



Center for Climate
and Resilience Research
www.CR2.cl

La Gobernanza del Cambio Climático en Chile

- Marzo 2014 -
Línea Dimensión Humana

Sponsoring Institution



Associated Institutions



Funding Agency



La Gobernanza del Cambio Climático en Chile¹

Introducción

El concepto de gobernanza, surge como consecuencia de la necesidad de describir y analizar las formas de gobernar prescindiendo de la noción que el Estado es el único sujeto destinado a administrar y proveer a las necesidades públicas, como asimismo que las formas en que el Estado administra sólo son posibles de encuadrar dentro de los modelos clásicos propuestos por el Derecho Administrativo. Aunque una definición de gobernanza podría ser el “modo en que el gobierno hace su trabajo”, existe una amplia variedad de definiciones², los que difieren según cuales sean los aspectos que destacan. En cuanto a la gobernanza global climática ésta se refiere a todos los mecanismos y medidas cuyo propósito apunta a lograr sistemas sociales para prevenir, mitigar o adaptar a los riesgos planteados por el cambio climático.³

El objetivo del presente documento es exponer de manera sistemática y ordenada la información sobre la gobernanza asociada al cambio climático, en materia de adaptación⁴, mitigación⁵ y creación de capacidades, según el marco jurídico vigente en Chile.

En esta óptica se identificarán los diferentes soportes normativos que crean tales instituciones y que definen sus respectivas competencias.⁶ Es preciso puntualizar que por soporte normativo se comprenderá cualquiera de los elementos que formen parte de las siguientes categorías:

1.- Normas de alcance general, tales como: la Constitución Política de la República, los Tratados Internacionales suscritos por Chile y aprobados por el Congreso Nacional, las leyes, en sus diversas manifestaciones incluyendo a los decretos con fuerza de ley y los Decretos Ley. En este grupo se comprende además los Decretos Supremos.

¹ El presente trabajo se realiza en el marco del primer objetivo de investigación del área legal del área de dimensiones humanas del Centro de la Ciencia del Clima y la Resiliencia, bajo la dirección de las investigadoras Ana Lya Uriarte y Pilar Moraga y el trabajo de los asistentes de investigación Gabriel Araya y Noémie Kugler. Julio 2013.

² Algunos son: “Desarrollo del capital social, la sociedad civil, y los altos niveles de participación ciudadana” (Kooiman 1993) “Proceso de interacción entre actores estratégicos” (Strom y Muller, 1999), “proceso de formulación de políticas en que los actores del poder estatal comparten con los actores privados” (Rhodes 2000) y la gobernanza refleja las últimas ideas en la nueva gestión pública, la ampliación de las formas de participación política y los intentos de renovar la sociedad civil (Newman 2001), entre otras.

³ MARTINEZ, María. Gobernanza Ambiental. Análisis del programa especial de cambio climático 2009-2012 mediante el modelo de la gobernanza. Editorial Académica Española. 2011. Pp. 118 y siguientes

⁴ “Adaptación: Ajuste de sistemas naturales o humanos a un medio ambiente nuevo o cambiante. La adaptación al cambio climático se refiere al ajuste de sistemas naturales o humanos, en respuesta a estímulos climáticos reales o previstos o a sus efectos, que modera los daños o explota oportunidades provechosas” IPCC.” Resumen para Responsables de Políticas. Informe del Grupo de trabajo III del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [en línea] <http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/spanish/pdf/wg3sum.pdf> (consultado el 21 de junio de 2013). Pp. III-72.

⁵ “Mitigación: Intervención antropógena para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero IPCC.” Ibidem, pp. III-79.

⁶ Competencia se entiende en el sentido establecido en el artículo 2º de la LOCBGAE: “Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes.

Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes.” (el énfasis es nuestro) Ley 18.575. CHILE. Ley Orgánica Constitucional De Bases Generales De La Administración Del Estado. 05 de diciembre de 1986. Complementando lo anterior la doctrina ha definido la competencia como: “la aptitud o facultad de obrar de los diferentes órganos de la Administración o el conjunto de atribuciones con que está dotado un órgano administrativo.”

2.- Normas de alcance particular: se comprende dentro de este grupo los actos de la administración, entendiendo por tales aquellos señalados en el artículo 3º de la ley de Procedimiento Administrativo⁷, por ejemplo: dictámenes, simples decretos, circulares y oficios. En este grupo se incluyen también los convenios y otra clase de contratos administrativos.

Mediante ambas categorías se busca abarcar el mayor espectro jurídico posible, en atención a que como se tendrá ocasión de apreciar, la gobernanza en materia de cambio climático está por regla general, desarrollada a nivel infralegal. Por lo mismo, una descripción normativa que excluyera la segunda categoría no graficaría de manera completa el estado actual de la institucionalidad, lo que hace pertinente su incorporación.

La metodología a utilizar para el desarrollo del objetivo se basa en el análisis de la documentación oficial elaborada por el gobierno de Chile en materia de cambio climático, fuente primaria de información, dentro de la cual se considera:

- i. La Primera Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático de 1999
- ii. La Estrategia Nacional de Cambio Climático de 2006
- iii. El Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012
- iv. La Segunda Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático de 2011
- v. La Evaluación de Medio Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático.
- vi. La Evaluación Medio Término OCDE de 2011

De manera complementaria se procederá a utilizar como fuente secundaria de información, el mecanismo previsto en la Ley Nº 20.285, sobre acceso a la información pública; requiriendo por lo tanto la información precisa que se necesite, en todo aquello que no se encuentre disponible, a los Servicios Públicos que de acuerdo al Plan de Acción Nacional de Cambio Climático, tienen encargada una acción específica en relación con la adaptación, mitigación o creación de capacidades. La lectura holística de los documentos, antes identificados, permitirá en una primera etapa, identificar las instituciones chilenas relacionadas con el cambio climático que tienen competencias en mitigación, adaptación y/o creación y fomento de capacidades. Con esta información se podrá, en una segunda etapa, determinar los soportes normativos a través de los cuales se ha definido el vínculo entre la institución y la problemática del cambio climático.

⁷ Artículo 3º. Concepto de Acto administrativo. Las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos.

Para efectos de esta ley se entenderá por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública.

Los actos administrativos tomarán la forma de decretos supremos y resoluciones.

El decreto supremo es la orden escrita que dicta el Presidente de la República o un Ministro "Por orden del Presidente de la República", sobre asuntos propios de su competencia.

Las resoluciones son los actos de análoga naturaleza que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder de decisión.

Constituyen, también, actos administrativos los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias.

Las decisiones de los órganos administrativos pluripersonales se denominan acuerdos y se llevan a efecto por medio de resoluciones de la autoridad ejecutiva de la entidad correspondiente.

Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediare una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional. Ley 19.880. CHILE. Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado. 29 de mayo de 2003.

Dentro de la metodología de esta investigación se considera sólo el uso de fuentes institucionales con el objeto de asegurar la fidelidad y comparabilidad de los datos. Por lo tanto, la referencia a otros documentos, o a la escasa literatura que existe sobre la materia, tendrá un rol secundario, destinado a complementar o ilustrar la información que aquí se expresa.

Asimismo, es necesario puntualizar que esta investigación excluye el análisis de la gobernanza en el plano de internacional, en aquello que no esté directamente relacionado a la estructura de la Convención, lo que se refleja por ejemplo, en lo que dice relación con acuerdos de cooperación internacional.

La gobernanza del cambio climático en Chile se puede ordenar distinguiendo dos etapas: la primera referida al período de gestación, que se inicia con la ratificación de la Convención de Cambio Climático y el Protocolo de Kioto y se caracteriza por la adopción de acciones destinadas al cumplimiento de incipientes compromisos. La segunda etapa, se definiría por el desarrollo de la institucionalidad del cambio climático, la cual tendría como hitos: el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, en el cual decantan, convirtiéndose en acciones precisas, los lineamientos y directrices que hasta aquel entonces se habían desarrollado; la adopción de compromisos voluntarios de reducción de emisiones en el marco de la COP 15 realizada en Copenhague en 2009, y finalmente, la entrada en funcionamiento de la Oficina de Cambio Climático al alero del Ministerio del Medio Ambiente, en 2010. Así la descripción del estado actual de la gobernanza del cambio climático en Chile, requiere necesariamente comprender el proceso de su gestación, el cual será expuesto a continuación.

1. Etapa de gestación

1.1. Suscripción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático

Nuestro país aborda la problemática asociada al cambio climático mediante la suscripción el 9 de mayo de 1992⁸ de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) aprobada por el Congreso Nacional el 15 de diciembre 1994, y publicada a través del Decreto N° 123 del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el Diario Oficial el 13 de abril de 1995, con lo cual entra a regir en nuestro país.

El artículo 2° de la Convención establece el objetivo general de estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Este objetivo, de carácter indeterminado en la medida que no expresa un valor específico de reducción de emisiones, es traducido, dentro del artículo 4°, en compromisos concretos para las Partes, distinguiéndose según el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades, entre compromisos aplicables a todas las partes y compromisos aplicables solo *“a las partes que son países desarrollados y las demás partes incluidas en el anexo I”*. El numeral primero del artículo 4° establece un catálogo de diez compromisos aplicables a todas las Partes entre los cuales se cuenta la elaboración de inventarios nacionales de emisiones, la formulación de programas nacionales con medidas orientadas a mitigar el cambio climático, la promoción, aplicación y difusión de prácticas y procesos que controlen y reduzcan la emisiones

⁸ Las fechas que aquí se mencionan corresponden a lo que aparece en el texto del Decreto Supremo según información proporcionada por BCN. Sin embargo en la página web de la Convención se señalan fechas diferentes para todos estos casos: suscripción: 13 Junio de 1992, ratificación 22 Diciembre de 1994, entrada en vigor 22 Marzo de 1995 <http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php> [visitada/consultada el 13 de mayo de 2013 fecha?]

antropógenas, la promoción de la gestión sostenible de sumideros de carbono, la preparación para la adaptación, la incorporación de las consideraciones relativas al cambio climático en las políticas, la promoción y apoyo de la actividad científica, la promoción en el intercambio de información pertinente, la educación y sensibilización de la comunidad y por último la elaboración de las denominadas Comunicaciones Nacionales.

Para cumplir con estos compromisos internacionales y participar de las negociaciones el Estado chileno ha llevado a cabo un desarrollo institucional, tema que a continuación se aborda.

1.2. Creación del Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global

El siguiente hito relevante dentro de la etapa de gestación fue la creación, mediante el Decreto Nº 466 de 1996 del Ministerio de Relaciones Exteriores publicado en el Diario Oficial el 29 de mayo de 1996, del Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global (CNACG). Las consideraciones que según el mismo decreto se tuvieron en cuenta al tiempo de la creación de este organismo fueron las siguientes:

- “Que es altamente necesario fomentar las investigaciones acerca de los cambios climáticos y su impacto tanto global como en el desarrollo nacional, a consecuencia de las alteraciones medioambientales naturales y antrópicas,
- Que es necesario contribuir a la implementación de los compromisos nacionales establecidos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático,
- Que Chile es miembro del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global,
- Que es necesario contribuir a la implementación de los compromisos nacionales establecidos en la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono y sus enmiendas posteriores (Londres y Copenhague),
- Que es necesario coordinar los esfuerzos que a nivel interno desarrollan todas aquellas instituciones públicas, privadas, académicas y no gubernamentales que se encuentran cumpliendo tareas relacionadas con la investigación del clima y del cambio global, sus potenciales efectos, evaluación de medidas de mitigación y adaptación entre otras,
- Que es necesario coordinar la política exterior nacional en esta materia.”⁹

Cabe destacar, que el CNACG debía asesorar no sólo a propósito de la Convención Marco sino también respecto del Instituto Interamericano de Cambio Global y de los Convenios sobre deterioro de la capa de ozono, lo que permite advertir la importancia que en aquel entonces se le otorgaba a nivel nacional a la problemática del cambio climático.

Según el artículo 2º del mencionado Decreto, el Comité estaría compuesto por:

- El Director Ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente,
- El Director de Política Especial del Ministerio de Relaciones Exteriores,
- Un representante del Ministerio de Agricultura;
- Un representante del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada;
- Un representante de la Comisión Nacional de Energía,
- Un representante de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante,

⁹Decreto Supremo Nº 466. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Crea Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global. de 1996. 29 de mayo de 1996.

- Un representante de la Dirección de Meteorología de Chile,
- Un representante de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica,
- Un representante de la Academia Chilena de Ciencias,

Además, el artículo 3º abre la posibilidad de incorporar “la participación de representantes de instituciones u organismos privados que se interesen en colaborar con el Comité”, lo cual ha sido destacado en el Plan de Acción¹⁰ y en las dos Comunicaciones Nacionales¹¹, como manifestación de la voluntad del Estado de integrar a la sociedad civil dentro del nivel más alto político.

Las funciones que se le encomiendan al Comité en el artículo 4º son las siguientes:

- a) Asesorar al Ministerio de Relaciones Exteriores en lo que dice relación con la posición nacional respecto del Convenio Marco sobre Cambio Climático, del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global, de los Convenios sobre deterioro de la capa de ozono, y de cualquier cambio climático y global que le solicite el Ministerio de Relaciones Exteriores;
- b) Asesorar a la Comisión Nacional del Medio Ambiente en todas aquellas materias que se relacionan con el cambio global en el territorio chileno y en la implementación nacional de planes y programas que se establezcan;
- c) Asesorar a las instituciones dedicadas a la investigación del cambio global y a todas aquellas que así lo requieran y/o lo soliciten;
- d) Servir de mecanismo de coordinación entre todas las entidades vinculadas a los temas relativos a los cambios climáticos y globales;

Este Comité funcionó hasta mediados de julio del año 2009, fecha a partir de la cual fue reemplazado por el Comité Interministerial de Cambio Climático.¹² Tanto el Comité Interministerial, como su comité técnico fueron establecidos por “instrucción presidencial, de

¹⁰ CONAMA. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012. Diciembre 2008. Pp. 27.

¹¹ CONAMA. Primera Comunicación Nacional Bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 1999. Pp. 17 y MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. Segunda Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2011. Pp. 16.

¹² En cuanto al Comité Interministerial: “Este consejo fue creado por mandato de la Presidenta de la República en Junio del 2009 con el objeto de crear una instancia interministerial para poder definir la posición de Chile en la negociación de cambio climático a realizarse en la reunión de las Naciones Unidas en Copenhague durante a fines del 2010 (sic.). Junto con esto, la Presidenta llamó a acelerar los estudios en curso y a analizar que otros estudios debiesen realizarse en el corto plazo en materia de cambio climático. **Dada la inmediatez del mandato, no hay decreto que constituya formalmente su creación ni defina sus funciones y competencias.**

Fue constituido por los ministros de Medio Ambiente, Energía, Hacienda, Relaciones Exteriores, Agricultura y Secretaría General de la Presidencia. La conformación de este consejo hizo muy difícil su coordinación para obtener resultados, por lo que se hizo necesario constituir una secretaría técnica con representantes de cada uno de los ministerios, la que tuvo la misión de elaborar la posición nacional para la Conferencia de la ONU en Copenhague. Se destaca el funcionamiento de esta secretaría técnica como ejemplo de trabajo ejecutivo exitoso interministerial en temas de cambio climático.

El futuro de este consejo es incierto dado que la coyuntura para la cual fue creado ya concluyó y en Chile se inicia una etapa liderada por un nuevo gobierno. Además, no existe decreto que institucionalice formalmente el ejercicio del consejo.” (el énfasis es nuestro) CENTRO DE CAMBIO GLOBAL-CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA. Diagnóstico De Los Desafíos Planteados Por El Cambio Climático En Chile. Informe Final [en línea]

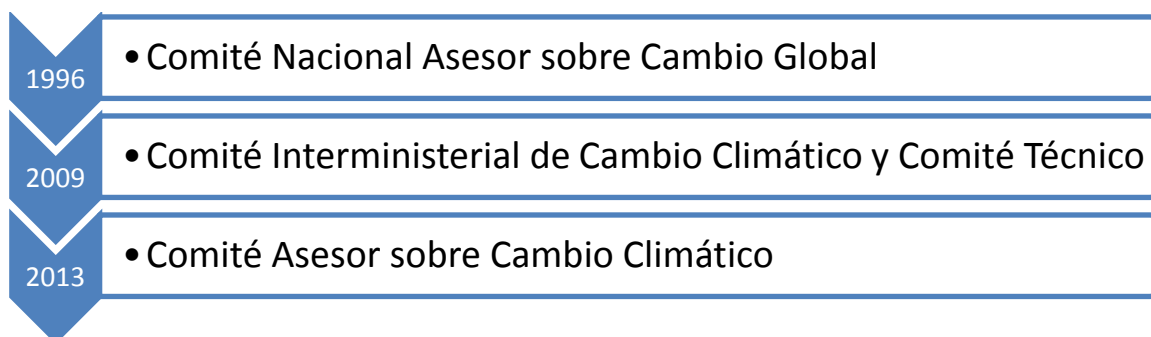
<https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fcambioglobal.uc.cl%2Findex.php%2Fen%2Fcomponent%2Fdocman%2Fdoc_download%2F74-diagnostico-y-analisis-de-propuestas-asociadas-al-cambio-climatico-en-chile-bid.html&ei=3UOeUZeXL5Kc8wTR7YHYBA&usg=AFQjCNG8y38fLZ9w0IKNlrsUvqfvP5FOA&sig2=p1oeBBzPpYU_0Aw63F0rBA&bvm=bv.46865395,d.eWU> [visitado el 21 de junio de 2013] pp. 45.

carácter verbal.”¹³ Al respecto es posible especular que la creación del Comité interministerial pudo haber sido una necesidad frente a la negociación de la 15° Conferencia de las Partes de Copenhague y la creación del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático, todos hechos ocurridos durante el año 2009.

Reafirmando lo anterior, la Evaluación de Medio Término de la OCDE de 2011, refiriéndose al Comité, señala que “las atribuciones de este organismo están siendo sujetas a revisión en el contexto del Plan de Acción Nacional y la nueva institucionalidad ambiental”¹⁴. Congruente con lo anterior, el Ministerio del Medio Ambiente informa que “el Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global no ha sesionado desde el año 2009. En su lugar ha sesionado el Comité Interministerial de Cambio Climático y su Comité Técnico creado por mandato Presidencial el año 2009, para responder principalmente a las negociaciones internacionales de cambio climático.”¹⁵

Este Comité Interministerial fue reemplazado, mediante resolución exenta del año 2013 del Ministerio del Medio Ambiente, por el actual Comité Asesor sobre Cambio Climático, institución que será analizada con más detalle más adelante. Cabe subrayar, en todo caso, la pervivencia del comité originario en tanto a la fecha no ha sido derogado, el decreto por el cual se estableció.

En conclusión, la primera modificación de la institucionalidad creada con el objetivo de conducir las acciones a nivel nacional e internacional en materia de cambio climático sucede trece años después, de la conformación del Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global. Este Comité Interministerial de facto subsiste hasta 2013, en que es reemplazado por el Comité Asesor sobre Cambio Climático.



Cuadro 1.1 Evolución Institucional, Elaboración propia.

1.3. Elaboración de los Lineamientos Estratégicos en materia de cambio climático en Chile

El Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (PANCC, por sus siglas) señala a propósito de las actividades desarrolladas por el CNACG: “la elaboración de los Lineamientos Estratégicos en materia de Cambio Climático para Chile, los que fueron aprobados por el Consejo Directivo de CONAMA en 1998, que sirvieron de base para preparar un Plan de Trabajo sobre Cambio Climático. Estos lineamientos han orientado el accionar nacional en este ámbito en el período

¹³ Extracto respuesta N° 131952 del Ministerio de Medio Ambiente, de fecha 29 de mayo de 2013 a solicitud N° 8851, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

¹⁴ OCDE Evaluación de Medio Término 2011. Pp. 135, nota al pie.

¹⁵ Extracto de respuesta de fecha 19 de abril de 2013, a la solicitud de transparencia números 8639-8640-8646-8653, efectuada al Ministerio de Medio Ambiente.

previo a la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el presente Plan de Acción”¹⁶. El texto recién citado, con algunas pequeñas variaciones, es una reiteración de lo señalado, con anterioridad, en la Primera Comunicación Nacional¹⁷.

El acuerdo 90/98 del Consejo Directivo de Conama, instruye: “aprobar los lineamientos estratégicos en materia de Cambio Climático en Chile, adjuntos al presente acuerdo, que orientarán la Posición-País en la IV Reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, propuesto por el Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global.” El documento comprende los siguientes siete puntos.

1. Reafirmación de los compromisos establecidos en la CMNUCC
2. Promoción de la ratificación del Protocolo de Kioto
3. Participación de sectores relevantes y expertos chilenos en la discusión de los mecanismos económicos establecidos en el Protocolo de Kioto
4. Utilización del mecanismo de desarrollo limpio (MDL)
5. Diseño de orientaciones básicas respecto de nuevas formas de limitación y/o reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para los países en desarrollo
6. Generación y aplicación de un Plan de Acción Nacional en Cambio Climático
7. Creación de un fondo especial para la investigación técnica y científica y la capacitación en cambio climático en Chile”¹⁸

En concreto, para cada uno de estos lineamientos se establecen actividades específicas que dicen relación en general con el cumplimiento de los compromisos adquiridos en virtud de la Convención y un progresivo fomento de iniciativas destinadas a preparar al país para mayores compromisos. En este sentido conviene citar: “Se estima, por tanto, que una participación más activa y temprana de estos países, y en particular de Chile, en la solución de la problemática mundial del cambio climático –mediante la adopción de medidas anticipadas que minimicen tanto los impactos potenciales de este fenómeno global como la carga futura de reducción de emisiones- puede resultar beneficioso tanto en términos ambientales, como por el acceso a recursos financieros y a tecnologías limpias”¹⁹.

Es pertinente además detenerse en el punto sexto relativo a la elaboración de un Plan de Acción Nacional en Cambio Climático. Los lineamientos señalan que el contenido del Plan debe comprender las medidas de mitigación y adaptación tomadas por el país “incluyendo una categorización de los proyectos específicos que permitirán implementarlas”. Asimismo instruye que El Plan identificará y definirá i) un sistema de actualización periódica de los inventarios nacionales de emisiones de gases de efecto invernadero y su captación por sumideros; ii) un programa para la actualización periódica de las comunicaciones nacionales; y

¹⁶ CONAMA. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012. Diciembre 2008. Pp. 27 y CONAMA. Primera Comunicación Nacional Bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 1999. Pp. 76.

¹⁷ Es preciso mencionar que la fecha a que hace mención la 1CN, es imprecisa. En efecto, el Acuerdo N°90/98, del Consejo Directivo de Conama, denominado “Apruébese Lineamientos Estratégicos en Materia de Cambio Climático que Orientarán Posición País en Conferencia Internacional”, es de fecha 6 de noviembre de 1998 y no 6 de diciembre, como allí se menciona.

¹⁸ CONAMA. Lineamientos Estratégicos en Materia de Cambio Climático en Chile, que Orientarán Posición-País en la IV Reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 1998. Pp. 6.

¹⁹ Ibídem, Pp. 6.

iii) la institucionalidad, criterios y modalidades de operación para la implementación y utilización nacional del mecanismo de desarrollo limpio.

Finalmente, el último párrafo de este acápite contempla la necesidad de catastrar e incorporar aquellas acciones que tomadas aisladamente generan reducción de emisiones y en consecuencia pueden ser valoradas como acciones de mitigación, lo cual explica en parte la forma que adoptaría el futuro plan.

1.4. Preparación de la Primera Comunicación Nacional Bajo La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático.

a. Antecedentes

El artículo 12 de la Convención Marco impone la obligación para los países suscriptores de transmitir a la Conferencia de las Partes determinadas informaciones. Dicho artículo se divide en diez párrafos que describen en detalle la información requerida, distinguiéndose diferentes requisitos y plazos según se trate de países desarrollados o en desarrollo. Dentro de esta distribución, el párrafo quinto contiene la obligación de presentar Comunicaciones Nacionales del siguiente modo:

“Cada una de las Partes que sea un país en desarrollo y cada una de las demás Partes incluidas en el anexo I presentarán una comunicación inicial dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la Convención respecto de esa Parte. Cada una de las demás Partes que no figure en esa lista presentará una comunicación inicial dentro del plazo de tres años contados desde que entre en vigor la Convención respecto de esa Parte o que se disponga de recursos financieros de conformidad con el párrafo 3 del artículo 4. Las Partes que pertenezcan al grupo de los países menos adelantados podrán presentar la comunicación inicial a su discreción.

La Conferencia de las Partes determinará la frecuencia de las comunicaciones posteriores de todas las Partes, teniendo en cuenta los distintos plazos fijados en este párrafo”²⁰.

Como se puede observar, la Convención Marco aborda de manera superficial cuál debía constituir el contenido básico de las denominadas Comunicaciones Nacionales, lo que en definitiva fue subsanado por las Partes en su Primera y Segunda Conferencia, en las Decisiones 4ª, 8ª y 10ª respectivamente, dentro de las que se establecen mayores criterios en cuanto a los contenidos y la metodología a utilizar para la formulación de las Comunicaciones. A continuación se expone sucintamente el tratamiento de esta problemática.

La 4ª Decisión del Primer Período de Sesiones de la Conferencia de las Partes, denominada “Cuestiones de metodología”, en lo pertinente señala:

“b) Que las Partes no incluidas en el anexo I utilicen para el cumplimiento de sus compromisos con arreglo a la Convención, cuando resulte pertinente y en la medida de lo posible, las directrices para la elaboración de inventarios nacionales de gases de efecto invernadero y las directrices técnicas para la evaluación de los efectos del cambio climático, o las metodologías de adaptación simplificadas, adoptadas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos;”²¹

²⁰ NACIONES UNIDAS. Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 1992. Art. 12

²¹ FCCC/CP/1995/7/Add.1

Por otro lado, la 8ª Decisión del Primer Período de Sesiones de la Conferencia de las Partes titulada “Primeras Comunicaciones de las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención”, solicita en su primer párrafo (letra a) la definición de mayores parámetros para la realización de las comunicaciones nacionales por parte de los países no Anexo I:

“Pide a los órganos subsidiarios que, a fin de presentarlas a la Conferencia de las Partes en su segundo período de sesiones, preparen recomendaciones sobre las directrices para la elaboración de comunicaciones nacionales por las Partes no incluidas en el anexo I, así como propuestas para el proceso de examen de estas comunicaciones de conformidad con el artículo 10 de la Convención;”²²

Esta última solicitud es abordada por la Segunda Conferencia de las Partes, en la 10ª Decisión, denominada: “Comunicaciones de las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención: directrices, facilitación y procedimiento de examen de La Conferencia de las Partes”. La Decisión señala:

- “a) Que las Partes no incluidas en el anexo I utilicen las directrices contenidas en el anexo a la presente decisión cuando preparen las comunicaciones iniciales que deberán presentar de conformidad con la Convención;
- b) Que la Conferencia de las Partes tenga en cuenta, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4, así como con lo dispuesto en el artículo 3 y en los párrafos 3, 4, 5, 7, 8, 9 y 10 del artículo 4, las prioridades nacionales y regionales de desarrollo, los objetivos y las circunstancias de las Partes no incluidas en el anexo I al considerar las cuestiones relacionadas con sus comunicaciones iniciales; y
- c) Que las Partes no incluidas en el anexo I que deseen someter voluntariamente información suplementaria puedan utilizar elementos de las directrices aprobadas para las Partes incluidas en el anexo I de la Convención cuando procedan a preparar sus comunicaciones iniciales.”

El Anexo que sigue a esta Decisión comienza con una exposición de los objetivos que se busca satisfacer mediante la definición de las directrices:

- “a) ayudar a las Partes no incluidas en el anexo I a cumplir los compromisos contraídos en virtud del párrafo 1 del artículo 12;
- b) alentar la presentación de información según unas modalidades que, en lo posible, sean coherentes, transparentes y comparables, así como flexibles, y tener en cuenta las situaciones y las necesidades de apoyo específicas de cada país para mejorar la cobertura y la fiabilidad de los datos sobre las actividades, los factores de emisión y las estimaciones;
- c) servir de orientación a la entidad encargada provisionalmente del funcionamiento del mecanismo financiero para la provisión oportuna de la ayuda financiera que necesiten las Partes que son países en desarrollo para cubrir la totalidad de los gastos convenidos que les supondrá el cumplimiento de las obligaciones que les impone el párrafo 1 del artículo 12, como se menciona en la decisión 11/CP.2;
- d) facilitar el proceso de preparación, recopilación y examen de las comunicaciones, incluida la preparación de los documentos de recopilación y de síntesis; y
- e) velar por que la Conferencia de las Partes disponga de información suficiente para desempeñar su tarea de evaluar los efectos agregados globales de las medidas adoptadas por

²² FCCC/CP/1995/7/Add.1

las Partes a la luz de las últimas evaluaciones científicas acerca del cambio climático, así como de evaluar la aplicación de la Convención.”²³

Los requisitos que el Anexo en referencia hace necesarios para el contenido de la Convención, se enuncian a continuación a título meramente ilustrativo:

- Alcance
- Circunstancias nacionales
- Disposiciones institucionales para la preparación del inventario.
- Las Partes podrán también presentar información sobre las necesidades y preocupaciones específicas.
- Indicadores numéricos
- Definiciones relativas a los inventarios
- Programas nacionales
- Descripción general de las medidas
- Otras informaciones
- Necesidades y limitaciones financieras y tecnológicas
- Plazo para la presentación de la comunicación inicial
- Estructura y resumen
- Idioma
- Etc.

En congruencia con lo anterior, durante el año 1999, Chile cumple con la obligación antes descrita, enviando su Primera Comunicación Nacional, elaborada por la CONAMA, asesorado por el CANCG y desarrollada con financiamiento internacional.

Cabe señalar que durante aquel año Chile no sólo entrega la Comunicación Nacional, sino que también expresa formalmente a las Partes el objetivo que este documento le merece en relación a las obligaciones contraídas por la Convención enfatizando en las necesidades que tiene como país en desarrollo:

“El objetivo de preparar la primera comunicación nacional es cumplir con el Artículo 12 de la Convención, en aquellos párrafos que involucran a las Partes en desarrollo. Por ello, el ejercicio de preparar dicha comunicación -actualmente en curso-lo queremos conducir no solo hacia informar de los resultados del inventario de gases de efecto invernadero y de los análisis de mitigación y de vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, sino que esperamos establecer en sus conclusiones, nuestras necesidades de capacitación, de financiamiento, tanto interno como de cooperación bilateral y multilateral y de proyectos y acciones específicas que permitan ayudar a implementar las políticas y medidas de adaptación y mitigación que podamos identificar”.²⁴

En otras palabras, Chile al cumplir con los compromisos adquiridos en virtud de la Convención, hace patente también las necesidades que le asisten en dicho cumplimiento y solicita apoyo de parte de los países en Convención.

b. Contenido de la Primera Comunicación Nacional Bajo La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático

²³ FCCC/CP/1996/15/Add.1

²⁴ FCCC/SBI/1999/MISC.1

El PANCC, al referirse a la Primera Comunicación Nacional señala que este contiene “un inventario de emisiones de gases de efecto invernadero, información sobre vulnerabilidad, impacto y opciones de adaptación ante el cambio climático, así como alternativas de mitigación de las emisiones de estos gases”²⁵.

En lo que esta investigación refiere, la Comunicación además retrata la estructura institucional del cambio climático a aquella fecha:

“Entre los objetivos definidos en la Política Ambiental del Gobierno de Chile, y como parte integrante de ella, el pleno cumplimiento de los compromisos establecidos por la CMNUCC es una meta central que Chile ha asumido frente a la comunidad internacional. La estructura institucional antes señalada, ha permitido comenzar a desarrollar la temática del cambio climático en forma integral. Desde la ratificación de esta Convención, CONAMA se ha transformado en un punto focal para el cambio climático: bajo su coordinación se ha canalizado la cooperación bilateral y multilateral que ha permitido la elaboración de esta Primera Comunicación Nacional, se ha constituido el Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global y se ha colocado el tema y sus implicancias para Chile al más alto nivel de decisiones políticas. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su Dirección de Medio Ambiente, es el responsable de articular las negociaciones de Chile en los temas ambientales internacionales, y en particular, las negociaciones relacionadas con la CMCC”²⁶.

El marco regulatorio es ampliado en el capítulo quinto denominado “Implementación de los Compromisos de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático”. En dicho apartado se recoge el desarrollo institucional en cuanto a las acciones adoptadas.

1.5. Suscripción del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático y sus Anexos A y B

a. Antecedentes

El Protocolo de Kioto, es el resultado final de las negociaciones propiciadas a raíz del Mandato de Berlín, de la Primera Conferencia de las Partes, por el cual se busca generar compromisos específicos de reducción para los Estados que forman parte del denominado anexo I., este fue presentado para la firma de las partes en la Primera Decisión, denominada “Aprobación del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” de la Tercera Conferencia de las Partes, llevada a cabo en la ciudad de Kioto durante el año 1997²⁷. Chile suscribe este instrumento el 17 de junio de 1998²⁸. Sin embargo, la ratificación demoraría otros cuatro años, tal como lo señalan los considerandos del D.S. 349 de 2005:

“Que dicho protocolo fue aprobado por el Congreso Nacional, según consta en el oficio N° 3.829, de 4 de julio de 2002, de la Honorable Cámara de Diputados.

Que el instrumento de ratificación se depositó ante el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas con fecha 26 de agosto de 2002, y que conforme al numeral 1 de artículo 25 del protocolo, éste entrará en vigor el 16 de febrero de 2005.”²⁹

²⁵ CONAMA. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012. Diciembre 2008. Pp17.

²⁶ Ibídem. Pp. 59.

²⁷ FCCC/CP/1997/7/Add.1

²⁸ <http://unfccc.int/Kioto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php> [visitada el 13 de mayo de 2013]

²⁹ Decreto Supremo N° 349. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Promulga el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y sus Anexos A Y B. 16 de febrero de 2005.

La Primera Comunicación Nacional retrata el contexto en el cual se elabora el Protocolo, lo que explica asimismo la distancia temporal entre la suscripción y aprobación:

“...en la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes, efectuada en Berlín en 1995, se concluyó que el grado de cumplimiento de los compromisos de los países Anexo 1 era insuficiente, y más aún, algunas Partes anunciaron su imposibilidad de cumplir las metas acordadas. En ese momento, se estimó urgente comprometer acciones más concretas y con un carácter vinculante, que dieran cuenta de logros efectivos por parte de los países desarrollados.

Lo anterior se concretó durante la Tercera Reunión de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC, realizada en Kioto en diciembre de 1997, donde se adoptó el llamado Protocolo de Kioto, luego de un proceso de negociación de casi tres años. Las Partes de la Convención lo adoptaron como un instrumento legalmente vinculante que, en lo medular, establece compromisos más estrictos de reducción y limitación de emisiones de GEI para los países del Anexo 1 de la Convención, y un calendario para cumplir dichos compromisos.(...)

Otros avances importantes de dicha reunión fueron la inclusión de los efectos del cambio de uso de la tierra, la transacción de emisiones entre los países, y el establecimiento de un Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), el cual permitirá a las Partes desarrollar iniciativas para reducir emisiones o aumentar la absorción de GEI, y obtener créditos por tales acciones. Estos créditos podrán ser transados entre las Partes o ser retenidos, con el objetivo de compensar emisiones futuras propias o de otras Partes.”³⁰

Sin embargo, el Protocolo de Kioto no sería promulgado, vale decir, no entraría en vigencia para nuestro país sino hasta el año 2005, época en que se cumplió con el requisito contemplado en el artículo 25, Nº 1 del Protocolo, que señala:

“El presente Protocolo entrará en vigor al nonagésimo día contado desde la fecha en que hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión no menos de 55 Partes en la Convención, entre las que se cuenten Partes del anexo I cuyas emisiones totales representen por lo menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes del anexo I correspondiente a 1990.”

b. Contenido del Protocolo de Kioto e implicancias para Chile. El Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)

El Protocolo de Kioto contiene tres instrumentos destinados a reducir las emisiones: “el primero es el denominado Comercio Internacional de Derechos de Emisión, que autoriza a los países desarrollados a vender o comprar derechos de emisión, en un mercado entre los países del mismo anexo. (...) La Aplicación Conjunta, en cambio, permite a los países del anexo I el obtener nuevos derechos de emisión mediante la participación en proyectos de reducción de emisiones o de absorción de CO₂ situados en otros países del mentado anexo³¹. En tercer lugar, está contemplado el Mecanismo de Desarrollo Limpio que “tiene el mismo objetivo que el de aplicación conjunta, con la diferencia de que los proyectos deben estar situados en países no Anexo I”³². Por lo tanto, Chile en su condición de país no Anexo I sólo podía participar del

³⁰ CONAMA. Primera Comunicación Nacional Bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 1999. Pp 58.

³¹ HERVÉ, Dominique y Pérez, Raimundo. Derecho Ambiental y Políticas Públicas. Cuadernos de análisis jurídico, Colección Derecho Ambiental, Universidad Diego Portales. Volumen I. Abril de 2011. Pp 210.

³² Ibidem, pp. 212.

Mecanismo de Desarrollo Limpio. En razón de esta circunstancia y de la profusa participación que jugó dentro del mecanismo se analizará el MDL en mayor detalle.

El MDL está contemplado en el artículo 12º del Protocolo Kioto de la siguiente manera:

“2. El propósito del mecanismo para un desarrollo limpio es ayudar a las Partes no incluidas en el anexo I a lograr un desarrollo sostenible y contribuir al objetivo último de la Convención, así como ayudar a las Partes incluidas en el anexo I a dar cumplimiento a sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídos en virtud del artículo 3.”

3. En el marco del mecanismo para un desarrollo limpio:

a) Las Partes no incluidas en el anexo I se beneficiarán de las actividades de proyectos que tengan por resultado reducciones certificadas de las emisiones; y
b) Las Partes incluidas en el anexo I podrán utilizar las reducciones certificadas de emisiones resultantes de esas actividades de proyectos para contribuir al cumplimiento de una parte de sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídos en virtud del artículo 3, conforme lo determine la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo.

4. El mecanismo para un desarrollo limpio estará sujeto a la autoridad y la dirección de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo y a la supervisión de una junta ejecutiva del mecanismo para un desarrollo limpio.

5. La reducción de emisiones resultante de cada actividad de proyecto deberá ser certificada por las entidades operacionales que designe la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo sobre la base de:

a) La participación voluntaria acordada por cada Parte participante;
b) Unos beneficios reales, mensurables y a largo plazo en relación con la mitigación del cambio climático;
c) Reducciones de las emisiones que sean adicionales a las que se producirían en ausencia de la actividad de proyecto certificada.

6. El mecanismo para un desarrollo limpio ayudará según sea necesario a organizar la financiación de actividades de proyectos certificadas.

7. La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo en su primer período de sesiones deberá establecer las modalidades y procedimientos que permitan asegurar la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas por medio de una auditoría y la verificación independiente de las actividades de proyectos.

8. La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo se asegurará de que una parte de los fondos procedentes de las actividades de proyectos certificadas se utilice para cubrir los gastos administrativos y ayudar a las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costos de la adaptación.

9. Podrán participar en el mecanismo para un desarrollo limpio, en particular en las actividades mencionadas en el inciso a) del párrafo 3 supra y en la adquisición de unidades certificadas de reducción de emisiones, entidades privadas o públicas, y esa participación quedará sujeta a las directrices que imparta la junta ejecutiva del mecanismo para un desarrollo limpio.

10. Las reducciones certificadas de emisiones que se obtengan en el período comprendido entre el año 2000 y el comienzo del primer período de compromiso podrán utilizarse para contribuir al cumplimiento en el primer período de compromiso.”

En otras palabras, el MDL “fue concebido como un instrumento de flexibilidad, por el cual las reducciones de GEI que se generen como consecuencia del desarrollo de un proyecto, llevado a cabo en algún país que no tiene obligaciones de reducción de GEI, pueden ser transferidas

por su titular, para ser utilizadas como medio de compensación por aquellos países o compañías que tienen compromisos destinados a reducir sus emisiones de GEI.”³³

Por su parte, en el 1º párrafo de la 17ª Decisión de la 7ª Conferencia de las Partes del año 2001 se resolvió:

“facilitar la pronta puesta en marcha del mecanismo para un desarrollo limpio aprobando las modalidades y procedimientos que figuran en el anexo de la presente decisión”

Con lo cual se abría la posibilidad de participar del MDL aun antes que entrará en vigor el Protocolo de Kioto. Para lo anterior había que cumplir con ciertos requisitos, uno de los cuales era la designación de la Autoridad Nacional. Bajo este marco, durante el año 2003, la CONAMA acuerda constituirse en la Autoridad Nacional Designada³⁴.

1.6. Estrategia Nacional de Cambio Climático de 2006

Posteriormente, en enero del año 2006, el CNACG elabora la Estrategia Nacional de Cambio Climático, aprobada luego por el Consejo Directivo de la CONAMA. Dicho documento, que consta de 8 páginas, está compuesto de tres secciones: la primera comprende un diagnóstico del problema del Cambio Climático, en el que se describe brevemente el sustento científico y las consecuencias previstas del problema, como asimismo la relevancia y los desafíos que este supone para Chile.

La segunda sección señala los ejes de la Estrategia llamados a enfrentar los desafíos señalados en la sección anterior:

- Adaptación a los Impactos del Cambio Climático,
- Mitigación de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero y,
- Creación y Fomento de Capacidades en Cambio Climático. ”

Finalmente, plantea un total de dieciséis objetivos concretos, siendo los más abundantes aquellos de Creación y Fomento de Capacidades en Cambio Climático. Sin embargo, no será sino hasta 2008, con la elaboración del Plan de Acción, que estos objetivos fueron asociados a medidas específicas, tal como se observará en la etapa siguiente.

2. Etapa de desarrollo

2.1. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012

La presente etapa de desarrollo de la institucionalidad del cambio climático comienza con el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, aprobado según acuerdo del Consejo Directivo de Conama Nº 390, de 2 de octubre de 2008, que reemplaza la Estrategia Nacional de Cambio Climático del año 2006. Este se presenta como “el marco de referencia para las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático, y de mitigación de las emisiones de los gases de efecto invernadero”, lo que significa que es el principal instrumento político destinado a establecer las acciones específicas para enfrentar

³³ MEHLING, Michael y Brandt, Arturo. Pasado Presente y Futuro del Mecanismo de Desarrollo Limpio. EN: MORAGA, P. “El Nuevo Marco Legal Para el Cambio Climático. Centro de Derecho Ambiental. Facultad de Derecho Universidad de Chile. LOM 2009. Pp. 97.

³⁴ CONAMA. Acuerdo Nº 216 de 27 mayo de 2003.

esta problemática. Además, este documento se concibe como el “instrumento articulador de un conjunto de lineamientos de orden político, que llevarán a cabo los organismos públicos competentes en materia de cambio climático y sus efectos adversos”³⁵. Conforme a lo expuesto, el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012 evoca la idea de la transversalidad, reconociendo de esta manera que la temática del cambio climático no es un tema sectorial exclusivo de la ex CONAMA o del actual Ministerio de Medio Ambiente, sino que involucra la acción de múltiples organismos del aparato del Estado.

El Plan de Acción se divide, en lo medular, en tres partes:

- i. Un diagnóstico que consigna la situación tanto a nivel nacional como internacional.
- ii. “Consideraciones de orden estratégico para enfrentar el cambio climático en Chile” que destaca la pertinencia del Plan y el carácter transversal que le corresponderá como articulador de las políticas públicas en la materia
- iii. “Líneas Prioritarias de Acción” en que se desarrollan los ejes sobre los que recaen las mismas: adaptación, mitigación y creación de capacidades.

Atendido el objetivo de esta investigación es necesario tratar con mayor detenimiento esta última sección, ya que es allí donde decantan los lineamientos y comienza la definición de objetivos específicos y los organismos llamados a llevarlos a cabo.

El objetivo general que declara el Plan de Acción es el siguiente: “Minimizar los impactos adversos al cambio climático, a través de acciones integradas que permitan determinar la vulnerabilidad país y las medidas de adaptación para enfrentarlos adecuadamente, aportando al mismo tiempo, a la mitigación de gases de efecto invernadero”³⁶. Para el cumplimiento del objetivo anterior se establecen tres líneas prioritarias de acción: adaptación, mitigación y creación de capacidades, clasificación que proviene de la realizada por la Estrategia Nacional de Cambio Climático, del año 2006, y que se asocian directamente a las categorías de la CMNUCC.

ADAPTACIÓN: El Plan señala que esta línea de acción tiene por objetivo: “Desarrollar un paquete de medidas de adaptación, con el fin de proteger la salud de las personas, los recursos hídricos, la producción de alimentos, la infraestructura urbana y costera y el suministro energético”. Este objetivo es desglosado en 22 líneas de acción específicas repartidas en tres subgrupos:

- i. Análisis de escenarios climáticos a nivel local
- ii. Determinación de impactos y medidas de adaptación frente al cambio climático
- iii. Formulación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y de los Planes Sectoriales correspondientes.

Al igual que las líneas de acción de los otros dos ejes –mitigación y creación de capacidades-, cada línea de acción específica contiene a su vez diferentes acciones a ejecutarse en distintos plazos.

MITIGACIÓN: Constituye el segundo eje, teniendo como objetivo: “Propender hacia una economía más baja en carbono, que contribuya al desarrollo sustentable de nuestro país y a los esfuerzos mundiales de reducción de emisiones”. Para este caso las acciones están ordenadas bajo los siguientes ítems:

³⁵ CONAMA. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012. Diciembre 2008. Pp. 7.

³⁶ Ibidem pp. 39.

- i. Actualización de los inventarios de emisiones
- ii. Evaluación del potencial de mitigación-país de gases de efecto invernadero, Generación de Escenarios de Mitigación en Chile
- iii. Formulación del Plan Nacional de Mitigación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero y de los Planes Sectoriales correspondientes.

CREACIÓN Y FOMENTO DE CAPACIDADES: La tercera y última línea prioritaria de acción tiene por objetivo: “Difundir y crear conciencia en la ciudadanía frente a los problemas ambientales y, en particular, a aquellos derivados del cambio climático, fomentando la educación, sensibilización e investigación en esta temática en Chile”. A su vez este eje contiene ocho subgrupos de acciones:

- i. Elaboración de un Programa Nacional de Educación y Sensibilización en Cambio Climático
- ii. Creación de un Fondo Nacional de Investigación en Biodiversidad y Cambio Climático
- iii. Evaluación de la factibilidad técnica y económica para establecer una red básica nacional comprehensiva tanto atmosférica, como oceánica y terrestre, para el monitoreo y estudio del cambio climático
- iv. Elaboración de un Registro Nacional de Glaciares
- v. Desarrollo de estrategias de negociación para Chile en escenario post 2012
- vi. Fortalecimiento de la institucionalidad nacional para abordar el cambio climático
- vii. Diseño de instrumentos de fomento al desarrollo, transferencia y adopción de tecnologías para la mitigación y la adaptación al cambio climático
- viii. Preparación de la Segunda Comunicación Nacional a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Para cada línea de acción se establece ciertos objetivos específicos cuyo cumplimiento se asocia a uno o más órganos, los que incluyen un amplio abanico que recorre desde ministerios hasta entidades que incluso no poseen el carácter de órgano de la administración del Estado (por ejemplo, la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, creada como corporación de derecho privado según el título XXXIII del libro I del Código Civil).

“Como órgano “principal” encargado de la conducción política del Plan puede entenderse al Consejo Directivo de CONAMA, conformado por los Ministros y Ministras de los sectores con competencia ambiental, y desde la creación del Ministerio de Medio Ambiente, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. No obstante, luego de la aprobación del Plan el 2008, dicho cuerpo no ha estado involucrado con el seguimiento y la reprogramación de líneas de acción y tareas específicas. En cuanto a la coordinación y el seguimiento de la implementación del Plan, éstos se radicaron en CONAMA y, tras la creación del nuevo Ministerio, en la Oficina de Cambio Climático”³⁷.

Un recuento superficial de los órganos encargados de algún objetivo del Plan, arroja como resultado treinta y siete diferentes, lo cual de todos modos es impreciso ya que en ocasiones el Plan de Acción encarga determinados objetivos a “órganos sectoriales” o “instituciones sectoriales”, sin precisar específicamente a cual corresponderá en definitiva desarrollar la acción. Unido a lo anterior, el Plan encarga el desarrollo de diferentes acciones a los mismos órganos. Por ejemplo, la Conama es requerida para once líneas de acción diferentes, lo que también es un elemento a ser considerado.

³⁷ PNUD-MMA. Evaluación de Medio Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático. 2011. Pp. 3-18

Por otro lado, es necesario dejar constancia en este catálogo institucional respecto de aquellas instituciones que han dejado de tener competencia en la materia, ya sea por desaparecer la institución (como es el caso de la Conama, cuyo sucesor legal es el Ministerio de Medio Ambiente según el artículo 3º transitorio de la ley 20.417) o bien porque su competencia en la materia pasó a otra institución, como sucedió en la reestructuración del sector energético por la cual se entregó la competencia en materia de energías renovables no convencionales al Centro de Energía Renovables, restándole a la entidad, que hasta ese momento le correspondía: la Comisión Nacional de Energía.

Finalmente, también es preciso mencionar que no todas las líneas prioritarias de acción se han desarrollado durante los cuatro años, sino en una fracción de estos. Todas estas cuestiones serán analizadas con mayor detención en la evaluación de medio Término del Plan de Acción.

2.2. La Evaluación de Medio Término

El Plan de Acción fue sometido a una evaluación de medio término durante el año 2011³⁸ (EMT-PANCC). Dicha evaluación, realizada por una entidad privada a cargo del PNUD, tenía por objeto medir el grado de implementación y resultados de los objetivos planteados por el PANCC. Es importante destacar, que la metodología utilizada consistió en solicitar a los puntos focales, las informaciones en cuanto al nivel de implementación de las acciones encomendadas por el PANCC. En otras palabras, el grado de implementación se estableció en base a autoevaluaciones de los propios organismos. “Luego se rehicieron los resultados del PANCC (meta), definiendo aquello que, según el espíritu de la época, correspondía realizar o se aspiraba obtener, recogiendo el sentido del Plan en el contexto en que fue elaborado”³⁹. En consecuencia, la evaluación es el resultado de la combinación entre los niveles de implementación, aportados por los organismos, y el nivel de resultados, que corresponde a la valoración del evaluador⁴⁰.

El documento detalla, luego de organizar y exponer los resultados, las posibles razones que explicarían los diferentes grados de cumplimiento. Entre éstas es posible destacar, las deficiencias observadas en el PANCC, las cuestiones presupuestarias involucradas, y las

³⁸ La evaluación de Medio Término del Plan contiene un sucinto resumen descriptivo del PANCC que a continuación se expone, de manera ilustrativa: “El PANCC fue concebido como un instrumento articulador de lineamientos de orden político para el periodo 2008-2012, los cuales debían ser materializados por los organismos del Estado con competencia en materias medioambientales. Pretendió relevar también aquellos ámbitos en los que el CC debía impactar más a la sociedad y en los que se preveía que sería necesaria alguna acción. El foco del PANCC fue situado en la generación de una línea base de conocimiento en adaptación, mitigación y para fortalecer capacidades, la cual orientara la toma de decisiones estratégicas. Se tomaron así los tres ejes definidos previamente por la Estrategia Nacional de CC.

El Plan contempla 22 líneas de acción con, a su vez, 103 acciones específicas, cuya implementación quedó radicada bajo la responsabilidad de 13 sectores o carteras (considerando la línea de gobierno interior como sector) y 32 entidades (incluyendo 2 comisiones asesoras). Una parte de las acciones del instrumento van en la línea del foco antes mencionado y contribuyen al cumplimiento de propósitos específicos, los que están expresados en las líneas de acción respectivas. Otra fracción corresponde a medidas que, si bien están ligadas al ámbito de la línea donde se ubican, no son funcionales al propósito. La incorporación de estas acciones al Plan obedeció al interés de la época de compilar en un solo documento la variedad de iniciativas que el país estaba llevando a cabo en CC y darlo a conocer a la comunidad internacional.” *Ibidem*, pp R-1.

³⁹ *Ibidem*, pp. R-2.

⁴⁰ Esta situación es reconocida por el evaluador al señalar que: “Si bien la metodología empleada permitió cumplir los objetivos de la evaluación, ésta tuvo algunas limitantes. La principal fue que según el marco temporal dispuesto para la revisión, fue imposible verificar la evidencia del avance para cada una de las acciones, según lo informado por las instituciones.” *Ibidem*, pp. R-2

fortalezas institucionales que justificarían las diferencias en los niveles de cumplimiento. A continuación se presentan algunos extractos que grafican estas cuestiones:

“Deficiencias en la formulación: El Plan presenta una serie de falencias en estructura y contenidos que han dificultado la implementación. La falta de identificación de metas y productos, la superposición de tareas, la inadecuada asignación de acciones a órganos sin la competencia para realizarlas, la ausencia de estructura lógica en algunas líneas de acción, la inclusión de formulaciones genéricas que dejan un sinnúmero de posibilidades de interpretación y la introducción de medidas imposibles de ser completadas, son ejemplos de las deficiencias constatadas. Es entendible que las instituciones participantes del Plan releven estas falencias puesto que a mayor claridad respecto al rol y la tarea que el organismo debe hacer, mayores serán las posibilidades de comunicarlo hacia abajo y hacia arriba en la organización y movilizar los recursos con que ésta cuenta.”⁴¹

En cuanto a las cuestiones presupuestarias para la ejecución del Plan la evaluación concluye: “Al analizarse las inversiones realizadas en términos de su relación con los resultados logrados no se constata una tendencia”⁴². Luego se explica que esto obedece a que el Plan por sí mismo no asigna recursos de modo que el financiamiento y el logro de objetivos corren por cuerda separada. En el mismo ámbito señala como una deficiencia del Plan la ausencia del Ministerio de Hacienda: “El documento del Plan no entrega información alguna respecto a cómo se financiará su ejecución. Incluso la ausencia del Ministerio de Hacienda entre las entidades responsables de la ejecución de las acciones, habría sido detectada por las ONGs ambientales como una importante falencia del instrumento desde un inicio”⁴³

Finalmente, en cuanto a los elementos que inciden en el cumplimiento del Plan: “Los factores con mayor capacidad explicativa de los avances o rezagos del Plan en su totalidad son la *decisión institucional (política)*, el *financiamiento* y los *arreglos institucionales*”⁴⁴. Esta conclusión es relevante en cuanto evidencia que las bases sobre las cuales se asienta la institucionalidad ambiental, no son necesariamente normativas. Por otro lado, los llamados arreglos institucionales representan una manera informal de resolver cuestiones de índole institucional, ajena a nuestra organización administrativa.

La EMT-PANCC también contiene una sección donde recoge los aprendizajes resultantes. Estos, expuestos a modo de sentencias que luego eran desarrolladas, son los siguientes:

- Avances sustantivos en materia de CC sólo son posibles si les antecede la voluntad política por impulsar las medidas y reformas necesarias.
- A mayor continuidad y profundidad del seguimiento del Plan, mayor respuesta por parte de las instituciones y mejores posibilidades de alcanzar los resultados que se esperan.
- La formación y el fortalecimiento de equipos dentro de los sectores es una efectiva estrategia para posicionar el CC y movilizar los recursos institucionales.
- La forma en que el tema del CC va permeando las instituciones es diversa y progresiva, su incorporación se manifiesta diferenciadamente en las agencias.
- Las instituciones ven fortalecido sus esfuerzos a través de alianzas funcionales tanto entre entidades como entre contenidos de distintas iniciativas.

⁴¹Ibidem. Pp 3-6.

⁴²Ibidem. Pp 3-14.

⁴³Ibidem Pp 3-17

⁴⁴Ibidem pp 3-22

En síntesis, la evaluación de medio término destaca que el problema está dado por su propia naturaleza, lo cual requiere de acciones multisectoriales de largo plazo, desafío frente al cual la administración no está preparada para asumir cabalmente, pero sin embargo, existen avances sustanciales al amparo del PANCC y gracias a la voluntad política que se asocia al problema.

2.3. La cumbre de Copenhague y la adopción del compromiso voluntario de desviación del 20 por ciento por debajo de la trayectoria de emisiones “business as usual” en el año 2020, según lo proyectado a partir del 2007

Un hito en la construcción de la gobernanza del cambio climático en nuestro país fue resultado de la 15ª Conferencia de las Partes por el cual se suscribió el denominado Acuerdo de Copenhague⁴⁵. En este documento las partes convienen “en que se requieren fuertes reducciones de las emisiones mundiales, a la luz de la ciencia y de la información recogida en el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC, con miras a lograr una disminución de dichas emisiones que permita mantener el aumento de la temperatura mundial por debajo de 2°C ” y se proponen “tomar medidas para cumplir este objetivo de conformidad con la ciencia y sobre la base de la equidad”⁴⁶. En dicho contexto las partes asumen diferentes compromisos, cuya intensidad está determinada, según la clasificación clásica de la Convención entre países Anexo I y no-Anexo I. La obligación que corresponde a Chile, en su calidad de país no Anexo I, está contenida en el párrafo 5º:

“Las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención aplicarán medidas de mitigación, entre ellas las que presenten a la secretaría usando el formulario que figura en el apéndice II, a más tardar el 31 de enero de 2010, para su recopilación en un documento de la serie INF, de conformidad con los párrafos 1 y 7 del artículo 4 y en el contexto del desarrollo sostenible(...)”⁴⁷

A los compromisos voluntarios derivados de este párrafo del Acuerdo de Copenhague se les denominó Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMAs, por sus siglas en inglés). Por su parte, el compromiso adoptado por Chile y registrado en la Secretaría de la Convención, es el siguiente⁴⁸:

⁴⁵ En cuanto al grado de compromiso de Chile con esta iniciativa es interesante rescatar que las Partes “señalaron en sus comunicaciones a la secretaría sus interpretaciones sobre el carácter del Acuerdo y las cuestiones conexas; esas partes convinieron en ser incluidas en la enumeración sobre la base de dichas interpretaciones.” (En pie de página nro. 1 del Acuerdo de Copenhague) Respecto a la interpretación del Acuerdo realizada Chile, consta que: “si bien el texto del Acuerdo no recoge íntegramente la posición nacional respecto de las características que debe tener un acuerdo substantivo para hacer frente a la necesidad de reducir de manera significativa las emisiones de gases de efecto invernadero, el mismo sí considera elementos que para Chile han sido relevantes en este proceso de negociación.

En definitiva, consideramos que aunque no se trata de un instrumento jurídicamente vinculante para los Estados Partes, este acuerdo facilitará el proceso tendiente a lograr en el futuro un nuevo régimen universal y vinculante en materia de cambio climático.” (el énfasis es propio) [en línea] <http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/chilecphaccord.pdf> [visitada el 7 de junio de 2013]

⁴⁶ FCCC/CP/2009/11/Add.1

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ La nota diplomática puede hallarse en el siguiente link del sitio web de la Convención: <http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/chilecphaccord_app2.pdf> [visitada el 7 de junio de 2013]

“39. Chile communicated that it will implement NAMAs in order to achieve a 20 per cent reduction below the ‘business as usual’ emissions growth trajectory in 2020, as projected from the year 2007.

40. Energy efficiency, renewable energy, and land use, land-use change and forestry (LULUCF) measures will be the main focus of Chile’s NAMAs.

41. Chile stated that, in order to accomplish its objective, it will need an appropriate level of international support and that its actions will be undertaken in accordance with the provisions of Article 12, paragraphs 1(b) and 4, and Article 4, paragraph 1, of the Convention.

42. Chile also stated that, in its view, although the text of the Copenhagen Accord does not fully reflect the Party’s national position in terms of the characteristics that a substantive agreement to significantly reduce GHG emissions should have, and although it is not a legally binding instrument, it considers that the Accord will facilitate negotiations towards a new universal and legally binding agreement on climate change”⁴⁹.

Consecuente con lo anterior, Chile ha registrado ante la Secretaría de la Convención las siguientes NAMAs:

1.- Implementación de una estrategia nacional de forestación y cambio climático, incluyendo el desarrollo e implementación de una plataforma para la generación y comercio de Créditos de Carbono de los Bosques.⁵⁰

2.- Expansión del auto suministro de sistemas de energía renovable (SSRES) en Chile.⁵¹

3.- Programa Nacional para industrias catalizadoras y administración de basura comercial orgánica en Chile⁵²

4.- Acuerdo de Producción Limpia en Chile⁵³

Cabe señalar que, según el Acuerdo de Copenhague, Chile, en su calidad de país en desarrollo, tiene la posibilidad de acceder a apoyo internacional para llevar a cabo sus NAMAs, una vez que éstas han sido registradas ante la Secretaría: “las medidas de mitigación apropiadas para cada país respecto de las cuales se solicite apoyo internacional se inscribirán en un registro, junto con el correspondiente apoyo en forma de tecnología, financiación y fomento de la capacidad”⁵⁴. De ahí que en la descripción que se hace de los proyectos sea posible encontrar

⁴⁹ FCCC/AWGLCA/2011/INF.1

⁵⁰ <http://unfccc.int/files/cooperation_support/nama/application/pdf/nama_implementation_forestry_chile_nov_2012_v2.pdf> [visitada el 7 de junio de 2013]. “Esta NAMA apunta a promover la implementación de una Plataforma país para la Generación y Comercio de Créditos de Carbón de los Bosques.

⁵¹ <http://unfccc.int/files/cooperation_support/nama/application/pdf/nama-seeking-support-for-implementation-re-chile-dic-2012.pdf> [visitada el 7 de junio de 2013]. Al interior del documento se especifica la orientación de esta iniciativa: “La NAMA estará dirigida a las barreras técnicas y financieras de los sistemas de energía renovable a pequeña escala para auto suministro en los sectores de industrias, agricultura, y comercial, a través de instrumentos financieros, apoyo técnico, y con el apoyo, participación y conocimiento del Centro de Energías Renovables.”

⁵² <http://unfccc.int/files/cooperation_support/nama/application/pdf/nama-seeking-support-for-implementation_chile_organicwaste.pdf> [visitada el 7 de junio de 2013] Esta Nama es descrita como sigue: “El objetivo de esta NAMA es catalizar la instalación de las primeras instalaciones para la administración de basura orgánica comercial en Chile”

⁵³ <http://unfccc.int/files/cooperation_support/nama/application/pdf/nama_recognition_cap_chile_october_2012.pdf> [visitada el 7 de junio de 2013] la descripción reza: “En Chile, la promoción de la producción limpia es promovida y coordinada por el Consejo Nacional de Producción Limpia (NCCP), una institución bajo el Ministerio de Economía. Uno de los objetivos de NCCP para 2020 es contribuir a la reducción de los gases de efecto invernadero a través principalmente de instrumentos de administración, el Acuerdo de Producción Limpia (CPA) (...) Un CPA es un estándar que establece objetivos y acciones específicas para ser implementadas por un sector productivo, principalmente basado en las mejores técnicas disponibles en el mercado.”

⁵⁴ FCCC/CP/2009/11/Add.1

que tres de ellos requieren de financiamiento externo. De todos modos, a la fecha, dicho financiamiento no se ha verificado⁵⁵.

Asimismo, es importante destacar que este compromiso, fue posteriormente ratificado en la COP 16, realizada al año siguiente en Cancún por la coalición política que entró a gobernar a partir de marzo de 2010, lo cual reafirma lo que ha sido la actitud de Chile en materia internacional, como asimismo que la política desplegada en cambio climático por nuestro país es una verdadera política de Estado y ejemplo del principio de continuidad del Estado. De esta manera el compromiso del Estado involucra en su ejecución a numerosos organismos de la administración del Estado que deberán, a través de sus acciones, cumplir con la meta establecida.

Por último, como una medida relacionada con mitigación es pertinente referirse a la iniciativa MAPs-Chile⁵⁶ que surge a propósito de la necesidad de disponer de datos que permitan establecer escenarios realistas de mitigación hacia el largo plazo⁵⁷. En este sentido, el Mandato Interministerial de los Ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Transportes y Telecomunicaciones, Agricultura, Energía y Medio Ambiente, por el cual se instruye la creación de MAPs Chile señala: “estamos convencidos de que estos grandes desafíos son, a la vez, grandes oportunidades. En aras de este propósito es que el Gobierno de Chile ha decidido liderar un proyecto para explorar y evaluar Opciones de Mitigación para Enfrentar el Cambio Climático. Creemos que con un alto nivel de información y conocimiento disponible en el país, con una participación responsable, creativa y organizada de las partes interesadas relevantes, provenientes de diversos sectores, y con el apoyo internacional de experiencias similares, seremos capaces de abrir sendas que contribuirán a que el país se transforme en un país desarrollado y de bajo carbono”⁵⁸.

2.4. Modificación de la Institucionalidad Ambiental, creación del Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales

El año 2010 entra en vigencia la reforma a la institucionalidad ambiental en Chile, a través de la Ley 20.417, la cual establece cambios importantes en el desarrollo institucional del cambio climático en Chile⁵⁹. Este texto legal crea el Servicio de Evaluación Ambiental, la

⁵⁵ HONTY, Gerardo. Comenzó el registro de NAMAs: ¿una oportunidad para Latinoamérica? “Al momento de escribir este artículo, se han registrado ante la Convención 4 NAMAs para reconocimiento internacional, 6 NAMAs que requieren fondos para su preparación y 15 NAMAs que requieren fondos para su implementación. Chile, Serbia y Uruguay son los países que mayor cantidad de registros anotan. Sin embargo aún no hay ninguna oferta de fondos por parte de los países desarrollados” [en línea] <http://www.intercambioclimatico.com/2013/05/02/comenzo-el-registro-de-namas-una-oportunidad-para-latinoamerica/> [visitada el 7 de junio de 2013]

⁵⁶ http://mapschile.cl/files/folleto_maps_chile.pdf [visitada el 7 de junio de 2013]

⁵⁷ Cabe consignar que el proyecto actualmente se encuentra en elaboración.

⁵⁸ <http://mapschile.cl/files/Mandato%20MAPS%20Chile%20firmado-3.pdf> [visitada el 7 de junio de 2013]

⁵⁹ Para comprender la necesidad de efectuar este arreglo institucional es pertinente observar las críticas que se hacían del antiguo modelo: “En relación con las razones para esta gran reforma, una de las principales causas que, según el Mensaje, se tuvo en consideración, es la necesidad de racionalizar las competencias en materia medioambiental.

El actual modelo de funcionamiento de la institucionalidad ambiental se basa principalmente en la coordinación de instituciones para la operación de instrumentos de gestión ambiental. Si se analiza la distribución de funciones regulatorias, normativas y fiscalizadoras para cada uno de los componentes ambientales, se desprende que en cada una de ellas tienen injerencia dos o más servicios públicos o ministerios sectoriales.

El rediseño busca racionalizar las competencias, de manera que sea una autoridad la que entregue las directrices normativas y regulatorias con respecto a la protección de los recursos ambientales, con lo cual se ordenarán las competencias sectoriales y se facilitará la coordinación al interior del aparato público.

Superintendencia del Medio Ambiente y el Ministerio del Medio Ambiente⁶⁰. Este último, según el artículo 69 de la ley 19.300, es “una Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa.”

En materia de cambio climático, la letra H del artículo 70 del nuevo texto legal, establece la competencia asignada al naciente Ministerio del Medio Ambiente de la siguiente manera:

“h) Proponer políticas y formular los planes, programas y planes de acción en materia de cambio climático. En ejercicio de esta competencia deberá colaborar con los diferentes órganos de la Administración del Estado a nivel nacional, regional y local con el objeto de poder determinar sus efectos, así como el establecimiento de las medidas necesarias de adaptación y mitigación.”

A su vez el nuevo texto legal define, de manera inédita en nuestro ordenamiento jurídico, el cambio climático, en la letra A *ter*, del artículo 2º, del siguiente modo: “se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.”

Sin embargo, la operatividad de estas facultades quedó entregada al arbitrio de la potestad reglamentaria. Así el artículo 74 inciso segundo establece: “un reglamento determinará la distribución temática en las divisiones del Ministerio, de conformidad a lo señalado en la ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado ha sido fijado mediante el decreto con fuerza de ley Nº1, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, las que deberán contemplar a lo menos las siguientes materias: Regulación Ambiental; Información y Economía Ambiental; Educación, Participación y Gestión Local; Recursos Naturales y Biodiversidad; Cambio Climático y Cumplimiento de Convenios Internacionales, y Planificación y Gestión”⁶¹.

La norma anterior fue materializada mediante el Decreto Supremo Nº 3 del año 2010, del Ministerio de Medio Ambiente. Los temas de Cambio Climático y Cumplimiento de Convenios Internacionales fueron radicados bajo la División de Estudios de dicha secretaría de Estado, y en cuanto a la competencia asignada en la materia, las letras J e I del artículo 8º del Decreto Supremo, antes mencionado, establece que a esta división le corresponde las siguientes facultades:

Asimismo, se hace presente que es necesario que las políticas se resuelvan en un solo lugar y con responsables identificados, ya que la actual institucionalidad mantiene las competencias sectoriales, lo que genera que, al margen de los instrumentos de gestión ambiental, cada sector cree ejercer legítimamente competencias cuando decide políticas ambientales en su sector.” BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley 20.417. Pp. 476.

⁶⁰ A propósito de esta Secretaría la 2ª Comunicación destaca que: “El Ministerio considera también las competencias de otros sectores a través del Comité de Ministros para la Sustentabilidad, un órgano de deliberación de la política pública y regulación general en materia ambiental, compuesto por el Ministro del Medio Ambiente, quien lo preside y sus pares de Agricultura, Hacienda, Salud, Economía, Fomento y Reconstrucción, Energía, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Transportes y Telecomunicaciones, Minería y, por último Planificación. Segunda Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2011. Pp. 78.

⁶¹ El énfasis es nuestro.

“i. Asesorar al Ministerio en el diseño de políticas y formulación de planes, programas y planes de acción en materia de cambio climático;

j. Asesorar al Ministerio en las acciones de colaboración que presta a los diferentes órganos de la Administración del Estado a nivel nacional, regional y local con el objeto de poder determinar los efectos del cambio climático, así como el establecimiento de las medidas necesarias de adaptación y mitigación; recopilar la información técnica y científica precisa para la prevención de la contaminación y la calidad ambiental, en particular, lo referente a las tecnologías, la producción, gestión y transferencias de residuos, la contaminación atmosférica y el impacto ambiental.”

Con posterioridad, durante el año 2012 se derogó el Reglamento anterior, sustituyéndose por el D.S. 8 de 2012⁶², el que sin embargo no contiene mención alguna que expresamente se relacione con cambio climático. En consecuencia, normativamente, desde la entrada en vigencia de este reglamento, no existe un órgano dentro de la estructura ministerial que se haga cargo de la función encomendada en el artículo 70 letra H de la ley 20.417.

2.5. Creación de la Oficina⁶³ de Cambio Climático⁶⁴

A propósito de esta entidad, la 2ª Segunda Comunicación Nacional expresa que: “desde el punto de vista organizacional y administrativo, en 2010 se creó formalmente la Oficina de Cambio Climático, bajo el alero de la Subsecretaría del Ministerio del Medio Ambiente, la que cuenta con un presupuesto anual y profesionales permanentes para el trabajo que realiza”⁶⁵. En el mismo documento, párrafo 4º se informa de las funciones que dicha institución cumple: “esta Oficina es la encargada de participar activamente en los procesos de negociación internacional asociados a la implementación de la Convención, la coordinadora del Comité de la Autoridad Nacional Designada del Mecanismo de Desarrollo Limpio, punto focal del IPCC, y secretaria técnica de los comités interministeriales en cambio climático.”⁶⁶

Asimismo, la EMT-PANCC también se refiere a esta oficina en la sección tercera, al hablar de la implementación del Plan: “en cuanto a la coordinación y el seguimiento de la implementación del Plan, éstos radicaron en CONAMA y, tras la creación del nuevo Ministerio, en la Oficina de Cambio Climático”⁶⁷.

Sin embargo, hasta el 10 de abril de 2013 la oficina de Cambio Climático carecía de existencia de iure dentro de la institucionalidad ambiental, pues a partir de esta fecha, por resolución exenta Nº 269 de 2013 de la Subsecretaría de Medio Ambiente se normativizó este órgano. Dentro de los considerandos se señala:

⁶²Dentro de los considerandos de esta norma se indica: “Que es necesario adecuar la normativa que rige la organización interna del Ministerio, con la finalidad de lograr un mejor desempeño en el cumplimiento de sus funciones, en particular, establecer una nueva reestructuración de sus Divisiones.”

⁶³La nomenclatura utilizada por el legislador “oficina” se debe entender en los términos establecidos en el art. 27 de la LOCBGAE: “En la organización de los Ministerios, además de las Subsecretarías y de las Secretarías Regionales Ministeriales, podrán existir sólo los niveles jerárquicos de División, Departamento, Sección y Oficina, considerando la importancia relativa y el volumen de trabajo que signifique la respectiva función.” Ley 18.575. CHILE. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

⁶⁴Llamado cambio de entorno institucional según Evaluación de Medio Término (pp.R-5)

⁶⁵ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. Segunda Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2011. Pp. 16.

⁶⁶Ibidem pp. 80.

⁶⁷Ibidem pp. 18

“2. Que, el Nuevo Reglamento Orgánico del Ministerio del Medio Ambiente, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 8 de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, se estableció una restructuración interna de sus Divisiones.”

“3. Que, según lo dispuesto en la letra e) del artículo 4º del Reglamento Orgánico del Ministerio del Medio Ambiente, aprobado Mediante Decreto Supremo Nº8, de 2012, del Ministerio de Medio Ambiente, corresponde al Subsecretario del Medio Ambiente dictar normas, directrices e instrucciones, mediante resolución, para la adecuada organización y gestión interna del Ministerio”.

Al analizar esta resolución lo primero que se debe puntualizar es que no sólo crea la oficina de cambio climático sino otras cinco oficinas: De la Transparencia y Participación Ciudadana; De Planificación, Presupuesto y Control de Gestión; De Auditoría Interna; De Comunicaciones y Prensa; y de OCDE y Foros Ambientales Internacionales. En cuanto a la Oficina de cambio climático, el artículo 5º de la Resolución señala como sus funciones:

- A) Generar y recopilar información técnica y científica en materia de cambio climático para apoyar el diseño de políticas y formulación de planes, programas y planes de acción en materia de cambio climático;
- B) Proponer y ejecutar políticas, estrategias, programas y planes en materia de cambio climático en el país;
- C) Ejercer las acciones de coordinación que presta el Ministerio de Medio Ambiente entre los diferentes órganos de la Administración del Estado a nivel nacional, regional y local con el objeto de poder determinar los efectos del cambio climático, así como el establecimiento de las medidas necesarias de adaptación y mitigación;
- D) Dar seguimiento y asesorar al Ministro en los avances en la ejecución de los instrumentos de política pública sobre cambio climático en el país;
- E) Asesorar al Ministro de Medio Ambiente en lo que dice relación con la posición nacional respecto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y otras instancias internacionales que tienen relación con la materia de cambio climático;
- F) Proponer, formular y ejecutar las acciones necesarias para velar por el cumplimiento de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y otras Convenciones que tiene relación con la materia de cambio Climático; y
- G) Servir de vínculo entre la comunidad internacional y los órganos del Estado para fomentar la cooperación internacional y la creación de capacidades en materia de cambio climático.

No obstante, este amplio catálogo de funciones, es importante señalar que la oficina de Cambio Climático no dispone de un correlato asociado presupuestario ni de asignación de funcionarios, problema que adolecen, por lo demás el resto de las oficinas creadas según esta resolución.

2.6. Segunda Comunicación Nacional Bajo La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático

La Segunda Comunicación Nacional, aprobada por el Consejo de Ministros Para la Sustentabilidad, según acuerdo Nº6 de 2011, viene a actualizar las informaciones entregadas a la Secretaría de la Convención en la Primera Comunicación Nacional, elaborada en 1999. Este documento contiene según su informe ejecutivo: los resultados del inventario nacional de

emisión y absorción de gases de efecto invernadero, la exposición de los principales avances del país en los ámbitos de mitigación, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático. “Asimismo, se incluye otra información considerada como relevante a nivel nacional, a la luz también de los avances en la negociación internacional materializados principalmente en las conferencias de las partes de los años 2007, 2009 y 2010. Por último se detallan algunos obstáculos, brechas y necesidades financieras, técnicas y de capacidades identificadas para el país durante la preparación de este informe”⁶⁸.

El aspecto institucional del cambio climático está contemplado dentro del Párrafo 4 del primer Capítulo de la Comunicación. En dicho apartado, se destaca el impacto de la restructuración del Estado en materia medioambiental a través de la ley 20.417, en relación al cambio climático: “esta Ley destaca en forma importante el trabajo que le compete al Ministerio en el desarrollo de la temática del cambio climático en el país, estableciendo específicamente y, por primera vez en la legislación chilena, un mandato especial al respecto a nivel gubernamental”⁶⁹.

Asimismo, desde un punto de vista de política, se subraya que el cambio climático compone uno de los cinco ejes temáticos del Ministerio, lo cual deberá verse reflejado en las políticas que éste desarrolle.

Finalmente, es importante destacar que esta última Comunicación, al igual que la primera, fue realizada con apoyo financiero internacional.

2.7. Constitución del Comité Asesor sobre Cambio Climático

La última modificación en materia de gobernanza de cambio climático en Chile es la creación de un Comité Operativo creado mediante resolución exenta bajo las atribuciones conferidas al Ministerio de Medio Ambiente en la letra X del artículo 70°, de la 19.300, denominado Comité Asesor sobre Cambio Climático (CASCC).

Los considerandos de la resolución, signada con el número 197 de 2013, expresan que dicho Comité Operativo responde a la necesidad de actualizar el CNAG del Ministerio de Relaciones Exteriores:

“Que el Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global (CNACG), creado por DS N°466, de 1996, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que constituye la referencia nacional de institucionalidad vigente para cambio climático, no ha sesionado en los últimos cuatro años. En su lugar ha sesionado el Comité Interministerial de Cambio Climático y su Comité Técnico, creado por mandato presidencial el año 2009, para responder principalmente a las negociaciones internacionales de cambio climático.”(...)“Que se ha estimado necesario otorgarle un rol más integral al mencionado Comité, adaptado a las nuevas circunstancias y necesidades en relación al cambio climático, por lo que se ha estimado pertinente fortalecer su composición actual, de manera de lograr una convocatoria institucional más amplia, incorporando a otras instituciones como miembros permanentes del CNAG.”

⁶⁸Ibidem pp. 13.

⁶⁹MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. Segunda Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2011. Pp. 16.

En este sentido, la composición del CASC⁷⁰ -que contempla la participación de dieciséis ministerios, excluyéndose a seis⁷¹ de los veintidós que conforman el Estado- puede ser entendido como una manera de abordar el problema de la multisectorialidad que representa el problema del cambio climático.

Otra observación que es posible obtener al momento de comparar ambos Comités, es que la representación del CASC es siempre a nivel ministerial (“un representante de...” en cambio el CNAG considera por regla general representantes de servicios específicos dentro de cada ministerio involucrado⁷².

De este organismo no existen mayores informaciones en cuanto a la gestión que ha desarrollado. Como acotación final es importante señalar que el CNAG no ha sido derogado, lo cual puede generar ciertas complicaciones de competencia hacia el futuro, en cuanto a que los organismos vinculados a cambio climático puedan desconocer su existencia y seguir relacionándose con el CNACG.⁷³

⁷⁰ 6.- Créase el Comité Operativo, denominado “Comité Asesor sobre Cambio Climático”, presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado, además, por:

1. Un representante del Ministerio del Interior y Seguridad Pública,
2. Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores,
3. Un representante del Ministerio de Defensa Nacional,
4. Un representante del Ministerio de Hacienda,
5. Un representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República,
6. Un representante del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo,
7. Un representante del Ministerio de Desarrollo Social,
8. Un representante del Ministerio de Educación,
9. Un representante del Ministerio de Obras Públicas,
10. Un representante del Ministerio de Salud,
11. Un representante del Ministerio de Vivienda y Urbanismo,
12. Un representante del Ministerio de Agricultura,
13. Un representante del Ministerio de Minería,
14. Un representante del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y
15. Un representante del Ministerio de Energía.

⁷¹ Los seis Ministerios excluidos del Comité son los siguientes: Ministerio Secretaría General de Gobierno, Ministerio de Justicia, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Bienes nacionales, la Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer y Ministro Presidente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes

⁷² Cabe mencionar que el CNACG solo respecto del Ministerio de Agricultura establece una representación a nivel ministerial.

⁷³ Ilustra esta eventual confusión respecto al organismo con competencia de cambio climático la respuesta a consulta efectuada en el marco de la ley de transparencia realizada a la Subsecretaría de Fuerzas Armadas:

“Sobre el soporte legal que entrega competencia a DIRECTEMAR y Departamento de Combate a la Contaminación en materia de Cambio Climático y respecto a las posibles competencias en áreas de mitigación, adaptación y/o creación de capacidad dentro del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático PANCC 2008-2012, informo a Ud., lo siguiente:

Tomando en consideración la necesidad de coordinar los esfuerzos internos y la política exterior nacional en materia de Cambio Climático, el Gobierno de Chile estableció en 1996, a través del DS. 466, del Ministerio de Relaciones Exteriores, su principal institucionalidad para el cambio climático, creando un Comité Nacional Asesor para el Cambio Global (CNACG), cuya integración consideró representantes de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Agricultura, Comisión Nacional de Energía, Dirección Meteorológica de Chile, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, Academia Chilena de Ciencias, Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile, (SHOA) y Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR).

De este modo, como integrante de CNACG, DIRECTEMAR participó en la elaboración de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (aprobada en Enero de 2006) sobre cuyos ejes y objetivos se basó el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012.

Extracto respuesta N° AD022W-0000205 y AD022W-0000206, de Ministerio de Defensa, de fecha 17 de junio de 2013, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

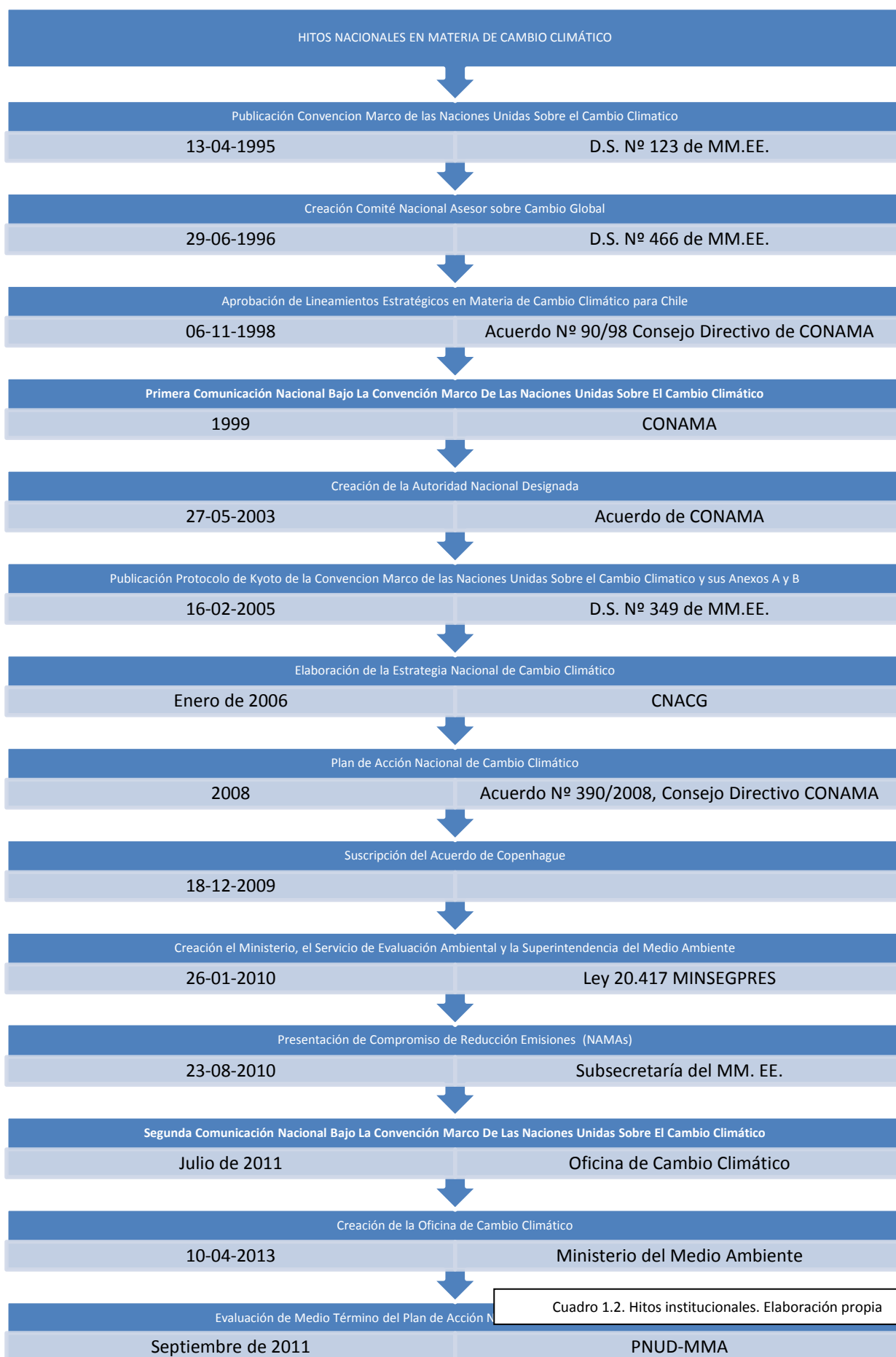
Conclusión preliminar.

Hasta aquí se ha hecho una exposición, bajo un criterio histórico, de la institucionalidad del cambio climático a nivel nacional desde 1992 hasta el presente. Al desarrollar lo anterior, se ha procurado reflejar la normativa que sustenta en cada caso las diferentes modificaciones institucionales que permiten concluir cuál ha sido la tendencia manifestada por la gobernanza de la Convención.

Sin embargo, el análisis se ha centrado en los organismos de coordinación, vale decir, los diferentes Comités y el Ministerio de Medio Ambiente y en los productos generados, tales como las Comunicaciones, Planes, Estrategias, Lineamientos, etc. No obstante lo anterior, para conformar un panorama completo de la institucionalidad del cambio climático es necesario escrutar la gobernanza del resto de las agencias que conforman la organización administrativa del Estado y que han tenido alguna competencia o función en relación al enfrentamiento de la problemática climática.

Por el motivo recién expuesto, en el próximo apartado se analizará en detalle el rol que ciertas instituciones han desempeñado en relación al cambio climático. La individualización de estos organismos se ha realizado en base al Plan de Acción Nacional de Cambio Climático, y la Primera y Segunda Comunicación Nacional ante la Convención.

Asimismo, este apartado concluye presentando una línea de tiempo que resume los principales hitos de la institucionalidad y las principales iniciativas que se han desarrollado a nivel nacional en relación al cambio climático. El cuadro además informa las fuentes normativas y el organismo que ha intervenido.



Cuadro 1.2. Hitos institucionales. Elaboración propia

La gobernanza chilena del Cambio Climático

Introducción

El levantamiento de las informaciones presentadas en la tabla titulada “Soportes legales de la competencia climática de las instituciones chilenas” permite deducir tres tipos de conclusiones sobre (I) la estructura institucional, (II) la estructura normativa y (III) la estructura de gestión.

I. Estructura institucional

Para tratar la estructura institucional se desarrollará (A) las instituciones chilenas involucradas en la lucha contra el Cambio Climático, antes de enfocarse (B) en los coordinadores de estas instituciones en materia climática.

A. Instituciones involucradas en la lucha contra el Cambio Climático

Seis fuentes oficiales fueron utilizadas para establecer la estructura institucional de la gobernanza chilena del Cambio Climático:

- i. La Primera Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático de 1999,
- ii. La Estrategia Nacional de Cambio Climático de 2006,
- iii. El Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012⁷⁴,
- iv. La Segunda Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático de 2011⁷⁵,
- v. La Evaluación de Medio Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático⁷⁶,
- vi. La Evaluación de Medio Término de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*⁷⁷.

Además, el mecanismo de Ley de Transparencia⁷⁸ nos permitió completar las informaciones presentes en las fuentes oficiales previamente mencionadas⁷⁹.

De estos resultaron hay trece ministerios involucrados: el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Energía, el Ministerio de Minería, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y el Ministerio del Interior.

Dentro de cada ministerio existen organismos que tienen asignada una competencia en materia de cambio climático.

⁷⁴ CONAMA. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012. Diciembre 2008.

⁷⁵ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. Segunda Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2011.

⁷⁶ PNUD-MMA. Evaluación de Medio Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático. 2011.

⁷⁷ OCDE. Evaluación de Medio Término 2011. Environmental Performance Review, Chile 2005. 2011.

⁷⁸ Ley n° 20.285. CHILE. Sobre acceso a la información pública. 20.8.2008.

⁷⁹ Cabe notar que más adelante se mencionó el número de la solicitud inicial aunque sea posible que la solicitud fue derivada a otro organismo y que su número cambia como lo permite la Ley n° 20.285. CHILE. Sobre acceso a la información pública. 20.8.2008. Art. 13.

1. Respecto al Ministerio del Medio Ambiente (MMA) se encuentran tres organismos: el Comité Nacional Asesor Sobre Cambio Global (CNACG), la Oficina de Cambio Climático (OCC) y la Autoridad Nacional Designada (ADN) para el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).
2. El Ministerio de Agricultura (MINAGRI) por su parte, cuenta con diez servicios: la Comisión Nacional de Riego (CNR), el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), la Unidad Nacional de Emergencias Agrícolas y Gestión del Riesgo Agroclimático, el Consejo Asesor de Cambio Climático y Agricultura, la Corporación Nacional Forestal (CONAF), el Instituto Forestal (INFOR), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN).
3. Cinco servicios están involucrados en el Ministerio de Energía (MINENERGÍA): la División de Desarrollo Sustentable (Unidad de Cambio Climático), la Comisión Nacional de Energía (CNE), la Agencia Chilena de Eficiencia Energética (ACHEE), el Centro de Energías Renovables (CER) y la Subsecretaría de Energía.
4. Acerca del Ministerio de Minería (MINMINERÍA) hay dos órganos: la Subsecretaría de Minería (Unidad Ambiental) y la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco).
5. En el Ministerio de las Relaciones Exteriores (MINREL) se encuentra la Dirección de Medio Ambiente y Asuntos Marítimos (Departamento de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible).
6. Respecto al caso del Ministerio de Defensa Nacional (MINDEFENSA), seis servicios están designados: la Dirección Meteorológica de Chile (DMC), el Instituto Geográfico Militar (IGM), la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR), el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA), la Subsecretaría de Defensa y Fuerzas Armadas (antes SUBSECMAR o SSM con la División de Asuntos Institucionales) y la ARMADA.
7. Relacionado al Ministerio de Economía (MINECONOMÍA), cuatro servicios son responsables: la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), el Gabinete Ministro, la Subsecretaría de Economía y la Subsecretaría de Pesca (a través de la Unidad de Biodiversidad y Patrimonio Acuático, Departamento de Pesquerías, División de Administración Pesquera).
8. En el caso del Ministerio de Educación (MINEDUC) dos servicios están encargados de asuntos climáticos: la División de Educación General (Unidad de Transversalización Educativa) y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile (CONICYT).
9. En el Ministerio de Salud (MINSAL) se identifica el Departamento de Salud Ambiental (Subsecretaría de Salud Pública).
10. Relacionado al Ministerio de Obras Públicas (MOP), dos servicios están designados: la Dirección General de Aguas (DGA) con su Unidad de Glaciología y Nieves y la Dirección General de Obras Públicas, más precisamente la Secretaría de Medio Ambiente y Territorio (SEMAT).
11. Acerca del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) es relevante la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo (División de Desarrollo Urbano).
12. Respecto al Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT) se señalan dos servicios: la Subsecretaría de Transporte, División de Políticas y Normas y la Secretaría de Planificación del Transporte (SECTRA).
13. Finalmente, el Ministerio del Interior cuenta con el Gobierno Regional (GORE) de Atacama y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

Una vez establecida la lista de las instituciones chilenas involucradas en la lucha contra el Cambio Climático, enfoquémonos en los coordinadores de las acciones de estas instituciones (B).

B. Coordinadores

Existen dos instituciones que ejercen una coordinación de las instituciones mencionadas previamente: (1) el Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global (CNACG) que tiene competencia de coordinación *de jure*, mientras que (2) la Oficina de Cambio Climático (OCC) cumple con esta atribución *de facto*.

1. *El CNACG*

El CNAG tiene una competencia de coordinación de las actividades en materia de cambio climático, según lo que expresan sus funciones:

- a) Asesorar al Ministerio de Relaciones Exteriores en lo que dice relación con la posición nacional respecto del Convenio Marco sobre Cambio Climático, del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global, de los Convenios sobre deterioro de la capa de ozono, y de cualquier cambio climático y global que le solicite el Ministerio de Relaciones Exteriores;
- b) Asesorar a la Comisión Nacional del Medio Ambiente en todas aquellas materias que se relacionan con el cambio global en el territorio chileno y en la implementación nacional de planes y programas que se establezcan;
- c) Asesorar a las instituciones dedicadas a la investigación del cambio global y a todas aquellas que así lo requieran y/o lo soliciten;
- d) Servir de mecanismo de coordinación entre todas las entidades vinculadas a los temas relativos a los cambios climáticos y globales;

Por su parte, la OCC actúa también como coordinadora de las acciones climáticas pero *de facto* (2).

2. *La OCC*

Según las informaciones transmitidas por Maritza Jadrijevic⁸⁰, durante la reunión que sostuvimos con ella el 15 de mayo 2013 en la OCC, dicha entidad está en comunicación permanente con las otras instituciones que toman medidas de adaptación, mitigación o fomento de capacidades. Realmente, la OCC ejecuta pocas acciones en materia de cambio climático de manera independiente, ya que en general realiza su función en conjunto con otros organismos. Por eso se puede deducir, junto con el hecho que hasta ahora no existe una resolución que haya creado jurídicamente la OCC, una competencia de coordinación *de facto* de esta Oficina.

La segunda etapa del trabajo de investigación, después de la identificación de las instituciones chilenas que son parte de la gobernanza climática, es la de establecer los soportes normativos de sus competencias en materia de cambio climático (II).

II. **Estructura normativa**

⁸⁰ Funcionaria de la Oficina de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente y parte del Panel Nacional Asesor del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2

Para describir la estructura normativa de la gobernanza climática chilena comenzaremos con (A) los tipos de soportes normativos encontrados, (B) realizando algunas prevenciones antes de ir (C) en los detalles de estos soportes para luego (D) sintetizar las informaciones levantadas.

A. Tipo de soportes normativos

Como fue mencionado en la introducción de esta investigación, se entenderá por soporte normativo cualquiera de los elementos que formen parte de las siguientes categorías:

1.- Aquel que se podría denominar como soporte de alcance general, constituido por: La Constitución Política de la República, los Tratados Internacionales suscritos por Chile y aprobados por el Congreso, las leyes, en sus diversas manifestaciones incluyendo a los Decretos con Fuerza de Ley (D.F.L.) y los Decretos Ley (D.L.). En este grupo se comprende además los Decretos Supremos.

2.- Los soportes de alcance particular: Se comprende dentro de este grupo aquellos actos de la administración que señala el artículo tercero de la ley de Procedimiento Administrativo, tales como: resoluciones, dictámenes, simples decretos, circulares, oficios y convenios.

La tabla que se presenta a continuación, sintetiza en función de esa categorización las informaciones levantadas sobre el tipo de soporte normativo y la institución que regula este tipo de soporte:

- El color naranja fuerte corresponde a los soportes de alcance general, mientras que
- El color naranja suave corresponde a los soportes de alcance particular

Soportes normativos (SN)	Organismos
Ley	MMA, OCC, ODEPA, CONAF, MINENERGÍA, División de Desarrollo Sustentable, ACHEE, CER, Subsecretaría de Energía, MINDEFENSA, Subs. de Defensa y de Fuerzas Armadas, MINVU, Subs. de Vivienda y Urbanismo, MTT, Subs. de Transporte, Secretaría de Planificación del Transporte
D.F.L.	Dirección de Medio Ambiente y Asuntos Marítimos, MINSAL, Departamento de Salud Ambiental
D.L.	CONAF, MINENERGÍA, División de Desarrollo Sustentable ⁸¹ , ACHEE, CER, Subsecretaría de Energía
D.S.	INFOR, CIREN, MTT, Subs. de Transporte, Secretaría de Planificación del Transporte
Decreto	CNACG, MINAGRI, FIA, ODEPA, UNEA, Consejo Asesor de Cambio Climático y Agricultura, INFOR, INDAP, CIREN, MINDEFENSA, Subs. de Defensa y de Fuerzas Armadas
Instrucciones	AND-MDL (Acuerdo), MINEDUC (Acuerdo), División de Educación General (Acuerdo), INFOR (Carta), CIREN (Carta), División de Educación General (Actas), Dirección de Medio Ambiente y Asuntos

⁸¹ Cabe precisar que la competencia climática de la División de Desarrollo Sustentable se encuentra en una Resolución no mencionada en la respuesta por ley de transparencia. Resolución Exenta n° 17. SUBSECRETARÍA DE ENERGÍA. Fija la organización interna del Ministerio de Energía, denominaciones y funciones de cada una de sus Gabinetes, Divisiones y Departamentos y asigna funcionarios que indica a cada uno de ellos. 15.2.2010. Art. 16.

Marítimos (Orden de Servicio)

Cuadro2.1 Soportes Normativos. Elaboración propia.

Antes de continuar y para efectos de mayor claridad en la exposición, es pertinente efectuar algunas prevenciones respecto a los soportes normativos (B).

B. Prevenciones

En consideración a que dentro de la metodología de este documento se encuentra transcribir objetivamente las informaciones obtenidas a través de las seis fuentes oficiales mencionadas anteriormente y del mecanismo de transparencia, se debe realizar tres alcances:

I.- En primer lugar, según las respuestas obtenidas, el Ministerio de Minería, el Subsecretaría de Pesca y el Ministerio de Obras Públicas no poseen un soporte normativo que explicita la competencia climática de dichos organismos.

II.- Además, algunos organismos mencionaron el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (PANCC) en sus respuestas como el soporte normativo de su competencia climática: la CONAF, la CNE, la ACHEE, la CER, la Subsecretaría de Energía, el Ministerio de Minería, la Subsecretaría de Minería, la Comisión Chilena del Cobre, la Subsecretaría de Pesca, el Ministerio de Relaciones Exteriores, CONICYT, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, la División de Desarrollo Urbano, la Dirección de Medio Ambiente y Asuntos Marítimos. Sin embargo, existen al menos tres argumentos que denotan la carencia de valor jurídico del PANCC:

- 1) El PANCC no corresponde a ninguno de los soportes normativos que considera el ordenamiento jurídico chileno (según la clasificación realizada al principio de esta investigación) ni resulta posible asimilar a los planes a que se refería la antigua ley 19.300 bajo la cual se elaboró el Plan (planes de prevención y descontaminación).
- 2) Se planteó asimismo, la duda de si el PANCC tendría fuerza obligatoria en virtud que su origen es un acuerdo de CONAMA⁸² y el artículo 73⁸³ de la ley N° 19.300, previo a la modificación por la Ley 20.417, señala que dichos acuerdos son obligatorios. Sin embargo se descartó esta opción por cuanto el acuerdo específicamente sólo menciona que las acciones dentro del PANCC tienen que ser relevadas e incorporadas pero no que el PANCC deba ser adoptado.
- 3) Aun en el evento que el acuerdo fuese considerado obligatorio, la CONAMA no tiene una competencia para delegar en los órganos específicos, en tanto que la consideración al cambio climático proviene de la modificación legal del año 2010.

III.- Finalmente, se debe indicar que algunas preguntas respecto al soporte normativo de la competencia en materia de cambio climático no obtuvieron respuestas tal es el caso de los siguientes organismos: la CNR, el INIA, la DMC, el IGM, la DIRECTEMAR, el SHOA, la Armada, el Ministerio de Economía, la CORFO, el Gabinete Ministro, la Subsecretaría de Economía, el Ministerio de Educación, la DGA, la Dirección General de Obras Públicas, el GORE Atacama, la SUBDERE.

⁸² Acta de sesión extraordinaria n° 2/2008. CONAMA. 2 de octubre 2008.

⁸³ Art. 73. Los acuerdos adoptados por el Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente se formalizarán mediante resolución de la Dirección Ejecutiva y serán ejecutados por los organismos del Estado competentes. En caso que para su ejecución se requiera dictar un decreto supremo, éste será expedido por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República. Ley n° 19.300. CHILE. Aprueba Ley sobre bases generales del medio ambiente. 9 de marzo 1994.

Después de estas prevenciones respecto a los soportes normativos, vamos a ver en detalle de que soporte estamos hablando (C).

I. Detalles de los soportes normativos

En primer lugar se debe distinguir entre los soportes denominados evidentes, que corresponden a aquellos en que se encuentra explícitamente la mención de la competencia climática de un organismo, y los soportes denominados tácitos, indicados en las respuestas a través del mecanismo de ley de transparencia, pero por los cuales no se puede identificar objetivamente el vínculo entre la institución y su competencia en materia de Cambio Climático.

Respecto a los soportes explícitos, se identifican los siguientes:

- Ley 20.417. CHILE. Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. 26.1.2010.
- Decreto 466. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Crea Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global. 29.5.1996.
- Decreto n°87. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Crea Consejo Asesor de Cambio Climático y Agricultura. 20.6.2009.

Acerca de los soportes implícitos se puede establecer la lista que sigue:

- Ley n° 18.059. CHILE. Asigna al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones el carácter de organismo rector nacional de tránsito y e señala atribuciones. 7.11.1981.
- Ley n° 18.290. CHILE. Ley de tránsito. 7.2.1984.
- Ley n° 18.696. CHILE. Modifica artículo 6° de la ley N° 18.502, Autoriza importación de vehículos que señala y establece normas sobre transporte de pasajeros. 31.3.1988.
- Ley n° 19.147. CHILE. Crea la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. 21.7.1992.
- Ley n° 19.300. CHILE. Aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. 9.3.1994.
- Ley 20.283. CHILE. Ley sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal. 30.7.2008.
- Ley n° 20.402. CHILE. Crea el Ministerio de Energía, estableciendo modificaciones al D.L. N° 2.224, de 1978 y otros cuerpos legales. 3.12.2009.
- Ley n° 20.424. CHILE. Estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. 4.2.2010.
- D.F.L n° 725. MINISTERIO DE SALUD, Código sanitario. 31.1.1968.
- D.F.L. n° 161. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Fija el estatuto orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores. 31.3.1978.
- D.L. n° 701. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Fija régimen legal de los terrenos forestales o preferentemente aptos para la forestación, y establece normas de fomento sobre la materia. 28.10.1974.
- D.L. n° 2.224. MINISTERIO DE MINERÍA. Crea Comisión Nacional de Energía. 8.6.1978.
- D.S. n° 1416. MINISTERIO DE JUSTICIA. Concede personalidad jurídica y aprueba los estatutos a la Corporación denominada "Instituto forestal", con domicilio en Santiago. 5.6.1965.
- D.S. n° 255. MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES. Aprueba política nacional de tránsito. 20.2.1982.
- D.S. n° 1118. MINISTERIO DE LA JUSTICIA. Aprobó los estatutos de la CIREN constituida por escritura pública de fecha 6.5.1985 ante el Notario Público de Santiago. 3.5.1986.
- Decreto n° 466. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Crea Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global. 29.5.1996.

- Decreto n° 81. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Crea Comisión Asesora Nacional de Emergencias Agrícolas y Gestión del Riesgo Agroclimático. 31.1.2009.
- Decreto n° 87. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Crea Consejo Asesor de Cambio Climático y Agricultura. 20.6.2009.
- Decreto n° 248. MINISTERIO DE DEFENSA, SUBSECRETARÍA PARA LAS FUERZAS ARMADAS. Aprueba reglamento orgánico y de funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional. 27.1.2012.
- Resolución Exenta (Decreto) n° 197. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. Constituye Comité Asesor Sobre Cambio Climático. 19.3.2013.
- Acuerdo n° 216. CONAMA. Autoridad Nacional Designada para efectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio en el Marco del Protocolo de Kioto. 27.5.2003.
- Acuerdo n° 389/2008. CONAMA. Aprueba posposición de decisión sobre Plan de Acción Nacional de Cambio Climático. 23.9.2008.
- Acuerdo n° 390/2008. CONAMA. Acciones para la elaboración de un Plan de Acción Nacional de Cambio Climático. 2.10.2008.
- Carta n° 342. OFICINA DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS. 29.12.2010.
- Acta de sesión ordinaria n° 5/2008. CONSEJO DIRECTIVO DE CONAMA. 23.9.2008.
- Acta de sesión extraordinaria n° 2/2008. CONSEJO DIRECTIVO DE CONAMA. 2.10.2008.
- Orden de Servicio n° 132. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Que crea la Dirección de Medio Ambiente. 21.7.1997.

Por lo tanto, se debe precisar que no todos los soportes – al contrario pocos de ellos – identifican claramente la competencia climática de la institución en cuestión.

Una vez que se establece la lista de los soportes normativos, veamos a que organismos se relacionan (D).

J. Síntesis

La tabla que viene a continuación establece los organismos relacionados al soporte normativo establecido en el mismo orden que la tabla anterior.

Tipo de soporte	Organismo	Nombre del soporte
Ley	MMA, Oficina de Cambio Climático	Ley 20.417. CHILE. Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. 26.1.2010.
	ODEPA,	Ley n° 19.147. CHILE. Crea la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. 21.7.1992 ⁸⁴ .
	CONAF	Ley 20.283. CHILE. Ley sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal. 30.7.2008 ⁸⁵ .
	MINENERGÍA, División de Desarrollo	Ley n° 20.402. CHILE. Crea el Ministerio de Energía, estableciendo modificaciones al D.L. N° 2.224, de 1978 y otros cuerpos legales. 3.12.2009 ⁸⁶ .

⁸⁴ Extracto respuesta N° 144 de la ODEPA, de fecha 17 de mayo de 2013 a solicitud N° AR001W-0000290, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

⁸⁵ Extracto respuesta N° 116/2013 de la CONAF, de fecha 13 de mayo de 2013 a solicitud N° AR001W-0000294, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

⁸⁶ Extractos respuestas de la SUBSECRETARÍA DE ENERGÍA, de fecha 8 de mayo de 2013 a solicitudes N° AU002W-0000524, AU002W-0000527, AU002W-0000525, AU002W-0000523, AU002W-0000526, AU002W-0000520, formuladas vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

	Sustentable, CNE, ACHEE, CER, Subsecretaría de Energía	
	MINDEFENSA, Subs. de Defensa y de Fuerzas Armadas	Ley n° 20.424. CHILE. Estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. 4.2.2010 ⁸⁷ .
	MINVU, Subs. de Vivienda y Urbanismo	Ley n° 19.300. CHILE. Aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. 9.3.1994 ⁸⁸ .
	MTT, Subs. de Transporte, SECTRA	Ley n° 18.059. CHILE. Asigna al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones el carácter de organismo rector nacional de tránsito y señala atribuciones. 7.11.1981 ⁸⁹ .
	MTT, Subs. de Transporte, SECTRA	Ley n° 18.290. CHILE. Ley de tránsito. 7.2.1984 ⁹⁰ .
	MTT, Subs. de Transporte, SECTRA	Ley n° 18.696. CHILE. Modifica artículo 6° de la ley N° 18.502, Autoriza importación de vehículos que señala y establece normas sobre transporte de pasajeros. 31.3.1988 ⁹¹ .
D.F.L.	Dirección de Medio Ambiente y Asuntos Marítimos	D.F.L. n° 161. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Fija el estatuto orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores. 31.3.1978 ⁹² .
	MINSAL, Departamento de Salud Ambiental	D.F.L n° 725. MINISTERIO DE SALUD, Código sanitario. 31.1.1968 ⁹³ .
D.L.	CONAF	D.L. n° 701. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Fija régimen legal de los terrenos forestales o preferentemente aptos para la forestación, y establece normas de fomento sobre la materia. 28.10.1974 ⁹⁴ .

⁸⁷ Extracto respuesta N° 3471 de la SUBSECRETARÍA DE FUERZAS ARMADAS, de fecha 16 de mayo de 2013 a solicitudes N° AD022W-0000202, AD022W-0000203, AD022W-0000204 y AD022W-0000209, formuladas vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

⁸⁸ Extracto respuesta del MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, de fecha 29 de abril de 2013 a solicitudes N° CAS-2059909-D9D2H8 y CAS-2055749-Q8J4N2, formuladas vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

⁸⁹ Extracto respuesta N° 79 del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, de fecha 6 de mayo de 2013 a solicitudes N° AN001W-0001689 y AN001W-0001690, formuladas vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

⁹⁰ Extracto respuesta N° 79 del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, de fecha 6 de mayo de 2013 a solicitudes N° AN001W-0001689 y AN001W-0001690, formuladas vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

⁹¹ Extracto respuesta N° 79 del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, de fecha 6 de mayo de 2013 a solicitudes N° AN001W-0001689 y AN001W-0001690, formuladas vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

⁹² Extracto respuesta del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, de fecha 10 de mayo de 2013 a solicitud N° AC001W-0000245, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

⁹³ Extractos respuestas N° 300221 y 1247427 del DEPARTAMENTO DE SALUD AMBIENTAL, de fecha 8 y 10 de mayo de 2013 a solicitudes formuladas vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

⁹⁴ Extracto respuesta N° 116/2013 de la CONAF, de fecha 13 de mayo de 2013 a solicitud N° AR001W-0000294, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

	MINENERGÍA, División de Desarrollo Sustentable, CNE, ACHEE, CER, Subsecretaría de Energía	D.L. n° 2.224. MINISTERIO DE MINERÍA. Crea Comisión Nacional de Energía. 8.6.1978 ⁹⁵ .
D.S.	INFOR	D.S. n° 1416. MINISTERIO DE JUSTICIA. Concede personalidad jurídica y aprueba los estatutos a la Corporación denominada "Instituto forestal", con domicilio en Santiago. 5.6.1965 ⁹⁶ .
	CIREN	D.S. n° 1118. MINISTERIO DE LA JUSTICIA. Aprobó los estatutos de la CIREN constituida por escritura pública de fecha 6.5.1985 ante el Notario Público de Santiago. 3.5.1986 ⁹⁷ .
	MTT, Subs. de Transporte, SECTRA	D.S. n° 255. MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES. Aprueba política nacional de tránsito. 20.2.1982 ⁹⁸ .
Decreto	CNAG	Decreto n° 466. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Crea Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global. 29.5.1996.
	CNAG	Resolución Exenta (Decreto) n° 197. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. Constituye Comité Asesor Sobre Cambio Climático. 19.3.2013.
	MINAGRI, FIA, ODEPA, UNEA, Consejo Asesor de Cambio Climático y Agricultura, INFOR, CIREN	Decreto n° 87. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Crea Consejo Asesor de Cambio Climático y Agricultura. 20.6.2009 ⁹⁹ .
	UNEA, INDAP	Decreto n° 81. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Crea Comisión Asesora Nacional de Emergencias Agrícolas y

⁹⁵ Extractos respuestas de la SUBSECRETARÍA DE ENERGÍA, de fecha 8 de mayo de 2013 a solicitudes N° AU002W-0000524, AU002W-0000527, AU002W-0000525, AU002W-0000523, AU002W-0000526, AU002W-0000520, formuladas vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

⁹⁶ Extracto respuesta N° 208 del INFOR, de fecha 30 de abril de 2013 a solicitud N° AR001W-0000295, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

⁹⁷ Extracto respuesta N° 194 del CIREN, de fecha 7 de mayo de 2013 a solicitud N° AR001W-0000298, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

⁹⁸ Extracto respuesta N° 79 del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, de fecha 6 de mayo de 2013 a solicitudes N° AN001W-0001689 y AN001W-0001690, formuladas vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

⁹⁹ Extractos respuestas N° 213 de la SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA, de fecha 3 de mayo de 2013 a solicitudes N° AR001W-0000287y AR001W-0000296, formuladas vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación. Extracto respuesta de la FIA, de fecha 29 de abril de 2013 a solicitud N° AR001W-0000291, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación. Extracto respuesta N° 144 de la ODEPA, de fecha 17 de mayo de 2013 a solicitud N° AR001W-0000290, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación. Extracto respuesta N° 218 de la UNEA, de fecha 6 de mayo de 2013 a solicitud N° AR001W-0000293, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación. Extracto respuesta N° 208 del INFOR, de fecha 30 de abril de 2013 a solicitud N° AR001W-0000295, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación. Extracto respuesta N° 194 del CIREN, de fecha 7 de mayo de 2013 a solicitud N° AR001W-0000298, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

		Gestión del Riesgo Agroclimático. 31.1.2009 ¹⁰⁰ .
	MINDEFENSA, Sub.. de Defensa y de Fuerzas Armadas	Decreto n° 248. MINISTERIO DE DEFENSA, SUBSECRETARÍA PARA LAS FUERZAS ARMADAS. Aprueba reglamento orgánico y de funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional. 27.1.2012 ¹⁰¹ .
Instrucciones	ADN-MDL	Acuerdo n° 216. CONAMA. Autoridad Nacional Designada para efectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio en el Marco del Protocolo de Kioto. 27.5.2003 ¹⁰² .
	MINEDUC, División de Educación General	Acuerdo n° 389/2008. CONAMA. Aprueba posposición de decisión sobre Plan de Acción Nacional de Cambio Climático. 23.9.2008 ¹⁰³ .
	MINEDUC	Acuerdo n° 390/2008. CONAMA. Acciones para la elaboración de un Plan de Acción Nacional de Cambio Climático. 2.10.2008 ¹⁰⁴ .
	MINEDUC, División de Educación General	Acta de sesión ordinaria n° 5/2008. CONSEJO DIRECTIVO DE CONAMA. 23.9.2008 ¹⁰⁵ .
	MINEDUC, División de Educación General	Acta de sesión extraordinaria n° 2/2008. CONSEJO DIRECTIVO DE CONAMA. 2.10.2008 ¹⁰⁶ .
	INFOR, CIREN	Carta n° 342. OFICINA DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS. 29.12.2010 ¹⁰⁷ .
	Dirección de Medio Ambiente y Asuntos Marítimos	Orden de Servicio n° 132. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Que crea la Dirección de Medio Ambiente. 21.7.1997 ¹⁰⁸ .

Cuadro 2.2. Tipos de soportes. Elaboración propia.

Una vez que se establece el soporte normativo y la institución encargada de acciones en materia de cambio climático, acerquémonos al tipo de competencia de dicha institución (III).

¹⁰⁰ Extracto respuesta N° 218 de la UNEA, de fecha 6 de mayo de 2013 a solicitud N° AR001W-0000293, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación. Extracto respuesta N° 28413 del INDAP, de fecha 13 de mayo de 2013 a solicitud N° AR001W-0000297, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

¹⁰¹ Extracto respuesta N° 3471 de la SUBSECRETARÍA DE FUERZAS ARMADAS, de fecha 16 de mayo de 2013 a solicitudes N° AD022W-0000202, AD022W-0000203, AD022W-0000204 y AD022W-0000209, formuladas vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

¹⁰² Extracto respuesta del MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, de fecha 2 de abril de 2013 a solicitud formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

¹⁰³ Extractos respuestas del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, de fecha 7 y 22 de mayo de 2013 a solicitudes N° AJ-001W1531398 y AJ-001W1535096 formuladas vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

¹⁰⁴ Extracto respuesta del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, de fecha 22 de mayo de 2013 a solicitud N° AJ-001W1535096 formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

¹⁰⁵ Extractos respuestas del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, de fecha 7 y 22 de mayo de 2013 a solicitudes N° AJ-001W1531398 y AJ-001W1535096 formuladas vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

¹⁰⁶ Extractos respuestas del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, de fecha 7 y 22 de mayo de 2013 a solicitudes N° AJ-001W1531398 y AJ-001W1535096 formuladas vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

¹⁰⁷ Extracto respuesta N° 208 del INFOR, de fecha 30 de abril de 2013 a solicitud N° AR001W-0000295, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación. Extracto respuesta N° 194 del CIREN, de fecha 7 de mayo de 2013 a solicitud N° AR001W-0000298, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

¹⁰⁸ Extracto respuesta del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, de fecha 10 de mayo de 2013 a solicitud N° AC001W-0000245, formulada vía ley de transparencia, en el contexto de esta investigación.

III. Estructura de gestión: eje de acción según institución

Se puede distinguir entre organismos que tienen las tres competencias: mitigación¹⁰⁹, adaptación¹¹⁰ y creación de capacidades, otros que tienen dos de dichas competencias y algunos solamente una.

1.- Los únicos organismos que tienen las **tres competencias** son el Ministerio del Medio Ambiente, la ODEPA y la CNE.

2.- Respecto a los organismos con **dos competencias**, hay que distinguir nuevamente. Relacionado a las competencias de *mitigación* y *adaptación* se identifican el Ministerio de Agricultura, la FIA, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la Subsecretaría de Vivienda.

Las instituciones que tienen la competencia de *mitigación* y *creación de capacidades* son el Ministerio de Energía y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Finalmente acerca de la competencia de *adaptación* y *creación de capacidades*, se encuentran el INIA, el INFOR, el Ministerio de Defensa Nacional, la DMC, la DIRECTEMAR y la DGA.

3.- En relación a organismos que tienen solamente **una competencia**, empezamos con los organismos encargados de una competencia de *mitigación* que son los siguientes: la CONAF, la ACHEE, el CER, el Ministerio de Minería, el Ministerio de Economía, la Subsecretaría de Transporte y la Secretaría de Planificación del Transporte.

Relativo a la competencia de *adaptación* se identifica como organismos: CNR, UNEA, IGM, Subsecretaría de Defensa y Fuerzas Armadas, ARMADA, Subsecretaría de Economía, Subsecretaría de Pesca, Ministerio de Salud, Departamento de Salud Ambiental, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Obras Públicas (más precisamente la SEMAT), GORE Atacama, SUBDERE.

Finalmente, la lista de los organismos con competencia de *creación de capacidades* es la siguiente: el CNACG, la CIREN, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la SHOA, la CORFO, el Ministerio de la Educación, la División de Educación General y CONICYT.

Además, se debe señalar que respecto de algunos organismos no se puede identificar el tipo de competencia. En efecto, por algunos no se encontraron las informaciones, es el caso de: la OCC, el Consejo Asesor de Cambio Climático y Agricultura, la Subsecretaría de Minería y la Dirección de Medio Ambiente y Asuntos Marítimos .

Respecto a otros organismos quedan dudas, ya que las informaciones no explicitan claramente el tipo de competencia. La Autoridad Nacional Designada del Mecanismo de Desarrollo Limpio tiene competencias de mitigación, pero también podría considerarse que tiene competencias de creación de capacidades y de adaptación en relación a los procesos en que

¹⁰⁹ "Mitigación: Intervención antropógena para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero. IPCC." *Ibidem*. Pp. III-79.

¹¹⁰ "Adaptación: Ajuste de sistemas naturales o humanos a un medio ambiente nuevo o cambiante. La adaptación al cambio climático se refiere al ajuste de sistemas naturales o humanos, en respuesta a estímulos climáticos reales o previstos o a sus efectos, que modera los daños o explota oportunidades provechosas" IPCC. Resumen para Responsables de Políticas. Informe del Grupo de trabajo III del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [en línea] <http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/spanish/pdf/wg3sum.pdf> (consultado el 11 de junio de 2013). Pp. III-72.

participa¹¹¹. Colchico podría tener una competencia de mitigación¹¹². Acerca de una competencia de adaptación, hay dudas respecto a los organismos siguientes: el INDAP¹¹³, la División de Desarrollo Sustentable¹¹⁴ y la Subsecretaría de Economía¹¹⁵. Finalmente, la Subsecretaría de Energía podría tener una competencia de creación de capacidades¹¹⁶.

Sin embargo, se debe precisar que los organismos no tuvieron sus competencias cada año como lo precisa la tabla siguiente encontrada en la página 59 del PANCC.

¹¹¹ En efecto, relativo a la competencia de mitigación, la Segunda Comunicación en la página 225, respecto a la parte 3.1 intitulada « Instrumentos económicos orientados a la mitigación », trata en la parte 3.1.1 del Mecanismo de Desarrollo Limpio en Chile. Más precisamente se hace mención de la Autoridad Nacional Designada: “En concordancia con su interés en utilizar el MDL prontamente, Chile estableció su Autoridad Nacional Designada (AND) en 2003, requisito establecido por el Protocolo para desarrollar en el país proyectos de reducción y captura de emisiones mediante el MDL y participar en el mercado de carbono.” De esas informaciones se podría deducir una competencia de mitigación de la ADN.

Además, acerca de la competencia de creación de capacidades, en la Evaluación de medio tiempo, página 2-14, respecto a la competencia en materia de creación de capacidades “C. 6. Fortalecimiento de la institucionalidad nacional para abordar Cambio Climático”, se hace también mención de la ADN: “El MDL ya estaba funcionando, CONAMA actuaba como Autoridad Nacional Designada, había 48 proyectos aprobados por la AND y 25 de ellos ya registrados por la Junta Ejecutiva del MDL.”

Además, en la página 18 del Anexo 5 de dicha Evaluación, está explicada la competencia de creación de capacidades de la CONAMA (C.6.) que consiste en “(4) Evaluar la creación de una instancia nacional especializada en la utilización de mecanismos flexibles o de mercado como el MDL, para que provea de asistencia técnica y legal a proponentes de proyectos, y apoye actividades de promoción correspondientes.” Como evidencia de esta competencia se puede mencionar el hecho que “el Ministerio del Medio Ambiente a través de su Oficina de Cambio Climático tiene asignada la presidencia de la Autoridad Nacional Designada para la evaluación de los proyectos MDL.”

¹¹² En las páginas 2-9, 2-10 y 2-11 de la Evaluación de medio tiempo, respecto a las competencias de mitigaciones M.1 “Crear sistema para actualizar anualmente inventario nacional y regional de emisiones y sumideros de carbono” y M.4 “Elaborar escenarios de mitigación”, se hace referencia a los estudios prospectivos de GEI de la minería del cobre en Chile realizados por la COCHILCO (por ejemplo COCHILCO 2009).

¹¹³ En la página 3-11 de la Evaluación de medio tiempo, relacionado a la competencia de adaptación A.4 “Actualizar el nivel de conocimiento respecto de la vulnerabilidad del sector SAP frente a escenarios climáticos proyectados, identificando y evaluando los impactos climáticos en el sector y las opciones que permitan su adaptación al CC (4.1.2.3 p. 44)”, asimismo se precisa en la nota de pie de página 14 que “Cerca de \$ 10.000 millones [de los recursos invertidos hasta el momento (2008-2010) de un montante de 10.791.146.634 de pesos chilenos] corresponden a programas de riego de INDAP”.

Además, en la página 6 del Anexo 5 de esta misma Evaluación, está indicado como evidencia de la competencia de adaptación A. 4 “(7) Fomentar el uso eficiente del agua en la agricultura” de la ODEPA, la “ejecución de los programas de INDAP”.

¹¹⁴ En la página 6 del Anexo 5 de la Evaluación de medio tiempo, respecto a la competencia de adaptación A.5 “(1) Evaluar vulnerabilidad hidrológica del sector eléctrico y sus efectos en la seguridad energética, mediante el desarrollo de escenarios futuros de generación hidroeléctrica” del CNE, las observaciones sobre recursos indican que “los recursos directos corresponden a presupuesto de la División de Desarrollo Sustentable para el estudio indicado y los indirectos son una estimación de un porcentaje de horas/hombre de un profesional de dicha División dedicado al estudio”. Eso involucra la DDS en esta competencia de adaptación, lo que podría permitir deducir que este organismo también tiene una competencia de adaptación.

¹¹⁵ En la página 3-21 de la Evaluación de medio tiempo, está escrito relacionado a la competencia de adaptación A.7 lo siguiente: “Desde una mirada de sector, entre la Subsecretaría de Economía y la de Pesca no hay un trabajo conjunto de coordinación, ni tampoco con la otra entidad sectorial asociada al Plan que es CORFO, a pesar de estar bajo el alero de un mismo ministerio. La Subsecretaría de Pesca funciona más bien como un sector aparte. De haber habido una instancia de coordinación para el Plan a nivel de cartera, tal vez ello habría impulsado a la Subsecretaría de Pesca a realizar los compromisos en los plazos considerados en el Plan.” Aunque falta una coordinación en el trabajo de la Subsecretaría de Economía y la de Pesca, se puede notar que la primera está mencionada en la competencia de adaptación.

¹¹⁶ En la página 18 del Anexo 5 de la Evaluación de medio tiempo, respecto a la competencia de creación de capacidades C.7 “(1) Diseñar instrumentos de fomento al desarrollo, transferencia y adopción de tecnologías para la mitigación y la adaptación al CC, complementarios a las medidas contenidas en los planes nacionales y sectoriales respectivos”, se hace mención en la evidencia que los presupuestos asignados en 2011 de un montante de 85 millones de US dólares provienen de la Subsecretaría de Energía.

PROGRAMACIÓN DE ACCIONES 2008-2012	2008	2009	2010	2011	2012	INSTITUCIÓN EJECUTORA
ADAPTACIÓN						
Generación de escenarios climáticos a nivel local	●	●	●			DMC
Determinación de impactos y medidas de adaptación frente al cambio climático en:	●	●	●			
Recursos hídricos: Determinar grado de vulnerabilidad por cuencas		●	●			DGA, CONAMA, INIA, CNR, ARMADA
Biodiversidad: Identificar ecosistemas, hábitat y especies más vulnerables		●	●			CONAMA, IGM
Sector silvoagropecuario: Actualizar conocimiento sobre su vulnerabilidad frente a escenarios climáticos	●	●				MINAGRI, CONAMA, INFOR
Energía: Determinar la vulnerabilidad de la generación hidroeléctrica de Chile	●	●	●			CNE
Infraestructura y zonas urbanas y costeras: Evaluar impactos en infraestructura mayor, en zonas costeras y ribereñas, e incorporación en instrumentos de planificación.		●	●	●	●	MOP, MINVU, DIRECTEMAR, SSM
Pesca: Estimar vulnerabilidad de recursos pesqueros.		●	●			ECONOMIA
Salud: Fortalecer los sistemas de salud frente al cambio climático			●	●	●	MINSAL
Formulación de Plan Nacional y de Planes Sectoriales de Adaptación al Cambio Climático			●	●	●	CONAMA / SECTORES
MITIGACIÓN						
Actualización de los inventarios de emisiones	●	●				
Crear sistema para actualizar anualmente el inventario nacional y regional de emisiones y sumideros de GEI	●	●				CONAMA, MINMINERÍA
Evaluación del potencial de mitigación-país de gases de efecto invernadero		●	●			
Determinar el potencial total y sectorial estimado de reducción de emisiones	●	●				CNE,MTT,MINECOM,MINVU,MINAGRI,CONAMA
Elaborar propuesta de indicadores de impacto de la aplicación de diversos planes, políticas y estrategias	●	●				CNE,MTT,MINECOM,MINVU,MINAGRI,CONAMA
Generación de Escenarios de Mitigación en Chile		●	●			
Elaborar escenarios de mitigación de GEI para horizontes de tiempo dado (2015, 2020, etc.)		●	●			CNE, MINAGRI, CONAMA
Formulación de un Programa Nacional y de Planes Sectoriales de Mitigación de GEI	●	●	●			CONAMA/SECTORES
CREACIÓN Y FOMENTO DE CAPACIDADES						
Elaboración de un Programa Nacional de Educación y Sensibilización en cambio climático		●	●			MINEDUC
Creación de un Fondo Nacional para la Investigación en biodiversidad y cambio climático	●	●				CONICYT
Evaluación técnica y económica de red de monitoreo del cambio climático		●	●			DMC, INIA, DIRECTEMAR, SHOA
Elaboración de un registro nacional de glaciares	●	●	●			DGA, CONAMA, MINDEFENSA
Desarrollo de estrategias de negociación para Chile en escenario post-Kyoto		●	●	●	●	CNACG
Fortalecimiento de la institucionalidad nacional para abordar el cambio climático	●	●				CONAMA, MINREL
Diseño de instrumentos de fomento para reducción de emisiones y adaptación		●	●			CORFO,CONAMA,CNE,INIA,CIREN,INFOR,MTT
Preparación de la Segunda Comunicación Nacional (2CN)	●	●	●			CONAMA

Cuadro 2.3. Líneas prioritarias de Acción. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático. Pp. 59.

Listado de Abreviaturas

1CN	Primera Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático
2CN	Segunda Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático
ACHEE	Agencia Chilena de Eficiencia Energética
BCN	Biblioteca del Congreso Nacional
CER	Centro de Energías Renovables
CIREN	Centro de Información de Recursos Naturales
CMNUCC	Convención Marco de Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático
CNACG	Comité Nacional Asesor Sobre Cambio Global
CNE	Comisión Nacional de Energía
CNR	Comisión Nacional de Riego
COLCHICO	Comisión Chilena del Cobre
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente
CONICYT	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
DDS	División de Desarrollo Sustentable
DGA	Dirección General de Aguas
DIPRES	Dirección de Presupuestos
DIRECTEMAR	Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante
DMC	Dirección Meteorológica de Chile
EMT-OCDE	Evaluación Medio Término OCDE
EMT-PANCC	Evaluación de Medio Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
FIA	Fundación para la Innovación Agraria
GORE	Gobierno Regional
IGM	Instituto Geográfico Militar
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
INFOR	Instituto Forestal
INIA	Instituto de Investigaciones Agropecuarias
LOCBGAE	Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
MINDEFENSA	Ministerio de Defensa Nacional
MINECONOMÍA	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de la Educación
MINENERGÍA	Ministerio de Energía
MINMINERÍA	Ministerio de Minería
MINREL	Ministerio de Relaciones Exterior
MINSAL	Ministerio de la Salud
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MTT	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones
OAE	Órgano de la Administración del Estado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
PANCC	Plan de Acción Nacional de Cambio Climático
PPEE	Programa País de Eficiencia Energética
SECTRA	Secretaría de Planificación de Transporte
SEMAT	Secretaría de Medio Ambiente y Territorio
SHOA	Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada
SSM	Subsecretaría de Marina
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
Subs.	Subsecretaría
SUBSECMAR	Subsecretaría de Marina
UNEA	Unidad Nacional de Emergencias Agrícolas y Gestión del Riesgo Agroclimático

Conclusiones Preliminares

1. Desarrollo Reglamentario:

“Hasta la fecha, el cuerpo normativo es más bien modesto. Y, en general, son de carácter infralegal. El régimen del cambio climático en el ámbito interno se encuentra así poco

institucionalizado todavía y a cargo por completo del Ejecutivo. El Congreso Nacional no ha representado hasta el momento un papel activo en el problema.”¹¹⁷

En este sentido: “La tabla 3-5 muestra que las carteras asociadas a las líneas de acción con más avance son *Medio Ambiente, Agricultura, y Energía*, lo que es consistente con la mirada de implementación (autocalificación). En los tres sectores antes (sic.) confluyen algunos factores que hacen posible el impulso de las acciones contenidas en el Plan. Tienen en común contar con un *mandato político*, una *estructura organizacional* y una *agenda de trabajo en la temática*.”¹¹⁸ Esta afirmación, expresada en la evaluación de Medio Término, refleja que los resultados no guardan directa relación con la estructura legal de la institucionalidad. En efecto, fuera de la estructura organizacional, los otros dos no tienen necesariamente un correlato a nivel jurídico y ya hemos visto con el caso de la Oficina de Cambio Climático que ni aún la estructura organizacional está apoyada normativamente.

Es posible que por esta misma razón, el texto recién citado abone sus afirmaciones señalando que dos de estas carteras cuentan además, con una estructura organizacional basada en la ley: “Dos de los sectores mencionados cuentan con una forma organizacional recientemente creada que ha incorporado el CC como un tema relevante. En efecto, la Ley que crea el Ministerio de Medio Ambiente (20.417 de 2010) es el primero y hasta ahora único cuerpo legal en el país que menciona la temática, al crear la Oficina de CC. El reciente Ministerio de Energía incorpora el CC en la División de Desarrollo Sustentable.”¹¹⁹ No obstante esto es inexacto. Lo que ambos cuerpos legales contienen es una instrucción, una delegación reglamentaria que ordena a un reglamento la organización interna de las carteras con divisiones que incorporen el tema del cambio climático. Lo cual como se ha visto, respecto del Ministerio de Medio Ambiente fue cumplido mediante el Decreto N° 3 de 2010, hoy derogado por el Decreto N° 8 de 2012 y respecto del Ministerio de Energía por el artículo 32 de la Resolución 410 de 2011. De estas verificaciones es posible concluir que en realidad, la consagración de la temática asociada al cambio climático ha sido a nivel reglamentario, antes que legal. Lo cual supone cierta debilidad al entregar a la contingencia política de la administración.

2. Insuficiencias terminológicas:

Finalmente, es posible advertir cierta inconsistencia terminológica entre el vocabulario utilizado en el Plan de Acción y aquel normalmente utilizado en el ámbito legal. La mención, por ejemplo, a “plan de acción”, es novedosa y requiere por tanto de una descripción legal que estandarice su significado a fin que los operadores jurídicos puedan hablar bajo los mismos términos e interpretar de la misma manera. En otras palabras es necesario definir claramente cuál es el valor jurídico de un Plan de Acción. Asimismo, palabras como “institución” son utilizadas sin definir claramente a que se refiere, a pesar que dicho término jurídicamente admite varias lecturas posibles. El principal problema que esto suscita es que resta obligatoriedad a los planteamientos definidos por el Plan de Acción, tal como ha sido reconocido en la EMT-PANCC: “Varias instituciones han coincidido en desconocer o invalidar los compromisos incluidos en el Plan como tales, es decir, que la mención de una institución en el Plan no implicaba la obligación de realizar lo que allí se plantea.”

3. Fortalecimiento Institucional:

¹¹⁷ ARÍSTEGUI, Juan Pablo. [Et.Al.] Derecho ambiental y políticas públicas Colección de derecho ambiental de los Cuadernos de análisis jurídico. Santiago. Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, Programa de Derecho y Política Ambiental. 2011. Pp 213

¹¹⁸ PNUD-MMA. Evaluación de Medio Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático. 2011.3-8.

¹¹⁹ Ibidem

Como otra conclusión podemos señalar que especialmente en los últimos cinco años el nivel de desarrollo de la institucionalidad ambiental ha crecido de manera vertiginosa. Si bien los diferentes documentos reseñan que la actividad de Chile ha sido destacada no sólo a nivel interno sino también externo, es importante relacionar este desarrollo respecto a lo que sucede en el plano internacional, donde el optimismo inicial cada vez abre paso a mayores escepticismos. Chile en cambio, parece seguir un rumbo diferente en la medida que el tema del cambio climático va impregnando las diversas esferas del quehacer de la administración.

Sin embargo, es posible observar también que este desarrollo carece del fortalecimiento adecuado que requiere una política de largo plazo como la que es necesaria para enfrentar el cambio climático. Este fortalecimiento no pasa solamente por la restructuración del aparato administrativo –en la medida que expande su influencia- sino especialmente en la forma en que la modernización estatal es procurada. En otras palabras, la próxima etapa de desarrollo debiera considerar un real fortalecimiento de la arquitectura que hasta el momento se ha venido produciendo, preferentemente mediante modificaciones legales que provean de una institucionalidad de largo plazo y multisectorial y que a la vez considere instrumentos de gestión que permitan instalar la problemática del cambio climático dentro de todas las esferas de la administración.

4. Cuestiones de financiamiento

Es importante, asimismo, subrayar en la sensibilidad que supone el financiamiento de las acciones de cambio climático, cuestión que ha sido señalada a propósito de las debilidades de PANCC, pero que también se observa respecto del financiamiento internacional de las acciones llevadas a cabo a nivel interno. Vale decir, la priorización y la mirada de largo plazo que requiere el cambio climático, debe comprender también una preocupación respecto a la asignación y distribución de recursos, no solo a nivel interno, sino también observando cual es la tendencia en el plano internacional.