

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 21, PARÍS 2015

Boletín Nº 13: Agosto 2015

Editorial

A cuatro meses de la COP 21 de París, los países avanzan hacia la definición de sus contribuciones nacionales y compromisos a nivel doméstico en materia de mitigación de gases de efecto invernadero. Estados Unidos ha dado prueba de ello al presentar el «Plan de energía limpia», y 29 países ya han enviado sus contribuciones ante la Secretaría General de la CMNUCC. La definición de Chile aún está pendiente.

Este boletín cuenta con el apoyo del **Prosperity Fund** de la Embajada Británica en Chile como parte del proyecto “Propuesta de marco legal e institucional para abordar el cambio climático en Chile” del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)² y Adapt-Chile.



Embajada Británica
Santiago

Entrevista

Lourdes López

Diputada Federal por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y presidenta de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.



1. ¿Cómo funciona el financiamiento de cambio climático en México?

En México contamos con tres herramientas. La principal es el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, que encabeza la temática a nivel nacional y entrega una estructura para coordinar las acciones transversales a nivel de gabinete. En segundo lugar, tenemos un Fondo creado por la Ley de Cambio Climático, al cual se le asignan recursos desde la Cámara de Diputados para financiar acciones, programas y proyectos de investigación muy específicos. Por último, contamos con una partida dentro del presupuesto nacional destinado a cambio climático (alrededor de 32 mil millones de pesos mexicanos). Ésta es la herramienta más importante, pero creo que debe gestionarse de mejor manera. Tales fondos no son administrados por la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales, sino que distribuidos entre las distintas áreas del gobierno federal y del gabinete, para que destinen recursos a acciones climáticas desde sus respectivos ejes de trabajo. Del total de los recursos, aproximadamente el 40% corresponde a la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales, otro 40% a la secretaría de agricultura, y el otro 20% se encuentra distribuido entre los distintos sectores (comunicaciones y transporte, vivienda, desarrollo social, territorial y urbano), de manera que todos tengan esta integración de transversalidad.

Además, la Ley de Cambio Climático establece la creación de una

Comisión Intersecretarial de Cambio Climático que cuenta con la facultad de direccionar o especificar cómo cada área del gobierno debe orientar este presupuesto para que realmente tenga una incidencia en la reducción de emisiones.

2. La ley de cambio climático de su país, solo prevé objetivos generales de reducción de emisiones. ¿Se espera la inclusión de objetivos sectoriales?

Sí, existe actualmente una propuesta al respecto presentada en la Cámara de Diputados. Para el cumplimiento de objetivos específicos es necesario otorgarle un mandato a cada área de gobierno, con el fin de orientar sus inversiones y acciones en la materia. La intención es integrar competencias en la estructura de gabinete para que a cada área le corresponda una obligación, procurando que el presupuesto transversal vaya destinado a la acción a seguir.

3. ¿Cuál le parece que es el principal aporte de la ley de cambio climático en México? ¿Puede mencionar alguna debilidad?

Creo que uno de los principales aportes (no solo en México sino a nivel internacional), es la existencia de una norma legal que obliga a la reducción de emisiones a los tres niveles de gobierno. El hecho de establecer porcentajes de reducción de emisiones y temporalidades para alcanzar esas metas de manera obligatoria, es un avance muy importante.

A modo de crítica constructiva, podría decir que fue muy ambiciosa al imponer los porcentajes y plazos. Sin embargo, es la única forma de presionar al gobierno para que accione en el cumplimiento. Por esta razón, creo que el establecimiento de parámetros de reducción y temporalidad ambiciosos es uno de los mejores rasgos de la ley, ya que si esta solo se refiere a una

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 21, PARÍS 2015

Boletín Nº 13: Agosto 2015

intención y no a un compromiso específico, corre el riesgo de transformarse en un mero discurso político.

4. ¿De qué manera se logra integrar a los gobiernos locales?

Si bien ellos están obligados a desarrollar planes de cambio climático, integrarlos ha sido una tarea difícil. Por eso, se ha optado por darles incentivos, estableciendo que si cumplen con el plan municipal se le otorgan recursos, o financiamiento desde el gobierno federal.

5. Para casos como Chile, donde los municipios no cuentan con estos programas locales, ¿qué herramientas sugiere que se incorporen en una ley para lograr las acciones?

Creo que es útil establecer la obligatoriedad de atender los temas climáticos en la distribución de competencias. Además, desde la partida presupuestaria se pueden otorgar incentivos para la participación local. En el caso de México, la Comisión de Medioambiente tiene una bolsa de recursos destinados a financiar proyectos ambientales de cambio climático en gobiernos estatales y municipales, lo cual ha impulsado el interés por participar en este tipo de concursos.

6. La Ley de Cambio Climático de México prevé medidas específicas de mitigación a través de la generación de energía por fuentes renovables: ¿Cuáles han sido los resultados? ¿Existen datos al respecto?

El crecimiento ha sido mínimo en cuanto a acciones, pero significativo en relación al marco normativo. México acaba de introducir una reforma energética, que si bien un 80% se concentra en combustibles fósiles, éstos son aquellos que contaminan menos, y el 20% restante apunta a otras fuentes de energía. Por eso, cabe decir que ahora existe una legislación para generación hidroeléctrica, eólica y solar, incluso ya se tiene una específica para la geotérmica. Esto significa que tenemos un marco normativo que da la pauta para impulsar el crecimiento de energías alternativas en el país. Recientemente se aprobó en Cámara de Diputados, una propuesta de ley de transición energética que plantea específicamente objetivos para sustituir la generación de energía proveniente de combustibles fósiles por alternativas más limpias. Esto es importante porque va generando la obligatoriedad de cambiar las dinámicas de los procesos productivos e industriales, del país y de la matriz energética para darle mayor prioridad al potencial que tiene México en distintos tipos de generación. Esto va a permitir tener avances más medibles. En la actualidad, hay proyectos importantes de energía eólica, una propuesta importante por parte del gobierno en hidroeléctricas y de energía solar.

7. ¿De qué manera se incorpora al sector social en el diseño y evaluación de la política ambiental?

La ley permite la participación del sector social en la dinámica de gestión y en la obtención de recursos para proyectos específicos. También prevé la figura de un Consejo en el que participan expertos técnicos y científicos, para dotar de asesorías al gobierno y hacer un acompañamiento a la implementación de la ley. Al respecto, cabe decir que si bien este mecanismo ha funcionado, faltaría hacerlo más dinámico.

8. México presentó su contribución nacional, ¿cómo se articula con la ley?

Fue muy difícil para el gobierno articular los compromisos que se habían asumido mediante la Ley de Cambio Climático, (sancionada durante el gobierno anterior), y los que se tenía planeando en el plan de políticas públicas. Esto requirió de un proceso para adaptar la política pública de manera tal de dar cumplimiento a la Ley. Por otro lado, creo que este es el mensaje principal que lleva México a la COP 21: la necesidad de equilibrar una Ley creada por un gobierno, con una política pública instrumentada por otro mandato.

La organización institucional en las leyes de cambio climático.

*Sol Meckievi, Asistente de Investigación,
línea Dimensión Humana, (CR)².*

El cambio climático abarca asuntos de tan diversa naturaleza y complejidad, que desafía a los Estados a realizar sus mayores esfuerzos para diseñar un marco institucional que les permita enfrentarlo adecuadamente. A primera vista, se vislumbra la necesidad de un enfoque integral, que aborde el problema desde todas las áreas de gobierno. Sin embargo, del análisis del derecho comparado¹ nos encontramos con diferentes modelos de marco institucional.

Dentro de un primer grupo de países, vemos que Brasil², Guatemala³, Ecuador⁴, Japón⁵, México⁶, Micronesia⁷, Filipinas⁸, Senegal⁹, y Nigeria¹⁰ optaron por establecer un sistema de coordinación multisectorial, en manos de un órgano interministerial. Este, se encuentra integrado por autoridades de los distintos sectores del gobierno, quienes se encargan de la coordinación general de la implementación de la ley.

Por otro lado, Indonesia¹¹ y Vietnam¹² eligieron establecer una institucionalidad sectorial. En estos casos, son los Ministros o autoridades máximas de cada institución quienes conducen el plan de Cambio Climático, de acuerdo con sus poderes y funciones.

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 21, PARÍS 2015

Boletín Nº 13: Agosto 2015

Por último, Reino Unido¹³ Nueva Zelanda¹⁴ y Perú¹⁵ cuentan con un modelo de organización centralizado. En Reino Unido, la Ley de Cambio Climático establece como responsable máximo en la implementación de la ley al Secretario de Estado¹⁶. Esta autoridad cuenta con el apoyo de un Comité de Cambio Climático, que cumple un importante rol de asesoramiento técnico, y que se encuentra compuesto por expertos en los campos de cambio climático, ciencias y economía. En Nueva Zelanda, es el Ministro de Hacienda, en conjunto con el Ministerio de Medio Ambiente¹⁷, quien tiene la responsabilidad de gestionar la ley. En Perú, la propuesta de ley de cambio climático sugiere que sea el Ministro de Medio Ambiente quien supervise y articule estos asuntos a nivel nacional.

Resulta importante realizar una última consideración: Si bien el monitoreo, evaluación e implementación de las leyes de cambio climático son una potestad del gobierno, en varios casos las instituciones incluyen en su composición al sector privado, social y/o académico. Esto implica reconocer dos presupuestos: por un lado, el abanico de intereses afectados por las consecuencias del cambio climático y, por otro, la necesidad de cooperación entre los distintos actores para contrarrestar sus efectos.

La participación del sector privado, social y/o académico se presenta de dos maneras: (1) En algunos casos de coordinación multisectorial, a

través de la integración en la institución máxima (como por ejemplo, en el caso de Guatemala¹⁸ y Senegal¹⁹); (2) de manera indistinta en los tres casos de coordinación, como parte de los órganos de asesoramiento técnico (Reino Unido²⁰, Brasil²¹, México²², Filipinas²³, Nigeria²⁴, Vietnam²⁵, Perú²⁶).



Foto: <http://blog.timesunion.com>

El equipo editorial del presente boletín está compuesto por **Pilar Moraga**, Investigadora Principal de la línea Dimensión Humana del (CR)2, y **Sol Meckievi**, asistente de investigación del (CR)2 (www.cr2.cl)

¹ Se analizará la «legislación climática», entendiéndose por tal a aquellas «normas» de carácter general y obligatorio relacionada de manera directa con el cambio climático y sancionadas de acuerdo al mecanismo constitucional de cada país.

² Ley 12.187, art.7.I.

³ Decreto 07/2013, cap. 3, art. 8.

⁴ Decreto 495/2010, promulgado el 8 de octubre de 2010 y publicado en el Registro Oficial el 20 de octubre de 2010

⁵ Act on Promotion of Global Warming Countermeasures. Art 10.

⁶ Ley General de Cambio Climático, art. 45.

⁷ Federated States of Micronesia Climate Change Act, sección 802.2.

⁸ Ley No 9729, sección 2.

⁹ DECRET n° 2011-1689 du 3 octobre 2011. Art 2.

¹⁰ A Bill for an act to establish the National Climate Change Commission and for other matters connected therewith.

¹¹ Presidential Regulation of the Republic of Indonesia No 61, year 2011. Art. 5.1.

¹² Decision No. 2139/QD-TTg of December 05, 2011, approving the national strategy for climate Change, art.3.

¹³ Climate Change Act, 2008. Parte 1.

¹⁴ Ley de Cambio Climático (Climate Change Response Act), parte 2.

¹⁵ Dictamen recaído en los Proyectos de ley 3118/2013-CR, 3339/2013-CR, 3342/2013-CR, 3356/2013-CR, 3487/2013-CR, 3925/2014-CR, 3917/2014-CR, 3948/2014-CR y 3952/2014-CR por el que se propone Ley Marco de Cambio Climático. Art. 6.

¹⁶ Se refiere al de Energía y Cambio Climático.

¹⁷ Ley de Cambio Climático, parte 4, sub-parte 3.

¹⁸ En Guatemala, el Consejo Nacional de Cambio Climático, máxima autoridad en la materia, contempla la participación pública y privada.

¹⁹ En Senegal, el comité incluye a estos tres sectores (Decreto n° 2011-1689 del 3 de octubre de 2011, art 2).

²⁰ En Reino Unido, la Ley de Cambio Climático (2008), existe un Comité de Cambio Climático compuesto por expertos en los campos de cambio climático, ciencia y economía.

²¹ En el caso de Brasil, existe una comisión que tiene la facultad de convocar a instituciones públicas o privadas y las organizaciones de la sociedad civil representativas en el desempeño de sus responsabilidades.

²² En México, existe un Consejo de Cambio Climático como órgano permanente de consulta de la Comisión (Ley General de Cambio Climático, art.51) compuesto por 15 miembros del sector social, privado y académico, además la comisión tiene la facultad de convocar la Comisión convocará a representantes de los sectores público, social y privado a participar en sus trabajos cuando se aborden temas relacionados con el ámbito de su competencia (Ley de Cambio Climático, art. 46)

²³ En Filipinas, existe una oficina de cambio climático que asiste a la comisión y cuya composición incluye al sector académico, social y empresarial (Ley 9729, sección 5).

²⁴ En Nigeria, se propone la existencia de un comité técnico asesor, que incluya representantes de las organizaciones profesionales. A Bill for an act to establish the National Climate Change Commission and for other matters connected therewith, art. 3.2.

²⁵ En Vietnam la ley, prevé el establecimiento de un Comité Nacional de Cambio Climático para que asista al Primer Ministro en la toma de decisiones. Decision No. 2139/QD-TTg of December 05, 2011, approving the national strategy for climate Change, IV.6.b.

²⁶ En Perú, el Proyecto de Ley propone la existencia de una Comisión (art.10) que tenga a su cargo el diseño, actualización, y seguimiento de la Estrategia (art. 11) y que esté compuesta por entidades públicas a nivel nacional, los organismos adscritos a las mismas, el representante de las ONG, de las organizaciones de pueblos indígenas, de las universidades, de los gobiernos regionales y municipalidades, de los gremios empresariales entre otros.