

N° 1 – Marzo 2019

El nuevo marco institucional del cambio climático

Pilar Moraga

Profesora Asociada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile e Investigadora Responsable de la línea Gobernanza: Interfaz Ciencia-Política del Centro del Clima y de la Resiliencia (CR)²



Tras el anuncio del actual gobierno referido a la dictación de una Ley de Cambio Climático para el país, el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) ha dado a conocer algunos contenidos preliminares que abordaron, principalmente, los ejes estratégicos y el marco institucional.

Cabe destacar que el MMA concibe esta Ley como aquella encargada de establecer “los principios generales asociados y las competencias y responsabilidades asociadas al cambio climático tanto verticalmente (nivel central, regional y municipios) como horizontalmente (los sectores)”.

Se plantean 6 ejes:

1. Gestión integral (mitigación/adaptación);
2. Gobernanza climática (institucionalizar participación);
3. Gestionar y dar cumplimiento a compromisos internacionales;
4. Fomentar la educación, ciencia e innovación;
5. Transparencia y acceso a la información;
6. Definir y promover mecanismos de financiamiento.

En materia de institucionalidad del cambio climático, el MMA propone consagrar legalmente la estructura institucional del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del año 2014 (Figura 1), con ciertas novedades, a saber, la aparición de Presidencia en la cúspide de la estructura y la creación de dos comisiones y un comité (Figura 2).

Así las cosas, el MMA sitúa al Presidente de la República en lo más alto de la jerarquía institucional del cambio climático, asesorado por una comisión presidencial¹, sin que a la fecha se haya definido con exactitud si la Presidencia asumirá o no competencias específicas en la materia.

Luego, se ubicaría el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, respecto del cual no sabemos exactamente si se considera modificar sus competencias y modo de funcionamiento. Cabe recordar al respecto las recomendaciones efectuadas

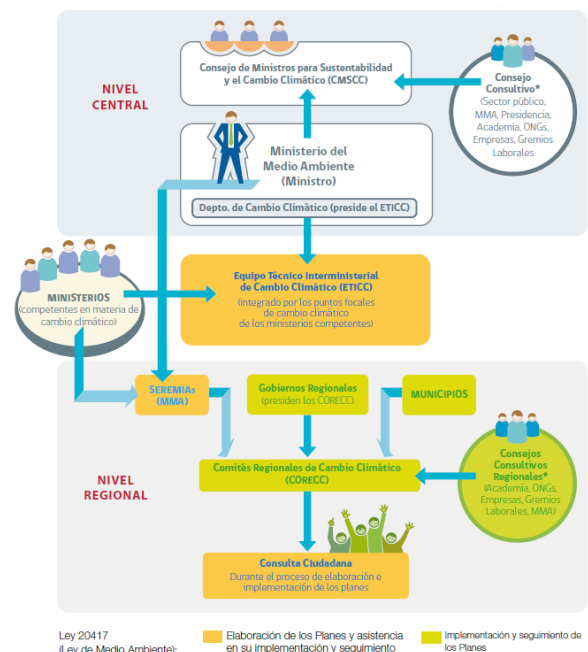


Figura 1. Estructura institucional para la adaptación al cambio climático del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2014), p.39

¹ Esta Comisión ya se habría creado en noviembre de 2017, pero sin una operatividad o funciones claras. Ahora se propone modificar su composición (de gremios, Academia y ONG a representantes de los tres poderes del Estado y sus atribuciones: asesorar sobre el proyecto de ley marco de CC, cumplimiento de los compromisos internacionales e identificación y formulación de políticas, planes, programas y medidas relativas al CC.

por la OCDE en 2016²: “El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad fiscaliza la política climática en los diferentes ámbitos gubernamentales, para lo que aúna las carteras más relevantes. El Gobierno tiene planes de rebautizar este grupo como Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, lo que demuestra la creciente importancia que las autoridades actuales atribuyen al cambio climático. El Gobierno también está pensando en ampliar el mandato del grupo para que pueda influir en la formulación de la política climática y en aumentar el número de miembros a fin de integrar al Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, este grupo ya tiene una vasta competencia y se reúne solamente unas pocas veces al año, por lo que su función predominante ha consistido en aprobar políticas más que en brindar fundamentos para su dirección estratégica”.

A continuación, se encontraría el MMA y más específicamente la Oficina de Cambio Climático que, al parecer, mantendría sus funciones.

Luego, se encuentra el Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático (ETICC) y el Comité Regional de Cambio Climático (CORECC) presidido por el GORE³, en un esquema ya presente en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

En la actualidad, los CORECC se han constituido en la totalidad del territorio nacional. Respecto de esta nueva orgánica la OCDE⁴ considera que su creación podría significar un avance positivo: “Los nuevos Comités Regionales de Cambio Climático permitirán afianzar la coordinación vertical: reunirán a los representantes locales del gobierno central así como a los representantes del gobierno local y los consejos consultivos regionales”.

Finalmente, la propuesta del MMA considera la creación de un comité y dos comisiones:

- Un Comité Científico de Cambio Climático constituido por seis integrantes de la Academia, sin que se defina aun cuáles son sus funciones, ni el modo de elección.
- Una Comisión Asesora Nacional para Cambio Climático constituida por tres representantes de ONG, tres de asociaciones gremiales, uno del Comité científico de Cambio Climático y tres alcaldes.

- Una Comisión Asesora Presidencial en Cambio Climático modificada y constituida por los ministros de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Medio Ambiente, por un Ministro de la Corte Suprema, el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, un ex Ministro de Medio Ambiente y dos académicos o profesionales destacados en la materia.

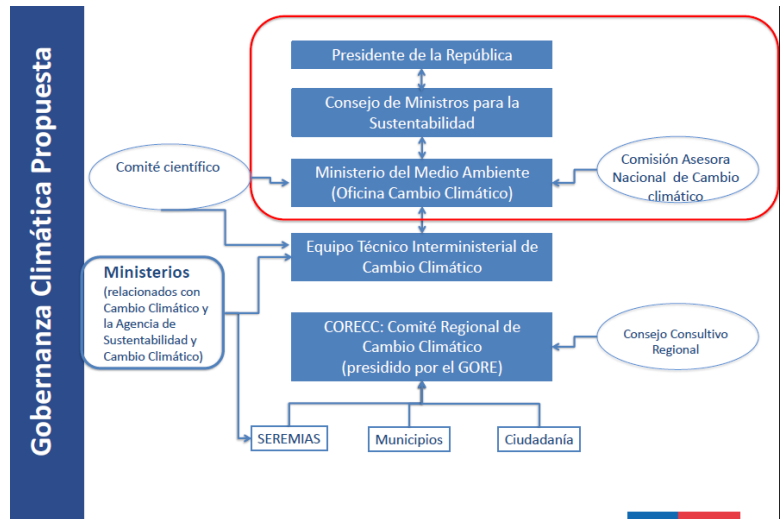


Figura 2. Propuesta de Nuevo Marco Institucional del Cambio Climático.

Conclusiones

1. El nuevo marco institucional del cambio climático propuesto por el MMA se funda en la estructura existente descrita en el plan de adaptación 2014.
2. La propuesta supone que el MMA es la institución responsable del cambio climático en el país.
3. Se incorpora al Presidente de la República en la nueva estructura.
4. Se crea una Comisión Científica.
5. Se crea una Comisión Asesora Nacional para Cambio Climático, una Comisión Asesora Presidencial en Cambio Climático y un Comité científico.
6. La propuesta no contempla a la ONEMI.
7. La propuesta no define el vínculo con la agencia de cambio climático.

² CEPAL/OCDE, Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2016, Santiago, 2016, p. 196.

³ En el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de 2014 se indicaba que los CORECC estarían presididos por los intendentes regionales.

⁴ CEPAL/OCDE, Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2016, Santiago, 2016, p. 197.

Interrogantes

Numerosas interrogantes surgen de la propuesta del nuevo marco institucional para el cambio climático, como, por ejemplo: ¿cuál será la articulación institucional del marco de riesgo y de desastres, y en particular el rol de la ONEMI?, ¿cómo se concibe la nueva estructura de los CORECC y la descentralización territorial?, ¿es posible abrir la discusión sobre la continuidad del MMA como máxima autoridad en materia de cambio climático del país?, ¿cuál será el rol de los demás ministerios?

Todo lo anterior se plantea, en particular, respecto de las observaciones y recomendaciones que la OCDE realizó el año 2016: “El Ministerio del Medio Ambiente coordina la política climática, pero otros ministerios controlan los mecanismos y los recursos requeridos para su implementación. La inexistencia de un mandato institucional sólido entraña que la instrumentación de la política climática depende de la buena predisposición y la capacidad de acción de las carteras pertinentes. La evaluación final del Plan Nacional de Acción de Cambio Climático 2008–2012 halló que esta situación había conducido a niveles de compromiso dispares entre los sectores, así como en el plano local y regional. La evaluación también puso de relieve que la ausencia de una financiación suficiente y continua para lidiar con el cambio climático constituía una barrera que impedía a los ministerios emprender acciones”.