

UNA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO PARA CHILE: LA EXPERIENCIA COMPARADA.

I.- INTRODUCCIÓN.

De los grandes desafíos sociales y de política pública que enfrentan todos los gobiernos alrededor del mundo, se encuentra en un lugar preponderante el cambio climático. En el plano institucional de este desafío, y dentro de una pluralidad de países, se está dando actualmente la discusión de establecer una ley general, a nivel nacional, de cambio climático.

En línea con lo anterior, el reciente programa de gobierno develado por el candidato con mayores posibilidades de ganar, Sebastián Piñera, contempla entre sus medidas en la materia la de “implementar una Ley de Cambio Climático a fin de cumplir con nuestro compromiso internacional al año 2030.”¹

A modo de ejemplo, y por citar algunos países, España ha sometido a consultas públicas el proyecto de ley de cambio climático; México en 2012 aprobó una ley contra el cambio climático; el Reino Unido aprobó en 2008 una ley de cambio climático (“*The Climate Change Act 2008*”); Colombia por su parte, se haya un poco más adelantado que nuestro país, habiéndose presentado al Congreso de aquel país hace un par de meses el proyecto de ley contra el cambio climático².

El *timing* para la discusión de leyes contra el cambio climático alrededor del mundo es el ideal para hacer los avances requeridos. Lo anterior, porque el Acuerdo de París, ya en vigor y ratificado por una mayoría de países, tiene que traducirse en políticas y hechos concretos que den por resultado el cumplimiento de las respectivas contribuciones voluntarias nacionales comprometidas por los países signatarios.

Para lograr una efectiva implementación de los compromisos nacionales contenidos en el Acuerdo de París, es imperativo la existencia de un marco legal e institucional a nivel nacional que facilite la aplicación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. En consecuencia, es altamente probable que en los próximos años se presente al Congreso y se discuta el proyecto de ley.

En este informe revisaremos tanto los países con leyes ya aprobadas, como aquellos que, como Colombia, están en la etapa de la discusión legislativa.

II.- EL CASO DEL REINO UNIDO: *THE CLIMATE CHANGE ACT 2008*.

¹ Programa de Gobierno de Sebastián Piñera 2018-2022, capítulo IV, punto 5.

² Ver <http://www.semana.com/nacion/articulo/asi-sera-la-ley-de-cambio-climatico/536001>

Tal como la generalidad de los países de la Unión Europea, el Reino Unido ha estado a la vanguardia del combate contra el cambio climático.

Como parte de los países considerados como industrializados en el Protocolo de Kyoto de 1997, el Reino Unido asumió metas específicas y obligatorias de reducción en la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Específicamente, el Reino Unido se comprometió a disminuir sus emisiones de GEI en un 12,5% respecto del año base ("*baseline year*"), es decir, de 1990. El Protocolo de Kyoto tuvo una primera, y finalmente única, etapa de cumplimiento, entre los años 2008 a 2012.

Cabe señalar que 1990 fue considerado el año base para todos los compromisos contraídos en virtud del Protocolo.

El programa denominado "*Dash for Gas*", que proponía el cambio de la matriz generadora de energía eléctrica desde plantas nucleares y de carbón hacia las de gas natural, puso con facilidad al Reino Unido en el camino de cumplir sus metas de reducción comprometidas en el Protocolo.

Sin embargo, dicho cambio en la matriz se dio principalmente durante la década de los noventa. Lo anterior, sumado al establecimiento, por parte de gobiernos laboristas británicos durante la década del dos mil, de objetivos de disminución de GEI más radicales, significó que el Reino Unido viera peligrar sus objetivos de disminución de GEI.

Sin embargo, la creación en 2001 del Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales³ y la consiguiente aplicación del "*Climate Change Programme Review*" (CCPR)⁴ volvieron a poner al Reino Unido en camino de cumplir sus metas de reducción de GEI.

Para 2008, ya entrando en vigencia el primer periodo de cumplimiento de las metas impuestas por el Protocolo de Kyoto, el Reino Unido aprobó la *Climate Change Act 2008*, la cual impuso una meta sumamente ambiciosa: reducir las emisiones de GEI en al menos un 80 % para el año 2050, respecto de las emisiones del año base, es decir, de 1990.

Este objetivo nacional supera en ambición a la contribución nacionalmente determinada de la Unión Europea (incluido el Reino Unido), contraído en virtud del

³ En inglés: "*The Department of Environment, Food and Rural Affairs*", (Defra).

⁴ Para más detalles sobre la aplicación de este programa, ver el reporte de la Cámara de los Comunes: "*Beyond Stern: From the Climate Change Programme Review to the Draft Climate Change Bill: Seventh Report of Session 2006–07*", en <https://publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmenvaud/460/460.pdf>, accedido el 3 de noviembre de 2017.

Acuerdo de París de 2015, el cual busca una disminución de un 40% de las emisiones de GEI respecto al año base de 1990.

A continuación revisaremos sus principales provisiones.

2.1.- EL COMITÉ DE CAMBIO CLIMÁTICO (“*COMMITTEE ON CLIMATE CHANGE*”).

Establecido en el artículo 32, segunda parte de la ley de 2008. Su principal objetivo es el de aconsejar al gobierno del Reino Unido en materia de los objetivos de reducción de emisiones de GEI, y reportar al Parlamento en los progresos realizados en la misma materia y en los preparativos para enfrentar el cambio climático.

Adicionalmente, tiene por funciones: i) monitorear el progreso en la reducción de emisiones y alcanzar los presupuestos y objetivos de reducción de emisión de carbono, ii) llevar a cabo un análisis independiente sobre ciencia, economía y política del cambio climático, y iii) interactuar con una amplia gama de organizaciones e individuos para compartir evidencia y análisis en materia de cambio climático.

Su directorio se compone de ocho miembros de carácter independiente del gobierno de turno, más un presidente que lo dirige.

Asimismo, contiene un sub-comité de adaptación, el cual tiene por objeto, previsiblemente, aconsejar y reportar en los progresos hechos en materia de adaptación al cambio climático.

El presidente de este sub-comité es miembro del Directorio del Comité principal, y se compone además de seis miembros expertos en adaptación. Está patrocinado conjuntamente por el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (Defra), el Ejecutivo de Irlanda del Norte, el Gobierno escocés y el Gobierno de Gales.

Este Comité tiene un Plan Corporativo y de Negocios (“*Corporate and Business Plan 2016-2019*”) para el periodo de 2016 a 2019 en los cuales se detalla el trabajo a realizar con los respectivos objetivos y plazos.

Estos trabajos incluyen:

- i. los reportes con evaluaciones detalladas de las políticas del gobierno central del Reino Unido para alcanzar las metas de reducción de emisiones de GEI;
- ii. reporte de los requerimientos de infraestructura necesarios para alcanzar las precisadas metas de reducción;

- iii. reporte del progreso realizado por el gobierno escocés en materia de reducción de emisiones;
- iv. reportes de las emisiones del sector de aviación;
- v. reporte de la reducción de emisiones del sector agricultura;
- vi. evaluación independiente de los avances realizados por el plan de adaptación al cambio climático de Escocia;
- vii. evaluación del progreso realizado respecto al Acuerdo de París;
- viii. reporte de innovación en materia de reducción de emisiones
- ix. reporte del progreso realizado por los gobiernos locales en materia de reducción de emisiones; entre otros.

En cuanto al trabajo de reporte al Parlamento, el Plan Corporativo y de Negocios⁵, en su página 14, señala que, en junio de 2016, se le informó a aquel sobre la baja de las emisiones del Reino Unido, la que fue de un 4,5% anual en promedio los últimos tres años, y que se encontraba en un 38% menos respecto del año base de 1990.

Tal reducción, bastante notable por lo demás, ha provenido prácticamente de un solo sector: la generación eléctrica, cuya *performance* en cuanto a la reducción de emisiones se ha visto beneficiada por la penetración de las energías renovables en reemplazo de centrales a carbón, altamente contaminantes.

Aunque las cifras en sí son positivas, continúa el reporte, preocupa que en todos los demás sectores no se hayan producido reducciones significativas. Más aún, en los sectores de transporte y agricultura, señala el reporte, han aumentado las emisiones.

En cuanto a la adaptación al impacto del cambio climático, el reporte hace especial hincapié (página 16) en las políticas de uso de suelo, y los cambios que se necesitarán hacer en dicha área para alcanzar las metas en materia de adaptación.

En cuanto a los riesgos inminentes en materia de adaptación, el reporte menciona los siguientes:

- i. Riesgos de inundaciones y cambios en la línea costera derivados del aumento de temperatura global;

- ii. Riesgos a la salud, bienestar, y productividad derivados de las altas temperaturas;
- iii. Riesgos de falta de agua potable, de agua para la agricultura, la generación eléctrica y la industria, así como impactos en los cursos naturales de agua.
- iv. Riesgos para el entorno natural, incluyendo los ecosistemas de aguas terrestres, costeras, marinas, así como para los suelos y la biodiversidad;
- v. Riesgos para la producción de alimentos nacional e internacional;
- vi. Riesgos de aparición de nuevas enfermedades, así como de la introducción de especies dañinas no nativas que dañen la flora y fauna local.

El Plan Corporativo y de Negocios también aborda, aunque muy brevemente, las oportunidades que ofrecen, al menos a nivel económico, las variaciones en los patrones climáticos y de uso de la tierra derivados del cambio climático, identificándose, a modo de ejemplo:

- i. Por ejemplo, se menciona los eventuales beneficios que podría percibir el sector agrícola y forestal del Reino Unido, producto de condiciones climáticas más cálidas que podrían derivar en aumentos de producción, si ciertos riesgos (como la potencial falta de agua derivada del mismo fenómeno) son contenidos;
- ii. Otro ejemplo de potenciales beneficios para el Reino Unido mencionados en el reporte del Plan Corporativo y de Negocios, es el aumento de oportunidades de negocios derivados del aumento en la demanda de bienes y servicios relacionados con la necesidad de adaptarse contra el cambio climático, como cierto tipo de bienes o seguros contra dicho fenómeno.

Ahora bien, visto las principales funciones y desafíos futuros del Comité de Cambio Climático, contenido en el Plan Corporativo y de Negocios (a su vez contenido en la Parte 2 de la Ley de Cambio Climático de 2008, veremos el resto de las principales disposiciones de dicho cuerpo legal.

⁵ Ver el Plan Corporativo y de Negocios 2016-2019 en <https://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2016/10/Committee-on-Climate-Change-Corporate-Plan-2016-2019.pdf>

2.2.- LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO DE 2008 (*THE CLIMATE CHANGE ACT 2008*).

Respecto de esta Ley, al revisar las principales funciones del Comité de Cambio Climático, se abarcó, en términos generales, la parte 2 de la precitada ley.

En su Parte 1, se abordan las metas y plazos que en materia de reducción de emisiones de GEI debe acometer el gobierno del Reino Unido.

Cabe puntualizar que el Reino Unido no tiene una Contribución Nacionalmente Determinada, sino que está sujeto a la contribución que presentó en el Acuerdo de París la Unión Europea, que es menos exigente que la establecida en la Ley de Cambio Climático de 2008. Resulta interesante constatar que el Reino Unido se ha autoimpuesto la obligación legal de reducir cierta cantidad de emisiones de GEI, tomando en cuenta la naturaleza no obligatoria del Acuerdo de París.

Dado que Chile todavía no cuenta con una ley de cambio climático, es un factor a tomar en cuenta.

Ahora bien, entrando a las principales provisiones de esta ley, se parte por establecer la meta del Reino Unido en la materia, la cual ya se mencionó en este informe: reducir las emisiones de GEI en al menos un 80 % para el año 2050, respecto de las emisiones del año base, es decir, de 1990.

En los artículos 4 a 10 se establecen las metas respecto al *carbón budgeting* (entendido este último como la cantidad tolerable de emisiones de gases de efecto invernadero que pueden emitirse en total durante un tiempo específico).

En efecto, el artículo 4 señala que será deber del respectivo Secretario de Estado

- i. establecer para cada período subsiguiente de cinco años, a partir del período 2008-2012 un importe para la cuenta neta de carbono del Reino Unido (el "presupuesto de carbono"), y
- ii. garantizar que la cuenta neta de carbono del Reino Unido para un período presupuestario no exceda el presupuesto de carbono.

El resto de los artículos trata materias como el procedimiento a seguir para modificar los *carbon bugets*, el deber de reportar sobre las emisiones anuales de GEI del Reino Unido y el deber de proponer políticas públicas con el fin de conseguir las metas impuestas por la misma ley.

Así por ejemplo, se le impone al gobierno central el deber de presentar ante el Parlamento un informe que establezca propuestas y políticas para cumplir las metas de reducción de carbono actuales y futuras.

Por su parte, en cuanto al deber de información del gobierno central a la opinión pública y el Parlamento, en los artículos 16 a 20 se establece el deber de informar anualmente de las cantidad de emisiones de GEI del Reino Unido, identificando los métodos utilizados para medir o calcular esos montos, y señalando si alguno de dichos montos representa un aumento o disminución en comparación con el monto equivalente del año anterior.

En cuanto a la cantidad de emisión de GEI, el artículo 17 concede cierta flexibilidad: se permite al gobierno central, a través del Ministro de Medio Ambiente, el traspasar cierta cantidad de emisión de GEI de un periodo anual actual al anterior y viceversa. La cantidad de emisión está limitada en ambos casos.

Asimismo, antes de tomar tal medida, debe consultar otras autoridades nacionales y al Comité de Cambio Climático.

El artículo 18 por su parte señala que, al dar cuenta al Parlamento de las emisiones de GEI del periodo anterior y en caso se haya excedido la cantidad de emisión de GEI en tal periodo, deberán darse las explicaciones del caso.

Asimismo, el artículo 19 señala que, en caso se haya excedido la cantidad de emisión de GEI en el periodo anterior, el Ministro de Medio Ambiente deberá presentar un informe al Parlamento detallando las propuestas y políticas que se tomarán para compensar en periodos futuros por el exceso de emisiones.

La Parte 2 de la ley de cambio climático de 2008 trata sobre el Comité de Cambio Climático, ya descrito en el subcapítulo anterior.

Más adelante, la Parte 3 trata, muy brevemente, del mercado de emisión de carbono (*"emission trading scheme"*), poniendo su regulación en manos de las respectivas secretarías de Estado de Medio Ambiente de los respectivos países que conforman el Reino Unido (Gales, Irlanda del Norte, Escocia e Inglaterra).

Ahora bien, cada una de las respectivas autoridades medio ambientales nacionales de los países precitados, antes de hacer regulaciones en esta materia, tienen que obtener, y tomar en cuenta, la opinión del Comité de Cambio Climático, y en segundo lugar, consultar a los afectados por la regulación que se quiere aprobar.

Más adelante, la Parte 4 trata sobre el segundo gran pilar en materia de cambio climático: el impacto y adaptación a este fenómeno.

En primer lugar, el artículo 56 impone al ministro de medio Ambiente el deber de presentar al Parlamento un reporte con un análisis detallado de los impactos del cambio climático en el territorio del Reino Unido.

Como es la tónica de la ley de cambio climático de 2008, el Comité de Cambio Climático está obligado a dar su opinión y consejo en la etapa preparatoria de dicho reporte.

En base a los impactos detallados en el reporte del artículo 56, la ley impone al ministro de Medio Ambiente, en el artículo 58, el deber de establecer los objetivos en materia de adaptación y las propuestas y políticas necesarias para alcanzar tales objetivos, dentro de determinados plazos.

En los reportes anuales de progreso que debe exponer el Comité de Cambio Climático, se debe incluir una sección dedicada al cumplimiento de los objetivos en materia de adaptación.

Finalmente, la Ley de Cambio Climático de 2008 trata, en las siguientes partes, de temas variados, en particular de las políticas de reducción de basura, de bolsas de plástico, entre otros temas medio ambientales de consecuencia para el combate del cambio climático.

III.- EL CASO DE MÉXICO: LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO (LGCC).

El caso de México es digno de analizarse en particular por su cercanía cultural y económica, aun cuando desde el punto de vista institucional, se trata de una república federal, que difiere del carácter unitario de la república chilena.

A diferencia de la mayoría de países latinoamericanos, México ya cuenta con una ley de cambio climático, promulgada a mediados de 2012. Adicionalmente, cuenta con una Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10-20-40, (en adelante, “ENCC”), y con un Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 (en adelante, “PECC”).

La ENCC (publicada en 2013) como su nombre lo indica, proyecta una estrategia de combate al cambio climático en un horizonte de 10 años, 20 años y 40 años.

Se describe a sí misma como “el instrumento rector” de la política nacional mexicana de combate al cambio climático. A través de este instrumento, se delinean *“los ejes estratégicos y líneas de acción a seguir con base en la información disponible del entorno presente y futuro, para así orientar las políticas de los tres órdenes de gobierno, al mismo tiempo que fomentar la corresponsabilidad con los diversos*

sectores de la sociedad. Esto con el objetivo de atender las prioridades nacionales y alcanzar el horizonte deseable para el país en el largo plazo”⁶

Ahora bien, el instrumento que define las acciones concretas de combate al cambio climático es el PENCC.

Éste, establece “los objetivos, estrategias, acciones y metas para enfrentar el cambio climático mediante la definición de prioridades en materia de adaptación, mitigación, investigación, así como la asignación de responsabilidades, tiempos de ejecución, coordinación de acciones y de resultados y estimación de costos, de acuerdo con la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC)”⁷.

Similar al Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022, el PECC se divide en objetivos (cinco), los que a su vez se subdividen en estrategias, cada una de las cuales tiene líneas de acción que contiene las acciones específicas a ejecutar.

Adicionalmente, existen los denominados “objetivos transversales” que se aplican a más de alguno de los cinco objetivos generales.

Así por ejemplo, el objetivo 1 se denomina “Reducir la vulnerabilidad de la población y sectores productivos e incrementar su resiliencia y la resistencia de la infraestructura estratégica”.

Este objetivo, a su vez, contiene varias estrategias: la primera es la de “desarrollar, consolidar y modernizar los instrumentos necesarios para la reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático”.

Esta estrategia contiene alguna de las siguientes líneas de acción:

- i. Consolidar el Atlas Nacional de Vulnerabilidad;
- ii. Consolidar el Atlas Nacional de Riesgo, integrando indicadores de género;
- iii. implementar acciones de prevención contra contingencias hidráulicas mediante el Programa Nacional de Prevención contra Contingencias Hidráulicas;

⁶ Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10-20-40, página 19. Ver <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41978/Estrategia-Nacional-Cambio-Climatico-2013.pdf>

⁷ Preámbulo del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018. Ver http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342492&fecha=28/04/2014

- iv. desarrollar instrumentos regulatorios para promover la construcción y el desarrollo urbano resiliente, entre otras.

3.1.- LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO DE 2012.

Se encuentra en esta ley la base jurídica de toda la arquitectura institucional y legal en materia de cambio climático. En particular, de aquí se mandatan a las respectivas autoridades nacionales, regionales y locales la elaboración e implementación de la ENCC y del PNCC ya explicados en el subcapítulo anterior.

La LGCC se subdivide en nueve títulos, de los cuales profundizaremos sólo en algunos. El **Título primero**, define los objetivos⁸ de la Ley (siete en total), y da las definiciones esenciales de la ley.

El **Título segundo** por su parte, trata de un elemento clave para la correcta implementación de ley: la distribución de responsabilidades entre la federación o gobierno central (nivel nacional), las entidades federativas (nivel regional) y los municipios (nivel local).

Así por ejemplo, el artículo 7 entrega a la federación (es decir, el gobierno central) atribuciones tales como la de **i)** formular y conducir la política nacional en materia de cambio climático; **ii)** formular, conducir y publicar, con la participación de la sociedad, la Estrategia Nacional y el Programa, así como llevar a cabo su instrumentación, seguimiento y evaluación; **iii)** Establecer, regular e instrumentar las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático de conformidad con esta Ley y los tratados internacionales aprobados; **iv)** Crear, autorizar y regular el comercio de emisiones, es decir, lo que en la legislación del Reino Unido aparece como “*emission trading schemes*”; entre muchas otras atribuciones.

Por su parte, el artículo 8 entrega a las entidades federativas (nivel regional) atribuciones que de alguna manera replican las que se entrega a la federación, pero limitadas al ámbito del respectivo gobierno estatal regional.

⁸ **I.** Garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero; **II.** Regular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero para lograr la estabilización de sus concentraciones en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático considerando en su caso, lo previsto por el artículo 2o. de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y demás disposiciones derivadas de la misma; **III.** Regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático; **IV.** Reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a los efectos adversos del cambio climático, así como crear y fortalecer las capacidades nacionales de respuesta al fenómeno; **V.** Fomentar la educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología e innovación y difusión en materia de adaptación y mitigación al cambio climático; **VI.** Establecer las bases para la concertación con la sociedad, y **VII.** Promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono.

De esta manera, se le entregan a las entidades federativas la formulación y conducción de la política estatal en materia de cambio climático *“en concordancia con la política nacional”*, es decir, de acuerdo a lo que el gobierno central haya dispuesto en la Política Nacional.

Las atribuciones que se entregan a las entidades federativas son amplias, pero en general están naturalmente limitadas por las políticas, planes y acciones que a nivel nacional haya delineado el gobierno nacional.

Como ejemplo, el número 12 del artículo 8 señala que la entidades federativas tendrás la atribución de *“Elaborar e integrar, en colaboración con el INECC, la información de las categorías de fuentes emisoras de su jurisdicción, para su incorporación al Inventario Nacional de Emisiones y en su caso, integrar el inventario estatal de emisiones, conforme a los criterios e indicadores elaborados por la federación en la materia”*.

A los municipios, finalmente, les corresponde *“formular, conducir y evaluar la política municipal en materia de cambio climático en concordancia con la política nacional y estatal”* (artículo 9).

En definitiva los municipios tienen, en el articulado de la ley, menos atribuciones que los gobiernos federativos y que el gobierno central. Pero eso no resta ni un ápice a la importancia de los gobiernos locales en la aplicación práctica de los planes, estrategias y líneas de acción esbozados a nivel nacional y regional.

En cierto sentido, tiene a su cargo la “bajada” de tales políticas, estrategias y líneas de acción, tal como lo señala el primer párrafo del artículo 10: *“formular e instrumentar políticas y acciones para enfrentar al cambio climático en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional, el Programa, el Programa estatal en materia de cambio climático y con las leyes aplicables (...)”*.

La ley, en su artículo 10, abre la posibilidad para que la federación, o los gobiernos federativos, en colaboración con los municipios, firmen convenios colaborativos o de coordinación, en las que se podrán especificar *“(...) las acciones, lugar, metas y aportaciones financieras que corresponda realizar a cada parte”*.

Más adelante, el **Título tercero** trata sobre el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), *“(...) como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, sectorizado en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales”* (artículo 13).

Su principal función es, de acuerdo al artículo 15 de la ley, la de *“coordinar y realizar estudios y proyectos de investigación científica o tecnológica con instituciones académicas, de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras en materia de cambio climático, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico”*.

No existe nada similar en la estructura institucional chilena de medio ambiente y cambio climático. Puede definirse como el brazo operativo del Ministerio de Medio Ambiente mexicano en materia de cambio climático.

En Chile, a nivel institucional en materia de cambio climático, sólo opera una división de cambio climático, y vinculado a la CORFO, existe una Agencia para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, de reciente creación, pero con poca trascendencia real en la proposición de acciones concretas a nivel nacional.

En todo caso, el INECC, si bien separado administrativamente del Ministerio de Medio Ambiente, en la práctica está sujeto a su tutela. Su Junta de Gobierno (órgano de dirección del INECC) lo preside el Ministro de Medio Ambiente, y se encuentra bajo su supervigilancia.

De todos modos, se trata de un ente que tiene mucha mayor fuerza para promover y coordinar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático que cualquier ente existente en Chile hasta la fecha, sea la división de cambio climático, sea la Agencia de Sustentabilidad de la CORFO.

Este tipo de organismos serán sin duda tomados como ejemplo en caso el gobierno siguiente al actual decida presentar una Ley general de cambio climático a la manera en que existe en México.

Siguiendo con la ley de cambio climático mexicana, llegamos al **Título cuarto**, el que trata sobre la política nacional de cambio climático. Desde

El primer capítulo de este título trata sobre los principios que informan a la política nacional.

El capítulo segundo por su parte se centra en la **adaptación** al cambio climático, entregando los lineamientos y objetivos de la política nacional y de los instrumentos respectivos (ENCC, PECC, etcétera) en materia de adaptación. Se establecen también los parámetros en que deberán actuar los entes de gobierno a nivel nacional, regional y municipal en materia de adaptación.

El tercer capítulo trata sobre la mitigación, y de manera similar al capítulo anterior, entrega los lineamientos y objetivos de la política nacional en la materia.

El **Título quinto** por su parte, se refiere al sistema nacional de cambio climático, sistema que se articula mediante la coordinación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, y que tiene por objetivos (artículo 38):

- i. Fungir como un mecanismo permanente de concurrencia, comunicación, colaboración, coordinación y concertación sobre la política nacional de cambio climático;
- ii. Promover la aplicación transversal de la política nacional de cambio climático en el corto, mediano y largo plazo entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno;
- iii. Coordinar los esfuerzos de la federación, las entidades federativas y los municipios para la realización de acciones de adaptación, mitigación y reducción de la vulnerabilidad, para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, y
- iv. Promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, con la Estrategia Nacional y el Programa.

Como ente coordinador del Sistema Nacional, se establece en el capítulo segundo la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC)⁹, presidida por “*el titular del Ejecutivo federal*”, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, equivalente a nuestro Presidente de la República. Éste podrá delegar su función en el Ministro de Medio Ambiente.

Esta Comisión es el brazo operativo del Sistema Nacional, y tiene entre sus principales atribuciones (artículo 47):

- i. Promover la coordinación de acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de cambio climático.
- ii. Formular e instrumentar políticas nacionales para la mitigación y adaptación al cambio climático, así como su incorporación en los programas y acciones sectoriales correspondientes;

⁹ De acuerdo al artículo 45, está integrada por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Salud; de Comunicaciones y Transportes; de Economía; de Turismo; de Desarrollo Social; de Gobernación; de Marina; de Energía; de Educación Pública; de Hacienda y Crédito Público, y de Relaciones Exteriores.

- iii. Desarrollar los criterios de transversalidad e integralidad de las políticas públicas para enfrentar al cambio climático para que los apliquen las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal;
- iv. Aprobar la Estrategia Nacional; V. Participar en la elaboración e instrumentación del Programa, entre otras atribuciones.

Para cumplir con sus objetivos, la Comisión se subdivide en varios grupos de trabajo:

- i) Grupo de trabajo para el Programa Especial de Cambio Climático; ii) Grupo de trabajo de políticas de adaptación, iii) Grupo de trabajo sobre reducción de emisiones por deforestación y degradación; iv) Grupo de trabajo de mitigación; y v) Grupo de trabajo de negociaciones internacionales en materia de cambio climático.

Un segundo órgano esencial del Sistema Nacional es el Consejo de Cambio Climático. Éste funciona como órgano de consulta de la Comisión Intersectorial, y se compone de quince miembros de la sociedad civil (ámbitos social, académico y privado) con experiencia en materias de cambio climático. En resumen, el Consejo asesora a la Comisión Intersectorial en los temas de su competencia.

El capítulo cuarto trata sobre los instrumentos de planeación de la Política Nacional: la ENCC, el PECC, y los programas de las entidades federativas.

De alto interés para nuestro país es el Fondo para el Cambio Climático, contenido en el capítulo séptimo. De acuerdo al artículo 80 de la ley, tiene por objeto “(...) *captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático. (...)*”.

Los fondos recaudados tiene por objetivo llevar a cabo: i) acciones de adaptación al cambio climático, ii) proyectos que tengan un efecto positivo tanto en adaptación como en mitigación, iii) la ejecución de acciones de mitigación de emisiones conforme a las prioridades de la Estrategia Nacional, el Programa y los programas de las Entidades Federativas en materia de cambio climático; entre otras.

Su patrimonio (artículo 81) se conforma de los recursos que se le otorguen en el Presupuesto de la Federación, donaciones, aportes de gobiernos extranjeros u ONG`s, entro otros.

Finalmente, para terminar esta breve descripción y comentarios de la ley de cambio climática, el **Título sexto** trata sobre la Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático.

La Política Nacional, de acuerdo al artículo 98, se somete a evaluación periódica y sistemática a través de la Coordinación de Evaluación. Ésta, de acuerdo al artículo

23, está compuesta por “(...) el titular del INECC y seis consejeros sociales, representantes de la comunidad científica, académica, técnica e industrial, con amplia experiencia en materia de medio ambiente, particularmente en temas relacionados con el cambio climático”.

En todo caso, se deja abierta la posibilidad de que la evaluación de la Política Nacional la realice la Coordinación o un organismo independiente, entendiendo por estas últimas instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas (artículo 25).

Una vez obtenidos los resultados de las evaluaciones, se deberán considerar dichos resultados en la formulación o revisión de la ENCC, el PECC o demás programas de entidades federativas.

Finalmente, el **Título séptimo** trata sobre la transparencia y acceso a la información en cuanto derecho de toda persona a acceder a la información solicitada relativa a las ENCC, el PECC, y demás instituciones involucradas en la planificación y ejecución de la política nacional de cambio climático.

IV.- CONCLUSIÓN.

La eventual discusión en Chile sobre la implementación de una ley de cambio climático parece inminente. La institucionalidad chilena de cambio climático aparece como una entramado disperso e incoherente, a pesar de los avances que en materia de planificación se han hecho, en especial mediante la publicación de Planes Nacionales y Planes de Adaptación.

Asimismo, hay un trabajo que ya lleva años al interior de los Ministerios sectoriales (Medio Ambiente y Energía) en los que se han ejecutado acciones concretas de mitigación de emisiones de GEI.

En tal perspectiva, el aspecto más descuidado parece ser la adaptación, la que aparece como marginada frente a las acciones de mitigación, de mayor popularidad y más fácil de “vender” a la opinión pública.

El caso del Reino Unido sirve de ejemplo a emular a largo plazo, considerando la madurez y la experiencia que han acumulado sus instituciones y políticas de cambio climático. El Reino Unido, junto a la UE, lleva más de dos décadas en la vanguardia del combate contra el cambio climático.

En el corto plazo, aparece como muy interesante y atinente a nuestra realidad el caso de México, cuya madurez institucional y cultura política y social se asemeja a la chilena. La ley de cambio climático ha estructurado una institucionalidad coherente

que le ha permitido ponerse a la cabeza de las naciones latinoamericanas en la lucha contra los efectos dañinos del cambio climático.

Estamos *ad portas* de las elecciones presidenciales y legislativas chilenas, y el tema medio ambiental, y de cambio climático por añadidura, ha estado presente en los medios el último tiempo.

Se ha echado de menos un compromiso más explícito de los candidatos presidenciales para implementar las políticas y la legislación que será indispensable para que nuestro país, en las décadas venideras, enfrente con herramientas sólidas los efectos del cambio climático, y aproveche las oportunidades económicas que pueda traer dicho fenómeno.