



Esplanada Ministerios - Henrique



# Capítulo 3

Arreglos Institucionales Relevantes para la Elaboración de la Segunda Comunicación Nacional en Bases Permanentes



### 3 Arreglos Institucionales Relevantes para la Elaboración de la Segunda Comunicación Nacional en Bases Permanentes

#### 3.1 Marco Institucional

Brasil siempre desempeñó un papel de liderazgo en la arena de las cuestiones ambientales globales, como, por ejemplo, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como Río-92, realizada en Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992.

Brasil fue el primer país en firmar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático - CMNUCC, durante la Río-92. Posteriormente, más 193 Partes (incluyendo la Unión Europea) pasaron a integrar la Convención, lo que demuestra su carácter prácticamente universal. La Convención entró en vigor el 21 de marzo de 1994, noventa días después del depósito de la quincuagésima ratificación por el parlamento de los países. En Brasil, la misma fue ratificada por el Congreso Nacional el 28 de febrero de 1994 y entró en vigor noventa días después, el 29 de mayo del mismo año.

Desde el inicio de las actividades relacionadas al cambio climático en Brasil, fueron creadas instituciones para tratar el asunto y coordinar la implementación de la Convención en el país.

##### 3.1.1 Comisión Interministerial de Desarrollo Sustentable

En junio de 1994, el gobierno de Brasil estableció la Comisión Interministerial de Desarrollo Sustentable - CIDES<sup>14</sup>. La CIDES era presidida por el Ministerio de Planificación y Presupuesto y compuesta por otros ministerios. El objetivo de la CIDES era el de prestar asistencia al Presidente de la República en la toma de decisiones sobre estrategias y políticas nacionales orientadas al desarrollo sustentable, de forma compatible con la Agenda 21, tomando en consideración la complejidad de tal tarea y de la necesidad de involucramiento de un gran número de instituciones.

##### 3.1.2 Coordinación General de Cambios Globales del Clima

La responsabilidad por la coordinación de la implementación de los compromisos resultantes de la CMNUCC fue atribuida al Ministerio de Ciencia y Tecnología - MCT por el Decreto Presidencial nº 1.160/1994. Fue, entonces, creada, en respuesta al mandato dado por la CIDES, dentro de la estructura del MCT, la Coordinación General de Cambios Globales de Clima<sup>15</sup> - CGMC (según la sigla en portugués), en agosto de 1994, a quien fue atribuida esa misión.

En sus primeros años de funcionamiento, la principal tarea de la CGMC fue la de coordinar la elaboración de la Comunicación Nacional inicial de Brasil para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, de acuerdo a los compromisos asumidos en la Convención. La elaboración de la Comunicación Nacional es un esfuerzo multidisciplinar, el cual involucra en su primera edición a cerca de 150 instituciones y 700 especialistas distribuidos en todas las regiones del país. Además, la Comunicación constituye un gran desafío, llevando en consideración la necesidad de desarrollar una capacitación nacional en el área, siendo que, en muchos casos, eso representa un trabajo pionero y complejo.

Por su amplitud y especificidad, y considerando que son abordadas las emisiones de los principales gases de efecto invernadero (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFCs, CF<sub>4</sub>, C<sub>2</sub>F<sub>6</sub>, SF<sub>6</sub>) de los sectores energético, industrial, forestal, agropecuario y de tratamiento de residuos, la elaboración del Inventario Brasileño de Emisiones Antrópicas por Fuentes y Remociones por Sumideros de Gases de Efecto Invernadero No Controlados por el Protocolo de Montreal, involucra a diversos ministerios (Ministerio de Medio Ambiente; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior; etc.) a instituciones federales (Petrobras, Eletrobras, Embrapa, INPE, entre otras), estatales (Cetesb, Cemig, entre otras), asociaciones de clase (ABAL, ABEGÁS, ABIQUIM, Bracelpa, Unica, Coopersucar, entre otras), organizaciones no gubernamentales (Funcate, Fundación José Bonifácio, entre otras), universidades y centros de investigaciones (COPPE/UFRJ, USP, UFRS, UnB, entre otras).

Brasil concluyó y publicó su inventario inicial en el 2004. Fueron inventariadas las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero del período de 1990 a 1994, sintetizadas a partir de 15 estudios de referencia.

<sup>15</sup> Denominada Coordinación de Investigación en Cambios Globales, al momento de su creación.

<sup>14</sup> Decreto Presidencial nº 1.160, del 21 de junio de 1994.

La Agencia Internacional de Energía - AIE realizó una comparación de los inventarios de los principales países en desarrollo. La evaluación de la AIE sobre el inventario de Brasil fue extremadamente positiva, destacando que las principales cualidades del inventario son la transparencia, la elaboración de series temporales (aun siendo pequeñas) y la utilización de factores de emisión nacionales más elaborados. Del punto de vista institucional, es destacado que Brasil fue capaz de armar una capacitada para la elaboración de los inventarios.

La CGMC tuvo también bajo su responsabilidad la coordinación de las actividades referentes a la Segunda Comunicación Nacional de Brasil a la Convención. En términos de división del trabajo para el segundo inventario, el Ministerio de Minas y Energía coordinó el sector de energía; la Funcate el sector de bosques y el uso de la tierra; la Embrapa el sector agropecuario; la Cetesb sector de tratamiento de residuos; y en el sector industrial la responsabilidad de la coordinación fue asignada a cada asociación de los sectores principales como el aluminio (Asociación Brasileira del Aluminio - ABAL), cemento (Sindicato Nacional de la Industria del Cemento - SNIC), siderúrgico (Instituto Acero Brasil - IABr), químico (Asociación Brasileña de la Industria Química - ABIQUIM) y carbón mineral (Asociación Brasileña del Carbón Mineral - ABCM).

Además de coordinar la implementación de los compromisos de Brasil en la Convención, la CGMC participa en las negociaciones sobre asuntos de implementación y aspectos técnicos y científicos que son debatidos en los órganos subsidiarios de la Convención (Órgano Subsidiario de Implementación - SBI y Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico - SBSTA y otros).

Desde 1995, la CGMC participó activamente en las discusiones que llevaron a la adopción del Protocolo de Kyoto, en diciembre de 1997, en Japón, teniendo un destaque especial en el documento presentado por el gobierno brasileño a la Convención, ofreciendo colaborar con la elaboración del Protocolo. Tal documento propuso la creación de un Fondo de Desarrollo Limpio que, modificado, fue adoptado como uno de los artículos del Protocolo (artículo 12º, sobre Mecanismo de Desarrollo Limpio - MDL). Propuso, además, un nuevo criterio de división de los costos de mitigación del cambio climático basado en la responsabilidad histórica de los países industrializados en causar el aumento de la temperatura.

Desde entonces, la CGMC ha participado en las discusiones de los aspectos técnicos y científicos relacionados a la reglamentación e implementación del Protocolo, en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Adicionalmente, entre los compromisos de Brasil en la Convención, se destaca la acción de cooperar y promover investigaciones científicas, tecnológicas, técnicas, socioeconómicas, etc., en observaciones sistemáticas y en el desarrollo de bancos de datos relativos al sistema climático, cuya finalidad es la de aclarar, reducir o eliminar la incertidumbre aún existente en relación a las causas, efectos, magnitud y evolución en el tiempo, del cambio climático y las consecuencias económicas y sociales de la diversas estrategias de respuesta.

La CGMC coordina, en el ámbito del gobierno brasileño, las revisiones de las evaluaciones científicas realizadas por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático - IPCC (sigla en inglés de Intergovernmental Panel on Climate Change) con el apoyo creciente de la comunidad científica, y con la participación activa del Ministerio de Relaciones Exteriores, en las plenarios del Panel, presentando las perspectivas del gobierno brasileño en la discusión y en la aprobación de los informes del IPCC.

Otra línea importante de actividades de la CGMC es la concientización pública sobre el tema de cambio climático. Para facilitar la integración de todos los especialistas e instituciones involucrados, fue creada una página de Internet sobre cambio del clima (<<http://www.mct.gov.br/clima>>) en el ámbito del portal del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Se trata de un foro de integración de especialistas de diferentes sectores que pueden acompañar y contribuir al trabajo, además de abrir un espacio a la sociedad en la discusión del tema del cambio global del clima<sup>16</sup>.

Paralelamente, la CGMC promueve y apoya eventos sobre cambio global del clima en las diversas áreas relacionadas al tema, pública y disponibiliza informaciones relevantes, en especial las relativas a la Convención, al Protocolo y al IPCC. Se busca, de esa forma, desarrollar y divulgar información legal, técnica y científica, así como participar de debates sobre el calentamiento global, sus causas e impactos, objetivando concientizar sobre el problema a los formadores de opinión, formuladores de políticas, líderes empresariales, estudiantes y a la población en general.

### 3.1.3 Comisión Interministerial de Cambio Global del Clima

La perspectiva de la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto y de la reglamentación del Mecanismo de Desarrollo Limpio - MDL, reveló la importancia de la formalización de un órgano dentro del gobierno que pudiese direccionar ese potencial para las prioridades nacionales de desarrollo. Esa preocupa-

<sup>16</sup> Vide Parte IV, sección 3.4.1 sobre Página Oficial en Internet sobre Cambio Climático.

ción con una mayor institucionalización de la cuestión del cambio climático en el país, debido a sus características estratégicas, condujo a la creación de la Comisión Interministerial de Cambio Global del Clima - CIMGC<sup>17</sup> (según la sigla en portugués), con el propósito de coordinar las acciones del gobierno en esa área.

Llevando en consideración que el Ministerio de Ciencia y Tecnología ya venía ejerciendo las actividades nacionales orientadas al cumplimiento del compromiso inicial de Brasil relativo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, le fue asignada al MCT la presidencia y la función de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interministerial, pensando en que los aspectos científicos del cambio global del clima continuarán, en el futuro previsible, dominando las negociaciones políticas, y llevando en consideración que el conocimiento científico necesario para subsidiar las discusiones puede ser viabilizado por medio de los instrumentos de fomento de este Ministerio. La Coordinación General de Cambios Globales de Clima actúa como Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interministerial y el Coordinador General de la CGMC actúa como su Secretario Ejecutivo. La Vicepresidencia de la Comisión le corresponde al Ministerio de Medio Ambiente.

La Comisión Interministerial está integrada por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores - MRE y de Ciencia y Tecnología - MCT, que son los puntos focales político y técnico, respectivamente, sobre el cambio global del clima en Brasil; ministerios que tienen atribuciones y responsabilidades específicas sobre sectores importantes para las actividades relacionadas a la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero en Brasil, como es el caso de la cartera de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento - MAPA; de Transportes - MT; de Minas y Energía - MME; de Medio Ambiente - MMA; de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior - MDIC; y de Ciudades - MCid; así como otros ministerios con una visión más estratégica y a largo plazo, como el caso del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión - MPOG; de Economía - MF; y de la Casa Civil de la Presidencia de la República. Además de las agencias citadas, el decreto arriba mencionado faculta a la Comisión a solicitar la colaboración de otros órganos públicos o privados y de entidades representativas de la sociedad civil para cumplir con la realización de sus atribuciones.

Son atribuciones de la Comisión Interministerial:

I - emitir parecer, siempre que sea demandado, sobre propuestas de políticas sectoriales, instrumentos legales y nor-

mas que contengan un componente relevante para la mitigación del cambio global del clima y para la adaptación del país a sus efectos;

II - ofrecer apoyo técnico a las posiciones del gobierno en las negociaciones en el ámbito de la Convención e instrumentos subsidiarios en los cuales Brasil sea parte;

III - definir criterios de elegibilidad adicionales a los considerados por los organismos de la Convención, encargados del MDL, previstos en el artículo 12° del Protocolo de Kyoto para la Convención, según las estrategias nacionales de desarrollo sustentable;

IV - apreciar pareceres sobre proyectos que tengan como resultado reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero y que sean considerados elegibles para el MDL, y aprobarlos, si es el caso; y

V - encargarse de la articulación con entidades representativas de la sociedad civil, para promover las acciones de los órganos gubernamentales y privados, con el objetivo de cumplir con las obligaciones asumidas por Brasil ante la Convención y con otros instrumentos subsidiarios en los cuales Brasil sea parte.

La Comisión Interministerial representó, así, un primer esfuerzo para articular las acciones del gobierno relacionadas al cambio global del clima. En ese marco, es importante destacar que la CIMGC es la Autoridad Nacional Designada brasileña - AND<sup>18</sup>, siendo responsable por el análisis y aprobación de las actividades de proyecto en el ámbito del Mecanismo de Desarrollo Limpio - MDL en Brasil.

Las actividades de proyecto de MDL deben ser elaboradas de acuerdo a las reglas definidas por la decisión 17/CP.7 (posteriormente, ratificada por la decisión 3/CMP.1), que define los procedimientos y modalidades del MDL, las cuales fueron internalizadas en el ordenamiento jurídico brasileño, por medio de la resolución n° 01 de la Comisión Interministerial de Cambio Global del Clima, del 11 de septiembre del 2003. La CIMGC ha elaborado y publicado resoluciones con el objetivo de internalizar en el país las reglas de aprobación de las actividades de proyecto de MDL establecidas internacionalmente por las decisiones de la Conferencia de las Partes en su calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto y de su Consejo Ejecutivo, buscando además establecer criterios adicionales para la aprobación de las actividades de proyecto de MDL. Debe destacarse que la CIMGC, considerando que fue la primera AND del MDL a ser establecida en el

<sup>17</sup> Por medio del Decreto Presidencial del 7 de julio de 1999, alterado por el Decreto del 10 de enero del 2006.

<sup>18</sup> En conformidad al artículo 3°, inciso IV, del Decreto Presidencial del 7 de julio de 1999, alterado por el Decreto del 10 de enero del 2006.

mundo, ha servido como modelo para la creación de muchas otras ANDs, lo que suscitó actividades de cooperación en ese ámbito entre Brasil y otros países en desarrollo<sup>19</sup>.

Todos las actividades de proyecto de MDL elegibles son debidamente analizados por la CIMGC en relación a los criterios de la contribución que esos proyectos traen para el desarrollo sustentable del país.

Todo el material relativo a la CIMGC, así como sobre todas las actividades de proyecto de MDL en Brasil, está disponible en la página de Internet de su Secretaría Ejecutiva (<<http://www.mct.gov.br/clima>>), que hospeda también a la CGMGC. También son publicadas periódicamente informaciones sobre el status del MDL en Brasil y en el mundo<sup>20</sup>.

### 3.1.4 Comité Interministerial sobre Cambio del Clima - CIM

En el 2007 el Gobierno Federal creó el Comité Interministerial sobre Cambio Global del Clima - CIM<sup>21</sup>, con la atribución de orientar la elaboración, la implementación, el monitoreo y la evaluación del Plan Nacional sobre Cambio Climático, entre otras funciones.

El CIM es coordinado por la Casa Civil de la Presidencia de la República, estando compuesto por diecisiete órganos federales y el Fórum Brasileño de Cambios Climáticos - FBMC<sup>22</sup>. Los órganos federales que lo componen son: Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento; Ministerio de Ciencia y

Tecnología; Ministerio de Defensa; Ministerio de Educación; Ministerio de Economía; Ministerio de Integración Nacional; Ministerio de Salud; Ministerio de las Ciudades; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Desarrollo Agrario; Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior; Ministerio de Medio Ambiente; Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; Ministerio de Transportes; y Núcleo de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República.

La responsabilidad por la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación del Plan Nacional sobre Cambio Climático quedó a cargo del Grupo Ejecutivo sobre Cambio Climático - GEx, en el ámbito del CIM, que es coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente.

Fue responsabilidad del GEx elaborar una propuesta preliminar de los objetivos generales, principios y directrices de la Política Nacional sobre Cambio Climático; así como la versión preliminar del Plan Nacional sobre Cambio Climático, bajo la orientación del CIM. El Plan Nacional sobre Cambio Climático, después de una amplia consulta pública, fue lanzado en diciembre del 2008. La Política Nacional sobre Cambio Climático fue transformada en ley<sup>23</sup> en diciembre del 2009<sup>24</sup>.

Vale destacar que la Comunicación Nacional de Brasil para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, de acuerdo a los criterios establecidos por esta Convención y por sus Conferencias de las Partes, es considerada uno de los instrumentos de la Política Nacional sobre Cambio Climático<sup>25</sup>.

19 Parte IV sección 4.10 sobre la cooperación Sur-Sur

20 Parte III, sección A.4, sobre Status Actual de las Actividades de Proyecto en el ámbito del Mecanismo de Desarrollo Limpio - MDL en Brasil y en el Mundo.

21 Decreto Presidencial nº 6.263, del 21 de noviembre del 2007.

22 Vide Parte IV, sección 3.3, sobre Fórum Brasileño de Cambios Climáticos.

23 Ley nº 12.187, del 29 de diciembre del 2009.

24 Vide Parte III, sección A.3.4, sobre Política Nacional sobre Cambio Climático.

25 Artículo 6º, inciso IV, de la Ley nº 12.187, del 29 de diciembre del 2009.