sin el procedimiento constitucional correspondiente. Cuando la normativa permite acuerdos subnacionales, suele exigir compatibilidad con la política exterior

nacional y, en su caso, autorización o conocimiento federal, preservando el control soberano.

Tercero, el régimen climático reconoce expresamente a los “actores no partes” (ciudades, regiones, sector privado) como aliados en la acción climática. El Acuerdo de París y la Alianza/Asociación de Marrakech¹¹ invitan a estos actores a contribuir, pero solo los Estados son partes y deciden en la negociación. No hay desdoblamiento de la personalidad internacional del Estado ni cesión del monopolio de las relaciones exteriores.

Cuarto, la coordinación intergubernamental evita conflictos: incluir provincias en las delegaciones, establecer mecanismos de consulta y fijar posiciones nacionales con anticipación alinea la acción externa subnacional con la estrategia país. La experiencia comparada muestra que esta “paradiplomacia” climática mejora la eficacia, atrae inversiones y eleva la ambición sin menoscabar competencias federales; incluso tribunales han convalidado esquemas de cooperación climática entre subnacionales de distintos países al no afectar la conducción exterior estatal.

En síntesis, la participación provincial, enmarcada en la Ley y coordinada con la política exterior, no erosiona la soberanía; la operacionaliza, acelerando la ejecución de objetivos climáticos nacionales y aumentando la capacidad del Estado para proteger a su población frente al cambio climático.

La Argentina necesita de un pacto federal ambiental de segunda generación, que incorpore metas mensurables y compartidas, recursos financieros estables, transparencia y evaluación, y un sistema de consenso que blinde la agenda

11 <https://unfccc.int/climate-action/engagement/marrakech-partnership>

frente a ciclos políticos, proveyendo estabilidad y previsibilidad para aprovechar las oportunidades que ofrece la economía global.

Referencias

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2022). *Sexto Informe de Evaluación del IPCC (2022). Grupo de Trabajo II: Impactos, adaptación y vulnerabilidad.* <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>

Leyes

Congreso de la Nación Argentina. (24 de abril de 1991). *Ley 23.919. Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, firmada en Ramsar.* InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=319>

Congreso de la Nación Argentina (17 de enero de 1992). *Ley 24.051. Residuos Peligrosos.* InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=450>

Congreso de la Nación Argentina. (2 de abril de 1992). *Ley 24.071. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.* InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=470>

Congreso de la Nación Argentina. (11 de enero de 1994). *Ley 24.295. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.* InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=699>

Congreso de la Nación Argentina. (6 de octubre de 1994). *Ley 24.375. Convenio sobre la Diversidad Biológica.* InfoLEG.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=29276>

Congreso de la Nación Argentina. (15 de diciembre de 1994). Ley 24.430. *Constitución de la Nación Argentina*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Congreso de la Nación Argentina. (28 de noviembre de 2002). Ley 25.675. *Presupuestos Mínimos para Gestión Sustentable*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=79980>

Congreso de la Nación Argentina. (3 de enero de 2003). Ley 25.688. *Régimen de Gestión Ambiental de Aguas*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=81032>

Congreso de la Nación Argentina. (7 de septiembre de 2004). Ley 25.916. *Gestión de Residuos Domiciliarios*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=98327>

Congreso de la Nación Argentina. (26 de diciembre de 2007). Ley 26.331. *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=136125>

Congreso de la Nación Argentina. (28 de octubre de 2010). Ley 26.639. *Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=174117>

Congreso de la Nación Argentina. (19 de septiembre de 2016). *Ley 27.270. Acuerdo de París*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=265554>

Congreso de la Nación Argentina. (20 de diciembre de 2019). *Ley 27.520. Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=333515>

Congreso de la Nación Argentina. (19 de octubre de 2020). *Ley 27.566. Acuerdo de Escazú*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=343259>

Congreso de la Nación Argentina. (3 de junio de 2021). *Ley 27.621 para la Implementación de la Educación Ambiental Integral en la República Argentina*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=350594>

Congreso de la Nación Argentina. (27 de diciembre de 2017). *Ley 27.424. Régimen de Fomento a la Generación Distribuida de Energía Renovable Integrada a la Red Eléctrica Pública*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=305179>

Consejo Federal de Medioambiente. (11 de septiembre de 2003). *Resolución 70/03. Marco Estatutario del Sistema Federal de Áreas Protegidas*. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/arg43537.pdf>

Poder Ejecutivo Nacional. (12 de marzo de 1981). *Decreto-Ley 22.421. Conservación de la Fauna*. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=38116>

Fallos

Barrick Exploraciones Argentina S.A. y otros c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 4 de junio de 2019. *Sistema Argentino de Información Jurídica*. <https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-barrick-exploraciones-argentinas-sa-otro-estado-nacional-accion-declarativa-inconstitucionalidad-fa19000057-2019-06-04/123456789-750-0009-1ots-eupmocsollaf>

Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf

Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/ amparo. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2 de diciembre de 2014. Nro. interno: K.42. XLIX. *Sistema Argentino de Información Jurídica*. <https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-kersich-juan-gabriel-otros-aguas-bonaerenses-sa-otros-amparo-fa14000188-2014-1-1-27/123456789-881-0004-1ots-eupmocsollaf>

Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo). Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 8 de julio de 2008. Nro. interno: M.1569.XL. *Sistema Argentino de Información*

Jurídica. <https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-riomatanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-0ots-eupmocsollaf>

Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Majul, Jorge Daniel c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 11 de julio de 2019. *Sistema Argentino de Información Jurídica.* <https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-recurso-hecho-deducido-actora-causa-majul-julio-jesus-municipalidad-pueblo-general-belgrano-otros-accion-amparo-ambiental-fa19000084-2019-07-11/123456789-480-0009-1ots-eupmocsollaf>

Salas, Dino y otros c/ provincia de Salta y Estado Nacional s/ amparo. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 26 de marzo de 2009. Nro. interno: S1144XLI. *Sistema Argentino de Información Jurídica.* <https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-salas-dino-otros-salta-provincia-estado-nacional-amparo-fa09000029-2009-03-26/123456789-920-0009-0ots-eupmocsollaf>



CARI /

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES