



PROPUESTA DE MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL PARA
ABORDAR EL CAMBIO CLIMÁTICO EN CHILE

La Gobernanza del Cambio Climático

Dra. Pilar Moraga Sariego
Investigadora Principal Dimensión Humana
Gabriel Araya
Asistente de Investigación

Centro de la Ciencia del Clima y la Resiliencia
www.cr2.cl

Julio 2015



Tabla de contenidos

Resumen Ejecutivo	3
Introducción.....	5
I. Etapa inicial: Bases de la política de cambio climático	9
1. Compromisos de Chile en el marco de las negociaciones internacionales.	9
1.1. La suscripción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) (1992-1995)	9
1.2 La firma del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y sus Anexos A y B (2005).....	10
1.3 Presentación de la Primera Comunicación Nacional ante la COP de la CMNUCC (1999).....	12
2.Desarrollos de la política pública y la institucionalidad a nivel nacional.....	15
2.1 La elaboración de los “Lineamientos Estratégicos en materia de Cambio Climático” (1998) y la “Estrategia Nacional de Cambio Climático” (2006).....	15
2.2 De la creación del Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global (CNACG) (1996-2014) y el Comité Interministerial de Cambio Climático (CISCC) (2009)	17
II.Segunda Etapa: Implementación de acciones en el marco de política de cambio climático	21
1.Compromisos de Chile en el Marco de las negociaciones internacionales	21
1.1 El Acuerdo de Copenhague y la adopción del compromiso voluntario (2009)	21
1.2 Presentación de la Segunda Comunicación Nacional ante la COP de la CMNUCC (2011)	22
1.3 Elaboración de Informe Bianual de Actualización (2014).....	22
1.4 El proceso para la elaboración de la Contribución Nacional Tentativa (INDC) (2015)	24
2.Desarrollos de la política pública y la institucionalidad a nivel nacional.....	26
2.1 Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012 y sus evaluaciones (2011 y 2014).....	26
2.2 Elaboración de Planes de Adaptación.....	32
2.3 Reforma a la Institucionalidad Ambiental y sus efectos en la política del cambio climático: el rol del nuevo Ministerio de Medio Ambiente y el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (y el Cambio Climático) (2010).36	
2.4 Conformación e Integración de Chile en la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe AILAC (2012).	42
Conclusiones Preliminares.	47
Listado de Abreviaturas.....	49



Resumen Ejecutivo

En un año crucial para las negociaciones climáticas internacionales, resulta fundamental disponer de la mejor información para que tomadores de decisión, y público en general, puedan conocer el estado de la institucionalidad y la política pública del cambio climático en el País. El informe “La Gobernanza del Cambio Climático en Chile”, enmarcado en el proyecto “Propuesta de marco legal e institucional para abordar el cambio climático”, financiado por la Embajada Británica en Chile y patrocinado por el Ministerio del Medio Ambiente, responde a dicha necesidad, ofreciendo una completa y actualizada descripción en esta materia, a través del análisis del marco jurídico que la regula y de la política pública desarrollada en este ámbito.

El informe cuenta con dos capítulos referidos a las “bases de la política de cambio climático” y a su “implementación”. El primero contiene un análisis de los primeros compromisos internacionales suscritos por Chile y de la institucionalidad creada en este ámbito. Destacan a este respecto la referencia a la Primera Comunicación Nacional presentada a la Secretaría de la Convención. Luego, el estudio aborda la Segunda Comunicación Nacional, el compromiso voluntario de reducción de emisiones surgido tras el Acuerdo de Copenhague del año 2009, la elaboración de los Informes Bienales de Actualización, y la Contribución Nacional Tentativa. Por último se aborda un análisis del Plan Nacional de Cambio Climático 2008-2012 y los diferentes planes de adaptación vigentes y en preparación. Asimismo, se revisan los diferentes diseños institucionales que se han establecido a la fecha, con énfasis en las instituciones gubernamentales involucradas y las respectivas competencias asignadas.

Los aspectos normativos que subyacen en estas materias han sido destacados de manera sistemática a lo largo del informe, aportando una singular mirada a un problema que no es percibido normalmente desde esta perspectiva a nivel nacional (prueba de ello es la escasa literatura al respecto). Se espera que esta innovación brinde una imagen holística del proceso en su conjunto, permitiendo al lector formarse una mirada crítica del devenir de la política de cambio climático a nivel nacional, fundado en un exhaustivo análisis de los soportes legales de dicha política. A su vez, el lector podrá encontrar abundante bibliografía de apoyo, oficial y complementaria, que le permitirán profundizar fácilmente en aquellas materias que resulten de su interés.

La evolución de la institucionalidad del cambio climático que recoge este informe da cuenta, de un largo proceso de aprendizaje del País sobre la necesidad de situar el cambio climático, como una temática de relevancia en la administración del aparato del Estado, principalmente a nivel nacional. En efecto el desarrollo de una política pública regional o local es aun incipiente.



Introducción:

El cambio climático como un desafío a la gobernanza.

El cambio climático es un desafío a la gobernanza¹ desde múltiples puntos de vista ya que exige la adecuación de los marcos normativos e institucionales para entregar respuestas apropiadas desde diversos ámbitos tanto públicos, como privados². Adicionalmente, la respuesta institucional de gobernanza en una sociedad globalizada, no solo está determinada por el fenómeno climático propiamente tal, sino también por los lineamientos establecidos por las estructuras internacionales a las que Chile adhiere, por ejemplo, el régimen internacional de cambio climático³ y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.

Sin embargo, quizás uno de los mayores desafíos que impone el cambio climático tiene que ver con modificar la percepción de la ciudadanía y la administración respecto a la urgencia en la adopción de políticas y acciones para enfrentar el cambio climático. Un ejemplo en este sentido se puede observar en la discusión parlamentaria del proyecto de ley para financiar la reconstrucción de la zona norte, tras el temporal de marzo de 2015, en el cual se advierte la necesidad de establecer una institucionalidad y una ley general de emergencias⁴.

El objetivo del presente documento es describir la gobernanza chilena en materia de cambio climático, especialmente en materia de mitigación⁵ y adaptación⁶, según el marco jurídico y la política pública vigente en Chile. Éste fue elaborado en el marco del proyecto Prosperity Fund sobre Legislación Climática, por la Dra. Pilar Moraga, Investigadora Principal de Dimensión Humana del Centro de la Ciencia del Clima y la Resiliencia y Gabriel Araya, Asistente de Investigación. Se agradece la colaboración y apoyo de Paola Vasconi, Adapt-Chile y Sol Meckievi, asistente de investigación del Centro de la Ciencia del Clima y la Resiliencia, así como a Fernando Farís y Maritza Jadrijevic del Ministerio de Medio Ambiente, por sus aportes y comentarios.

La metodología utilizada 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 Evaluación de Desempeño Ambiental de la OCDE de 2005.
- iii. La Estrategia Nacional de Cambio Climático de 2006.
- iv. El Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012.
- v. La Segunda Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático de 2011.
- vi. La Evaluación de Medio Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático.
- vii. La Evaluación Medio Término OCDE de 2011.
- viii. El Informe del Estado del Medio Ambiente de 2011

¹ Se ha preferido el concepto de gobernanza, definido en términos generales como “el modo que el gobierno hace su trabajo” por ser más amplia, y por tanto más comprensiva que el mero “conjunto de normas jurídicas, que tienen como referencia a la Administración Pública”. CORDERO, Luis. “Lecciones de Derecho Administrativo”. Santiago: (2015) Thomson Reuters 2015.

² MEHLING, Michael. Implementing Climate Governance: Instrument Choice and Interaction. En: Hollo, Erkki J., Kati Kulovesi and Michael Mehling (eds.) 2013: Climate Change and the Law (Ius Gentium. Comparative Perspectives on Law and Justice 21). Berlín: Springer. Pp. 11-30.

³ “El régimen internacional del cambio climático está conformado por dos instrumentos obligatorios: la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (en adelante e indistintamente la Convención) y el “Protocolo de Kioto” (en adelante e indistintamente el “Protocolo”). A ellos se agregan las múltiples decisiones de las Partes, que si bien en principio no son obligatorias, su estatus jurídico es bastante discutido y en la práctica éste deberá calificarse según la decisión de que se trate, y sin perjuicio que muchas veces en la práctica operan de facto como tales”. URRUTIA, Osvaldo. *El régimen jurídico internacional del cambio climático después del “Acuerdo de Copenhague”*, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXIV* (2010) 1. P. 603.

⁴ Primer Informe de la Comisión de Hacienda, Boletín N° 9985-05.

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

⁶ “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 <http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/spanish/pdf/wg3sum.pdf> IPCC *Ibíd.*, P. III-72.



- ix. La Estrategia Nacional de Crecimiento Verde de 2013.
- x. El Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Silvoagropecuario del año 2013.
- xi. El Plan de Adaptación al Cambio Climático en Biodiversidad del año 2014.
- xii. El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de 2014.
- xiii. El Resumen Ejecutivo del Primer Informe Bienal de Actualización de Chile de 2014.

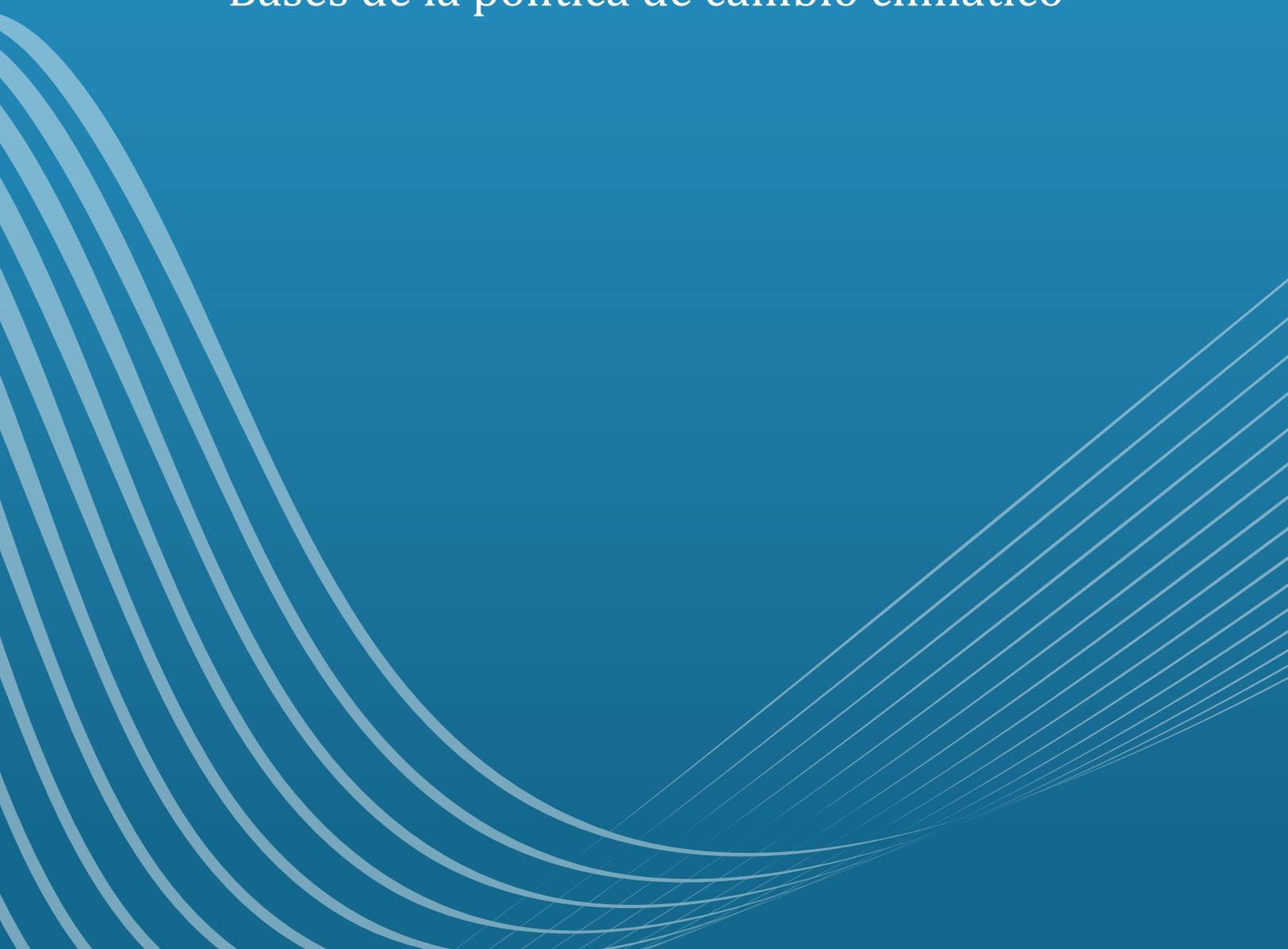
El análisis de los documentos antes individualizados permite, en una primera etapa, identificar las instituciones chilenas relacionadas con el cambio climático. Con esta información, en una segunda etapa, se determinan los soportes normativos⁷ que vinculan la institución y la problemática del cambio climático.

El uso de fuentes institucionales privilegia la fidelidad y corroborabilidad 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.

Finalmente, a modo de complemento se utiliza como fuente secundaria, el mecanismo de acceso a la información pública previsto en la Ley N° 20.285 y la realización de entrevistas personales tanto dentro las actividades del Comité de Expertos, como fuera de ellas.

En este contexto el presente documento distingue dos etapas en la construcción de la política pública de cambio climático en el País, la primera que sienta las bases (I) y la segunda que implementa las acciones (II). Cada una de ellas está fuertemente determinada por los compromisos adoptados por el Estado de Chile en el marco de las negociaciones internacionales realizadas en el contexto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

⁷ 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, las leyes, en sus diversas manifestaciones incluyendo a los decretos con fuerza de ley y los Decretos Ley. Este grupo comprende además los Decretos Supremos. 2) **Normas de alcance particular**: comprende los actos de la administración, entendiendo por tales aquellos señalados el artículo 3° 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.

The background is a solid blue color. In the bottom left corner, there are several thick, light blue wavy lines that curve upwards and to the right. In the bottom right corner, there are many thin, light blue wavy lines that curve upwards and to the left, creating a sense of movement and depth.

Etapa inicial:
Bases de la política de cambio climático



I. Etapa inicial: Bases de la política de cambio climático

La primera etapa en el desarrollo de la política del cambio climático en Chile, que aquí se ha denominado “bases de la política de cambio climático”, comienza con la ratificación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kioto (PK) y se caracteriza por la adopción de las primeras acciones destinadas al cumplimiento de las obligaciones comunes establecidas en la CMNUCC (Primera Comunicación Nacional) y ciertas iniciativas en materia institucional (creación del Comité Nacional Asesor de Cambio Global y Comité Interministerial de Cambio Climático) y definición de ejes políticos en el área (Lineamientos Estratégicos en materia de Cambio Climático) que sentarán las bases de las acciones futuras.

1. Compromisos de Chile en el marco de las negociaciones internacionales.

1.1. La suscripción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) (1992-1995)

El 9 de mayo de 1992 Chile suscribe la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y el 15 de diciembre 1994, el Congreso Nacional la ratifica. El instrumento de ratificación fue depositado ante la Secretaría de la CMNUCC el 22 de diciembre de 1994. El Decreto N° 123 del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), la promulga y ordena su publicación en el Diario Oficial, la cual se realiza el 13 de abril de 1995⁸, con lo cual ésta se incorpora de manera plena a nuestro ordenamiento jurídico⁹.

Producto de la adhesión a este tratado multilateral, Chile se compromete a dar cumplimiento a los objetivos generales de estabilización de emisiones y de adaptación al cambio climático contenidos en el artículo 2° de la CMNUCC; de acuerdo al principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, y respectivas capacidades. Sin embargo, en virtud del mismo principio, nuestro País se somete a las demás obligaciones comunes¹⁰ previstas en este acuerdo, por ejemplo, a enviar a la

⁸ Las fechas que aquí se mencionan corresponden a lo que aparece en el texto del Decreto Supremo según información proporcionada por la Biblioteca del Congreso Nacional. 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>

⁹ “La Constitución, siguiendo la práctica internacional, ha establecido su propio procedimiento interno para la celebración de tratados, entregando al Presidente de la República su negociación, conclusión, firma y ratificación” (art. 32 N°15). “Posteriormente, el Congreso aprueba los tratados siguiendo los trámites de una ley, pero ni este acto ni ningún otro relacionado con la puesta en vigencia del tratado, tiene el carácter de ley. Dicha vigencia se realiza mediante un decreto promulgatorio que se publica en el Diario Oficial” (art.54). Los tratados internacionales, además deben cumplir con el trámite de control de constitucionalidad, realizado por el Tribunal Constitucional, de acuerdo al art. 93 N°1 y 3. Pfeffer, Emilio. Los tratados internacionales sobre derechos humanos y su ubicación en el orden normativo interno. Ius et Praxis v.9 n.1 Talca 2003. <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122003000100021>

¹⁰ “Los compromisos generales de las Partes para mitigar el cambio climático figuran en el artículo 4.1 (para todas las Partes) y los más específicos en el artículo 4.2 (para las Partes del anexo I)”. <http://unfccc.int/resource/docs/publications/handbook_esp.pdf> De acuerdo a lo anterior, corresponde a todos los países: a) Elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar a la Conferencia de las Partes, de conformidad con el artículo 12, inventarios nacionales de las emisiones...; b) Formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático nacionales de las emisiones...; c) Promover y apoyar con su cooperación el desarrollo, la aplicación y la difusión, incluida la transferencia, de tecnologías, prácticas y procesos que controlen, reduzcan o prevengan las emisiones antropógenas de GEI no controlados por el Protocolo de Montreal...; d) Promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los GEI...; e) Cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático...; f) Tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes...; g) Promover y apoyar con su cooperación la investigación científica, tecnológica, técnica, socioeconómica y de otra índole, la observación sistemática y el establecimiento de archivos de datos relativos al sistema climático...; h) Promover y apoyar con su cooperación el intercambio pleno, abierto y oportuno de la información pertinente...; i) Promover y apoyar con su cooperación la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático...; y j) Comunicar a la Conferencia de las Partes la información relativa a la aplicación, de conformidad con el artículo 12 (comunicaciones nacionales). A los países miembros del Anexo I se le agrega los siguientes compromisos: a) adoptará políticas nacionales y tomará las medidas correspondientes de mitigación del cambio climático, limitando sus emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero y protegiendo y mejorando sus sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero...; b) cada una de esas Partes presentará, con arreglo al artículo 12, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la Convención para esa Parte y periódicamente de allí en adelante, información detallada acerca de las políticas y medidas a que hace referencia en el inciso a) así como acerca de las proyecciones resultantes con respecto a las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal...; c) Para calcular las emisiones por las fuentes y la absorción por los sumideros de gases de efecto invernadero a los fines del inciso b), se tomarán en cuenta



Secretaría de la Convención determinadas informaciones a través de las denominadas Comunicaciones Nacionales¹¹. Sin perjuicio de lo anterior, Chile avanza en la definición de un marco institucional, encargado de asumir los nuevos desafíos en esta materia.

1.2 La firma del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y sus Anexos A y B (2005)

a. Antecedentes

El Protocolo de Kioto, es el resultado final de las negociaciones iniciadas en el marco del Mandato de Berlín (COP1), en el cual se establecieron compromisos específicos de reducción de emisiones para los Estados que forman parte del Anexo I de la CMNUCC¹². Éste debe su nombre a la ciudad en la que se realizó la Conferencia de las Partes de la CMNUCC en 1998 (COP n°3), en el contexto de la cual este texto fue presentado para la firma¹³. Chile suscribe este instrumento internacional el 17 de junio de 1998¹⁴, sin embargo, la ratificación tardaría algunos años (2002), mientras que la promulgación en el País ocurriría recién en 2005, todo según lo señalado en los considerandos del D.S. N° 349 de 2005¹⁵.

La diferencia temporal entre la suscripción y la entrada en vigencia del Protocolo se explica por la regla establecida en el artículo 25, N° 1 del mismo instrumento, 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.” Lo anterior ocurrió con la ratificación por parte de la Federación Rusa en 2004, entrando en vigencia el 16 de febrero de 2005¹⁶.

b. Contenido del Protocolo de Kioto e implicancias para Chile.

El Protocolo de Kioto es “un instrumento legalmente vinculante que, en lo medular, establece compromisos más estrictos de reducción y limitación de emisiones de gases efecto invernadero para los países del Anexo I de la Convención, y un

los conocimientos científicos más exactos de que se disponga...; d) La Conferencia de las Partes examinará, en su primer período de sesiones, los incisos a) y b) para determinar si son adecuados...; e) Cada una de esas Partes: i) Coordinará con las demás partes indicadas, según proceda, los correspondientes instrumentos económicos y administrativos elaborados para conseguir el objetivo de la Convención ii) Identificará y revisará periódicamente aquellas políticas y prácticas propias que alienen a realizar actividades que produzcan niveles de emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero. El artículo 4° establece además que los países del anexo II, proporcionarán recursos financieros nuevos y adicionales para cubrir la totalidad de los gastos convenidos que efectúen las Partes que son países en desarrollo para (3°) cumplir sus obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 12, (4°) para la adaptación; (5°) y la transferencia de tecnología y conocimiento

¹¹Por el contrario: “En virtud del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, los países del Anexo I (países desarrollados) tienen obligaciones adicionales: ellos deben adoptar políticas nacionales de mitigación y transmitir regularmente reportes detallados (denominados “comunicaciones nacionales”) sobre las medidas adoptadas en dicho marco, efectuar una “estimación concreta” de los efectos de las medidas sobre las emisiones de GEI (art. 4.2 y art. 12.2), y proporcionar información sobre los “recursos financieros nuevos y adicionales” (art. 4.3 y art. 12.3) que deben poner a disposición a fin de cubrir los costos que la presentación de los inventarios nacionales y de las comunicaciones nacionales generan para los países no Anexo I (países en desarrollo). RICHARD, Vanessa. La trilogía MRV del régimen internacional del clima. Actas de las VI Jornadas de Derecho Ambiental visión ambiente global: Presente y Futuro.2012. P.10.

¹²La 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.” CONAMA. Primera Comunicación Nacional P 58.

¹³ “Aprobación del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” FCCC/CP/1997/7/Add.1. <http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php>

¹⁴<http://unfccc.int/Kioto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php>

¹⁵“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.” 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.

¹⁶ SUNSTEIN, Cass. Montreal vs. Kyoto: A Tale of Two Protocols <<http://www.law.uchicago.edu/files/files/302.pdf>> P.4.



calendario para cumplir dichos compromisos¹⁷. Este instrumento está basado en la CMNUCC, estableciendo objetivos vinculantes de emisión para los países del Anexo I, para limitar o reducir las emisiones de GEI¹⁸. En general los países del Anexo I que han ratificado el Protocolo están obligados a reducir sus emisiones en un 5.2% en relación a sus emisiones de 1990¹⁹. De esta manera, es posible afirmar que existe una evolución en la precisión entre las obligaciones que se derivan del objetivo planteado en la CMNUCC a aquel previsto en el Protocolo de Kioto.

El alcance de estas obligaciones para los Estados está determinado por los siguientes elementos: “(i) el sistema de estimación de emisiones (por fuente y por sumidero)²⁰, (ii) el año de base para calcular el respeto de las obligaciones²¹, (iii) las cantidades asignadas de emisiones por país (definidas en términos de dióxido de carbono)²², (iv) el período de compromiso en el cual se va a medir el respeto²³, y (v) los tipos de medidas que deben tomarse (nacionales e internacionales)²⁴. Las medidas nacionales, tales como el fomento a la eficiencia energética, tienen prioridad respecto a las medidas internacionales²⁵, sin embargo, y dada la importancia que representan para nuestro país nos referiremos a estas últimas en detalle a continuación.

El Protocolo de Kioto contiene tres mecanismos internacionales o de flexibilidad, destinados a cumplir con lo establecido en el artículo 3°: “el primero es el denominado Comercio Internacional de Derechos de Emisión²⁶, que autoriza a los países desarrollados a vender o comprar derechos de emisión, en un mercado entre los países del mismo anexo” (...). La Aplicación Conjunta²⁷, en cambio, permite a los países del Anexo I 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 anexo²⁸.

¹⁷ Primera Comunicación Nacional, p. 58.

¹⁸ El artículo 3° del Protocolo de Kioto, prescribe: “Las Partes incluidas en el anexo I se asegurarán, individual o conjuntamente, de que sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A no excedan de las cantidades atribuidas a ellas, calculadas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones consignados para ellas en el anexo B y de conformidad con lo dispuesto en el presente

artículo, con miras a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012.

¹⁹ SOLTAU, Friedrich. *Fairness in International Climate Change Law and Policy*. Cambridge University Press. 2009. p.59.

²⁰ Artículo 3.4 del Protocolo: “Antes del primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo, cada una de las Partes incluidas en el anexo I presentará al órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, para su examen, datos que permitan establecer el nivel del carbono almacenado correspondiente a 1990 y hacer una estimación de las variaciones de ese nivel en los años siguientes”. Por su parte, el artículo 7° del Protocolo señala: “Cada una de las Partes incluidas en el anexo I incorporará en su inventario anual de las emisiones antropógenas por las fuentes y de la absorción por los sumideros de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, presentado de conformidad con las decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes, la información suplementaria necesaria a los efectos de asegurar el cumplimiento del artículo 3°.

²¹ “El Protocolo fija como año de base 1990, pero los Estados del anexo I que se encuentren en transición hacia una economía de mercado pueden elegir otro año”. Por otra parte, “véase el texto del artículo 3 párrafos (1), (3), (4), (5), y (7) del Protocolo, con excepción del cálculo de emisiones de hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos y de hexafluoruro de azufre, que podrá utilizar 1995 como año de base, según lo dispuesto en el artículo 3(8)”. VIÑUALES, Jorge. El régimen jurídico internacional relativo al cambio climático: perspectivas y prospectivas. (2009) <<http://www.oas.org/dil/esp/9%20-%20vi%C3%B1uales.233-306.pdf>> Nota al Pie. P.271.

²² El anexo A del Protocolo menciona 6 gases de efecto invernadero, entre los cuales el dióxido de carbono. El Anexo B del mismo instrumento fija el nivel de emisiones de la que dispone cada país del Anexo I de la Convención, expresados en porcentajes.

²³ “El nivel de emisiones al que se compromete cada país del anexo I de la Convención, de conformidad con el anexo B del Protocolo, es en realidad el promedio de las emisiones durante un primer período de compromiso de 5 años (del 2008 al 2012) fijado en el artículo 3(7) del Protocolo”. VIÑUALES, Jorge. El régimen jurídico internacional relativo al cambio climático: perspectivas y prospectivas. (2009) <<http://www.oas.org/dil/esp/9%20-%20vi%C3%B1uales.233-306.pdf>> P.272.

²⁴ VIÑUALES, Jorge. El régimen jurídico internacional relativo al cambio climático: perspectivas y prospectivas. (2009) Ver: <<http://www.oas.org/dil/esp/9%20-%20vi%C3%B1uales.233-306.pdf>>

²⁵ Según se desprende de los artículos 6(1) (d), 12(3) (b), y 17. VIÑUALES, Jorge. El régimen jurídico internacional relativo al cambio climático: perspectivas y prospectivas. (2009) <<http://www.oas.org/dil/esp/9%20-%20vi%C3%B1uales.233-306.pdf>> P.273.

²⁶ Artículo 17 del Protocolo: Las Partes incluidas en el anexo B podrán participar en operaciones de comercio de los derechos de emisión a los efectos de cumplir sus compromisos dimanantes del artículo 3.

²⁷ El mecanismo de Aplicación Conjunta está definido en el artículo 6° del Protocolo de la siguiente manera: “A los efectos de cumplir los compromisos contraídos en virtud del artículo 3, toda Parte incluida en el anexo I podrá transferir a cualquiera otra de esas Partes, o adquirir de ella, las unidades de reducción de emisiones resultantes de proyectos encaminados a reducir las emisiones antropógenas por las fuentes o incrementar la absorción antropógena por los sumideros de los gases de efecto invernadero en cualquier sector de la economía”.

²⁸ 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. P.210.*



En tercer lugar está contemplado el Mecanismo de Desarrollo Limpio²⁹ 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”³⁰.

Chile en su condición de país no Anexo I solo podía participar del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)³¹, el que “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”³².

Cabe mencionar en este sentido, el rol destacado de nuestro País en la promoción y ejecución de este mecanismo, a nivel latinoamericano y mundial³³: En efecto, Chile promovió la creación de una fase interina de ejecución del MDL, ya que como se mencionara anteriormente, el PK contenía una regla que condicionaba su entrada en vigor, a la suscripción de una determinada cantidad de países representativos de un porcentaje relevante de GEI, lo que permitió aplicar el MDL a partir de los acuerdos de Marruecos del año 2001³⁴. A su vez, en lo que respecta a la ejecución del MDL, Chile instituyó tempranamente la denominada “Autoridad Nacional Designada” (AND), condición exigida por el Protocolo de Kioto para certificar que los proyectos de MDL cumplieran con los diferentes requisitos establecidos por el PK, por ejemplo, adicionalidad y voluntariedad de los proyectos³⁵. Lo anterior se materializa a través del Acuerdo N°216 de 2003 del Consejo Directivo de CONAMA, por el cual este servicio se constituye como AND y se crea además un Comité encargado de: 1) “analizar la pertinencia e integridad de los antecedentes que se piden para postular al MDL” y 2) “proponer y participar en actividades de difusión y promoción del MDL”³⁶.

La integración de este Comité³⁷ guarda estrecha relación con las áreas en que opera el MDL. En este sentido, la 2° Comunicación Nacional informa que la tipología de proyectos estuvo marcada por la presencia de generación hidroeléctrica, seguida por la captura de metano en rellenos sanitarios y actividades agroindustriales. A julio de 2014 se contabilizaba un total de 141 proyectos aprobados por la AND³⁸, de los cuales 101 estaban registrados³⁹ ante la Junta Directiva del MDL⁴⁰. Tras la reforma de la institucionalidad ambiental del año 2010, la AND pasó a ser presidida por el Ministerio del Medio Ambiente y coordinada por la Oficina de Cambio Climático de la misma Secretaría de Estado⁴¹, en su calidad de sucesor de las competencias de la CONAMA. La segunda Comunicación Nacional además informa de la incorporación del Comité Innova Chile de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) y el Programa de Fomento a las Exportaciones Chilenas del Ministerio de Relaciones Exteriores (PROCHILE), como agencias promotoras de proyectos de MDL a nivel nacional e internacional, respectivamente.

²⁹ Definido en el artículo 12 del Protocolo de Kioto: “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”.

³⁰ 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. P.212.

³¹ El objetivo del MDL está contemplado en el artículo 12° 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.”

³² 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. P. 97.

³³ CONAMA. Segunda Comunicación Nacional, P. 225.

³⁴ El 1° párrafo de la 17° Decisión de la COP7 del año 2001 prescribe: “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”

³⁵ Tallar, Fernando. Marco Jurídico para proyectos de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto, En CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL: Actas de las Terceras Jornadas de Derecho Ambiental. P. 163.

³⁶ CONAMA. Acuerdo N° 216 de 27 mayo de 2003.

³⁷ El Comité se integra por un representante de las siguientes instituciones: CONAMA (Director Ejecutivo, quien además preside), Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Agricultura, Comisión Nacional de Energía y Consejo de Producción Limpia.

³⁸ Actualmente existen 145 proyectos de MDL que han sido aprobados por la Autoridad Nacional Designada. Carta respuesta N°153015 de 24 de julio de 2015, del Subsecretario del Ministerio del Medio Ambiente, a solicitud N° 25.822 realizada bajo el Sistema de Transparencia y Acceso a la Información.

³⁹ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Informe Bienal de Actualización P. 22.

⁴⁰ Según informa el sitio del Mecanismo de Desarrollo Limpio, a la fecha existen 102 proyectos registrados, cuatro rechazados y uno retirado. <<http://cdm.unfccc.int/Projects/projsearch.html>>

⁴¹ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Informe Bienal de Actualización P. 55.



1.3 Presentación de la Primera Comunicación Nacional ante la COP de la CMNUCC (1999)

a. Antecedentes

El artículo 12 de la CMNUCC contiene la obligación común a todos los países firmantes, de transmitir a la Conferencia de las Partes (COP) determinadas informaciones, estableciendo un sistema diferenciado en materia de requisitos y plazos, según se trate de países desarrollados o en desarrollo. Dentro de este artículo, el párrafo quinto alberga 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”⁴².

Esta obligación fue detallada en las Decisiones 4⁴³, 8⁴⁴ y 10⁴⁵ de la primera y segunda Conferencia de las Partes de la CMNUCC, en las cuales se plasman criterios respecto a los contenidos de las comunicaciones nacionales y la metodología que debía emplearse en su formulación. Al respecto se promueve “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) 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 las Partes a la luz de las últimas evaluaciones científicas acerca del cambio climático, así como de evaluar la aplicación de la Convención”⁴⁶.

En lo relativo a los contenidos que deben reunir las Comunicaciones Nacionales se señala que éstas deben contemplar los siguientes ítems⁴⁷:

- Alcance
- Circunstancias nacionales

⁴² NACIONES UNIDAS. Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 1992. Art. 12

⁴³ La 4ª Decisión de la COP 1 titulada “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;” FCCC/CP/1995/7/Add.1

⁴⁴ 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;” FCCC/CP/1995/7/Add.1

⁴⁵ 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.” FCCC/CP/1996/15/Add.1

⁴⁶ ANEXO Directrices para la preparación de las comunicaciones iniciales de las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención. P.43. FCCC/CP/1996/15/Add.1

⁴⁷ ANEXO Directrices para la preparación de las comunicaciones iniciales de las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención. Pp.43-52 FCCC/CP/1996/15/Add.1



- Disposiciones institucionales para la preparación del inventario
- 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.

De la lectura de los objetivos y contenidos antes descritos, se deduce que el principal objetivo detrás de la elaboración de las comunicaciones nacionales, es el de generar información respecto, principalmente, de los inventarios nacionales, necesidades específicas y medidas adoptadas en materia de mitigación y adaptación de los países.

b. Contenido de la Primera Comunicación Nacional

De acuerdo a lo establecido en la CMNUCC y las directrices elaboradas en el marco de las negociaciones internacionales, analizadas anteriormente, Chile presenta su Primera Comunicación Nacional a la Conferencia de las Partes de la CMNUCC en 1999. Ésta fue elaborada por la CONAMA, asesorada por CNACG y financiada con recursos internacionales.

En presentación realizada por Chile ante la Conferencia de las Partes se destaca que el objetivo de enviar la Primera Comunicación Nacional no es solo cumplir con las obligaciones que se desprenden de la CMNUCC para los países firmantes, sino también informar sobre las necesidades que tenemos como país en desarrollo⁴⁸.

En cuanto a su contenido, la 1° Comunicación Nacional se divide en siete capítulos: 1) “Resumen ejecutivo”, con el resumen del documento; 2) “La ciencia del cambio climático”, en la cual se recogen los principales aspectos relativos al estado de conocimiento del fenómeno climático y los desafíos a esa fecha; 3) “Marco regulatorio en materia de cambio climático”, en el cual principalmente se describen los compromisos y obligaciones que se derivan de la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, pero también la política ambiental de Chile y su vinculación con el cambio climático; 4) “Circunstancias Nacionales”, el cual contiene informaciones generales sobre Chile y algunas acciones ejecutadas en forma previa o paralela a la implementación de la Convención; 5) “Implementación de los Compromisos de la CMNUCC” el cual se subdivide en tres partes i) el marco institucional, caracterizado por el CNACG como organismo y los Lineamientos Estratégicos como documento de política, ii) la representación internacional de Chile en la negociación internacional, y iii) un catastro de los proyectos de cooperación internacional, ejecutados y en ejecución; 6) los “Resultados del inventario de gases de efecto invernadero, del análisis de las opciones de mitigación y de la evaluación de vulnerabilidad y adaptación”, y finalmente, 7) las Conclusiones del documento.

En este contexto, es posible indicar que ésta da cuenta de la incipiente estructura institucional del cambio climático en el País en ese momento, especialmente al declarar que los compromisos asumidos en la CMNUCC forman parte de la Política Ambiental del Gobierno de Chile⁴⁹ y que bajo dicho escenario se ha comenzado “a desarrollar la temática del cambio

⁴⁸ “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”. FCCC/SBI/1999/MISC.1

⁴⁹ La Primera Comunicación Nacional señala: “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 CMCC es una meta central” P.59- Por otra parte, aunque la 1° Comunicación Nacional no señala a que política ambiental se refiere, es posible vincular lo allí expresado con el instrumento aprobado por el Consejo Directivo de CONAMA “Una política ambiental para el desarrollo sustentable” del año 1998, el cual en el numeral décimo del apartado correspondiente a los “Grandes temas ambientales que el país debe abordar” titulado. “Compromiso con los problemas ambientales globales y sus efectos en Chile” señala: “La emergencia de la problemática ambiental internacional ha traído consigo un interés global por dar solución, más allá del estricto marco nacional, a los impactos en el medio ambiente. Es el caso del agujero en la capa de ozono, de los cambios de clima producidos por las emisiones de gases de efecto invernadero, de los avances de las zonas desérticas, del transporte y comercio internacional de sustancias químicas y residuos peligrosos, y de la pérdida de ecosistemas, especies y recursos genéticos, entre otros fenómenos globales. Chile ha asumido compromisos internacionales en esta temática, pero es necesario profundizar en el conocimiento de los efectos de los problemas ambientales mundiales en el país y en la puesta en práctica de los acuerdos suscritos, considerando las reales posibilidades e intereses nacionales” CONAMA. P.44. <http://www.sinia.cl/1292/articles-26000_pdf_politica.pdf>



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”⁵⁰.

2. Desarrollos de la política pública y la institucionalidad a nivel nacional

2.1 La elaboración de los “Lineamientos Estratégicos en materia de Cambio Climático” (1998) y la “Estrategia Nacional de Cambio Climático” (2006)

a. Los Lineamientos Estratégicos en materia de Cambio Climático

Una de las acciones realizadas por el CNACG fue la elaboración de los Lineamientos Estratégicos en Materia de Cambio Climático para Chile, los cuales sirvieron de base para preparar un Plan de Trabajo sobre Cambio Climático, orientando la acción nacional durante el período previo a la Estrategia Nacional de Cambio Climático⁵¹.

Los Lineamientos Estratégicos fueron aprobados por el acuerdo N°90 de 1998 del Consejo Directivo de CONAMA, documento que señala que éstos tenían como misión orientar la “posición-país” en la IV Reunión de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC”. En esta óptica, cinco de los siete lineamientos hacían referencia a la posición de Chile en el marco de las negociaciones internacionales de la CMNUCC, en su calidad de país en desarrollo⁵². A su vez, el sexto lineamiento, relativo a la elaboración de un Plan de Acción Nacional en Cambio Climático, señala que el contenido del Plan deberá 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 iii) la institucionalidad, criterios y modalidades de operación para la implementación y utilización nacional del mecanismo de desarrollo limpio”. El último párrafo del sexto acápite contempla además, 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 anterior confirma por una parte que, en esta etapa, el desarrollo de la política pública de cambio climático está directamente relacionado con la necesidad de dar respuesta a las exigencias derivadas de la CMNUCC.

b. Estrategia Nacional de Cambio Climático (2006)

En enero del año 2006, el CNACG elabora la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), con el propósito que dicho instrumento, tras ser aprobado por el Consejo Directivo de la CONAMA⁵³, orientara las acciones del Estado y del sector privado en materias de cambio climático⁵⁴. De este modo, se sustituyen tácitamente los “Lineamientos Estratégicos de 1998”.

Este breve documento, de tan solo ocho páginas, se divide en tres secciones: la primera comprende un diagnóstico y justificación “en la que se presenta una reseña de la problemática ambiental asociada al cambio climático, incluidas las

⁵⁰ CONAMA. Primera Comunicación Nacional. P. 59.

⁵¹ 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.

⁵² 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

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.

⁵³ Sin embargo no hay constancia que el mismo fuese aprobado por el Consejo Directivo de CONAMA.

⁵⁴ CNACG. Estrategia Nacional de Cambio Climático, P.6.



posibles consecuencias para Chile así como las oportunidades que ofrece la implementación de la CMNUCC y el PK⁵⁵. La segunda sección contiene los ejes a través de los cuales se abordarían los desafíos señalados en la primera sección: 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”.

La última sección de la Estrategia plantea dieciséis objetivos específicos: tres para mitigación y adaptación, respectivamente, y diez para creación y fomento de capacidades, señalándose que para cada objetivo se definirán líneas de acción en el futuro Plan de Acción.

FIGURA N°1: BASES DE LA POLÍTICA DE CAMBIO CLIMÁTICO



Fuente: Elaboración propia

⁵⁵ CNACG. Estrategia Nacional de Cambio Climático, P.2.



2.2 De la creación del Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global (CNACG) (1996-2014) y el Comité Interministerial de Cambio Climático (CISCC) (2009)

Mediante Decreto N° 466 de 1996 del Ministerio de Relaciones Exteriores, se crea el Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global (CNACG). Las consideraciones que motivaron el establecimiento de este organismo, dicen relación con la necesidad de aumentar los niveles de información (fomentar la investigación), implementar los compromisos nacionales y coordinar la política exterior⁵⁶. Entre las funciones que se le encomiendan al Comité se encuentran: “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”⁵⁷.

La Primera Comunicación Nacional informa que la estructura de funcionamiento del CNACG se formalizó en 1998, oportunidad en que se establecieron grupos de trabajo y se definió una agenda de tareas para el corto y mediano plazo⁵⁸. Al respecto cabe destacar el predominio de la componente técnica en su composición, pues solo dos de sus diez miembros eran representantes de los órganos asesorados –CONAMA y MINREL, mientras que los demás eran representantes de diversos organismos técnicos⁵⁹. Cabe notar, que estos organismos técnicos, tenían vínculos bastante específicos con cambio climático. Tal es el caso de los organismos bajo dependencia del Ministerio de Defensa: SHOA, DIRECTEMAR, y la Dirección de Meteorología; o bien Conicyt y la Academia Chilena de Ciencias, vinculadas al Ministerio de Educación⁶⁰.

La Primera Comunicación Nacional, agrega en este sentido que también se incorporaron otras instituciones, incluyendo sectores productivos, empresariales y de la administración del Estado vinculados al desarrollo económico⁶¹, conforme lo establecido en el artículo 3° del DS N°466, el cual abre la posibilidad de considerar “la participación de representantes de instituciones u organismos privados que se interesen en colaborar con el Comité”. Este hecho ha sido destacado en el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (PANCC)⁶² y en las dos Comunicaciones Nacionales⁶³, como una manifestación de la voluntad del Estado de Chile de integrar a la sociedad civil dentro del nivel político más alto, sin embargo, no existe registro de una participación efectiva de estos actores en este comité.

El CNACG funcionó hasta mediados de julio del año 2009, fecha a partir de la cual fue reemplazado por el Comité Interministerial de Cambio Climático (CISCC), pese a que su disolución formal no tendrá lugar sino hasta el año 2014, tal como se describe más adelante. Tanto el CISCC, como el comité técnico que le asistía, fueron establecidos por “instrucción

⁵⁶ “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.”

⁵⁷ Artículo 4°, Decreto Supremo N° 466. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Crea Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global, de 1996. 29 de mayo de 1996.

⁵⁸ CONAMA Primera Comunicación Nacional. P. 75.

⁵⁹ Según el artículo 2° 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; un representante de la Dirección de Meteorología de Chile; un representante de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica; y un representante de la Academia Chilena de Ciencias.

⁶⁰ Comparando la conformación del CNACG con el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad podemos observar que este último no convoca, de acuerdo al artículo 71 de la Ley 19.300, a ninguno de estos ministerios.

⁶¹ Concretamente las instituciones invitadas fueron: el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones; la Empresa Nacional del Petróleo; la Confederación de la Producción y el Comercio; Fundación Chile; Comisión Chilena del Cobre; Corporación del Cobre de Chile; Red de Acción Climática para América Latina y la Pontificia Universidad Católica de Chile. 1CN pp. 75.

⁶² CONAMA. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012. Diciembre 2008. P. 27.

⁶³ CONAMA. Primera Comunicación Nacional Bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 1999. Pp. 17 y MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Segunda Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2011. Pp. 16.



presidencial, de carácter verbal”, sin que mediase un acto formal para su establecimiento⁶⁴. La Evaluación de Medio Término de la OCDE del año 2011, se refiere a esta última entidad técnica señalando que “las atribuciones de este organismo están siendo sujetas a revisión en el contexto del Plan de Acción Nacional y la nueva institucionalidad ambiental”⁶⁵.

De acuerdo a la Evaluación de Medio Término del PANCC, la creación del CISCC, conformado por los Ministros de Medio Ambiente, Energía, Hacienda, Relaciones Exteriores, Agricultura y Secretaría General de la Presidencia⁶⁶, respondía a la necesidad de preparar la posición de Chile ante la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC de Copenhague (2009) y la Segunda Comunicación Nacional⁶⁷. Sin embargo, no hay registro que esta entidad haya vuelto a sesionar con posterioridad a dicha COP⁶⁸.

En cuanto al CNACG, el Decreto Supremo N°145, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 03 de mayo de 2014, lo deroga en razón de la inoperatividad constatada desde 2009 y las nuevas competencias conferidas al Ministerio de Medio Ambiente en la materia, introducidas por la Ley 20.417⁶⁹.

⁶⁴ “El Comité Interministerial de Cambio Climático y su Comité Técnico fue establecido a través de Mandato presidencial de carácter verbal, en 2009”. Carta respuesta N° 132050 de 04 de junio de 2013, del Subsecretario del Ministerio del Medio Ambiente, Rodrigo Benítez a solicitud N° 8.923 realizada bajo el Sistema de Transparencia y Acceso a la Información.

⁶⁵ OCDE Evaluación de Medio Término 2011. Pp. 135, nota al pie.

⁶⁶ 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 (2010) <http://greenlabuc.cl/wp-content/uploads/2012/04/Diagnostico-Cambio-Climatico_UC_InformeFinal.pdf > P. 45.

⁶⁷ “En la preparación de la posición país para la COP 15 en Copenhague de diciembre de 2009, este Consejo evolucionó a un comité interministerial que abordó la tarea de preparar las COP posteriores y la 2CN” Evaluación de Medio Término, p. 6-2

⁶⁸ “Finalmente se adjuntan en formato digital (PDF) actas de reunión del Comité Interministerial de Cambio Climático y su Comité Técnico, de 31 de mayo y 13 de agosto de 2010, sobre la posición chilena en las actuales negociaciones de cambio climático. Cabe mencionar que el Ministerio del Medio Ambiente no dispone de otras actas y tampoco de documentos que hayan sido firmados por miembros del Comité antes mencionado”. Carta respuesta N° 132050 de 04 de junio de 2013, del Subsecretario del Ministerio del Medio Ambiente, Rodrigo Benítez a solicitud N° 8.923 realizada bajo el Sistema de Transparencia y Acceso a la Información.

⁶⁹ “Considerando 1. El principio de colaboración entre los distintos organismos que conforman la Administración del Estado.

2. Que es necesario adecuar y reformular el rol, la integración y las funciones que cumple el Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global, de manera que sea regulado mediante un nuevo acto administrativo del Ministerio de Medio Ambiente que por una ley posterior le otorgó la competencia para asumir dicha tarea.

3. Que el Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global (CNACG), creado por decreto supremo N° 466, de 1996, del Ministerio de Relaciones Exteriores, no ha sesionado en los últimos cuatro años y en su lugar lo ha hecho 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.” DS N°145 Ministerio de Relaciones Exteriores: Deroga Decreto N° 466, de 1996, que creó Comité Nacional Sobre Cambio Global.

The image features a solid blue background. In the bottom-left corner, there are several overlapping, curved, light-blue lines that sweep upwards and to the right, creating a sense of movement and depth. The text is centered in the upper half of the page.

Segunda Etapa:
Implementación de acciones en el marco
de política de cambio climático



II. Segunda Etapa: Implementación de acciones en el marco de política de cambio climático

La segunda etapa de la política del cambio climático en Chile, que aquí se ha denominado etapa de implementación de acciones en el marco de política de cambio climático, comienza con la elaboración del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012 (PANCC), y se caracteriza por tratarse de un proceso paulatino de fortalecimiento de la institucionalidad y la política pública de cambio climático, orientada a generar un marco para el cumplimiento de los compromisos establecidos por el régimen internacional del cambio climático.

1. Compromisos de Chile en el Marco de las negociaciones internacionales

1.1 El Acuerdo de Copenhague y la adopción del compromiso voluntario (2009)

Un hito en la construcción de la gobernanza del cambio climático en nuestro país fue consecuencia de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC N°15, COP 15, en el marco de la cual se suscribió el Acuerdo de Copenhague⁷⁰. En este documento las Partes convienen “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 acuerdan “tomar medidas para cumplir este objetivo de conformidad con la ciencia y sobre la base de la equidad”⁷¹.

En dicho contexto las partes asumen diferentes compromisos, cuya intensidad depende de la distinción que realiza la CMNUCC entre países Anexo I y no-Anexo I. El compromiso 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...”⁷².

En cumplimiento de lo anterior Chile presenta su compromiso voluntario⁷³, ante la Secretaría de la Convención⁷⁴, que consiste en lograr una desviación de 20% por debajo de su trayectoria creciente de emisiones “business-as-usual” en el 2020, proyectadas desde el año 2007, a través de acciones nacionalmente apropiadas de mitigación (NAMAs, por sus siglas en inglés). En este sentido se explicita que tales acciones se realizarán en el ámbito de la eficiencia energética, energías renovables y medidas de uso de suelo, cambio de uso de suelo y forestales. La declaración advierte en todo caso que “Para lograr este objetivo, Chile requerirá de un nivel relevante de apoyo internacional”⁷⁵.

La mención al apoyo internacional tiene que ver con que el Acuerdo de Copenhague permite que los países no Anexo I puedan 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”⁷⁶.

⁷⁰En 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”

<http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/chilecphaccord.pdf>

⁷¹ FCCC/CP/2009/11/Add.1

⁷² FCCC/CP/2009/11/Add.1

⁷³La 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>

⁷⁴FCCC/AWGLCA/2011/INF.1

⁷⁵ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Informe Bienal de Actualización, P.188.

⁷⁶FCCC/CP/2009/11/Add.1



Este compromiso, conocido como el compromiso 20/20, es de suma importancia en dos dimensiones: por una parte constituye el primer compromiso concreto de reducción de emisiones que asume Chile y por la otra demuestra una verdadera continuidad de la política internacional de Chile en materia de cambio climático, pues fue ratificado al año siguiente en Cancún (COP 16) por la coalición política que entró a gobernar a partir de marzo de 2010.

1.2 Presentación de la Segunda Comunicación Nacional ante la COP de la CMNUCC (2011)

Retomando la revisión temporal que hasta aquí se ha seguido corresponde abocarse a la Segunda Comunicación Nacional, aprobada por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, según acuerdo N°6 de 2011. Ésta 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 emisiones 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”⁷⁷.

La institucionalidad del cambio climático a dicha fecha está descrita en el Párrafo 4 del primer Capítulo de este documento. En dicho apartado, se destaca el impacto de la reestructuración del Estado en materia medioambiental a través de la ley 20.417, señalando: “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”⁷⁸.

Un aspecto que cabe destacar de este documento está contenido en el punto 8° del capítulo 5°, en el que se contiene el seguimiento de las conclusiones realizadas en la Primera Comunicación Nacional. Con esto se da por primera vez una continuidad a la política pública del cambio climático, pues se hace el vínculo explícito entre ambos reportes. De acuerdo a este análisis, fruto del esfuerzo coordinado por la Oficina de Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente, de las ocho áreas que contempla el listado⁷⁹, hubo cuatro en que el cumplimiento de las actividades fue calificado como “parcial”, al momento de elaborarse la Comunicación.

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

1.3 Elaboración de Informe Bienal de Actualización (2014)

En octubre de 2014 el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad aprobó, mediante Acuerdo N°17 de 2014, el Primer Informe Bienal de Actualización de Chile ante la CMNUCC (IBA). La elaboración de dicho reporte responde al compromiso asumido en la 2° Decisión de la 17° Conferencia de las Partes realizada en Durban, en 2011. En dicha oportunidad las Partes deciden que los Países no Anexo I deberán presentar, de conformidad con sus respectivas capacidades y el apoyo prestado, su primer Informe Bienal de Actualización a más tardar en diciembre de 2014. El contenido mínimo, señala la decisión, debe abordar el inventario de GEI de un año dentro del período correspondiente a los 4 últimos años⁸⁰.

Las Partes en la elaboración de dichos documentos se deben guiar por las Directrices⁸¹ para la presentación de Informes Bienales⁸². El objetivo de las Directrices es alentar a los Países no Anexo I a cumplir con los requisitos en materia de presentación de información (en cuanto a inventarios de GEI⁸³ y comunicaciones nacionales), de manera que la información

⁷⁷ *Ibidem* pp. 13.

⁷⁸ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. Segunda Comunicación Nacional. P.16.

⁷⁹ Las áreas del seguimiento fueron: 1) Plan de Acción Nacional; 2) Utilización del MDL; 3) Capacitación técnica e institucional para identificar proyectos y realizar estudios específicos; 4) Inventarios de emisiones de GEI; 5) Opciones de Mitigación y escenarios futuros 6) Estudios de Vulnerabilidad y Adaptación; 7) Investigación científica en cambio climático 8) Estrategia Nacional para el Fondo Mundial del Medio Ambiente.

⁸⁰ Decisión N° 2 de la 17° Conferencia de las Partes de Durban. FCCC/CP/2011/9/Add.1. P.11

⁸¹ ANEXO III. Directrices de la Convención Marco para la presentación de los informes bienales de actualización de las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención FCCC/CP/2011/9/Add.1. Pp.43

⁸² Directrices que en todo caso, están en proceso de examen y revisión, de acuerdo al párrafo 42 de la Decisión antes mencionada.

⁸³ El Informe Bienal de Actualización define los Inventarios como: Los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (INGEI) consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera en un área y en un período específico, generalmente correspondiente a un año calendario. IBA Pp.67.



sea presentada en forma coherente, transparente, exacta y oportuna; facilitando bajo dichos criterios el mejoramiento de la información sobre los inventarios nacionales, las medidas de mitigación y sus efectos, las necesidades y el apoyo recibido en materia de financiamiento, tecnología y fomento de la capacidad, las circunstancias y competencias nacionales⁸⁴. Por último, las Directrices definen los criterios en cuanto a la presentación de la información.

El cumplimiento de este compromiso significó para Chile elaborar un extenso documento (305 páginas) que aborda los siguientes ámbitos divididos en cuatro capítulos: “Circunstancias nacionales y arreglos institucionales”; “Inventario nacional de gases de efecto invernadero de Chile, serie temporal 1990-2010”; “Políticas y acciones de mitigación de gases de efecto invernadero” y “Necesidades y apoyo recibido en materia de cambio climático”.

El primer capítulo realiza una descripción de las características geográficas, demográficas y económicas de Chile, además de la institucionalidad ambiental y de cambio climático. Respecto a este último aspecto es posible indicar que el IBA es mucho más exhaustivo que la 2CN en la descripción de la institucionalidad y políticas de cambio climático en Chile⁸⁵.

El segundo capítulo -el más extenso del Informe- contiene el tercer Inventario de GEI realizado a nivel nacional y que comprende el periodo de 1990 a 2010⁸⁶. Dado que el segundo inventario abarca desde 1984 a 2006 este nuevo inventario ofrece información totalmente actualizada para el período 1990-2010⁸⁷ (dado que se recalcularon todos los años en dicho periodo). En este apartado además se describe la institucionalidad, las metodologías utilizadas y los procedimientos de actualización del INGEI. El capítulo contiene la tendencia de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero de Chile, presentando la información detallada por sectores.

El capítulo tercero aborda las políticas y acciones de mitigación. Este apartado analiza el compromiso 20/20, la manera en que se está implementando a nivel nacional y el contexto internacional dentro del cual se inserta y justifica. Esta sección realiza además una recopilación de las diferentes acciones sectoriales (por ejemplo agricultura, residuos, etc.) y no sectoriales⁸⁸ (acuerdos de producción limpia, construcción sustentable, etc.) que se traducen en aportes a la mitigación de las emisiones de GEI. Aquí también se describen las iniciativas que está liderando el MMA, entre ellas MAPS, LECB-Chile y NAMAS.

Es importante destacar la relación entre los resultados del INGEI en cuanto a emisión por sectores y tendencias y las acciones sectoriales de mitigación. En dicho sentido el IBA sostiene: “La información que presenta el inventario entrega el contexto y la base para entender la relevancia de las acciones de mitigación sectoriales, dado que la gradualidad de la implementación de estas acciones eventualmente se verá reflejada en la tendencia de las emisiones de GEI del país”⁸⁹.

El cuarto y último capítulo contiene las necesidades y los apoyos recibidos en materia de cambio climático con respecto a recursos financieros⁹⁰, creación de capacidad y asistencia técnica⁹¹, y transferencia de tecnología⁹². “Para el levantamiento de la información, se desarrolló un proceso de tres etapas a saber: (I) identificación de las iniciativas [y] apoyo recibido en torno a cambio climático en el país; (II) chequeo cruzado con los donantes, implementadores y coordinadores de las

⁸⁴ ANEXO III. Directrices de la Convención Marco para la presentación de los informes bienales de actualización de las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención FCCC/CP/2011/9/Add.1. Pp.43

⁸⁵ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Informe Bienal de Actualización, Pp. 53 y ss.

⁸⁶ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Informe Bienal de Actualización, P.67.

⁸⁷ El inventario nacional de gases de efecto invernadero de Chile abarca todo el territorio nacional e incluye las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero de origen antropogénico no controlados por el Protocolo de Montreal. Las estimaciones de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero son presentadas por gas, sector, categoría, subcategoría y componentes, y hacen referencia al último año del inventario (año 2010), a menos que se especifique algo distinto. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Informe Bienal de Actualización, P. 66.

⁸⁸ “Aquellas que por su naturaleza abarcan a más de un sector” (IBA Pp.197). Las acciones realizadas a nivel local (municipal, a través de la Red Chilena de Municipios ante el Cambio Climático) y las acciones realizadas por el sector privado (por ejemplo CLG-Chile), son agrupadas bajo esta categoría.

⁸⁹ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Informe Bienal de Actualización, P. 189.

⁹⁰ “Se refiere a la movilización de fondos que pueden provenir desde fuentes de financiamiento públicas, privadas o alternativas (UNFCCC, 2014). Estos fondos son usualmente entregados a los ejecutantes mediante una agencia implementadora” MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Informe Bienal de Actualización P.225.

⁹¹ “Se entiende como un proceso que trata de aumentar/ mejorar la capacidad de los individuos, organizaciones e instituciones en los países en desarrollo y en países con economías en transición, en cuanto a identificar, planificar e implementar formas de mitigar y adaptarse al cambio climático.” MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Informe Bienal de Actualización P.225.

⁹² “Se define como un amplio conjunto de procesos que cubren el intercambio de conocimientos, financiamiento y bienes entre los diferentes involucrados que conducen a la difusión de la tecnología para la adaptación o la mitigación del cambio climático”. IBA Pp. 226.



iniciativas; III) reuniones bilaterales con las diferentes Partes⁹³. Los ámbitos de información, por otra parte, fueron los siguientes: Reporte, Mitigación, Adaptación, Inventario Nacional de GEI y Negociación internacional. Cabe señalar finalmente que las informaciones recabadas en este capítulo están limitadas en cuatro sentidos: i) el período del levantamiento (01 de enero de 2011 a 30 de julio de 2014); ii) la inclusión solo de aquellas acciones en que participa el sector público; iii) la posibilidad que existieran acciones que no fueron consideradas; y iv) la ausencia de una definición precisa –ni menos unívoca- de lo que se entiende por “financiamiento climático”, ni una metodología única asociada a su contabilidad.

Existen dos factores analizados en la determinación de necesidades y brechas: financiamiento y creación de capacidad y asistencia técnica. Respecto al primero se señala la necesidad de disponer de presupuestos específicos para cambio climático con carácter permanente para sufragar los gastos derivados de procesos iterativos⁹⁴ y en segundo lugar, la necesidad de mejorar las capacidades existentes e instalar capacidades permanentes en ciertos sectores estratégicos para el enfrentamiento del fenómeno climático. Adicionalmente y como un elemento común, se releva la necesidad de desarrollar sistemas de gestión información y la sensibilización de ciertos sectores que todavía otorgan poca relevancia a esta problemática.

Los hallazgos presentados en este capítulo revisten particular actualidad y pertinencia para los objetivos de esta investigación, pues puede ser considerado como una evaluación “desde dentro” de la institucionalidad del cambio climático en contraposición a las evaluaciones del PANCC que han sido realizadas por terceros.

1.4 El proceso para la elaboración de la Contribución Nacional Tentativa⁹⁵ (INDC) (2015)

Las Contribuciones⁹⁶ Nacionalmente Determinadas (INDC, por sus siglas en inglés) surgen en el contexto de la Conferencia de las Partes realizada en Varsovia⁹⁷, en la cual se invitó a las Partes a “iniciar o intensificar los preparativos internos en relación con las contribuciones determinadas a nivel nacional (...) y a comunicar esas contribuciones con suficiente antelación al 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (dentro del primer trimestre de 2015, en el caso de las Partes que estén preparadas para hacerlo) de un modo que promueva la claridad, la transparencia y la comprensión de dichas contribuciones, sin perjuicio de su naturaleza jurídica”.

Esta invitación es reiterada en el denominado “Llamado de Lima para la Acción Climática”⁹⁸, el cual además proporciona algunas pautas sobre las materias que cada contribución ha de abordar: “información cuantificable sobre el punto de referencia (con indicación de un año de base, cuando proceda), los plazos y/o períodos de aplicación, el ámbito y la cobertura, los procesos de planificación, los supuestos y los enfoques metodológicos, incluidos los destinados a estimar y contabilizar las emisiones y, cuando sea el caso, las absorciones antropógenas de gases de efecto invernadero, y una indicación de los motivos por los que consideren que su contribución prevista determinada a nivel nacional es justa y ambiciosa, a la luz de sus respectivas circunstancias nacionales, y de la manera en que contribuye a la consecución del objetivo de la Convención, enunciado en su artículo 2”.

La relevancia de las INDC en el marco internacional proviene del hecho que es probable que ellas constituyan el punto de partida de un mecanismo internacional orientado a incrementar con el tiempo el nivel de ambición, reflejando los esfuerzos de la comunidad internacional en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a un nivel compatible con el objetivo de los 2º C⁹⁹.

Por otra parte, al 30 de junio de 2015 han sido presentadas a la Secretaría de la Convención 16 INDC¹⁰⁰, en las cuales está presentes los mayores emisores a nivel global: China y Estados Unidos, además de importantes actores a nivel internacional como Rusia, Canadá y la Unión Europea.

⁹³ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Informe Bienal de Actualización, Resumen Ejecutivo. P.23

⁹⁴ Por ejemplo para la elaboración de reportes (CN, IBA e INDC), para la elaboración del INGEI, para la investigación en adaptación, para abordar las negociaciones internacionales, etc.

⁹⁵ Según denominación del Gobierno de Chile.

⁹⁶ El término “contribución” fue introducido como transacción entre los términos “compromiso” –usado hasta entonces para países desarrollados– y “acciones nacionales apropiadas de mitigación” –usado hasta entonces para países en desarrollo. Algunas de las Partes entienden el término “contribuciones” como contribuciones a la mitigación, mientras que otras entienden que su significado cubre también contribuciones a la adaptación, la financiación, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología o el apoyo en materia tecnológica <http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/documento_de_debate_indcs_esp.pdf>

⁹⁷ Decisión 1/CP.19. “Intensificación de los trabajos relativos a la Plataforma de Durban” FCCC/CP/2013/10/Add.1.

⁹⁸ Decisión 1/CP.20, Párrafo 8 y siguientes. “Llamado de Lima para la Acción Climática” FCCC/CP/2014/10/Add.1

⁹⁹ <http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/documento_de_debate_indcs_esp.pdf>

¹⁰⁰ Los países son: Suiza, Unión Europea y Letonia (en conjunto), Noruega, México, United States of America, Gabon, Rusia, Liechtenstein, Andorra, Canadá, Marruecos, Etiopía, Serbia, Islandia, China y Corea.



A nivel latinoamericano solo México ha presentado su INDC. Por otra parte, algunos países, entre ellos, Colombia¹⁰¹, Uruguay¹⁰² y Perú¹⁰³ -al igual que Chile- están en proceso de elaboración de su contribución nacional; mientras que Brasil anunció que hará lo propio en los próximos meses¹⁰⁴.

La elaboración del Anteproyecto de la Contribución Nacionalmente Determinada

Chile dio inicio formalmente¹⁰⁵ al proceso de elaboración de la Contribución Nacionalmente Determinada (INDC, por sus siglas en inglés) a través de la resolución exenta N°1086 de 2014 del Ministerio del Medio Ambiente¹⁰⁶. Dicha resolución instruye la creación de un expediente que deberá contener las resoluciones que se dicten, las consultas evacuadas, las observaciones que se formulen, los datos y documentos relativos a la elaboración del Anteproyecto referido, como también los antecedentes generados con anterioridad a la resolución.

La resolución antedicha establece un proceso de consulta pública¹⁰⁷ que tiene por objeto “que cualquier persona, natural o jurídica, pueda formular observaciones al contenido del anteproyecto”. Este proceso se tradujo en la realización de talleres de difusión realizados en seis regiones del país y la apertura de una plataforma en línea para el envío de comentarios y observaciones por parte de la sociedad civil, instituciones académicas, empresariales, ONGs, etc. El anteproyecto también fue sometido ante el Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente¹⁰⁸, instancia que de acuerdo a la ley debe absolver las consultas que le formule el MMA, emitir opinión frente a determinados anteproyectos de ley y decretos supremos, además de pronunciarse de oficio sobre los temas ambientales de interés general¹⁰⁹.

El plazo para la realización de la consulta pública se extendió desde el 17 de diciembre al 31 de marzo de 2015, prorrogándose posteriormente hasta mediados de abril. En conformidad a la resolución N° 1086/2014 del MMA, la elaboración del anteproyecto definitivo (y un análisis, ponderación y respuesta a las consultas formuladas y se elaboraría el proyecto final de la INDC) se realizaría dentro de los 30 días siguientes al término de la consulta pública; mientras que de acuerdo al cronograma establecido por la OCC, el anteproyecto definitivo sería presentado a la aprobación del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (y el cambio climático), en junio de 2015.

Aunque el anteproyecto aún no se encuentra aprobado, y por tanto es susceptible de modificaciones, a continuación nos referiremos brevemente a su estructura y contenido tal como está formulado actualmente. El documento se divide en seis secciones, la primera aborda de manera sucinta las circunstancias nacionales, especialmente en relación a las vulnerabilidades que tiene Chile. Las cinco secciones restantes se abocan directamente a las contribuciones en los ámbitos de mitigación, adaptación, construcción y fortalecimiento de capacidades, desarrollo y transferencia de tecnologías y financiamiento.

De estas cinco secciones, la más detallada tiene que ver con el ámbito de la mitigación, respecto de la cual se ofrece un compromiso dual que combina una acción específica para el sector forestal (reforestación con financiamiento nacional de 100 mil hectáreas de tierras degradadas) y dos opciones de reducción de emisiones para el resto de los sectores de la economía, expresadas en porcentajes de emisión en relación al PIB (lo que se conoce como formato de intensidad de

<<http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>>

¹⁰¹ <<http://www.nivela.org/updates/colombia-s-indc-an-opportunity-to-engage-citizens/en>>

¹⁰² <http://www.clarin.com/sociedad/Medio_Ambiente-Cumbre_del_Clima-Secretaria_de_Medio_Ambiente-calentamiento_global-combustibles_fosiles-energias_renovables_0_1384061628.html>

¹⁰³ <<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/contribucion-INDC2.pdf>>

¹⁰⁴ <<http://www.publimetro.cl/nota/mundo/obama-y-rousseff-pactan-buscar-un-acuerdo-climatico-ambicioso/xlQofD!zSuZQRieEY1MY/>>

¹⁰⁵ No obstante, el MMA marca como inicio la declaración de la Presidenta Bachelet, realizada por en septiembre del mismo año en la cumbre del Clima de Nueva York: “Hemos decidido anunciar el lanzamiento de nuestro proceso de contribución nacional tentativa, que será sometido a una consulta pública, para lo cual contaremos con un Anteproyecto a más tardar el 17 de diciembre próximo”. <<http://portal.mma.gob.cl/consultacontribucion/>>

¹⁰⁶ <<http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/12/Resolucion-Exenta-1086.pdf>>

¹⁰⁷ Este proceso es ha sido considerado como “un hito en la historia de la política climática chilena puesto que es la primera vez que se consulta la postura nacional frente a las negociaciones internacionales del clima, lo que podría ser un antes y un después en Latinoamérica y en el mundo si los otros países lo toman como referencia y lo replican. Vale la pena dar a conocer esta experiencia, pues no sólo es relevante el contenido de las INDC sino también su proceso de definición y el grado de participación de la sociedad en el mismo”. VASCONI, Paola. “Chile marca un hito en el diseño de compromisos climáticos internacionales” <<http://www.nivela.org/articles/chile-marca-un-hito-en-el-dise-o-de-compromisos-clim-ticos-internacionales/es>>

¹⁰⁸ <<http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/Acta-27012015-Consejo-Consultivo.pdf>>

¹⁰⁹ Artículo 77, ley 19.300.



emisiones). Cabe destacar que las opciones de mitigación fueron desarrolladas teniendo como información de base los resultados del proyecto MAPS, así como información adicional desde los Ministerios.

Este mismo apartado contempla una parte relativa a la “Información que se comunica a la Secretaría de la CMNUCC para claridad, entendimiento y transparencia de la contribución de mitigación de Chile”, el cual está en línea con los requisitos emanados desde el régimen internacional.

En relación a las cuatro secciones restantes el compromiso se traduce en la creación o desarrollo de las políticas climáticas a nivel nacional, por ejemplo, la continuación en el proceso de elaboración de planes sectoriales de adaptación, la elaboración de una Estrategia de desarrollo y fortalecimiento de capacidades, una Estrategia para el desarrollo y la transferencia tecnológica y una Estrategia nacional financiera. Asimismo, resulta destacable que a excepción de la Estrategia relativa al desarrollo de capacidades, todas las acciones comprometidas en estas acciones tienen como horizonte de ejecución 2018, es decir, antes que entre en ejecución el acuerdo resultante de París.

2. Desarrollos de la política pública y la institucionalidad a nivel nacional

2.1 Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012 y sus evaluaciones (2011 y 2014)

El hito que inicia la etapa de desarrollo y consolidación de la institucionalidad del cambio climático en Chile puede situarse en la elaboración del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012 (PANCC), aprobado según acuerdo del Consejo Directivo de CONAMA N°390, de 2 de octubre de 2008. Este instrumento, es trascendente no solo porque desarrolla y reemplaza la Estrategia Nacional de Cambio Climático del año 2006, sino también porque representa la hoja de ruta que guiará las acciones para los próximos 4 años.

Reafirmando lo anterior, el PANCC se autodefine 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”¹¹⁰, siendo su objetivo “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”¹¹¹.

Reunir de manera organizada en un solo instrumento de política pública las diferentes acciones e iniciativas que hasta aquel entonces se estaban llevando a cabo a nivel nacional da cuenta de una clara voluntad política de afrontar los desafíos del cambio climático. A su vez, destaca el carácter transversal que se le otorga a esta problemática, al involucrar a un amplio número de organismos públicos de carácter sectorial, e incluso a entes privados, en la ejecución de las acciones que contempla.

En lo medular el PANCC se divide en tres partes:

- i. Un diagnóstico que examina el contexto 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 postulados en la ENCC: adaptación, mitigación y creación de capacidades.
- iv.

La primera parte contiene una descripción del estado del arte en la ciencia del cambio climático, destacando algunos impactos que este fenómeno ocasionaría a nivel nacional derivado de las características y la vulnerabilidad propia del país. El diagnóstico además describe el estado de la negociación internacional y el marco legal y de política pública a nivel nacional. Por último al final de cada área temática se especifican las necesidades más inmediatas del sector¹¹².

¹¹⁰CONAMA. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, P.7.

¹¹¹CONAMA. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, P.39.

¹¹² CONAMA. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, P.10.



La segunda parte contempla un conjunto de seis consideraciones de orden estratégico¹¹³ destinadas a guiar la definición de acciones del PANCC bajo la premisa de “la necesidad de abordar el cambio climático de una manera explícita en las distintas políticas sectoriales e instrumentos de gestión que tienen relación con este problema global, de manera de contemplarlo como un eje estratégico en todos los ámbitos de la política pública”¹¹⁴.

A continuación se revisará con mayor detenimiento la tercera parte, ya que es aquí donde se desarrolla el objetivo del Plan, decantan los lineamientos para los tres ejes definidos en la Estrategia Nacional de Cambio Climático -adaptación, mitigación y creación y fomento de capacidades¹¹⁵ y se explicitan las diferentes líneas de acción, plazos de ejecución y organismos llamados a llevarlos a cabo.

Adaptación: El Plan señala que este eje 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: Este segundo eje, tiene 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 subgrupos:

- i. Actualización de los inventarios de emisiones.
- ii. Evaluación del potencial de mitigación-país de gases de efecto invernadero.
- iii. Generación de Escenarios de Mitigación en Chile.
- iv. 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”. Para la satisfacción de este eje objetivo se desprenden 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 ante la CMNUCC.

Por cada línea de acción se definen objetivos específicos cuyo cumplimiento se asocia a uno o más órganos, de variable jerarquía que va desde ministerios hasta entidades que incluso no poseen el carácter de órgano de la administración del

¹¹³ Las consideraciones son las siguientes: 1) El cambio climático como un eje central de las políticas públicas y las regulaciones nacionales; 2) La adaptación como un pilar para el desarrollo futuro del país y como respuesta temprana a los impactos al cambio climático; 3) La mitigación como un aporte al mejoramiento en la calidad de crecimiento, a la reducción global de emisiones de

gases de efecto invernadero y a la disminución de los costos de adaptación. 4) La innovación del sector financiero y empresarial chileno, como estrategia para captar las oportunidades de inversión en proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático; 5) La evaluación de los compromisos futuros en cambio climático, y su posible efecto en el comercio internacional, como una mirada estratégica de largo plazo. 6) El desarrollo de una base de conocimientos mediante la investigación integrada y observación sistemática sobre el clima, la educación, y la formación y sensibilización ciudadana, como apoyo a la toma de decisión.

¹¹⁴ CONAMA. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, P.32.

¹¹⁵ CNACG. Estrategia de Nacional de Cambio Climático P.7.



Estado (por ejemplo, la Agencia Chilena de Eficiencia Energética o CONAF, creadas como corporación de derecho privado según el título XXXIII del libro I del Código Civil), Universidades, etc.

La Evaluación de Medio Término (EMT) del PANCC refiere que la conducción política de este instrumento, quedó entregada al Consejo Directivo de CONAMA, según la distribución de competencias establecida por la institucionalidad ambiental de la época¹¹⁶, para pasar, tras la modificación de la institucionalidad ambiental, al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. La EMT, sin embargo, critica la función del Consejo Directivo de CONAMA al señalar que “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”¹¹⁷.

Por otra parte, la coordinación y el seguimiento de la implementación del PANCC, se radicó en CONAMA y, tras la creación del nuevo Ministerio, en la Oficina de Cambio Climático¹¹⁸.

Tanto la conducción política, como la coordinación y el seguimiento de la implementación del PANCC son aspectos de la mayor sensibilidad si se considera la gran cantidad de agencias involucradas en la ejecución del PANCC. En efecto, un recuento superficial de los órganos encargados de acometer los objetivos del Plan arroja como resultado treinta y siete entidades diferentes. A lo anterior se debe agregar que en ocasiones las acciones son encargadas a “órganos” o “instituciones” sectoriales, sin precisar específicamente a qué entidad corresponderá en definitiva desarrollar la acción.

Las Evaluaciones del PANCC (2011 y 2014)

El PANCC ha sido sometido a dos evaluaciones, la primera de medio término en el año 2011 y otra una vez finalizada, el año 2014.

La evaluación del año 2011¹¹⁹, llamada de medio término y realizada por privados a encargo del PNUD, tiene como objetivo principal definir el grado de ejecución de las acciones dispuestas por el PANCC¹²⁰. Aunque el ejercicio adolecía de algunas limitaciones en cuanto a la metodología empleada¹²¹, éste fue de gran utilidad no solo por el hecho de exhibir los resultados obtenidos hasta aquel entonces, sino también por el hecho de poner de manifiesto las deficiencias de la política de cambio climático materializadas en su máximo instrumento.

¹¹⁶ Al respecto véase los 71, 72 y 73 de la 19.300, antes de la modificación del año 2010.

¹¹⁷ PNUD-MMA. Evaluación de Medio Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático. 2011. Pp. 3-18. Una revisión de las órdenes del día de las Actas del Consejo de Ministro para la Sustentabilidad, no exhibe menciones al PANCC, a excepción de dos casos 1) Acta de Sesión N°6/2014: “El Ministro Pacheco consulta si la Estrategia de Cambio Climático del año 2006 tuvo Plan de Acción. El señor Farías explica que el Primer Plan de Acción 2008-2012, surge de dicha Estrategia que tuvo un énfasis diferente, pues estuvo orientado principalmente al levantamiento de información...; y 2) en el Acuerdo N°11/2014 a propósito del plan de adaptación de biodiversidad.

¹¹⁸ PNUD-MMA. Evaluación de Medio Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático. 2011. Pp. 3-18.

¹¹⁹ 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* P.R-1.

¹²⁰ Aldunce P. Bello F. Bórquez R. Farah ML. Echeverría I. Indvik K. Lillo G. Montenegro N. Orell MI. Paneque M. Rebolledo I. Reveco C. Román-Figueroa C. Sepúlveda E. Fuster R. Adler C. Costa L. Guijón R. Howden M. Keenan R. Neri C. Rojas M. Rudnick A. Evaluación de término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático, PANCC 2008-2016. 2015.

La Evaluación Final del PANCC describe el contenido de la Evaluación de Medio Término de la siguiente manera: “El documento contempló lo siguiente: evaluación del avance en implementación y logro de resultados; análisis de la implementación del PANCC 2008-2012, el cual consistió en la identificación de factores facilitadores y obstaculizadores para su implementación, la inversión de recursos económicos asociada a la ejecución del mismo, e instancias de toma de decisión y gestión del Plan; identificación de aprendizajes y buenas prácticas en la implementación del Plan; identificación de aportes de representantes de la sociedad civil; y recomendaciones para el cumplimiento de los propósitos del Plan, en cuanto a voluntad política, posicionamiento estratégico y priorización, para el cumplimiento de los propósitos del Plan y en relación a política, estrategias y planes post 2012”. P.18

¹²¹ La metodología utilizada en este estudio consistió en solicitar informaciones en cuanto al nivel de implementación de las acciones encomendadas por el PANCC a los puntos focales radicados en cada servicio y la valoración del resultado por parte del equipo evaluador. En consecuencia, la evaluación resulta de la combinación entre los niveles de implementación, aportados por los organismos, y el nivel de resultados, que corresponde a la valoración del propio evaluador. Esta cuestión metodológica 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*, P.R-2.



El documento da cuenta de las posibles razones que explicarían los diferentes grados de incumplimiento de cada línea de acción. Entre éstas es posible destacar, las relativas a cuestiones presupuestarias e institucionales. A modo de ejemplo se puede citar lo siguiente: “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”¹²².

En lo relativo 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”¹²³. 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 se 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”¹²⁴.

En cuanto a los elementos que inciden en el grado de cumplimiento del plan, la Evaluación señala: “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*”¹²⁵. Esta conclusión evidencia que las motivaciones para la ejecución del Plan no son necesaria ni exclusivamente normativas, sino más bien responden a la sincronía con los objetivos sectoriales.

Finalmente la EMT-PANCC contiene una sección donde recoge los aprendizajes resultantes del estudio:

- 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.

En síntesis, la EMT reconoce un nivel aceptable de implementación de acciones y la existencia de avances sustanciales al amparo del PANCC, por ejemplo, en materia de aprendizajes. Adicionalmente destaca que por la naturaleza del problema se requiere adoptar acciones multisectoriales de largo plazo, lo que representa un importante desafío para la institucionalidad estatal.

La Evaluación Final del PANCC (2014) fue realizada por licitación pública¹²⁶ de la Subsecretaría del Ministerio del Medio Ambiente¹²⁷. Esta licitación tuvo como objetivo general “hacer una propuesta de contenidos y elementos para preparar el próximo Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2015-2020, que considere los avances a la fecha y los desafíos futuros que debe enfrentar el país en materias de mitigación adaptación y generación de capacidades y que logre establecer las sinergias entre los actores”¹²⁸. Dentro de dicho marco se incluyó la evaluación final del PANCC, estableciéndose dos

¹²²Ibidem. Pp 3-6.

¹²³Ibidem. Pp 3-14.

¹²⁴Ibidem Pp 3-17

¹²⁵Ibidem Pp 3-22

¹²⁶ Licitación pública N° 608897-101-LE14. DEFINICIÓN DE ELEMENTOS PANCC 2015-2020. <<http://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=TBSVAmPnCXtIHfsBtV/tw==>>

¹²⁷ Esta fue adjudicada por la Universidad de Chile, la cual incluyó dentro del equipo de trabajo a la Consultora POCH Ambiental y la ONG ADAPT-Chile.

¹²⁸ Ministerio del Medio Ambiente: Resolución Exenta N°671 de 22 de julio de 2014. Aprueba bases administrativas, técnicas y documentos anexos para la licitación pública del contrato denominado “definición de elementos para preparar el plan de acción nacional de cambio climático 2015-2020” P.31.



etapas o fases: la primera, consistente en una evaluación del PANCC 2008-2012 y la segunda una propuesta de contenidos para el PANCC 2015-2020¹²⁹. De acuerdo a lo anterior, los objetivos específicos de la Fase I fueron los siguientes: la realización de un diagnóstico de los avances realizados a la fecha en materia de adaptación mitigación y creación y fomento de capacidades, tanto dentro como fuera del PANCC; la elaboración de un informe de evaluación del PANCC 2008-2012; y por último, un análisis de los facilitadores y obstaculizadores que puedan ser aprovechados para integrarlos en el nuevo PANCC 2015-2020¹³⁰.

El documento resultante de la Fase I está estructurado en cinco partes: resumen ejecutivo¹³¹, introducción, metodología y equipos de trabajo, diagnóstico con los resultados de la evaluación del PANCC 2008-2012; y la última con las conclusiones, aprendizajes y recomendaciones.

La metodología para la realización de este estudio incorporó un análisis multi-métodos¹³², multi actores¹³³ y un enfoque interdisciplinario¹³⁴. La metodología además reconoce la existencia de limitaciones y fortalezas que determinan el estudio. Entre las primera se menciona: 1) la escasa información en torno a los resultados del PANCC 2008-2012 y la subsecuente evaluación subjetiva por parte del equipo consultor, 2) el escaso tiempo para la ejecución de la consultoría, 3) el cambio de personal en las instituciones involucradas y 4) la duplicidad y vacíos de información en relación a la evaluación de los recursos asociados a la implementación del PANCC. En cuanto a las fortalezas se destaca la alta participación por parte de los puntos focales y la constitución de un equipo multi actor y multi disciplinario¹³⁵.

La información es presentada en la sección de diagnóstico siguiendo los tres ejes temáticos previstos en el PANCC, (adaptación, mitigación; y creación y fomento de capacidades). En cada uno de ellos se indica el estado de avance de las diversas actividades previstas en el PANCC y las principales brechas que fueron identificadas por el equipo consultor tanto a través de la autoevaluación de los puntos focales de las instituciones encargadas de dar cumplimiento al PANCC, como de la evaluación por parte del equipo consultor a través del levantamiento de información¹³⁶.

El diagnóstico contiene además otras subsecciones que abordan y analizan la inversión de recursos en la implementación del PANCC; la institucionalidad, los vínculos con instancias externas al ámbito del cambio climático; las sinergias entre acciones y los demás ejes temáticos, (por ejemplo entre acciones de adaptación y efecto sobre el eje de mitigación); y los facilitadores y obstaculizadores del proceso, apartado que fue elaborado en base a una tipología preestablecida¹³⁷.

Todo lo anterior permitió proveer conclusiones con los aprendizajes y recomendaciones. En primer lugar, la Evaluación destaca que “los mayores avances se observaron en el eje de adaptación, y en general se constató avances significativos en los tres ejes temáticos”¹³⁸. En relación a este eje se advierte que, aunque el foco estuvo en la generación de información no hubo un proceso de sistematización y compilación de la información, lo que puede traducirse en pérdida de oportunidad y esfuerzos. Adicionalmente se sugiere una adecuada sincronización en la elaboración de los Planes Sectoriales de Adaptación. En relación al eje de mitigación se destaca que aunque no se elaboraron los planes de mitigación comprometidos, variadas iniciativas generadas al margen del PANCC contribuyeron a dicho objetivo. Tal es el caso de MAPS, LECB-Chile y las NAMAS que han sido registradas. En cuanto al último eje (creación y fomento de capacidades) se reconoce

¹²⁹ En cuanto a esta fase conviene relevar la aproximación del equipo evaluador: Este nuevo Plan de Acción será elaborado en un escenario de mayor conocimiento y de avances concretos, tanto en el ámbito de la adaptación como de la mitigación y de mayor compromiso político. Uno de los principales insumos para el diseño del nuevo Plan es contar con un diagnóstico sobre la implementación del PANCC 2008-2012, el cual es desarrollado en el presente informe. Aldunce et al. Evaluación de Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, P.16.

¹³⁰ Aldunce et al. Evaluación de Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, P. 14.

¹³¹ El resumen ejecutivo describe sintéticamente los principales hallazgos emergidos a través de la evaluación, presentados a manera de fichas. Aldunce et al. Evaluación de Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, Pp. 1-12.

¹³² “La utilización de multi-métodos incluyó revisión de documentos y sistematización de la información, consulta a panel de expertos, encuestas y entrevista a informantes claves y expertos”. Aldunce et al. Evaluación de Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, p. 20.

¹³³ “Durante el proceso realizado en el presente trabajo se incorporó en el equipo de trabajo no solo a académicos, sino también a profesionales de la consultora Poch Ambiental y la ONG Adapt-Chile”. Aldunce et al. Evaluación de Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, p.20.

¹³⁴ “Complementariamente el estudio se realizó a través de un enfoque interdisciplinario, en el que se incluyeron las distintas disciplinas necesarias para sustentar un resultado óptimo a través de un balance temático, de disciplinas biofísicas como climatología, y sociales como sociología.” Evaluación de Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012. P. 20

¹³⁵ Aldunce et al. Evaluación de Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, P. 26.

¹³⁶ Aldunce et al. Evaluación de Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, P.27.

¹³⁷ Aldunce et al. Evaluación de Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, P.74.

¹³⁸ Aldunce et al. Evaluación de Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, P.83.



avances respecto del sector público y la sociedad científica, a la vez que se plantea la necesidad de involucrar con mayor intensidad a la sociedad civil.

Por otra parte, el informe además destaca tres aspectos críticos identificados en relación a la estructura, contenidos y alcance del PANCC: “El primero de ellos hace referencia a la ausencia de metas e indicadores asociados a las líneas de acción o acciones, lo cual es fundamental para el seguimiento y evaluación de un instrumento de estas características” (...) “El segundo aspecto se refiere a la cantidad de líneas de acción y acciones. El PANCC contiene 22 líneas de acción y 103 acciones, lo que se considera excesivo para un plan de 5 años, comparado con lo realizado en otros países” (...) “El tercer aspecto dice relación con el alcance temporal del PANCC. El Plan fue concebido para ser implementado entre los años 2008 y 2012. Sin embargo, fue publicado a fines del 2008, cuando los presupuestos estaban ya definidos para el año 2009, con lo que los recursos económicos fueron liberados para este fin en gran parte a principios del 2010”¹³⁹.

Las conclusiones en relación a los recursos económicos involucrados en la ejecución del PANCC reiteran las dificultades ya detectadas en la Evaluación de Medio Término: amplios márgenes de incertidumbre en cuanto a su determinación y percepción generalizada como un obstaculizador transversal. El informe sugiere que hacia futuro deben contemplarse mecanismos de financiamiento que se hagan cargo del financiamiento del PANCC.

Asimismo, se destaca la necesidad de avanzar en la creación de sinergias entre distintos sectores para promover la eficacia del PANCC. En este ámbito se recomienda “que el Plan tenga la flexibilidad necesaria para ir acogiendo aquellos programas, instrumentos o acciones que al momento de su diseño no fueron considerados, pero que luego se identificaron como altamente relevantes para el cumplimiento de los objetivos de cada línea de acción propuesta, aun cuando no hayan sido inicialmente consideradas en el Plan”¹⁴⁰. Unido a lo anterior y reconociendo los principales facilitadores y obstaculizadores del proceso de implementación del PANCC se recomienda “contar con un encargado, en la Oficina de Cambio Climático, de monitorear regularmente la implementación del PANCC y las dificultades que presenta”¹⁴¹, aspecto que se relaciona con la necesidad de incorporar un enfoque de gestión adaptativa en el nuevo PANCC.

Las conclusiones finalizan destacando que aunque el PANCC fue concebido como un instrumento articulador, en la práctica se evidenció la ausencia de una estructura coordinadora a través de la cual se pudiese integrar y dar seguimiento a la ejecución del PANCC, así como identificar sinergias entre instituciones y ejes temáticos. Lo anterior se veía agravado por la falta de presupuestos formales y la desincronización temporal con otras iniciativas. Adicionalmente, releva que en muchos casos el cumplimiento de las acciones del PANCC se debió no a este, sino al cumplimiento de los objetivos institucionales. En definitiva, la investigación concluye: “se hace relevante trabajar en una política y ley que permita introducir la materia de cambio climático en las responsabilidades de cada institución a través de una política que defina, por ejemplo, principios y fundamentos. Para dar el sustento necesario a dicha política, esta debería ser aprobada por el Consejo de Ministros para Sustentabilidad y ser sancionada por decreto supremo”¹⁴².

El PANCC debe ser leído teniendo en cuenta que se trata del primer instrumento de política pública de largo aliento para enfrentar el desafío del cambio climático en Chile. En tal sentido, refleja el esfuerzo nacional para satisfacer la recomendación realizada por la OCDE¹⁴³, en 2005. Sin embargo, se debe reconocer al mismo tiempo, que la institucionalidad ambiental de aquel entonces no disponía de un nivel de desarrollo como el actual, mientras que el cambio climático era uno más, dentro de las demás problemáticas ambientales que el país tendría que enfrentar.

En consecuencia, tanto el diseño como la ejecución del PANCC respondió a estas circunstancias: Los problemas de coordinación (o ausencia de coordinación) que se advierten en las evaluaciones en la etapa de formulación son igualmente válidos para el resto del espectro ambiental bajo aquel diseño institucional. Por otra parte, el relativo desconocimiento

¹³⁹ Aldunce et al. Evaluación de Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012 P.82.

¹⁴⁰ Aldunce et al. Evaluación de Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, P.88.

¹⁴¹ Aldunce et al. Evaluación de Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, P.89.

¹⁴² Aldunce et al. Evaluación de Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012, P.93.

¹⁴³ “Desarrollar una estrategia programada y equilibrada en relación con los temas de cambio climático; fortalecer las políticas de eficiencia en el uso de la energía y de mitigación de los gases de efecto invernadero, incluidas las combinaciones de energías más limpias, y la promoción del uso de mecanismos de desarrollo limpios en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto”, OCDE-CEPAL. Evaluación de Desempeño Ambiental 2005. P.33.



respecto a las dimensiones del cambio climático y la ausencia de capacidades y liderazgos incidió en su implementación a nivel sectorial, lo cual se tradujo en diferentes niveles de ejecución.

Bajo esta lectura debemos concluir que los próximos instrumentos de política pública en cambio climático deben ser elaborados aplicando los aprendizajes obtenidos del PANCC, pero teniendo presente las posibilidades y limitaciones que ofrecen los escenarios institucionales vigentes. Preguntas tales como: ¿Es el Consejo de Ministros la instancia más idónea para permear a los sectores y coordinar las acciones contenidas en los instrumentos de política? ¿Qué jerarquía debe tener la Oficina de Cambio Climático (o la entidad que haga sus veces) para promover la implementación del PANCC? ¿Cuánta flexibilidad deben tener los instrumentos para adecuarse a los cambios institucionales de la etapa de implementación? ¿Cuál es la importancia de un financiamiento definido? etc., debieran ser respondidas con anterioridad a la elaboración de nuevos instrumentos en este ámbito.

2.2 Elaboración de Planes de Adaptación

El Plan Nacional de Adaptación (2014)

El Plan Nacional de Adaptación, instrumento articulador de la política pública chilena de adaptación al cambio climático¹⁴⁴, fue aprobado en diciembre de 2014, por Acuerdo N°21 del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, tras un proceso de elaboración que se extendió desde 2013 y que comprendió una etapa de participación ciudadana.

Este instrumento se compone de 5 partes, de las cuales se analizará la primera (denominada “Antecedentes”), especialmente en lo que dice relación con el rol que le corresponde al Estado en la adaptación al cambio climático, y la segunda, que contiene la descripción del plan.

En cuanto al primero se señala que al Estado corresponde un rol “rector en materia de adaptación y reducción de las vulnerabilidades actuales y futuras, en especial en el contexto de la “adaptación planificada”. Complementa estas ideas señalando que la preparación “no debe comprometer el bienestar actual y el de las futuras generaciones”, para lo cual debe “promover, coordinar, supervisar y ejecutar las actividades que aumenten la capacidad de adaptación de los sectores expuestos al cambio climático”. Por último señala que es rol del Estado “asegurar la coherencia entre estas políticas, aprovechar esfuerzos y generar beneficios compartidos”¹⁴⁵. Los verbos rectores presentes en estas declaraciones orientan la interpretación de este instrumento de política.

En segundo lugar y concordando con el rol antes descrito, la misión del PNA es “fortalecer la capacidad de Chile para adaptarse al cambio climático profundizando los conocimientos de sus impactos y de la vulnerabilidad del país y generando acciones planificadas que permitan minimizar los efectos negativos y aprovechar los efectos positivos, para su desarrollo económico y social y asegurar su sustentabilidad”¹⁴⁶.

La descripción de los objetivos generales y los principios que rigen el PNA, por su parte, dicen relación con la creación de un marco conceptual e institucional para la adaptación en Chile, que permita la implementación de este instrumento y de los planes sectoriales de adaptación respectivos. Asimismo, define un conjunto de acciones transversales, consideradas necesarias para la adaptación al cambio climático.

El plan innova al establecer una gobernanza particular para la adaptación de carácter nacional regional y local (denominada estructura operativa para la implementación del Plan), la cual combina la utilización de la institucionalidad ambiental y administrativa vigente con la creación de nuevos órganos especializados. En cuanto a la primera, están presentes el CMS, el Consejo Consultivo y los Consejos Consultivos Regionales, el MMA a través de la OCC, Ministerios y Seremias competentes en cambio climático, gobiernos regionales y municipios.

La institucionalidad ad-hoc, por otra parte, se traduce en la creación de puntos focales de cambio climático en las Seremias del MMA y en los ministerios respectivos (sin señalamiento de cuáles serían estos) y en la constitución de un Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático (ETICC) junto con Comités Regionales de Cambio Climático (CORECC).

¹⁴⁴ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Plan Nacional de Adaptación, P.21.

¹⁴⁵ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Plan Nacional de Adaptación P.18.

¹⁴⁶ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Plan Nacional de Adaptación P.21.



De acuerdo al PNA, al ETICC (compuesto por la OCC, más los puntos focales ministeriales) corresponde facilitar la implementación de los planes y acciones en materia de cambio climático, aprobados por el CMSCC, y coordinar y dar seguimiento a las actividades transversales e interministeriales propuestas en el PNA. La función principal de los CORECCs, por su parte, es “promover y facilitar la implementación, a nivel regional y local, de los planes sectoriales o de algunos de sus componentes y demás acciones en materia de cambio climático, aprobados por el CMSCC según las necesidades y posibilidades regionales y locales”¹⁴⁷.

Tres aspectos merecen atención en relación a la descripción de la estructura operativa antes descrita. En primer lugar, que, de acuerdo a la redacción del instrumento, ésta tiene alcance general para todas las materias de cambio climático, es decir, no se restringe solamente a adaptación sino que se enmarca en la “ejecución de la política pública de cambio climático”¹⁴⁸. De ahí que en todas las descripciones de los organismos que conforman esta estructura institucional se haga mención al cambio climático y no a la únicamente a la adaptación.

En segundo lugar, el PNA revela cual sería la visión del Ministerio del Medio Ambiente en relación a la consulta ciudadana, la cual de acuerdo a dicho documento se materializa a través de la participación de los Consejos Consultivos¹⁴⁹ e incide de manera diferente en las etapas de elaboración e implementación de la política pública de cambio climático. Respecto a la primera se señala: “es organizada por el Punto Focal Regional de Cambio Climático del MMA en coordinación con el ETICC y los SEREMIAS de los Ministerios competentes en el tema a tratar. En el marco de este tipo de CC [refiriéndose a la adaptación], se presenta el Anteproyecto del Plan Sectorial y se busca opiniones y contribuciones como insumos para la elaboración de la versión final del Plan”¹⁵⁰. En la etapa de implementación, la participación ciudadana es organizada por los respectivos CORECCs, con el objetivo de lograr el respaldo de la ciudadanía local, afectada por la implementación de las medidas.

En tercer lugar, el PNA expresa que se requiere modificar la Ley 19.300 para pasar del actual Consejo de Ministros para la Sustentabilidad a un “Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático”. La modificación debería establecer las funciones de este Consejo en la materia¹⁵¹, las cuales deberían estar en sintonía con la descripción del CMS: decidir la política ambiental en materia de cambio climático, recibir el reporte anual de implementación, elaborado por el MMA, impulsar la implementación de la política, etc.¹⁵².

En relación a las acciones, el PNA contiene 26 acciones transversales agrupadas en ocho líneas de acción¹⁵³ que a su vez se agrupan en cuatro temas: investigación científica, comunicación y educación ambiental, fortalecimiento institucional y reducción del riesgo de desastres. El plazo de ejecución de cada una de estas acciones varía entre 2014 y 2019, mientras que los destinatarios de las acciones son por regla general organismos públicos y de manera excepcional las universidades y centros de investigación.

El PNA además se refiere al estado de avance de los nueve planes de adaptación sectoriales comprometidos hasta la fecha¹⁵⁴ y contiene un procedimiento con ocho pasos para la elaboración de los planes de adaptación sectoriales.

El Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Silvoagropecuario (2013)

De acuerdo a lo instruido por la línea de acción 4.1.3 del PANCC, correspondía que cada sector iniciara procesos de elaboración de planes de adaptación¹⁵⁵. La Evaluación de Medio Término señala que este proceso de planificación mantuvo

¹⁴⁷ Los CORECCs están presididos por el intendente regional respectivo, y en su composición participan representantes del Gobierno Regional, del Consejo Regional, de las SEREMIAS de otros Ministerios miembros del ETICC, de la Comisión Regional del Uso de Bordo Costero (CNUBC), de los Consejos Consultivos Regionales y de los Municipios interesados, además del punto focal de cambio climático de la SEREMI del MMA respectiva. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Plan Nacional de Adaptación, P.25.

¹⁴⁸ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Plan Nacional de Adaptación, P.24.

¹⁴⁹ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Plan Nacional de Adaptación, P.23.

¹⁵⁰ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Plan Nacional de Adaptación, P.25.

¹⁵¹ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Plan Nacional de Adaptación, P.23.

¹⁵² MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Plan Nacional de Adaptación, P.24

¹⁵³ Las ocho líneas de acción son: 1) Marco de referencia científico en cambio climático, 2) Fomento de la investigación científica en cambio climático, 3) Difusión de resultados, 4) Definir una estrategia comunicacional, 5) Educación y sensibilización ambiental, 6) Fortalecimiento Institucional, 7) Incorporación del Cambio climático en la gestión ambiental a nivel regional y local, y 8) Información para la toma de decisiones en el marco de la gestión del riesgo de desastres.

¹⁵⁴ Estos son: Silvoagropecuario, recursos hídricos, biodiversidad, pesca y acuicultura, salud, energía, infraestructura, ciudades y turismo.



(y mantiene hasta el día de hoy) diferentes ritmos de avance, dependiendo de diversos factores, tales como la coherencia con los objetivos institucionales hasta cuestiones presupuestarias¹⁵⁶. El mismo documento informa que ya para el año 2011 se disponía de un primer borrador del plan¹⁵⁷.

En este contexto, el primer Plan Sectorial de Adaptación elaborado fue el Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Silvoagropecuario, publicado en el año 2013. La presentación del instrumento informa que es resultado del trabajo mancomunado de todos los servicios del Ministerio de Agricultura, el que fue enriquecido por los aportes provenientes del proceso de participación ciudadana, proceso en el cual fue apoyado por el Ministerio de Medio Ambiente.

En concreto dicho plan está estructurado en cinco capítulos, los primeros tres son de carácter informativo, pues en ellos se explican los aspectos climáticos, efectos y vulnerabilidades a nivel nacional; mientras que el cuarto y quinto abordan los aspectos institucionales y de planificación que se proyectan. El capítulo cuarto, que contempla la propuesta de plan sectorial, describe la visión de MINAGRI respecto a qué atributos debiera exhibir el sector silvoagropecuario (eficiencia, flexibilidad, sustentabilidad, tolerante a condiciones climáticas extremas, focalizado en la pequeña y mediana agricultura, generar pocas emisiones); y cuáles han de ser los campos de acción y prioridades (que corresponde a los lineamientos estratégicos) dentro de los cuales se desarrollará¹⁵⁸: 1) mejorar la competitividad de la Agricultura, 2) Fomentar la investigación e innovación; 3) promover la sustentabilidad económica, social y ambiental, 4) promover mercados accesibles y transparentes, y 5) modernizar el MINAGRI y sus servicios.

El capítulo quinto contiene las 21 medidas específicas de Plan, presentadas en formato de fichas como se observa en la siguiente figura. Cada una de estas medidas contiene una descripción de objetivos, la desagregación de acciones para el logro del objetivo y las instituciones responsables y participantes.

Al analizar el Plan de Adaptación para el Sector Silvoagropecuario es posible extraer ciertas conclusiones preliminares respecto del ejercicio que significó. En primer lugar, el Plan declara el prólogo es “el fruto del trabajo conjunto de todos los servicios del Ministerio de Agricultura, que elaboraron esta propuesta a partir de elementos propios de su gestión”. Esta declaración destaca el hecho que el Plan fue elaborado por MINAGRI y no por el Ministerio del Medio Ambiente (que es el que tiene la competencia al respecto). Si bien esta expresión es matizada por la participación que se reconoce a MMA en el proceso de consulta pública, lo cierto es que el rol principal en la formulación lo desarrolló un ministerio sectorial. De lo anterior es posible desprender dos lecturas: una positiva, que destaca la posibilidad que un sector, disponiendo de las competencias suficientes pueda desarrollar su propio plan de adaptación y una negativa, dado que no se ajustó a la institucionalidad vigente. El éxito en la implementación de este plan podría otorgar luces en torno a la idoneidad de esta alternativa.

Sin embargo, al evaluar el éxito en la implementación de este Plan debe tenerse presente que este Plan de Adaptación “parte de la base de la necesidad de reforzar las actividades que desarrolla el Ministerio a través de sus servicios y organizaciones...”; es decir, las actividades que dicho instrumento propone se inscriben dentro de aquellas propias del

¹⁵⁵ Concretamente, la línea señala: Elaborar el Plan Nacional de Adaptación y los correspondientes planes sectoriales de Adaptación para el período 2010-2030. Su ejecución será monitoreada conforme se revisen en el tiempo —y se actualicen— los escenarios de impactos sectoriales.

¹⁵⁶ “En adaptación no hay un horizonte temporal asociado a alguna meta definida o compromiso internacional. Al tratarse de procesos tan graduales, convendrá partir tan pronto como sea posible, puesto que siempre puede ser tarde para prepararse preventivamente a los inciertos impactos del CC. Sin embargo, perfectamente se podría aspirar a tener todos los planes sectoriales y territoriales formulados, entre el 2012 y el 2014, en el entendido que se trataría de procesos escalonados, no necesariamente simultáneos, que deberían comenzar una vez completada la Política Nacional de Adaptación y Mitigación durante el 2012. Algunos sectores podrían avanzar más rápido, como es el caso de agricultura que ya ha dado los primeros pasos en la construcción de un instrumento sectorial, no obstante, sería recomendable que no se finalizara ningún plan específico antes de esa Política Nacional.” EMT, Recomendaciones: p. 6-12.

¹⁵⁷ EMT, Anexo 5, P. 2-18.

¹⁵⁸ Los cuales reconoce “parte de la base de la necesidad de reforzar las actividades que desarrolla el Ministerio a través de sus servicios y organizaciones, que en su mayoría tienen componentes de adaptación al cambio climático y de identificar aquellas áreas en donde aún falta conocimiento y tecnología para avanzar hacia la implementación de actividades de adaptación”. MINAGRI-MMA. Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Silvoagropecuario, P.33.



sector, lo cual permite explicar, por ejemplo, la magnitud de los presupuestos comprometidos¹⁵⁹, o los plazos de ejecución¹⁶⁰.

Otra particularidad en la elaboración de este Plan es que no existe constancia de su aprobación por parte del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad ni de los resultados de la Consulta Pública que se señala como realizada en el prólogo. Ambas circunstancias deberían ser consideradas al momento de evaluar el éxito en la ejecución de este plan.

El Plan Nacional de Adaptación al cambio climático en Biodiversidad (2014)

El contexto descrito en la EMT para el Plan de Adaptación para el sector Silvoagropecuario es compartido por el presente Plan, el que fue aprobado por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad el 21 de junio de 2014. Difieren sin embargo en que este último es resultado de un proceso liderado por el Ministerio de Medio Ambiente (a través de la Oficina de Cambio Climático y la División de Recursos Naturales y Biodiversidad), en el cual participaron los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Economía, Fomento y Turismo, Agricultura, Energía, Minería, Educación, además de las Subsecretarías de Desarrollo Regional y Administrativo, de Fuerzas Armadas y CORFO¹⁶¹. Difieren también en que como antecedente para la elaboración del Plan de Adaptación en Biodiversidad se consideró no solo el PANCC, sino también la Estrategia Nacional de Biodiversidad al 2020¹⁶².

El Plan de Adaptación en Biodiversidad está estructurado en cinco capítulos: 1) una descripción general del Plan, que contiene la visión del MMA y detalles tanto de los estudios científicos que sirvieron de base como de la consulta pública realizada; 2) una descripción de los impactos del cambio climático sobre la biodiversidad y los ecosistemas, tanto en Chile como en el mundo 3) recomendaciones de adaptación al cambio climático en biodiversidad, generales y para Chile; 4) las medidas del plan de adaptación al cambio climático en biodiversidad; y 5) anexos del plan.

El cuarto capítulo merece nuestra atención pues contiene el objetivo principal¹⁶³, los objetivos específicos y las 50 acciones concretas que comprende el instrumento. La información está organizada en fichas (según se puede apreciar en la imagen), las cuales “describen una acción en particular a través de una serie de atributos que facilitan su futura implementación, tales como: título de la medida, objetivo específico y línea estratégica donde queda circunscrita en el Plan, objetivo de la medida, cobertura, plazos, resultados, posibles fuentes de financiamiento, instituciones responsables y socios colaboradores”¹⁶⁴.

Cabe destacar, sin embargo, que este plan declara que “las fichas constituyen un marco orientador de la acción. Los detalles técnicos de las iniciativas deben ser considerados durante la fase de implementación”¹⁶⁵; expresión a través de la cual se buscó dar cierto margen de flexibilidad que permitiera adaptar la implementación de las medidas a las distintas realidades locales¹⁶⁶. No sucede lo mismo, por otra parte, respecto de la ausencia de informaciones en relación a los aspectos presupuestales, o de ejecución de las medidas, lo cual no debiera traducirse en la imposibilidad de aplicar el plan.

Al margen de la salvedad anterior, resulta preocupante que solo 6¹⁶⁷ de las 50 acciones que contiene el plan tengan como destinatarios, ya sea en calidad de responsable o colaborador, exclusivamente a instituciones públicas. En lo demás casos o no se define el destinatario de la acción o bien se incluyen entre éstos a miembros del sector privado, ONGs, organizaciones

¹⁵⁹ El presupuesto más abultado de las 21 medidas que contiene este Plan de Adaptación corresponde a la medida N°7 “Apoyar la inversión productiva a través de la ampliación y mejoras al sistema crediticio del sector silvoagropecuario, a fin de incentivar la adaptación a los efectos del cambio climático” cuyo presupuesto asociado corresponde a “Disposición adicional de 50 mil millones de pesos chilenos anuales en créditos, con incremento hasta 75 mil millones de pesos chilenos anuales al año 2030”.

¹⁶⁰ Cuatro de las 21 medidas del Plan (correspondiente a las medidas N°2, 5, 6 y 8) marcan el inicio de la ejecución en 2010, es decir tres años antes de la aprobación del Plan. Otras 12 medidas definen como plazo “permanente”. Lo anterior permite suponer que al menos las primeras forman parte de un levantamiento de acciones en ejecución, más que un diseño propiamente tal.

¹⁶¹ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Plan Nacional de Adaptación al cambio climático en Biodiversidad, P.18.

¹⁶² MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Plan Nacional de Adaptación al cambio climático en Biodiversidad, P.9.

¹⁶³ El objetivo principal es “Fortalecer la capacidad del país en todos sus niveles para responder a los desafíos climáticos y a la creciente presión humana sobre los bienes y servicios de los ecosistemas chilenos, identificando e implementando medidas de relevancia nacional sinérgicas entre conservación de la biodiversidad y su adaptación al cambio climático, que permitan, por una parte, aminorar las consecuencias negativas del cambio climático sobre los ecosistemas y la población y, por la otra, asegurar la provisión continua de bienes y servicios ecosistémicos” MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Plan Nacional de Adaptación al cambio climático en Biodiversidad, P.42.

¹⁶⁴ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Plan Nacional de Adaptación al cambio climático en Biodiversidad, P.43 y 69.

¹⁶⁵ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Plan Nacional de Adaptación al cambio climático en Biodiversidad, P.43.

¹⁶⁶ Esta técnica de planificación puede, en todo caso, resultar compleja de implementar en atención a lo expresado en la parte final de la presentación del plan, cuando se señala que “las acciones son vinculantes a cada ministerio” (p.9) pues ¿Cómo podría ser vinculante una acción parcialmente formulada?

¹⁶⁷ Estas corresponden a las acciones contenidas en las fichas n° 3, 4, 14, 22, 29 y 45.



internacionales, universidades, etc¹⁶⁸. Esta circunstancia resta robustez a la obligatoriedad legal derivada¹⁶⁹ del acuerdo del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad que aprueba este plan, en el entendido que no exista un mecanismo de seguimiento, incentivos o sanciones al incumplimiento.

Elaboración del Anteproyecto Plan de Adaptación al Cambio Climático Pesca y Acuicultura (2015)

El Anteproyecto del Plan de Adaptación para el sector pesca y acuicultura, uno de los planes de adaptación comprometidos en el PANCC-2008-2012, se encuentra en proceso de elaboración, habiendo terminado recientemente la etapa de consulta pública¹⁷⁰. Al igual que para el caso del Plan de Biodiversidad, Plan Nacional de Adaptación y el Anteproyecto de la INDC, se abrió un portal web donde para que la ciudadanía pudiese expresar comentarios y observaciones.

A pesar que este Plan aún se encuentra en proceso de elaboración, es posible señalar cuáles son sus características generales en cuanto a estructura y contenido. En relación a lo primero, el documento se divide en siete secciones: 1) Introducción; 2) Caracterización del sector pesca y acuicultura (en relación a la industria y el marco normativo e institucional); 3) Los impactos del cambio climático en el sector; 4) Las directrices para la adaptación en pesca y acuicultura; 5) Medidas del plan de adaptación al cambio climático para pesca y acuicultura; 6) Las medidas del plan de adaptación al cambio climático para pesca y acuicultura (en la cual se contienen las acciones); más las secciones de Bibliografía (6) y acrónimos (7).

Por otra parte, el objetivo general que se plantea este Plan es: “fortalecer la capacidad de adaptación del sector Pesca y Acuicultura a los desafíos y oportunidades del cambio climático, considerando un enfoque precautorio y ecosistémico”. De este objetivo se deduce un conjunto de cinco objetivos específicos que dan lugar a 29 fichas de acción¹⁷¹.

2.3 Reforma a la Institucionalidad Ambiental y sus efectos en la política del cambio climático: el rol del nuevo Ministerio de Medio Ambiente y el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (y el Cambio Climático) (2010).

El año 2010 entra en vigencia la reforma realizada 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 Chile¹⁷². Este texto legal, entrega de manera inédita en el País, una definición legal del cambio climático: “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” (letra a-ter, del artículo 2°).

a. El Ministerio del Medio Ambiente y la Creación de la Oficina de Cambio Climático.

Además de la creación del Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, la ley 20.417 establece el Ministerio del Medio Ambiente. 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

¹⁶⁸ Es importante señalar que esta técnica de política responde a las críticas vertidas en las evaluaciones del PANCC a propósito de la escasa vinculación de otros sectores, aparte del sector público.

¹⁶⁹ El inciso final del artículo 73 de la ley 19.300 señala: “Los acuerdos del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad serán obligatorios para los organismos de la Administración del Estado al cual estén dirigidos, incurriendo en responsabilidad administrativa los funcionarios que no den cumplimiento a los mismos.”

¹⁷⁰ En este caso la Consulta Ciudadana es interpretada como “un mecanismo de participación ciudadana (Art. 73, ley N° 18.575) y opera como un espacio para invitar a las personas a participar e incorporar sus opiniones para el mejoramiento de la gestión pública”. <<http://portal.mma.gob.cl/plan-de-adaptacion-al-cambio-climatico-en-pesca-y-acuicultura/>>

¹⁷¹ <<http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2015/04/Plan-Pesca-y-Acuicultura-Version-Consulta-Ciudadana.pdf>>

¹⁷² 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.

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. P. 476.



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 del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) en este ámbito: “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”.

Ahora bien, por las características del diseño institucional de la LGBMA¹⁷³, la operativización de las facultades conferidas al MMA, dentro de las cuales se encuentra la relativa a cambio climático quedó entregada a la potestad reglamentaria. Así el artículo 74 inciso segundo prescribe: “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”.

La norma anterior fue materializada por primera vez mediante el Decreto Supremo Nº 3 del año 2010, del Ministerio del Medio Ambiente, por el cual las áreas de Cambio Climático y Cumplimiento de Convenios Internacionales se radicaron en la División de Estudios de dicha secretaría de Estado¹⁷⁴. 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: “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”.

La organización normativa antes mencionada es interpretada con algunos matices en la 2ª Segunda Comunicación Nacional, la cual describe una Oficina especializada al interior del MMA: “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”¹⁷⁵. En el mismo documento, párrafo 4º se informa de las funciones que ésta cumple: “también 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 secretaría técnica de los comités interministeriales en cambio climático”¹⁷⁶.

Asimismo, la Evaluación de Medio Término del PANCC hace eco de lo anterior al referirse a la implementación del Plan: “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”¹⁷⁷.

Con todo, el Decreto 3 de 2010 del MMA fue derogado y sustituido por el D.S. 8 de 2012¹⁷⁸ del MMA, el que sin embargo no hizo mención alguna que expresamente se relacionara con cambio climático. En consecuencia, desde una perspectiva normativa, no hubo durante la vigencia de este reglamento (el D.S. 8 de 2012) un órgano dentro de la estructura ministerial que se hiciera cargo de la función encomendada en el artículo 70 letra H de la ley 20.417.

¹⁷³ Básicamente generar objetivos e instituciones con las competencias necesarias para satisfacer dichos objetivos.

¹⁷⁴ Esto operó en la práctica hasta el primer semestre de 2010, cambiando a Oficina dependiente de la Subsecretaría con el nuevo gobierno de la época.

¹⁷⁵ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. Segunda Comunicación Nacional, P.16.

¹⁷⁶ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. Segunda Comunicación Nacional, P.80.

¹⁷⁷ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. Segunda Comunicación Nacional, P.18.

¹⁷⁸ Dentro 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.”



Aunque la Oficina de Cambio Climático (OCC)¹⁷⁹ seguía en funcionamiento, habría que esperar más de un año para que una norma hiciera mención a su existencia, lo cual sucede a través de la resolución exenta N° 269 de 2013 de la Subsecretaría de Medio Ambiente. Lo primero que salta a la vista es que su regulación no se realiza a través de un Decreto, sino de una resolución emanada por el Subsecretario, en uso de las atribuciones conferidas por el DS 8 de 2012¹⁸⁰. Dicho cambio en el soporte normativo de la creación de la institucionalidad climática, podría ser interpretado como un debilitamiento de la misma.

En seguida, esta resolución no solo crea la OCC sino otras cinco oficinas¹⁸¹, lo cual permite ponderar el peso relativo que se asigna a la principal entidad encargada del cambio climático en el país.

Respecto a sus funciones de este organismo el artículo 5° de la resolución exenta N° 269 de 2013 señala: 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 dispuso de un correlato presupuestario, ni de asignación de funcionarios, problema de que adolecían, por lo demás el resto de las oficinas creadas según esta resolución.

La situación de la OCC seguirá sin variación hasta la dictación del Decreto N° 62 de 2015 por el cual se aprueba un nuevo reglamento orgánico y se deroga el decreto N° 8 de 2012. Dentro de los considerandos de esta norma se señala que es necesario adecuar la organización interna del MMA en especial en lo que dice relación con la reestructuración de sus Divisiones. En consecuencia se crean seis divisiones, siendo una de ellas la División de Calidad del Aire y Cambio Climático.

Siete de las veintidós funciones que el artículo 8° asigna a esta División¹⁸², son una reiteración, con ciertas modificaciones, de las funciones encomendadas a la OCC por la resolución N°269/2013. En tal sentido, cabe destacar que bajo la nueva

¹⁷⁹La 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.

¹⁸⁰ Dentro de los considerandos se señala:

“2. Que, el Nuevo Reglamento Orgánico del Ministerio del Medio Ambiente, aprobado mediante Decreto Supremo N° 8 de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, se estableció una reestructuración interna de sus Divisiones.”

“3. Que, según lo dispuesto en la letra e) del artículo 4° del Reglamento Orgánico del Ministerio del Medio Ambiente, aprobado Mediante Decreto Supremo N°8, 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”.

¹⁸¹ Las otras cinco son: 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

¹⁸² En concreto, la redacción es la siguiente:

- i) Generar y recopilar información técnica y científica en materia de cambio climático para apoyar el diseño de políticas y formulación de planes y programas en materia de cambio climático;
- j) Proponer y formular políticas, estrategias, programas y planes en materia de cambio climático en el país;
- k) Ejercer acciones de coordinación que presta el Ministerio del Medio Ambiente entre los diferentes órganos de la Administración del Estado a nivel nacional, regional y local con el objeto de determinar los efectos del cambio climático, así como el establecimiento de las medidas necesarias de adaptación y mitigación;
- l) Dar seguimiento y asesorar al Ministro en los avances en la ejecución de los instrumentos de política pública sobre cambio climático en el país;
- m) Asesorar al Ministro del Medio Ambiente en lo referido a 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;
- n) 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 tienen relación con la materia de cambio climático;



redacción no corresponde a la OCC ejecutar las políticas estrategias, programas y planes en materia de cambio climático en el país, lo cual resulta mucho más adecuado a la redacción del literal H del artículo 70 de la LGBMA.

Por otra parte, dentro de las funciones encargadas a la División de Calidad del Aire y Cambio Climático es posible hallar algunas muy atingentes a la política del cambio climático, entre ellas por ejemplo, la que dice relación con la participación ciudadana: “Colaborar en la proposición de mecanismos y acciones tendientes a fomentar y facilitar la participación ciudadana en la formulación de políticas, planes, normas de calidad y de emisión, en las materias de su competencia”. (Art. 70 letra H, ley 19.300)

Cabe señalar que el Informe Bienal reconoce a la OCC otras funciones específicas: “También la OCC ha sido la encargada de participar activamente en los procesos de negociación internacional asociados a la implementación de la CMNUCC, la coordinadora del Comité de la Autoridad Nacional Designada (AND) del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), punto focal del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) y secretaria técnica de los comités interministeriales en cambio climático”¹⁸³. El mismo documento atribuye a la OCC los siguientes ejes de trabajo¹⁸⁴:

- Inventario y medición de gases de efecto invernadero
- Mitigación y estrategia baja en carbono
- Vulnerabilidad y adaptación
- Educación y sensibilización
- Negociación y participación internacional
- Arreglos institucionales
- Comité para la Negociación Internacional
- Comité interministerial de cambio climático
- Autoridad Nacional Designada del MDL
- Autoridad Designada para el Fondo de Adaptación
- Punto Focal del IPCC
- Punto focal del NAMA Registry
- Otros

Finalmente, es importante subrayar que la Oficina de Cambio Climático en la actualidad mantiene una dotación de personal de 16 profesionales (9 financiados por la Subsecretaría del Medio Ambiente, 2 por PNUD, 1 por Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y 4 financiadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Ozono), lo cual debe ser contrastado con los amplios cometidos que se le encargan y la multiplicidad de tareas que debe afrontar¹⁸⁵.

En resumen, el MMA asume la temática del cambio climático dentro de su orgánica institucional, a través de diferentes configuraciones. En efecto, en un principio, el fenómeno del cambio climático fue tratado en conjunto con un amplio catálogo de asuntos al interior de la División de Estudios del Ministerio del Medio Ambiente. Posteriormente se le institucionalizó como una temática propia, a través de la creación de la Oficina de Cambio Climático, de menor jerarquía administrativa, pero de mayor especialización técnica. En la actualidad, ésta pierde este carácter, al pasar a ser parte integrante de la División de Calidad del Aire.

b. El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (y el Cambio Climático)

La estructura del cambio climático a nivel nacional no estaría completa sin mencionar el importante rol que compete al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. A este organismo, heredero en cuanto a composición y a algunas funciones al

o) Dentro de su labor como contraparte técnica, 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;

¹⁸³ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Informe Bienal de Actualización, P. 55.

¹⁸⁴ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Informe Bienal de Actualización, P. 56.

¹⁸⁵ Carta respuesta N° N°152892 de 15 de julio de 2015, del Subsecretario del Ministerio del Medio Ambiente, a solicitud N° 25.823 realizada bajo el Sistema de Transparencia y Acceso a la Información.



extinto Consejo Directivo de CONAMA (CDC)¹⁸⁶ ha correspondido aprobar los diferentes instrumentos de política pública, en materia de cambio climático, elaborados por el Ministerio del Medio Ambiente, de acuerdo a la competencia asignada a este último por el artículo 70 letra h, de la ley 19.300.

Es posible recoger la visión del MMA respecto al rol del CMS expresada en diferentes documentos. En este sentido, la segunda Comunicación Nacional (2^oCN) concibe al CMS como un órgano de “deliberación de la política pública y regulación general en materia ambiental”¹⁸⁷. El Informe Bienal de Actualización reitera lo anterior, agregando que a través de este organismo el MMA “considera la competencia de otros sectores”¹⁸⁸. El Plan Nacional de Adaptación, por su parte, interpreta sus funciones señalando: “El CMSCC decide, entre otros, la política ambiental del Gobierno en materia de cambio climático, tanto en temas de adaptación como en mitigación”¹⁸⁹.

En ejercicio de sus funciones, el CMS se ha pronunciado favorablemente respecto de los siguientes instrumentos relativos a cambio climático: La Segunda Comunicación Nacional, a través del Acuerdo 6/2011; el Plan Nacional de Adaptación en Biodiversidad, a través del Acuerdo 11/2014; el Informe Bienal de Actualización, a través del Acuerdo 17/2014 y el Plan Nacional de Adaptación, a través del acuerdo 21/2014¹⁹⁰.

Ahora bien, se debe notar que la naturaleza de los documentos que se aprueban corresponde en a instrumentos de política pública vinculadas a las recomendaciones y compromisos internacionales suscritos por el País, como sucede con los planes de adaptación, la Segunda Comunicación Nacional y del Informe Bienal de Actualización¹⁹¹.

Sin embargo, al analizar las competencias que la ley 19.300¹⁹² ha asignado al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, no resulta claro cuál es la función específica asignada a este organismo en relación a la política pública del cambio climático. En efecto, y de conformidad a la parte considerativa de los Acuerdos adoptados por este Consejo en materia de cambio climático¹⁹³, es posible identificar como norma que sirve de fundamento de su competencia para pronunciarse en este ámbito, al artículo 71 letra a), cuyo texto prescribe: “Proponer al Presidente de la República las políticas para el manejo, uso y aprovechamiento sustentables de los recursos naturales renovables”. De acuerdo a la literalidad de la ley, el rol que corresponde a este Consejo es el de “proponer” instrumentos de política pública, pero no aprobarlos. Este detalle, aunque ha sido inadvertido no parece menor, ya que correspondería al Presidente de la República esta segunda función de aprobación de la política pública en esta materia. La historia de la ley 20.417 otorga algunas luces a este respecto¹⁹⁴. En efecto, en la discusión en particular sostenida al interior de la Comisión de Recursos Naturales se planteó agregar la expresión “y formular” a continuación de “proponer” en el artículo 70 letra a), relativo a las funciones del MMA, ante lo cual “La Ministra Presidenta de CONAMA manifestó que la formulación es el paso previo a la propuesta de una política

¹⁸⁶ La composición de cada uno de estos Consejos está descrita en el artículo 71 de la antigua y la nueva LGBMA, respectivamente. En ambos participan los ministros de Ministros de Agricultura, Hacienda, de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Obras Públicas; de Vivienda y Urbanismo; de Transportes y Telecomunicaciones; de Minería, y de Planificación. Por otra parte, mientras en el CDC participaba el Ministro de Bienes Nacionales, en el CMS participa el Ministro de Energía. Por último, la presidencia corresponde al Ministro de MINSEGPRES, en su calidad de presidente de la CONAMA, mientras que en el CMS dicha función corresponde al Ministro de Medio Ambiente.

¹⁸⁷ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Segunda Comunicación Nacional, P. 78.

¹⁸⁸ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Informe Bienal de Actualización, P.54.

¹⁸⁹ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Plan Nacional de Adaptación, P.24.

¹⁹⁰ En materia de adaptación al cambio climático, le compete al CMSCC aprobar el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, los Planes Sectoriales de Adaptación y sus actualizaciones. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Plan Nacional de Adaptación, P.24.

¹⁹¹ Aunque el Acuerdo se refiere al Informe Bienal, el documento que se anexa fue el del Resumen Ejecutivo.

¹⁹² Las competencias asignadas en el artículo 71 de la ley 19300 son las siguientes:

- a) Proponer al Presidente de la República las políticas para el manejo, uso y aprovechamiento sustentables de los recursos naturales renovables.
- b) Proponer al Presidente de la República los criterios de sustentabilidad que deben ser incorporados en la elaboración de las políticas y procesos de planificación de los ministerios, así como en la de sus servicios dependientes y relacionados.
- c) Proponer al Presidente de la República la creación de las Áreas Protegidas del Estado, que incluye parques y reservas marinas, así como los santuarios de la naturaleza y de las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos.
- d) Proponer al Presidente de la República las políticas sectoriales que deben ser sometidas a evaluación ambiental estratégica.
- e) Pronunciarse sobre los criterios y mecanismos en virtud de los cuales se deberá efectuar la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental, a que se refiere el artículo 26 de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.
- f) Pronunciarse sobre los proyectos de ley y actos administrativos que se propongan al Presidente de la Republica, cualquiera sea el ministerio de origen, que contenga normas de carácter ambiental señaladas en el artículo 70.

¹⁹³ Las normas de la ley 19.300 invocadas son: el artículo 71 (vistos Acuerdo 6/2011); el artículo 71 letra a) (vistos Acuerdos 11/2014; 17/2014 y 21/2014); y el 70 letra h) (vistos Acuerdos 11/2014; 17/2014 y 21/2014, en los dos últimos casos reiterado en los considerandos de los acuerdos)

¹⁹⁴ <<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/2429/1/HL19300.pdf>>



determinada, la proposición se hace al Presidente de la República, que es quien las sanciona mediante la dictación de los actos reglamentarios correspondientes”. De acuerdo a esta interpretación, mientras al Ministerio de Medio Ambiente corresponde “formular los planes, programas y planes de acción en materia de cambio climático” (art. 70 letra H), al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad le correspondería simplemente presentarlos al Presidente, para su aprobación.

Lo anterior podría explicarse si se considera esta práctica como un resabio de la antigua estructura del CDS, bajo la cual, con una redacción diferente, el Consejo Directivo de CONAMA aprobaba los diversos instrumentos de política pública, como sucedió con los Lineamientos de 1998¹⁹⁵. También podría considerarse la necesidad de contar con un cierto grado de vinculación para la ejecución de estos instrumentos, ya que de acuerdo al artículo 73 de la ley 19.300: “Los acuerdos del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad serán obligatorios para los organismos de la Administración del Estado al cual estén dirigidos, incurriendo en responsabilidad administrativa los funcionarios que no den cumplimiento a los mismos”¹⁹⁶.

La ausencia de claridad en esta materia puede generar confusión entre los sectores respecto a cuáles instrumentos deben ser implementados y cuáles no. En este esquema resulta de la mayor relevancia el literal L del artículo 8° del reciente Decreto Supremo N°62/2015 de MMA, en cuanto encarga a la División de Calidad del Aire y Cambio Climático: “l) Dar seguimiento y asesorar al Ministro en los avances en la ejecución de los instrumentos de política pública sobre cambio climático en el país”. A través de esta norma podría atenuarse el insuficiente acompañamiento detectado en la Evaluación de Medio Término¹⁹⁷.

Finalmente, dentro de las prioridades establecidas en el Programa de Gobierno de la presidenta Bachelet se encuentra el convertir al CMS en una institucionalidad acorde a los desafíos de gobernanza que impone el cambio climático, y en esa perspectiva pasa a llamarlo Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático. Los pasos que se ha establecido el MMA para la consecución de este objetivo son los siguientes: “a) Considerando que el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad no se encuentra actualmente integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se plantea desde ya invitarlo con derecho a voz a aquellas reuniones donde se traten materias de cambio climático; b) Establecer una agenda de trabajo, con productos a ser presentados para el pronunciamiento del Consejo; c) Definición de funciones permanentes asociadas al tema de cambio climático; d) En el corto plazo, implementar la agenda temática en el Consejo con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores; e) En el mediano plazo, elaborar y presentar a la consideración del Consejo un proyecto de ley que concrete el nombre y funciones del Consejo de Ministros en el sentido planteado en el programa de gobierno”¹⁹⁸.

La constitución del Comité Asesor sobre Cambio Climático (2013)

La gobernanza de cambio climático en Chile siguió evolucionando de acuerdo a las necesidades que se advierten en el ámbito nacional. Bajo dicha premisa se crea un Comité Operativo mediante resolución exenta N°197/2013 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 dicha resolución dan cuenta de la necesidad de actualizar el CNACG del Ministerio de Relaciones Exteriores¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Las funciones del Consejo Directivo de CONAMA invocadas en el caso de los Lineamientos Estratégicos del año 1998 fueron las de los literales A, C, y K del artículo 72 de la 19.300, las que en su redacción original encargaban al CDS “Ejercer y hacer cumplir las funciones enunciadas en el artículo 70 de esta ley”; “Velar por el cumplimiento de los acuerdos y políticas establecidos por la Comisión” y “Adoptar todos los acuerdos que sean necesarios para el buen funcionamiento de la Comisión”. El artículo 70 letra A, por su parte, encargaba a la CONAMA “Proponer al Presidente de la República las políticas ambientales del gobierno”.

¹⁹⁶ De la redacción de la norma surge la interrogante si los acuerdos del CMS pueden ser obligatorios para organismos que no dependan de los ministerios que conforman el CMS.

¹⁹⁷ La Evaluación de Medio Término detectó como un factor obstaculizador de la implementación del PANCC el “Insuficiente acompañamiento. Se resaltó el poco apoyo desde CONAMA para las instituciones que debían ejecutar las acciones del Plan, lo cual habría tenido implicancias, sobre todo, en aquellos sectores con menor claridad respecto al rol que debían jugar. Se postula que un acompañamiento más cercano habría ayudado (y podría hacerlo todavía) a los sectores a precisar cuál sería su contribución al Plan y a definir e implementar una agenda de trabajo. El mayor acompañamiento habría permitido también reconocer tempranamente los aspectos puntuales del Plan que superaban el marco de facultades y capacidades de las instituciones y realizar los ajustes necesarios.” pp. A6-3.

¹⁹⁸ Acta de Sesión Ordinaria N°2/2014, Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. Junio 2014.

¹⁹⁹ “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.”



Por otra parte, la composición del CASCC²⁰⁰ -integrado por dieciséis ministerios, (solo se excluyen seis de los veintidós que conforman el Estado: Ministerio Secretaría General de Gobierno, Justicia, Trabajo, Bienes Nacionales, la Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer y el Ministro Presidente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes) puede ser entendida como una manera de abordar el problema de la multisectorialidad que representa el problema del cambio climático.

Otra observación que es posible realizar al momento de comparar ambos Comités es que la representación del CASCC es siempre a nivel ministerial (“un representante de...”), en cambio el CNACG consideraba por regla general representantes de servicios específicos dentro de cada ministerio involucrado²⁰¹.

Las funciones²⁰² que se confieren a este Comité son las siguientes:

- a) Asesorar al Ministro de Relaciones Exteriores 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.
- b) Asesorar al Ministro del Medio Ambiente en todas aquellas materias que se relacionan con el cambio climático en el territorio chileno y en la implementación nacional de políticas, planes, programas y planes de acción que se establezcan;
- c) Dar seguimiento a los avances en la ejecución de los instrumentos de política pública sobre cambio climático en el país;
- d) Dar seguimiento a los avances en la ejecución de estudios, proyectos e iniciativas lideradas por instituciones pertenecientes al Comité en materia de cambio climático;
- e) Servir de mecanismo de coordinación y consulta entre los diferentes órganos de la Administración del Estado a nivel nacional, regional y local, con el objeto de dar una respuesta coherente, eficiente y efectiva al fenómeno del cambio climático;
- f) Ejecutar las acciones necesarias para dar cumplimiento a los compromisos de Chile ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y los instrumentos que de ella deriven.

Por la novedad de este organismo no existen mayores informaciones respecto a la gestión que ha desarrollado.

2.4 Conformación e Integración de Chile en la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe AILAC (2012).

En el plano internacional Chile se ha destacado por mantener una actitud proactiva respecto a los desafíos que impone el cambio climático en diferentes foros internacionales. Ejemplo de lo anterior fue la promoción de la aplicación del Protocolo de Kioto, con anterioridad a su entrada en vigencia, a través de la constitución de la Autoridad Nacional Designada para el Mecanismo de Desarrollo Limpio.

A su vez, el País ha tomado distancia en algunos casos de las posiciones más conservadoras defendidas por el grupo de negociación denominado G77+China al cual pertenece, y que tradicionalmente agrupa a los países en vías al desarrollo (no Anexo I), según la división establecida en la CMNUCC. La misma posición le ha permitido generar lazos con países de la región que comparten planteamientos semejantes, los cuales fueron formalizados con ocasión de la COP18 realizada en Doha en 2012.

En dicha oportunidad se conforma la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (AILAC) que además de Chile agrupa a otros seis países de la región: Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Perú y Paraguay. Este último adhirió al

²⁰⁰ 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.

²⁰¹ Cabe mencionar que el CNACG solo respecto del Ministerio de Agricultura establecía una representación a nivel ministerial.

²⁰² Cabe señalar que este catálogo de funciones tiene carácter enunciativo ya que identifica estas como “las principales funciones”, lo cual deja abierta la posibilidad a incorporar otras funciones diversas.



grupo recientemente²⁰³. El sitio web oficial de AILAC declara como objetivo principal de la alianza: “generar posiciones coordinadas, ambiciosas y que aporten al balance en las negociaciones multilaterales sobre cambio climático, considerando una visión coherente con el desarrollo sostenible y responsable con el medio ambiente y las futuras generaciones”²⁰⁴.

En general AILAC propugna una actitud más ambiciosa que la de los países en vías de desarrollo. Ésta contrasta con la posición de otros grupos de negociación del cual forman parte países de la región, como por ejemplo Venezuela y Bolivia - miembros de ALBA- o Brasil, miembro del BASIC²⁰⁵. Al respecto el Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable ha señalado que AILAC está “fundada bajo la convicción colectiva que una Convención más robusta es la vía más efectiva para lograr el objetivo de reducción mundial de dos grados”²⁰⁶.

²⁰³ <<http://ailac.org/paraguay-se-une-al-grupo-de-negociacion-ailac/>>

²⁰⁴ <<http://ailac.org/sobre/>>

²⁰⁵ <<http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2012/12/12-latin-america-climate-roberts>>

²⁰⁶ <<http://www.iisd.ca/vol12/enb12567e.html>>

Conclusiones Preliminares

The image features a solid blue background. In the lower-left quadrant, there is a decorative graphic consisting of several overlapping, curved, light-blue lines that sweep upwards and to the right, creating a sense of motion and depth.



Conclusiones Preliminares

1.- Insuficiente transversalización en los sectores²⁰⁷ de la problemática del cambio climático, que se expresa en una priorización y vinculación desigual de la temática dentro de las agendas²⁰⁸ particulares de cada sector. Falta una orgánica permanente en cada sector (estructura operativa de carácter técnica), más allá de la OCC, que sirva de contraparte a esta última en todo el proceso de la política pública climática.

2.- Reglamentación heterogénea, infra legal y ad hoc para la elaboración de planes y políticas de cambio climático y para el establecimiento de organismos encargados de llevarlas a cabo. A nivel de instituciones se expresa en una arquitectura variable (la situación de la OCC y las estructuras y directrices del Plan Nacional de Adaptación son paradigmáticas a este respecto)

3.- Escasa reglamentación para la elaboración de planes y políticas para cambio climático de carácter general y que aborden aspectos relacionados con metas, productos esperados, plazos, financiamiento, estandarización en cuanto al formato de fichas y catastro de acciones. Esta reglamentación debería hacerse cargo de las tres etapas de la política pública: formulación, implementación y monitoreo, como también considerar mecanismos para el encadenamiento de políticas bajo una mirada de largo plazo (PANCC-PNA- Planes Sectoriales).

4.- Heterogeneidad en los procesos de participación ciudadana en cuanto a objetivos que se persigue a través de la consulta pública, plazos, y regulación. Al respecto, se puede constatar un avance en el anteproyecto de la Contribución Nacional Tentativa, en tanto los plazos y objetivos de la Consulta han sido establecidos mediante una resolución, mientras que en el resto de los casos no consta la existencia de actos administrativos que regulen la manera de llevar a cabo estos procesos, quedando al arbitrio del Ministerio todos los aspectos relacionados a su realización.

Dentro de este tema conviene relevar un aspecto en relación al rol que se atribuye al Consejo Consultivo del MMA y los Consejos Consultivos regionales dentro del Plan Nacional de Adaptación, como parte de la denominada “estructura operativa para la implementación del Plan”. Al respecto se señala: “La necesaria participación de la ciudadanía dentro de la estructura operativa propuesta será representada en el Consejo Consultivo a nivel central, en los Consejos Consultivos Regionales, ambos establecidos por la Ley 20.417, y por las Consultas Ciudadanas regionales” (p.23.). Sin embargo, de acuerdo a la ley, la función de este organismo es absolver las consultas de los órganos activos²⁰⁹, no representar la visión de la ciudadanía²¹⁰.

En definitiva, aunque la importancia de la participación ciudadana en estos procesos parece una cuestión fuera de duda, se hace necesaria una reflexión respecto de lo que se espera de dichos procesos en la elaboración de instrumentos de política pública.

5.- Falta una definición clara y precisa del rol que corresponde al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, ya sea como organismo de conducción política de los instrumentos de política climática, de deliberación de política pública, para el mero involucramiento de otros sectores (e.g. como instancia informativa), para la aprobar/decidir la política pública climática, para dotar de obligatoriedad a los instrumentos por este aprobados, para impulsar la implementación, etc. Esta observación vale no solo en materia de cambio climático, sino que en general convendría analizar la actividad que ha desarrollado este órgano

²⁰⁷ La expresión “sector” puede dar lugar a confusión ya que su significado es amplio y depende del contexto en el que se encuentre inserta. Así por lo demás es recogido en instrumentos propios del régimen internacional del cambio climático (por ejemplo en la Decisión 5 COP/17), u otros de carácter internacional que se refieren a cambio climático, por ejemplo, el Libro Verde sobre adaptación al Cambio Climático para la Unión Europea, del año 2007. Aquí se entiende sector como aquellos campos que están más allá del dominio ambiental y que han estado involucrado en la política del cambio climático con ocasión del PANCC. Se utiliza este hito dado que cuenta con evaluaciones que justifican las aseveraciones aquí realizadas, pero la lista de sectores puede a futuro ser significativamente ampliada. Al respecto ver: BAUER, Anja; FEICHTINGER, Judith y STEURER Reinhard. The Governance of Climate Change adaptation in 10 OECD Countries: Challenges and Approaches, en Journal of Environmental Policy & Planning. 14, (2012) 3, P. 280.

²⁰⁸ Al respecto la Evaluación de Medio Término no distingue entre agendas implícitas o explícitas (Cf 3-8), aunque reconoce la incidencia de la agenda en la efectividad de la política de cambio climático.

²⁰⁹ BERMUDEZ, Jorge. Fundamentos de Derecho Ambiental. Ediciones Universitarias de Valparaíso PUCV (2014) 2ª Edición. P. 103

²¹⁰ Con todo, esta interpretación no es la única. Para Guzmán estos constituyen “la expresión más clara de la participación formal en la ley” GÚZMAN, Rodrigo. Derecho Ambiental Chileno. Editorial Planeta Sostenible (2012). P176.



desde su creación y la incidencia que ha tenido a nivel de las políticas públicas que han sido sometidas a su conocimiento. Vale en todo caso consignar, que en materia de cambio climático, solo MMA ha presentado temas a esta instancia.

6.- Fortalecimiento institucional para la formulación, implementación y monitoreo de los instrumentos de política pública climática que sea coherente con el resto de la institucionalidad ambiental (por ejemplo, rol del Consejo Consultivo del MMA y de la Evaluación Ambiental Estratégica, judicialización de instrumentos de política pública de cambio climático, supervisión por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente, etc.).

7.- Problemas de financiamiento de carácter transversal que se expresan en la falta de recursos para la implementación de los instrumentos, en las capacidades que tiene la OCC para acometer sus funciones (especialmente, art. 8 letra L, DS65/2015 MMA), en el establecimiento de puntos focales sectoriales permanentes, etc.

8.- Una mención aparte merece el desarrollo de los aspectos de coordinación en la política nacional del cambio climático. Las observaciones emanadas de las evaluaciones del PANCC relativas a la falta de coordinación en la implementación de este instrumento deben ser matizadas con las distintas iniciativas (IBA, INGEI, INDC, NAMAS, los Planes de Adaptación, etc.) que han sido desarrolladas de manera exitosa por el Ministerio de Medio Ambiente -a través de la OCC- para dar cumplimiento al mandato legal establecido en el literal H del artículo 70 de la Ley 19.300. La abundante actividad desplegada por la OCC, en coordinación con los sectores, da cuenta de una mejora sustantiva en la coordinación de las acciones.

9.- Finalmente, es posible constatar, en general, un avance en la calidad técnica de las iniciativas desarrolladas al comparar los primeros documentos e instrumentos de política pública de cambio climático con los más recientes. Así por ejemplo, la participación ciudadana ausente en el PANCC ha sido una etapa en todos los instrumentos de política elaborados con posterioridad al PANCC. La calidad y robustez de la información que da fundamento a las decisiones hoy en día también es mejor que en el pasado: tal es la situación del INGEI o de la información generada a través del proceso MAPs y que da sustento a la INDC.



Listado de Abreviaturas

AILAC	Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe
AND	Autoridad Nacional Designada
BCN	Biblioteca del Congreso Nacional
CNE	Comisión Nacional de Energía
CONICYT	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente
CASCC	Comité Asesor sobre Cambio Climático
CISCC	Comité Interministerial de Cambio Climático
CNACG	Comité Nacional Asesor Sobre Cambio Global
COP	Conferencia de las Partes
INDC	Contribución Nacionalmente Determinada
CMNUCC	Convención Marco de Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CONAF	Corporación Nacional Forestal
DGA	Dirección General de Aguas
DIRECTEMAR	Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante
DMC	Dirección Meteorológica de Chile
DDS	División de Desarrollo Sustentable
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
EMT-PANCC	Evaluación de Medio Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012
EMT-OCDE	Evaluación Medio Término OCDE
GEI	Gas de Efecto Invernadero
GORE	Gobierno Regional
IBA	Informe Bianual de Actualización



LGBMA	Ley General de Bases del Medio Ambiente
LOCBGAE	Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado
LECB	Low Emission Capacity Building
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
MINREL	Ministerio de Relaciones Exterior
MAPS	Mitigations Actions Plans & Scenarios
NAMA	Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OAE	Órgano de la Administración del Estado
PICC	Panel Integubernamental de Cambio Climático
SHOA	Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada



PROPUESTA DE MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL PARA
ABORDAR EL CAMBIO CLIMÁTICO EN CHILE

(CR)²
Center for Climate
and Resilience Research
www.CR2.cl



Embajada Británica
Santiago