Marco regulatorio nacional, compromisos internacionales y actores gubernamentales relevantes para las políticas públicas de cambio climático y salud en Argentina

El cambio climático y sus efectos sobre la salud humana representan un desafío crítico tanto en la agenda internacional como en el ámbito nacional: sus efectos representan una amenaza para el progreso en los esfuerzos por reducir la carga global de enfermedades y lesiones. Los principales problemas generados por el cambio climático, como el aumento de las temperaturas, las alteraciones en los patrones de lluvia, el aumento del nivel del mar, los incendios forestales y las sequías tienen impacto directo en la calidad de vida de las comunidades, al ocasionar alteraciones en la biodiversidad, redistribución de vectores de enfermedades, afectaciones en el suministro de alimentos y su calidad[1].

En este contexto, la intersección entre cambio climático y salud ha cobrado especial relevancia en las prioridades de política pública alrededor del mundo. Argentina, como parte integrante de varios compromisos internacionales, ha adoptado un enfoque integral para enfrentar las sus consecuencias. En el presente documento, se analiza, en primer lugar, el marco regulatorio internacional y nacional con el que cuenta nuestro país. Además, se revisan las principales políticas públicas implementadas a nivel nacional, incluyendo diversos planes y estrategias, que incluyen el enfoque de la salud. Se identifican también los principales actores institucionales involucrados en su implementación y se incluyen finalmente algunas consideraciones para profundizar el camino emprendido por la Argentina, sirviéndose de todas las herramientas construidas durante dicho recorrido.

- **Marco regulatorio internacional**

Los compromisos internacionales en materia de cambio climático se construyen sobre la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)** y sus instrumentos derivados. El CMNUCC es un tratado internacional firmado en el año 1992, que entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Cuenta con 198 Estados parte que lo ratificaron y resultó de avanzada para su época. Ello, ya que se gestó bajo la premisa de que las actividades humanas habían aumentado —y aumentan— sustancialmente las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, que produce un calentamiento adicional de la superficie y la atmósfera de la Tierra y puede afectar adversamente a los ecosistemas naturales y a la humanidad.

[1] https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/345528/WHO-EURO-2019-3443-43202-60522-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y

En ese sentido, la CMNUCC tiene como objetivo principal la estabilización de dichas concentraciones de GEI en la atmósfera hasta alcanzar un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Adicionalmente, esa meta debería darse en un plazo suficiente que permita que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurando la producción de alimentos y un desarrollo económico sostenible.

Argentina aprobó la CMNUCC en el año 1993, mediante la ley 24.295[2] y, mediante ese acto, asumió una serie de compromisos a nivel internacional. Cabe destacar que la Convención estableció obligaciones teniendo en cuenta las responsabilidades comunes pero diferenciales de los Estados parte y sus prioridades nacionales y regionales. En el caso de Argentina, entonces, se comprometió a crear y actualizar inventarios de emisiones de GEI no controlados por el Protocolo de Montreal; formular y mantener programas nacionales y, de corresponder, regionales para mitigar y adaptarse al cambio climático; fomentar el desarrollo, uso y difusión de tecnologías que reduzcan las emisiones en sectores clave como la energía, transporte, industria, agricultura y gestión de residuos; apoyar la conservación y fortalecimiento de sumideros de carbono, como los bosques y océanos; cooperar en la planificación para adaptarse a los impactos del cambio climático, en especial en zonas vulnerables; incluir consideraciones climáticas en sus políticas nacionales para minimizar efectos adversos en la economía, salud y medio ambiente; apoyar la investigación científica y tecnológica para comprender mejor el cambio climático y reducir la incertidumbre; facilitar el intercambio de información científica, técnica, social y económica sobre el cambio climático; promover la educación, capacitación y concienciación pública sobre el cambio climático e informar a la Conferencia de las Partes sobre sus acciones relacionadas con estos compromisos.

Por su parte, el **Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático** es un instrumento aprobado en diciembre de 1997, que no entró en vigor hasta febrero de 2005. Actualmente, está conformado por 192 Partes de la CMNUCC, entre ellas, la República Argentina, que en 2001, mediante la ley 25.438[3] aprobo el Protocolo. Este instrumento, no obstante, no suma compromisos ni obligaciones específicas a la Argentina, ya que se enfoca en los países industrializados y/o desarrollados parte de la CMNUCC, comprometiéndolos a limitar y reducir las emisiones de GEI invernadero de conformidad con las metas individuales acordadas. En este sentido, les impone una mayor carga en virtud del principio de "responsabilidad común pero diferenciada y capacidades respectivas", bajo el

[2] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7140222/19940111?busqueda=1
[3] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7215809/20010719?busqueda=1

reconocimiento de que se trata de los principales responsables de los altos niveles de emisiones de GEI en la atmósfera.

En el marco de la vigésimo primera conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP 21), en diciembre de 2015, estas adoptaron un nuevo instrumento para mejorar la aplicación de la Convención, con el objetivo de reforzar la respuesta mundial al cambio climático, en un marco de desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza: el **Acuerdo de París.** Este acuerdo entró en vigor el 4 de noviembre de 2016 y, entre sus metas principales, se destaca el de mantener el incremento de la temperatura media global por debajo de los 2 °C respecto de los niveles preindustriales y continuar los esfuerzos para limitar ese aumento a 1,5 °C con relación a dichos niveles. Ello, bajo el reconocimiento de que esto disminuiría significativamente los riesgos y los impactos del cambio climático.

En septiembre de 2016, Argentina aprobó este instrumento mediante ley 27.270[4] y, entonces, se comprometió a remitir periódicamente un inventario nacional de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de GEI y, cada cinco años, una contribución determinada a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés), con un detalle de las acciones destinadas al cumplimiento de los objetivos de los instrumentos. Adicionalmente, se comprometió a formular e informar estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de GEI.

En el Acuerdo de París, las Partes reconocen nuevamente las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas de cada país, a la vez que destacan la importancia de disponer de enfoques no relacionados con el mercado, que resulten integrados, holísticos y equilibrados y favorezcan a implementar sus NDC, entre otras mediante la **mitigación, la adaptación, la financiación, la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad**, según corresponda. Además, reconocen que el cambio climático a nivel mundial y que, al adoptar acciones para contrarrestarlo, las Partes deberían respetar, promover y considerar sus obligaciones relativas a los derechos humanos, el **derecho a la salud**, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones de vulnerabilidad y el derecho al desarrollo, como así también la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.

En cuanto a las responsabilidades diferenciadas, el acuerdo establece que los países Parte desarrollados deberán liderar los esfuerzos, a través de la adopción de metas absolutas de

[4] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/151052/20160919

reducción de las emisiones. Por su parte, para el caso de los países en desarrollo, se les impone el incremento en sus esfuerzos de mitigación, y se las anima, a que más adelante adopten metas de reducción o limitación de las emisiones, conforme su capacidad. Adicionalmente, se establece la posibilidad de apoyos económicos para estos últimos estados Parte, en miras de que puedan paulatinamente ir estableciendo metas más ambiciosas. Las metas, entonces, pueden ser condicionales para los países en desarrollo que requieran de asistencia financiera para su consecución (sin perjuicio de que estos países pueden también establecer medidas incondicionales) o incondicionales para los países desarrollados que deben actuar en función de su responsabilidad y capacidad, sin asistencia financiera externa..

En el ámbito regional, a finales del año 2021 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en aplicación del artículo 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 18.b de su Estatuto adoptó la **Resolución 3/2021**[5] sobre **Emergencia Climática: Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos**, elaborada junto con la Relatoría sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la CIDH. En este documento se establecieron obligaciones complementarias de los Estados americanos, vinculados al cambio climático y, en particular, a los compromisos derivados del CMNUCC y el Acuerdo de París.

En este sentido, se establece la centralidad del enfoque de derechos en la construcción de instrumentos, políticas, planes, programas y normas sobre cambio climático, como ser, por ejemplo, las NDC. Asimismo, se dispone que los Estados deben cumplir sus obligaciones internacionales de proteger y garantizar el disfrute y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas (entre ellos, el derecho a la salud reconocido en el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ¨Protocolo de San Salvador¨[6]), que se vean afectados por los impactos ambientales, incluyendo el cambio climático. Además, considerando el impacto diferenciado del cambio climático, se exige que los Estados adopten medidas urgentes con perspectiva de igualdad de género e interseccionalidad, además de enfoques diferenciados, que tengan en cuenta los riesgos agravados sobre los derechos humanos contra personas y grupos en especial situación de vulnerabilidad y exclusión histórica en América.

- **Marco regulatorio nacional**

[5] https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/Resolucion_3-21_SPA.pdf
[6] https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/sansalvador.asp#:~:text=Toda%20persona%20tiene%20derecho%20a%20la%20salud%2C%20entendida%20como%20el,bienestar%20f%C3%ADsico%2C%20mental%20y%20social.&text=Medio%20Ambiente%20Sano-,1.,contar%20con%20servicios%20p%C3%BAblicos%20b%C3%A1sicos.

A nivel nacional, Argentina cuenta con un marco normativo propio para abordar la protección del ambiente y, en particular, el cambio climático. Describiremos a continuación las tres de mayor relevancia. En primer lugar, el Artículo 41º de la Constitución Nacional[7], donde se consagra el derecho al "ambiente sano y equilibrado" (1994)[8]. En segundo lugar, la ley 25.675 de "Política Ambiental Nacional" (2002). En tercer y último lugar, la ley 27.520, de "Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global" (2019)[9], así como su decreto reglamentario (1030/2020)[10].

Artículo 41º de la Constitución Nacional

Nuestra Constitución Nacional dispone, en su artículo 41º (incorporado al texto constitucional en la reforma de 1994), que todos los habitantes del país tienen el derecho al "ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo". Al invocar las necesidades de las generaciones futuras, se incorpora la noción de del desarrollo sostenible, ya que se hace referencia a que la actividad productiva debe tener en consideración la viabilidad ambiental no solo presente, sino también la del futuro[11].

Además, el mismo artículo establece que las autoridades deben velar por la protección de dicho derecho, asegurar la utilización adecuada de los recursos naturales, preservar el patrimonio natural y garantizar también la información y la educación ambiental. Adicionalmente, la Constitución también obliga a las autoridades nacionales a dictar normativa de presupuestos mínimos para la protección del ambiente. Las provincias, por su parte, deben hacer lo propio, creando normas locales complementarias que tomen como base las leyes de presupuestos mínimos del nivel nacional.

Así, sin mencionar específicamente la cuestión del cambio climático, nuestra Constitución, al consagrar el derecho al ambiente sano y equilibrado, sienta así obligaciones del más alto nivel para su abordaje. Las dos leyes que describiremos a continuación invocan al artículo 41º en sus respectivos textos y justifican su sanción en el objetivo de dar cumplimiento lo dispuesto en nuestra carta magna.

---

[7] https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm
[8] https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm
[9] https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333515/norma.htm
[10] https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/345380/norma.htm
[11] Nonna, Silvia. "La protección del ambiente: esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina." *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* (2017).

Ley de Política Ambiental Nacional (25.675)

La ley de Política Ambiental Nacional, sancionada en el año 2002, estableció la estructura institucional elemental para las políticas de preservación del ambiente en Argentina. Entre sus objetivos, se destacan: la preservación de los recursos ambientales frente a las actividades humanas que pudieran degradarlos; la mejora de la calidad de vida de la población actual y futura; y asegurar para toda la ciudadanía la participación, la información y la educación en procesos relacionados con el cuidado del ambiente.

En su Artículo 3º, establece que la norma es de aplicación en todo el territorio, y que servirá para la "interpretación y aplicación" de todas las normativas complementarias en la materia, las cuales no podrán oponerse a los principios y/o disposiciones contenidas en la ley 25.675. En el mismo sentido, el Artículo 5º prescribe que las decisiones y acciones gubernamentales de todos los niveles deberán integrarse y coordinarse, teniendo como objetivo último el cumplimiento de la Política Ambiental Nacional, tal y como esta es enunciada en la ley 25.675. Asimismo, la noción misma de "presupuesto mínimo", definida en el Artículo 6º como "toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional", refuerza la idea de la articulación de todas las políticas públicas ambientales del país.

La ley 25.675, además, prescribe (en su Artículo 9º) que el ordenamiento ambiental y la coordinación interjurisdiccional que este requiere deberá darse en el marco del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), creado en el año 1990, y cuya acta constitutiva es ratificada en la ley e incorporada como Anexo de la misma. Será en el marco de la Asamblea de este Consejo Federal donde el Poder Ejecutivo propondrá el "dictado de recomendaciones o de resoluciones, según corresponda, de conformidad con el Acta Constitutiva de ese organismo federal, para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de las leyes de presupuestos mínimos, las complementarias provinciales, y sus reglamentaciones en las distintas jurisdicciones".

En el mismo sentido, en la ley también fue ratificado el Pacto Federal Ambiental, firmado en 1993, cuyo objetivo fue "promover políticas ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo Acuerdos Marcos entre los Estados Federales y entre estos y la nación", en seguimiento del Programa XXI para el Desarrollo Sostenible de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). Finalmente, y también con el espíritu de fomentar la unicidad y la coherencia en las políticas ambientales en el país, el Artículo 23º de la ley establece el Sistema Federal Ambiental para la coordinación entre el gobierno nacional, los provinciales y el de la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires. Se indica también, que este sistema será instrumentado en el marco del COFEMA.

Como mencionamos, la ley 25.675, aun cuando no aborda la cuestión específica del cambio climático, es central para el abordaje de esta problemática, dado que sienta las bases institucionales para la cooperación y la coordinación entre jurisdicciones y niveles de gobierno.

Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global (27.520) y su Decreto Reglamentario (1030/2020)

El 20 de noviembre de 2019 se sancionó en el Congreso de la Nación la ley 27.520, de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. La ley fue reglamentada en el año 2020 por el Decreto 1030. La norma estableció tres objetivos generales: el desarrollo de estrategias y políticas públicas para abordar el "impacto, la vulnerabilidad y las actividades de adaptación al Cambio Climático que puedan garantizar el desarrollo humano y de los ecosistemas"; la asistencia y la promoción de medidas para la mitigación y la reducción de los GEI y; la reducción de la vulnerabilidad, tanto humana como de los sistemas naturales al cambio climático.

La ley establece, de manera complementaria a sus objetivos, una serie de principios que deben orientar las políticas de adaptación y mitigación del cambio climático (Artículo 4º). Entre ellos, destacamos aquí el principio de Transversalidad, que instituye que se "deberá considerar e integrar todas las acciones públicas y privadas, así como contemplar y contabilizar el impacto que provocan las acciones, medidas, programas y emprendimientos en el Cambio Climático". Vale la pena subrayar el principio de Transversalidad ya que da cuenta de que la perspectiva ambiental debe estar presente en los marcos normativos y acciones de gobierno de la más variada índole, inclusive el ámbito de la salud.

En cuanto a la Autoridad de Aplicación, la ley estableció a la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (actual Secretaría de Turismo, Ambiente y Deportes) como principal responsable de la aplicación de la norma. Se aclara, además, que serán también Autoridades de Aplicación a nivel local los organismos que para ello determinen los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La norma establece, en su Artículo 7º, la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático, presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros, y cuyo objetivo será coordinar al interior de la Administración Pública Nacional todas las medidas emanadas de la presente ley, siendo la principal el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. Se

establece, además, que el Gabinete Nacional deberá estar integrado por las siguientes áreas de gobierno: Ambiente, Energía, Minería, Producción, Agricultura y Ganadería, Industria, Transporte, Desarrollo Social, Relaciones Exteriores, Educación, Deporte, Salud, Ciencia y Tecnología, Interior, Obras Públicas, Vivienda, Trabajo, Economía y Finanzas y Seguridad y Defensa (Artículo 8º). Vemos, así como dicha conformación materializar el principio de Transversalidad y, en lo referido a la integración entre políticas de cambio climático y salud, instituye taxativamente la cooperación e integración de ambas áreas temáticas.

El Decreto 1030/2020, por su parte, complementa institucionalmente el funcionamiento del Gabinete Nacional de Cambio Climático, al especificar que el Jefe de Gabinete de Ministros ejecutará la presidencia de este cuerpo en el marco de la Reunión de Ministro y Ministras. Añade, además, que dicha reunión será asistida por tres Mesas de Trabajo: la Mesa de Puntos Focales, conformada por un representante de las áreas del gobierno nacional arriba mencionadas; la Mesa de Articulación Provincial, cuyos miembros serán los representantes de cada provincia ante el COFEMA; y la Mesa Ampliada, de la cual podrá participar cualquier persona interesada en el tema.

La norma crea también el Consejo Asesor Externo del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, el cual deberá ser convocado por el Gabinete Nacional y estar integrado por representantes de la academia, sindicatos, comunidades originarias, entidades empresariales, organizaciones de la sociedad civil y referentes de partidos políticos con representación parlamentaria.

En su Capítulo III, se estipula la creación del "Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático", que será el conjunto de medidas y políticas públicas tendientes al cumplimiento de la ley 27.520. El Gabinete Nacional de Cambio Climático será el encargado de coordinar la implementación del Plan Nacional, el cual deberá ser actualizado como máximo cada cinco años. El Artículo 17º crea también el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático como un instrumento al servicio de la elaboración de dicho Plan.

Los Capítulos IV y V de la ley, por su parte, establecen que el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático deberán estar orientadas a la adaptación frente a la variabilidad del clima, del régimen de lluvias, eventos naturales extremos y al aumento del nivel de las aguas (Artículo 21º) por un lado y; a la mitigación de las emisiones de GEI por el otro.

- **Políticas y acciones gubernamentales derivadas**

A partir de los compromisos y obligaciones asumidos a nivel internacional y nacional y de los que surgen del ámbito regional, Argentina ha desarrollado diferentes acciones y políticas públicas en materia de cambio climático que incluyen, además, la dimensión de la salud.

En cumplimiento de las obligaciones que surgen de la CMNUCC, Argentina envió su **Primera Comunicación Nacional**[12] en 1997 y luego una revisión de esa comunicación en octubre de 1999. En 2007, se presentó la **Segunda Comunicación Nacional**[13] y, finalmente, en el año 2015, la **Tercera Comunicación Nacional**[14], todo ello conforme lo establecido en el artículo 12.1 de la CMNUCC.

Desde la segunda comunicación se empezó a advertir sobre los **efectos del cambio climático en la salud** humana y la necesidad, entonces, de contar con mayores investigaciones sobre los verdaderos impactos y financiamiento para el desarrollo de acciones de mitigación y adaptación, con consideración y cuidado de la salud. Como riesgos, se destacaba la vulnerabilidad en la salud humana por la propagación de vectores y enfermedades, en particular las asociadas con inundaciones, y las olas de calor.

Posteriormente, en el marco del Acuerdo de París, Argentina remitió las correspondientes Contribuciones Determinadas a nivel Nacional. En el año 2016, la **primera NDC**, que surge como adaptación de la Tercera Comunicación Nacional, antes mencionada y, luego, en el año 2020 la **segunda NDC**[15], **actualizada en 2021**[16], en el marco de la posibilidad que tienen los países de robustecer y hacer más ambiciosas sus metas, cuando así lo quieran, antes del período de cinco años. La segunda NDC se desarolló, temporalmente, en el marco de la pandemia del Covid-19, un contexto propicio para que la salud tomara un lugar central en el documento y los compromisos del país. Se destacó así, al inicio del documento, "la importancia de la salud humana y su interrelación con la salud del planeta".

Adicionalmente, Argentina desarrolló una diversidad de planes y estrategias a nivel nacional, para el abordaje de los distintos desafíos vinculados al cambio climático. En primer lugar resulta destacable una serie de planes nacionales desarrollados en el año 2019 por el Gabinete Nacional de Cambio Climático. El **Primer Plan de Adaptación y Mitigación al**

[12] https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Revision-spanish.pdf
[13] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2da_cn.pdf
[14] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/3com.-resumen-ejecutivo-de-la-tercera-comunicacion-nacional.pdf
[15] https://ugc.production.linktr.ee/07ccfda1-2692-474d-8950-fe2790916d85_1.-Segunda-NDC-Argentina---version-final-2020-12-30.pdf
[16] https://ugc.production.linktr.ee/09b0ec22-390d-4a71-aeb8-7bc6bc3da0ae_2.-2021-Segunda-NDC-Revisada---Actualizacio-n-meta-de-emisiones-2030.pdf

Cambio Climático[17] fue creado para de delinear las acciones para la implementación del compromiso asumido por la Argentina en la Contribución Determinada a Nivel presentada en 2016 y responde, a su vez, al mandato determinado en en el artículo 7º de la ley 27.520 de "Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático" y el artículo 4º del Decreto 891/2016 de creación de dicho Gabinete que establece la obligación de formular un Plan Nacional de Respuesta al cambio climático. Este Plan se conforma, a su vez, por el Plan Nacional de Mitigación, el Plan Nacional de Adaptación y los Planes de Acción Nacionales Sectoriales de Energía, Transporte, Agro, Industria, Salud, Infraestructura y Territorio y Bosques e incorpora objetivos de adaptación específicos para el sector salud: fortalecer al sistema de salud frente a las olas de frío, de calor, inundaciones y enfermedades transmitidas por mosquitos, y fortalecer la resiliencia de los establecimientos de atención de la salud frente a eventos meteorológicos extremos.

El **Segundo Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático al 2030**[18] (PNAyMCC), una estrategia del año 2022 a largo plazo, que busca abordar de manera coordinada y eficaz los desafíos urgentes que plantea el cambio climático. Este instrumento fue encabezado por el entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, en su rol de Autoridad de Aplicación Nacional de la ley 27.520 de "Presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático", y la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación, en tanto Coordinación Técnica Administrativa del Gabinete Nacional de Cambio Climático, y desarrollado en forma mancomunada con diversos actores que trabajan en la materia.

El Plan organiza la política climática del país, incluyendo las acciones que se implementarán hasta el año 2030 para cumplir con las obligaciones que surgen de la ley 27.520 y de su decreto reglamentario 1030/2020, relacionados con la adaptación y mitigación del cambio climático global. Además, el instrumento detalla cómo Argentina pretende alcanzar los objetivos climáticos establecidos en su Segunda Contribución Nacional Determinada, presentada ante la CMNUCC en 2020 y actualizada en 2021. Como se indicó, esta Contribución incorpora la dimensión de "salud", por lo que este resulta un eje fundamental en el Plan, que al respecto tiene como objetivos disminuir la morbimortalidad asociada a la variabilidad climática y el cambio climático mediante la implementación de acciones de promoción y protección de la salud; y desarrollar un sistema de salud resiliente al clima, que se base en evidencia y en bajas emisiones. Para ello, establece tres líneas de acción

[17] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_de_adaptacion_y_mitigacion_al_cambio_climatico_2019.pdf
[18] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnaymcc_2022_-_vf_resol.pdf

fundamentales: 1.- "Fortalecimiento de la gobernanza del sector salud para afrontar los desafíos del cambio climático"; 2.- "Fortalecimiento del sistema de salud frente al cambio climático" y; 3.- "Transversalización de la salud en la política climática nacional", que se desprenden de la Estrategia Nacional de Salud y Cambio Climático (2023)[19].

En el marco y en correlación con las metas de este PNAyMCC, se elaboraron diversas estrategias relevantes para el cumplimiento de sus objetivos y que abordan, en particular, los especiales impactos del cambio climático sobre la salud humana: la **Primera estrategia de desarrollo resiliente con bajas emisiones a largo plazo a 2050** (2022)[20]; la **Primera estrategia Nacional de Acción para el Empoderamiento Climático** (2023)[21]; la **Primera estrategia Nacional de Géneros, Diversidad y Cambio Climático** (2023)[22] y la **Estrategia Nacional de Salud y Cambio Climático** (2023)[23].

Esta última estrategia fue elaborada en el marco del Gabinete Nacional de Cambio Climático y su proceso de diseño fue liderado por el Programa Nacional de Reducción de Riesgos para la Salud Asociados al Cambio Climático, dependiente de la Coordinación de Salud Ambiental, Dirección Nacional de Gestión de Servicios Asistenciales, Subsecretaría de Gestión de Servicios e Institutos, de la Secretaría de Calidad en Salud del Ministerio de Salud de la Nación. Asimismo, actualiza y reemplaza al Plan de Acción Nacional de Salud y Cambio Climático de 2019 y, como se indicó precedentemente, integra el Segundo Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.

En el año 2024 se publicó otro plan nacional de acción a largo plazo, en este caso el **Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres de la República Argentina (2024-2030)**[24], cuya elaboración técnica se desarrolló a partir de una articulación interinstitucional de la Comisiones Técnicas del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo Integramos y las acciones de todos los organismos para la reducción de riesgos, manejo y recuperación frente a emergencias y desastres (SINAGIR), dependiente del Ministerio de Seguridad.

---

[19] https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/385000-389999/385816/resconj2.pdf
[20] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia_de_desarrollo_resiliente_con_bajas_emisiones_a_largo_plazo_2050.pdf
[21] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia_nacional_de_accion_para_el_empoderamiento_climatico_de_argentina-_ace_definiciones_y_objetivos_final_publicada.pdf
[22] https://ugc.production.linktr.ee/73810b0d-0ae0-4b52-a891-e9feb95f27b6_Estrategia-Nacional-de-G-neros--Diversidad-y-Cambio-Clim-tico.pdf
[23] https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/385000-389999/385816/resconj2.pdf
[24] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnrrd_2024_2030_presentacion_.pdf

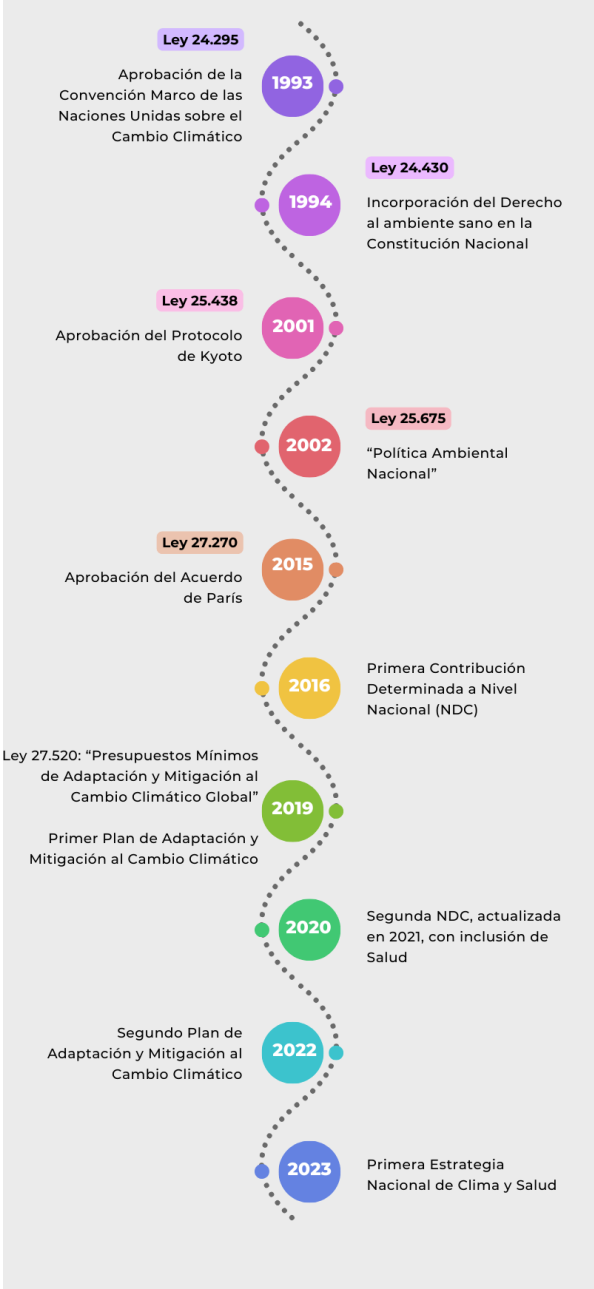
Este instrumento está compuesto por 19 ejes temáticos y transversales, entre los cuales se encuentra el de salud. Al respecto, el plan reconoce que el cambio climático produce profundos impactos sobre la salud pública como: el aumento de la mortalidad, morbilidad y la afectación de la poblaciones, a niveles no manejables por la comunidad; el cambio en los patrones de enfermedades transmisibles; la superación de la capacidad de los sistemas de servicios sanitarios; los efectos psico-sociales de los individuos y la comunidad; y la reducción de posibilidades de desarrollo de la comunidad a mediano y largo plazo. En ese contexto se pone de relieve y, se aborda en sus prioridades, la necesidad de aumentar la resiliencia de los sistemas sanitarios en todos los niveles, a través de la articulación entre los organismos que trabajan en protección de la salud humana.

Por último, se destaca el proyecto "Readiness", coordinado por la Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), el Ministerio de Salud de la Nación, y la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo (dependiente del Ministerio de Economía), con financiamiento del Fondo Verde del Clima, con el objetivo de incrementar las capacidades del sector salud y fortalecer la coordinación de la acción climática en Argentina a nivel nacional y provincial. Para llevar adelante el proyecto se seleccionaron estratégicamente tres provincias: Neuquén (región Patagonia), Tucumán (región noroeste/NOA) y Misiones (región noreste/NEA), por lo que resulta de especial relevancia a nivel provincial.

En el caso de esta segunda jurisdicción, en el año 2023 lanzó el **Plan de acción de salud y cambio climático de la provincia de Neuquén[25],** homólogo al nacional. El proceso de elaboración fue coordinado por el área de Salud Ambiental del Ministerio de Salud provincial (MSalNe), la Organización Panamericana de la Salud (OPS Argentina), y la Coordinación de Salud Ambiental del Ministerio de Salud de la Nación (MSal). Este plan comparte los objetivos del Segundo Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático: disminuir la morbimortalidad asociada a la variabilidad climática y el cambio climático mediante la implementación de acciones de promoción y protección de la salud y desarrollar un sistema de salud resiliente al clima, que se base en evidencia y en bajas emisiones. Proyecta entonces, para el año 2030, que en la Provincia se habrá incorporado en el sistema de salud el concepto de "Una Salud", dimensión clave para prevenir y controlar los eventos provocados por los cambios climáticos; con base en las medidas de adaptación y mitigación a adoptar. El desarrollo de este Plan estuvo incluido dentro de un plan de salud más amplio para la provincia de Neuquén, el "Plan Provincial de Salud 2023-2030. Hacia una

[25] https://climahealth.info/resource-library/plan-de-accion-de-salud-y-cambio-climatico-de-la-provincia-de-neuquen/

sociedad con Desarrollo Sostenible: profundizar la promoción de salud en todas las acciones"[26].



- **Organismos involucrados en el nivel nacional**

Finalmente, se presenta a continuación un breve repaso de los actores institucionales argentinos involucrados en el cumplimiento de las obligaciones internacionales y nacionales antes mencionadas, así como de los planes y estrategias que de estas emanan. Cabe destacar que la presentación de actores que se desarrolla en este apartado no tiene pretensión de exhaustividad, sino de identificación de los organismos y áreas de gobiernos más relevantes en materia de cambio climático y salud. Dicha identificación surge, por un lado, de la revisión normativa condensada en los apartados anteriores y, por el otro, del proceso de entrevistas en profundidad llevado a cabo en el marco de implementación del proyecto de investigación que da marco al presente documento.

En la articulación entre el Estado Nacional y los estados provinciales para la coordinación de políticas para el abordaje del cambio climático se encuentra en el **Consejo Federal de Medio Ambiente** (COFEMA). Para dicha coordinación, el COFEMA cuenta con una Asamblea y una Secretaría Ejecutiva. Esta última está conformada por el Presidente de la Asamblea, un representante de cada una de las seis regiones en las que se agrupan las provincias y un representante del Gobierno Nacional.

[26] https://desangn.neuquen.gov.ar/wp-content/uploads/2023/12/plan-provincial-de-salud-2023-2030.pdf

A nivel de la Administración Nacional, y en primer lugar, tenemos la **Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación**. Es el Jefe de Gabinete quien, como hemos visto, preside el **Gabinete Nacional de Cambio Climático** (GNCC) y, tiene bajo su responsabilidad asegurar el cumplimiento al interior de la Administración Nacional de los Planes Nacionales de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. En el marco del GNCC funcionan la Reunión de Ministros y Ministras y las Mesas de: Puntos Focales, de Articulación Provincial Ampliada (según lo normado por el Decreto 1030/2020 y detallado en anteriormente)

Dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros y, específicamente de la Vicejefatura de Gabinete Ejecutiva, se encuentra la **Secretaría de Turismo, Ambiente y Deportes de la Nación**. Este organismo es quien tiene a su cargo la implementación de la ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. Al haber absorbido las funciones del ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, es también de quién depende la elaboración de los Planes Nacionales de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, así como las diversas Estrategias Nacionales que de dicho Plan derivan. Dentro de la Secretaría, funciona la **Subsecretaría de Ambiente**, organismo específico que cuenta entre sus objetivos asistir en la elaboración de las políticas públicas para el cambio climático y el desarrollo sostenible.

También dentro de la Jefatura de Gabinete, y dentro del marco de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología opera la **Comisión Nacional de Actividades Espaciales** (CONAE). La CONAE, en su calidad de ente generador de información científica, aporta a la construcción de conocimiento para pensar la intersección entre cambio climático y salud. Por ejemplo, a raíz de los datos obtenidos por el monitoreo satelital, se han podido trazar mapas para el seguimiento del dengue.

En el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación se identificaron varias dependencias que aportan a la construcción de las políticas públicas en el eje del cambio climático y la salud. Entre ellas, se destacan la **Dirección Nacional de Emergencias Sanitarias**, la **Dirección Nacional de Gestión de Servicios Asistenciales**, el **Programa Nacional de Reducción de Riesgos para la Salud Asociados al Cambio Climático**, la **Coordinación de Salud Ambiental**, la **Unidad de Gestión Integral de Riesgo en Salud** y la **Dirección de Control de Enfermedades transmitidas por Vectores** (perteneciente a la Dirección Nacional de Enfermedades Transmisibles)[27]. Este amplio andamiaje institucional dentro del área de Salud evidencia la capacidad técnica y organizacional para trabajar el cruce con las políticas de cambio

[27]En el marco del proceso de reestructuración del Poder Ejecutivo Nacional comenzado a raíz del cambio de Gobierno ocurrido el pasado 10 de diciembre de 2023, el organigrama oficial del Ministerio de Salud de la Nación se encuentra en proceso de reformulación y estructura definitiva aún no ha sido publicada. Por lo tanto el nombre de alguna de las dependencias aquí mencionadas podría haber cambiado.

climático. En particular, y como ya hemos mencionado, se destaca la creación en el año 2023 (y en colaboración con el entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) de la Estrategia Nacional de Salud y Cambio Climático.

También en la órbita del Ministerio de Salud, aunque formando parte de un organismo descentralizado (la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud "Dr. Carlos G. Malbrán), funciona el **Centro Nacional de Diagnóstico e Investigación en Endemo - Epidemias** (CeNDIE). Este centro está abocado a la generación de investigación en el campo de la salud ambiental y produce información relacionada al impacto de las actividades humanas (urbanización, uso de la tierra, etc.) y el cambio climático en la salud poblacional.

Por su parte, en la órbita del Ministerio de Defensa de la Nación funciona el Servicio Meteorológico Nacional (SMN). El SMN desempeña una función clave en materia de generación de datos y evidencia científica que aportan al diagnóstico de los efectos del cambio climático en la salud humana (por ejemplo, en lo relativo al estudio de eventos meteorológicos extremos como olas de frío y calor o inundaciones y sequías).

Además, en el marco del Ministerio de Seguridad de la Nación, se destacan también dos sistemas nacionales que aportan al monitoreo de riesgos y las emergencias (incluyendo las climáticas). Estos son el **Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo** (SINAGIR) y el **Sistema Nacional de Alerta y Monitoreo de Emergencias** (SINAME).

- **Consideraciones finales**

Argentina ha demostrado un compromiso significativo al integrar el cambio climático en su agenda de políticas públicas, especialmente en lo que respecta a la salud. A través de su adhesión a acuerdos internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París, el país ha adoptado un enfoque coordinado para abordar la problemática del cambio climático y sus consecuencias, así como para transversalizarlo en el resto de las áreas temáticas de las políticas públicas. El marco normativo nacional refuerza este compromiso, con leyes, estrategias y planes de acción que promueven una respuesta integral.

Complementariamente, nuestro país ha desarrollado un andamiaje institucional robusto, contando no solamente con dependencias específicas para el abordaje del cambio climático, sino con áreas que lo incorporan como perspectiva de trabajo dentro de distintos Ministerios y reparticiones públicas. Sumado a ello, las capacidades en materia de recursos humanos también son amplias: tanto en el ámbito de la gestión como de la investigación

públicas, el Estado argentino cuenta con profesionales de alto perfil técnico y compromiso en la materia.

Tomando en consideración todas estas potencialidades es importante destacar que aún queda un largo camino por recorrer en cuanto a la profundización de las políticas que abordan el cambio climático, y en particular su intersección con las políticas sanitarias. En un contexto donde existen desafíos aún es necesario:

- Seguir profundizando la integración y la coordinación de las políticas públicas, tanto al interior del Estado Nacional como entre los estados provinciales y locales., teniendo en cuenta los diversos contextos territoriales.
- Continuar y potenciar la participación en ámbitos internacionales de discusión y el aprovechamiento de las oportunidades de acceso a financiamiento para el abordaje del cambio climático.
- Multiplicar la articulación y la cooperación entre los distintos organismos del estado que producen datos sobre clima y salud que son fundamentales para la generación de medidas gubernamentales. Es importante favorecer los intercambios entre los productores, y usuarios de datos sobre clima y sobre salud generando plataformas de datos interoperables que permitan monitorear y diseñar políticas efectivas.
- Fomentar el involucramiento de la sociedad civil de las distintas comunidades del país en los procesos de toma de decisión y en el monitoreo de las acciones desplegadas privilegiando un enfoque territoria.
- Trabajar para involucrar y sensibilizar a la sociedad civil y los profesionales de la salud sobre los efectos del cambio climático en la salud pública y en el bienestar de la vida humana en general, resaltando los co-beneficios para ambas materias que puede reportar la implementación de políticas coordinadas.