

Legislación sobre Cambio Climático: un desafío para El Salvador

YVETTE AGUILAR

MAYO 2015

- Aunque algunos países presentan avances legislativos sustanciales en materia de cambio climático, la cantidad de leyes no es un indicador confiable del nivel de compromiso de un país para enfrentar el cambio climático de manera efectiva, ni constituye una correlación positiva con la eficacia de la respuesta legislativa o el nivel de ambición de las medidas de respuesta de un país ante el problema.
- Previo a la Conferencia de Copenhague en 2009, hubo una intensa actividad legislativa en materia de cambio climático; pero a pesar de la creciente evidencia de los impactos del cambio climático, a partir de 2012, la mayor parte de países perdieron el sentido de urgencia, enfocándose en sacar a sus economías del estancamiento mediante la promoción de políticas de crecimiento económico de corto plazo, inconsistentes con el objetivo de enfrentar el cambio climático.
- Un escenario optimista sería que el nivel de ambición y eficacia de las leyes y políticas aumentara en la medida en que los países perciban los co-beneficios derivados del tratamiento apropiado del cambio climático; y que los costos de la inacción son mayores que los de la acción.
- En El Salvador, desde 2014 se ha estado promoviendo una iniciativa de Ley de Cambio Climático por parte de la legislatura saliente; se esperaría que la iniciativa sea retomada por la legislatura 2015-2018.





1. Marco de referencia y antecedentes

Durante la 5ª Reunión Interparlamentaria de Medio Ambiente y Cambio Climático, celebrada en México D.F. en junio de 2014, los presidentes y delegados/as de las comisiones de ambiente y cambio climático de los poderes legislativos que conforman el Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica, México y la Cuenca del Caribe (FOPREL), adoptaron una resolución entre cuyas principales disposiciones se encuentra la de emprender un proceso de divulgación y consulta de una iniciativa de Ley Marco de Prevención, Protección Ambiental, Gestión Integral y Adaptación al Cambio Climático en los países que conforman dicha instancia; planteando que para tal efecto se debería contar con la participación de expresiones organizadas de la sociedad civil de la región¹.

En ese contexto, en el caso de El Salvador, a finales de 2014 y lo que va de 2015, y bajo la legislatura 2012-2015, se han desarrollado algunas consultas públicas² en torno a dicha iniciativa de Ley Marco; generándose una nueva versión titulada como “Ley de Cambio Climático”³, la cual a la fecha continúa en consulta bajo la responsabilidad de algunas ONG. Eventualmente, se esperaría que dicha iniciativa de ley sea retomada por la Asamblea Legislativa por parte de la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático, para consideración y consulta más amplia, y posterior adopción de la nueva legislatura 2015-2018.

Previamente, en 2009 la Organización Global de Legisladores (GLOBE) acordó iniciar esfuerzos para orientar la acción legislativa en materia de cambio climático, sobre la base de que los esfuerzos conjuntos y consistentes ayudarían a maximizar los beneficios de la transición hacia economías bajas en carbono, y a minimizar las distorsiones relacionadas con la competitividad.

En 2010 La Iniciativa Mundial sobre Legislación Climática (GCLI, por sus siglas en inglés) impulsada por GLOBE, en consorcio con el Instituto de Investigaciones sobre Cambio Climático y Medio Ambiente de Grantham y la Escuela de Economía de Londres, inició una serie de estudios internacionales sobre legislación en materia de cambio climático, para conocer experiencias y lecciones aprendidas. s

En 2013, en el marco del 3er Estudio sobre Legislación Climática⁴, la GCLI analiza las legislaciones⁴ nacionales de 33 países, incluido El Salvador, con el fin de apoyar respuestas legislativas que contribuyan al logro de un acuerdo sobre cambio climático exitoso en 2015. El estudio plantea que se requieren acciones ambiciosas legalmente vinculantes en el ámbito nacional para que el Acuerdo de 2015 sea viable y creíble. La GCLI recomienda que vía la legislación nacional se podrían desplegar los marcos legales para: (i) manejar, medir, verificar y notificar el carbono; (ii) promover, financiar, implementar y notificar la adaptación; y (iii) establecer plataformas para una mayor y más efectiva colaboración internacional.

Dicho estudio plantea algunos avances legislativos sustanciales, otros limitados e incluso retrocesos⁴ en los 33 países estudiados. Dentro de las reflexiones del estudio, se reconoce que la cantidad de leyes vinculadas al cambio climático no es un indicador confiable de la naturaleza integradora o de la eficacia de la respuesta legislativa de un país ante el cambio climático, ya que algunas leyes son integradoras mientras que otras tienen alcance reducido. Se reconoce también el enfoque individual de cada país, el cual refleja el contexto institucional único, capacidades nacionales, características económicas y el nivel de compromiso político en la materia.

Asimismo, el mismo estudio identifica una amplia diversidad de enfoques expresados en tres niveles: (i) diversidad en el enfoque nacional para abordar el cambio climático (ej.: enfoque legislativo versus

1 En el caso de los países del CA-4, el proceso de divulgación y consulta ha contado con el apoyo de CARE y OXFAM GB, entre otros

2 La Mesa de Cambio Climático no fue invitada a participar en dichas consultas

3 Versión del 22 de abril de 2015

4 Legislación, regulaciones, políticas o estrategias y decretos con estatus comparable, que se refieren específicamente al cambio climático o que se relacionan con la reducción de la demanda de energía, promoción de aprovisionamiento de energía baja en carbono, lucha contra la deforestación, promoción del uso sostenible de la tierra, transporte sostenible o adaptación a los impactos climáticos



enfoque de política), (ii) diversidad en el enfoque sectorial del país (ej.: sector producción energética o forestal versus el conjunto de sectores y fuentes emisoras), y (iii) diversidad y no exclusividad en las metas y objetivos de las disposiciones legislativas individuales (ej.: objetivos multisectoriales en una sola ley cubriendo precios del carbono, eficiencia energética y transporte).

En cuanto a la dinámica de la legislación sobre cambio climático, el estudio referido muestra que algunos países han acumulado, a diferentes ritmos, una mayor cantidad de legislación o de políticas y estrategias sobre cambio climático. El Salvador fue ubicado en la categoría de países que con un ritmo lento han obtenido la menor acumulación de legislaciónⁱⁱⁱ. Se plantea que de cara a la Conferencia que tuvo lugar en Copenhague en 2009 y durante 2010, hubo un patrón de intensa actividad legislativa en materia de cambio climático, la cual comenzó a decaer en 2012. Dicho patrón da la impresión que a pesar de la creciente evidencia de los impactos del cambio climático, la mayor parte de países perdieron el sentido de urgencia, enfocándose en sacar a sus economías del estancamiento mediante la promoción de políticas de crecimiento económico de corto plazo, que no necesariamente son consistentes con el objetivo de enfrentar el cambio climático de manera efectiva. Sin embargo, la expectativa actual es que podría darse un nuevo pico de actividad legislativa durante e inmediatamente después de las negociaciones de 2015, cuyo resultado sería un Acuerdo que entraría en vigencia post 2020, en el marco de la Plataforma de Durban.

En febrero de 2014, el 4º Estudio sobre Legislación Climática^{iv} evaluó a 66 países representando el 88% de las emisiones antropogénicas mundiales de gases de efecto invernadero, el cual incluyó a El Salvador. Los resultados del estudio muestran una reactivación de la actividad legislativa durante 2013 (al menos 30 legislaciones fueron adoptadas), la cual se desplazó de los países referidos como desarrollados⁵ hacia los países referidos como en desarrollo y hacia las economías emergentes. Dicho patrón podría reflejar una tendencia a largo

plazo y ha ido de la mano con un aumento en la legislación en materia de adaptación. Sin embargo, la cantidad de leyes referidas al cambio climático en los países en desarrollo es todavía más baja que en los países desarrollados, pero muchos países están contribuyendo a reducir la brecha adoptando nuevas y sofisticadas legislaciones.

Como resultado de la cobertura y motivaciones sectoriales de la actividad legislativa de los 66 países estudiados, 61, adoptaron legislación que promueve el uso de fuentes limpias de energía; 54, adoptaron legislación que aumentaría la eficiencia energética; y 52, adoptaron legislación que aumentaría la resiliencia a los impactos del cambio climático. El estudio concluye que dicha legislación estaría contribuyendo a reducir la dependencia de las importaciones de combustibles fósiles, con lo cual se reduciría la exposición a la volatilidad de los precios de dichos combustibles, reduciendo los costos y aumentando la seguridad energética y la competitividad.

Entre los hallazgos del estudio se plantea que el aumento del ritmo de acumulación de la legislación en materia de cambio climático, podría estar reflejando mayor interés nacional por dicho problema. Sin embargo, considerando que un acuerdo efectivo y ambicioso en 2015 dependería de la legislación nacional previamente adoptada, la respuesta legislativa actual (487 leyes o políticas adoptadas en 66 países⁶) no sería suficiente para limitar las emisiones mundiales dentro del umbral máximo de 2oC de incremento de la temperatura media de la Tierra, tal como lo establece la ciencia.

El estudio reitera que la cantidad de leyes en materia de cambio climático no es un indicador del compromiso de un país para enfrentar dicho problema de manera efectiva, ni constituye una correlación positiva con el nivel de ambición de las medidas de respuesta. Además se identifican aspectos de contexto y comparabilidad relevantes, ya que el impacto de una determinada ley o política difiere de un país al otro, ya que es matizado por

5 El enfoque se ha desplazado de la formación de leyes hacia los retos prácticos de la implementación

6 El 58% fueron leyes adoptadas por los parlamentos, y el 40% decretos ejecutivos o políticas/estrategias vinculadas al cambio climático



los marcos institucionales. Tal es el caso de un plan nacional de desarrollo que es legitimado y apropiado socialmente, y estrictamente adoptado, el cual tendría mayor eficacia que una ley que carezca de observancia. En esa línea, algunos países tienen una cultura de tomar acción a través de marcos de política, mientras que otros, siguen enfoques estrictamente legislativos.

La diversa legislación adoptada por los 66 países fue clasificada por el estudio según ocho categorías, las cuales en orden descendente de acuerdo a la cantidad de legislación asignada por categoría, fueron las siguientes: (1) fortalecimiento institucional, (2) oferta de energía, (3) demanda de energía, (4) investigación y desarrollo, (5) Reducción de emisiones por Deforestación y Degradación de bosques tropicales en países en desarrollo (REDD) y Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS), (6) Transporte, (7) Adaptación y (8) Precios del carbono. En el caso de El Salvador, el estudio abordó seis instrumentos de legislación y política, notificados por el enlace oficial, y referidos a la demanda y oferta de energía, REDD, adaptación, investigación y desarrollo, y arreglos institucionales^v.

El estudio concluye que el nivel de ambición de las leyes y políticas estaría aumentando en la medida en que los países perciban los co-beneficios derivados del abordaje y tratamiento efectivo del cambio climático; y que descubran no solamente que los costos de las medidas de respuesta en mitigación y adaptación son manejables, sino que los costos de la inacción son mayores que los de la acción.

2. Marco normativo nacional vigente vinculado al cambio climático en El Salvador

A. Marco legal y de políticas:

Del conjunto de decretos legislativos vigentes en El Salvador, los cuatro instrumentos que se refieren explícitamente al cambio climático son: la Ley del Medio Ambiente^{vi} (1998), la Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las energías renovables

en la Generación de Electricidad^{vii} (2007), la Ley de Educación Superior (2011) y la Ley General de Educación (2012). Desde la entrada en vigencia de la Ley de Medio Ambiente en 1998, ésta legisló el tema del cambio climático de manera escueta pero ambiciosa en su alcance, anticipándose a los avances realizados en su momento dentro del proceso multilateral de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Convención). El Art. 47 letra c de dicha Ley estableció la obligación al Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARN) de elaborar y coordinar la ejecución de un Plan Nacional para el Cambio Climático, con apoyo del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA); para facilitar el cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia, ratificados por el Estado salvadoreño.

Las reformas realizadas a la Ley del Medio Ambiente a finales de 2012^{viii}, a iniciativa de la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático de la Asamblea Legislativa, dejaron intacto el Art. 47 letra c, e introdujeron en la Parte II relativa a las disposiciones especiales el «Título VI BIS Adaptación al cambio climático», un capítulo único sobre la adaptación al cambio climático, agregándose al Art. 64 los literales del A al G, los cuales abordan secuencial y respectivamente los temas técnico-administrativos siguientes: (A) responsabilidades para el Estado por medio del gobierno central (órgano ejecutivo) y para el resto de entidades centralizadas y descentralizadas en la materia; (B) incorporación de la adaptación en la Política Nacional de Medio Ambiente; (C) acciones para la adaptación anticipada; (D) objetivos del Plan Nacional para el Cambio Climático; (E) de la aprobación, actualizaciones quinquenales del Plan Nacional para el Cambio Climático y consulta pública; (F) Escenarios climáticos; (G) informes de seguimiento bianuales. Se adiciona el Art. 5 estipulando los plazos, a partir de la publicación en el Diario Oficial^{ix} del decreto de reforma para la incorporación de la adaptación al cambio climático en la Política Nacional de Medio Ambiente (seis meses), la elaboración de los escenarios climáticos (un año) y el Plan Nacional para el Cambio Climático (año y medio).

De acuerdo a los plazos legales estipulados en la reforma referida a la Ley del Medio Ambiente,



los escenarios climáticos debieron haber sido presentados en noviembre de 2013 y el Plan Nacional para el Cambio Climático debió haber sido aprobado en mayo de 2014, habiendo por lo tanto expirado ambos plazos para la entidad legalmente responsable de acuerdo a dicha ley. Después de un año de expirado el plazo legal para que el primer Plan Nacional para el Cambio Climático fuese presentado, éste fue lanzado hasta el 7 de junio de 2015 en un evento público organizado por el Gabinete de Gestión de Sustentabilidad y Vulnerabilidad.

En junio de 2011 el Ministerio de Educación (MINED) promovió la reforma del Art. 3 de la Ley de Educación Superior, mediante decreto emitido por la Asamblea Legislativa^x, estipulando “la investigación es la búsqueda sistemática y análisis de nuevos conocimientos para enriquecer la realidad científica, social y ambiental, así como para enfrentar los efectos adversos del cambio climático”. Asimismo, se incluyó la disposición transitoria siguiente: “las universidades estatales y privadas, luego de la vigencia de la presente reforma, deberán adecuar sus planes y programas de estudios para el año próximo entrante”. Cuatro años después de adoptada dicha reforma, su nivel de aplicación está lejos de ser pleno, debido, entre otros, a diferentes barreras institucionales y limitaciones financieras, incluyendo la falta de seguimiento administrativo y acompañamiento técnico por parte de la Dirección General de Educación Superior del MINED y de los órganos ejecutivos de las universidades públicas y privadas, tales como juntas directivas y decanatos de las facultades, consejos superiores y otros órganos centrales universitarios.

El MINED promovió un decreto emitido por la Asamblea Legislativa en junio de 2012, mediante el cual se reformó el Art. 13 de la Ley General de Educación, estableciendo que “el MINED velará para que se fomente en todo el sistema educativo la gestión integral del riesgo y la adaptación y mitigación del cambio climático”^{xi}. Más allá de las causas, no se observa una tendencia sostenida hacia la aplicación plena de dicha disposición.

En materia de políticas, estrategias y planes gubernamentales vinculados explícita y directamente

al cambio climático, a instancias del MARN, en 2012 el Consejo de Ministros adoptó la nueva Política Nacional de Medio Ambiente, priorizando el abordaje de la degradación ambiental y de la vulnerabilidad al cambio climático^{xii}. Dicha política aborda la adaptación climática centrándose en cuatro procesos: (i) fortalecimiento de la observación del clima y otras amenazas, (ii) formulación y lanzamiento del Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), (iii) identificación de fuentes de financiamiento climático y mecanismos de acceso, y (iv) construcción de la Estrategia y Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, este último todavía no ha sido desarrollado^{xiii}. La Política Nacional de Medio Ambiente incluye un esbozo de lo que sería el Plan Nacional de Adaptación, sin referencia alguna a los compromisos y obligaciones internacionales del Estado salvadoreño en esa materia, ni a los aspectos científico-técnicos y metodológicos requeridos y adoptados por los Estados bajo el proceso multilateral de la Convención.

En 2013 fue lanzada, como uno de los instrumentos de la Política Nacional de Medio Ambiente, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, cuya estructura comprende: tres ejes fundamentales, cinco temas críticos vinculados a cada uno de los ejes, y requerimientos institucionales. Los ejes son: (i) mecanismos de pérdidas y daños, (ii) adaptación al cambio climático, y (iii) mitigación del cambio climático; los temas críticos: sensibilización, educación y formación, investigación, tecnología y financiamiento; y los requerimientos: coordinación interinstitucional, fortalecimiento institucional, gobernanza local y modelos de gestión, monitoreo, notificación y verificación y legislación, normativa y regulación.

El MINED adoptó el Plan de Educación ante el Cambio Climático y Gestión Integrada del Riesgo 2012-2022, el cual constituye fundamentalmente una respuesta institucional para reducir la vulnerabilidad de la infraestructura escolar ante la recurrencia de eventos climáticos extremos que ocasionan pérdidas y daños; abordando también el enriquecimiento curricular con enfoque de cambio climático y gestión de riesgos en todos los niveles educativos; así como la formación de docentes y la investigación en cambio climático



gestión de riesgos. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) adoptó la Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario, Forestal, Acuícola y Pesquero (2012), la cual constituye un instrumento orientador y transversal del Plan de Agricultura Familiar. El Consejo Nacional de Energía adoptó la Política Energética Nacional 2010-2024^{xiv}, que entre otros, promueve la eficiencia energética y las fuentes renovables de energía, lo que incluye, entre otros, la producción y uso de biocombustibles y la construcción de grandes embalses hidroeléctricos. Tal es el caso de las centrales hidroeléctricas El Chaparral y El Cimarrón.

En el caso de la Ley de Áreas Naturales Protegidas^{xv}, los mecanismos planteados por dicha ley para la protección de la biodiversidad, incluyendo los corredores ecológicos y áreas de conservación, podrían contribuir a favorecer la adaptación de los ecosistemas naturales y de las poblaciones humanas vinculadas. La Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial^{xvi}, constituye el fundamento para la gestión ambiental de los territorios y sustentabilidad de los ecosistemas, y por consiguiente, debería articularse con las políticas y medidas de mitigación y de adaptación, vía el sistema de evaluación ambiental, para evitar el incremento de la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos, y prevenir o reducir los efectos e impactos negativos del cambio climático.

La aplicación del marco legal y de políticas vigentes en materia de cambio climático ha carecido de eficacia, ya que no ha tenido aplicación plena y no se han logrado los objetivos planteados en dichos instrumentos; ni en términos de reducción de la vulnerabilidad y de los impactos asociados al cambio climático, ni de reducción de las emisiones provenientes de las fuentes y sectores emisores de gases de efecto invernadero.

B. Marco institucional:

El MARN es la entidad gubernamental que desde la entrada en vigencia de la Convención, en 1994, ha fungido como el punto focal del Estado salvadoreño ante dicho tratado; y desde la entrada en vigor del

Protocolo de Kioto en 2005, ha fungido como la Autoridad Nacional Designada ante el Mecanismo para un Desarrollo Limpio. El MARN designa al punto focal ante el Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático (IPCC), ante el Art. 6 de la Convención sobre Educación, y ante otros temas del proceso multilateral de la Convención.

De acuerdo a la Ley del Medio Ambiente, el MARN es el coordinador del SINAMA, y a pesar de haberse contado con los recursos financieros y el apoyo técnico requerido para su diseño, estructuración y puesta en funcionamiento; a la fecha solo se han constituido algunas Unidades Ambientales desarticuladas y eventualmente se han activado espacios interinstitucionales puntuales, sin los atributos de un sistema integrado permanente de información, participación y toma de decisiones. A pesar de que el SINAMA debería haber constituido el espacio interinstitucional idóneo para la definición, planeación, implementación, evaluación y readecuación, de manera coordinada, articulada y sinérgica, de la normativa en materia de cambio climático; dicha instancia ha sido disfuncional e inefectiva. En 2014, en el contexto de la creación del Gabinete de Gestión de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad^{xvii}, se planteó, de manera oficiosa, armonizar dicha instancia con el SINAMA y habilitarla para actuar de manera efectiva para coordinar la implementación del Plan Nacional para el Cambio Climático y facilitar la integración del cambio climático en la planificación del desarrollo al más alto nivel ministerial^{xviii}.

El Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP) creó en 2012 la Dirección de Adaptación al Cambio Climático y Gestión Estratégica del Riesgo (DACGER), adoptando líneas estratégicas en materia de resiliencia al cambio climático para el desarrollo de infraestructura. Desde su creación, la DACGER ha recibido apoyo técnico y financiero del gobierno de Japón para el fortalecimiento de sus capacidades técnicas, investigación y reforzamiento de la infraestructura, incluyendo obras de protección de taludes inestables y de control de deslizamientos para reducir el riesgo de desastres en asentamientos humanos y en la agricultura.



El MAG creó en 2012 la División de Cambio Climático^{xix} en la Dirección General de Ordenamiento Forestal, Cuencas y Riego, a fin de poder implementar la Estrategia Nacional de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático para los sectores Agrícola, Ganadero, Acuicultura y Silvicultura (2012), la cual no ha tenido aplicación plena y está en proceso de actualización. Dicha División tiene asignado personal que es parte de la planta permanente del MAG, el cual requiere de capacitación, orientación y acompañamiento técnico-metodológico en materia de cambio climático.

En lo que respecta al enfoque central del marco de políticas del órgano ejecutivo en materia de cambio climático, a pesar de los planteamientos formales de la Política Nacional de Medio Ambiente, en la cual se prioriza la adaptación climática, en la práctica la Estrategia Nacional de Cambio Climático, se ha centrado en el Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP) desde la perspectiva de REDD y sus variantes. La observación del clima no ha trascendido del pronóstico del tiempo y seguimiento a la variabilidad climática, y el PAN, incluida la estrategia de adaptación que debería sustentarlo, no han constituido una prioridad, ya que todos los esfuerzos institucionales y humanos, así como los recursos organizacionales y financieros disponibles, han sido canalizados hacia el desarrollo de una Estrategia Nacional de REDD-plus, en el marco del proyecto apoyado por el Fondo Cooperativo de Carbono Forestal (FCPF) del Banco Mundial^{xx}.

En el órgano legislativo, la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático ha estado promoviendo la inclusión del tema del cambio climático en varias iniciativas de creación y reforma de leyes, tal es el caso de las reformas realizadas a la Ley del Medio Ambiente en 2012 y las nuevas iniciativas de ley, tales como: la Ley General de Aguas, la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria, la nueva Ley Forestal y la nueva Ley de Prevención y Mitigación de Desastres. Al final de la legislatura 2012-2015, dicha Comisión promovió una iniciativa de Ley de Cambio Climático cuyas consultas y su elaboración definitiva serían retomadas por la legislatura 2015-2018.

3. Criterios y recomendaciones a considerar en una iniciativa de Ley de Cambio Climático para El Salvador

• *Incluir «exposición de motivos» en todo anteproyecto de ley*

Todo anteproyecto de ley deberá incluir una parte introductoria referida como «exposición de motivos», sin perjuicio de otra documentación o antecedentes complementarios adicionales. La exposición de motivos declarará de manera concisa y breve los objetivos de la ley, y aludirá a sus antecedentes y eventualmente a su contenido (en caso de que se requiera para la comprensión del cuerpo de ley). Deberán destacarse los aspectos más relevantes de su elaboración: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, las audiencias o informes de las comunidades y entidades locales. En el caso de existir legislación vigente sobre el tema, evaluar su eficacia en términos de su aplicación plena y del logro de sus objetivos o finalidades específicas, incluyendo la efectividad del desempeño de las entidades competentes.

• *Responder en la parte dispositiva a un criterio único de ordenación*

La redacción de la parte dispositiva irá de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procesal. La parte dispositiva, se podrá dividir en libros, títulos, capítulos, secciones y artículos. El orden secuencial interno será: i) Disposiciones generales, incluyen objeto o finalidad, definiciones y ámbito de aplicación; ii) parte sustantiva, incluye normas sustantivas, organizativas, e infracciones y sanciones; iii) parte procedimental, incluye normas procedimentales, procesales y de garantía; y iv) parte final, incluye disposiciones adicionales, temporales y derogatorias^{xxi}.



• ***Asegurar la congruencia de las iniciativas de ley de cambio climático con el espíritu, principios, naturaleza y nivel de compromisos consignados en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático:***

Más allá de la naturaleza de la iniciativa de ley secundaria que se promueva, sea ésta una ley marco o una ley especial, la Convención tendrá prevalencia. En materia de tratados internacionales, el Art. 144 de la Constitución de la República dice que una vez aquéllos sean ratificados, serán “leyes de la república”, y tienen rango superior a los decretos legislativos, ya que el mismo Art. 144 referido, establece que en caso de conflicto, prevalece el tratado sobre la ley^{xxiii}. Por consiguiente, una iniciativa de ley en la materia no podría disminuir o eliminar el nivel de compromisos y obligaciones establecidos en la Convención, tal es el caso del Art. 4.1 letras a y b, relativo a la obligatoriedad de desarrollar inventarios nacionales de gases de efecto invernadero y programas nacionales de mitigación y adaptación; y del Art. 12, que obliga a comunicar y notificar los arreglos nacionales para asegurar la implementación de la Convención.

• ***Contribuir con la parte dispositiva a la eficacia de la iniciativa de ley***

La parte dispositiva de toda iniciativa de ley debería ser desarrollada de tal manera que busque y contribuya a su eficacia, mediante un cuerpo coherente y consistente de disposiciones, articuladas

de manera sinérgica en función de su finalidad u objeto (en el sentido de objetivo). Cada una de las normas deberá ser idónea, lo cual implicaría que contribuye a la finalidad u objetivo de la iniciativa de ley; y todas las disposiciones deberán reforzarse entre sí y complementar una a la otra, para asegurar la consistencia de la ley, con lo cual se evita que las disposiciones se neutralicen o contrarresten entre sí.

Si bien normalmente se entiende que el «objeto» de una ley es la materia regulada, y que la «finalidad» describe lo que se pretende lograr con dicha regulación; cuando el «objeto» es entendido como el «objetivo» de la ley, el cuerpo de estipulaciones deberá regirse por tal finalidad u objeto (como objetivo), buscando asegurar su logro de manera coherente y consistente.

• ***Aplicar la técnica normativa para contribuir a la calidad y eficacia de las iniciativas de ley***

Deben evaluarse la «necesidad», las «cualidades formales» y las «cualidades materiales» (repercusiones jurídicas e institucionales) de las iniciativas, anteproyectos y proyectos de ley antes de su discusión plenaria en los parlamentos y de su entrada en vigor, con el fin de implantar buenas prácticas legislativas que redunden en beneficio de la calidad y eficacia de la producción normativa (Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1: Cuestionario indicativo de chequeo para mejorar calidad y eficacia de las normas legislativas

A. Necesidad:

- ¿Responde la iniciativa a una exigencia de orden jurídico, ya sea compromiso internacional, mandato constitucional o legislativo; y está sometida su aprobación eventualmente a un plazo concreto?
- ¿Hay ausencia de regulación específica en la materia?
- ¿Existen vacíos normativos en la legislación vigente en la materia?
- ¿Es conveniente modificar la legislación existente en la materia?
- ¿Existen previsiones en la materia en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019?
- ¿Qué objetivos fundamentales pretende alcanzar la iniciativa?



B. Cualidades formales:

- ¿Consta la iniciativa de exposición de motivos que la justifique y aclare sus objetivos?
- ¿Responde la parte dispositiva en su lógica y redacción a un criterio único de ordenamiento?

C. Cualidades materiales:

- ¿Es congruente la iniciativa con el espíritu, naturaleza, principios y nivel de compromisos de la Convención?
- ¿Contribuye de manera coherente la parte dispositiva de la iniciativa al logro de su finalidad, y son las disposiciones consistentes entre sí en función de la finalidad?
- ¿Incide la iniciativa sobre otras normativas vigentes o anteproyectos en la materia (decretos legislativos o ejecutivos)?
- ¿Han sido comunicados y consultados los actores cuyo mandato legal o derechos se ven afectados con la iniciativa de ley?
- ¿Cuál ha sido el resultado de las consultas a los entes o actores cuyo mandato legal o derechos se ven afectados con la iniciativa de ley?
- ¿Se modifica la distribución actual de competencias en la materia entre las distintas entidades de gobierno?
- ¿Es posible un conflicto de competencias institucionales?
- ¿Qué normas son derogadas total o parcialmente con la iniciativa?

Nota:

La autora de esta Perspectiva realizó un análisis técnico, desde la perspectiva de la eficacia, de la iniciativa de Ley de Cambio Climático en su versión del 22 de abril de 2015, aplicando el cuestionario indicativo de chequeo propuesto; a fin de aportar orientación, criterios técnicos y recomendaciones a la Mesa de Cambio Climático de El Salvador en su labor de aportar al proceso de revisión de la iniciativa para contribuir al mejoramiento de la calidad y eficacia de la legislación nacional en materia de cambio climático.

i GLOBE 2013: The Climate Legislation Study, Third Edition: A Review of Climate Change Legislation in 33 Countries. GLOBE International en consorcio con el Instituto de Investigación sobre Cambio Climático y Medio Ambiente de Grantham y la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres: http://www.businessgreen.com/digital_assets/6235/3rd_GLOBE_Report_--_with_covers.pdf

ii Canadá tuvo un retroceso significativo debido a su decisión de retirarse del Protocolo de Kioto y

el subsiguiente retiro de su abanderada legislación climática, referida como Ley de Implementación de Kioto

iii Idem i

iv GLOBE 2014: The Climate Legislation Study, Fourth Edition: A Review of Climate Change Legislation in 66 Countries. GLOBE International en consorcio con el Instituto de Investigación sobre Cambio Climático y Medio Ambiente de Grantham y la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/03/Globe2014.pdf>

v El Salvador notificó los instrumentos siguientes: Política Energética Nacional 2010-2024 y la Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las energías renovables en la Generación de Electricidad (demanda y oferta de energía); Ley Forestal 2002, Política Nacional Forestal 2011-2030 y Estrategia Nacional de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático para los sectores Agrícola, Ganadero, Acuicultura y Silvicultura (REDD); la Política



Nacional de Medio Ambiente, el Plan de Educación en Cambio Climático y Manejo de Riesgos, 2012-2022 y Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2011-2015 (adaptación); Ley de Educación Superior (investigación y desarrollo); Ley del Medio Ambiente y Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de desastres (arreglos institucionales)

vi Decreto Legislativo N° 233 del 2 de marzo de 1998, publicado en el D.O. N° 79, Tomo N° 339 del 4 de mayo de 1998

vii Decreto Legislativo N° 462 del 8 de noviembre de 2007, publicado en el D.O. N° 238, Tomo N° 377 de fecha 20 de diciembre de 2007

viii Decreto Legislativo N° 158 del 11 de octubre de 2012, publicado en el D.O. N° 211, Tomo N° 397 del 12 de noviembre de 2012

ix Fecha de publicación en el D.O.: 12 de noviembre de 2012

x Decreto Legislativo N° 715 del 13 de mayo de 2011, publicado en el D.O. N° 107, Tomo N° 391 del 9 de junio de 2011

xi Decreto Legislativo N° 917 del 12 de diciembre de 1996, publicado en el D.O. N° 242, Tomo N° 333 del 21 de diciembre de 1996; actualizada según D.O. N° 108, Tomo 367 del 13 de junio de 2005 y junio de 2012

xii Esta nueva política, si bien es cierto prioriza el cambio climático, invisibiliza toda la gama de amenazas socio-naturales y antrópicas, la vulnerabilidad ante éstas y los diversos riesgos ambientales generados por su conjugación: <http://siguientepagina.blogspot.com/search/label/Francisco%20Soto>

xiii Informe de Labores junio 2011 - mayo 2012: <http://www.marn.gob.sv>

xiv http://www.cne.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=153&Itemid=201

xv Decreto Legislativo N° 579 del 13 de enero de 2005, publicado en el D.O. N° 32, Tomo N° 366 del 15 de febrero de 2005

xvi Decreto Legislativo N° 644 del 11 de marzo de 2011, publicado en el D.O. N° 143, Tomo N° 392 del 29 de julio de 2011

xvii Decreto Ejecutivo N° 12 del 11 de junio de 2014, publicado en el D.O. N° 109, Tomo N° 403 del 13 de junio de 2014

xviii Convocatoria oficial a licitación (AALA0010) por parte de CDKN, publicada el 22 de octubre de 2014 y cerrada el 5 de diciembre de 2014, para la implementación del proyecto «Fortalecimiento Institucional, herramientas para la integración del clima en las EIAs y vulnerabilidad climática en El Salvador»: <https://www.devex.com/projects/tenders/institutionalstrengthening-climate-integrated-eias-tools-and-climate-vulnerability-in-el-salvador/159482>

xix Acuerdo N° 402 del 25 de julio de 2012 del Órgano Ejecutivo en el Ramo de Agricultura y Ganadería

xx <https://www.forestcarbonpartnership.org/el-salvador>

xxi Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, acuerdo del Consejo de Ministros del 18 de octubre de 1991, Madrid; y Directrices de Técnica Normativa, adoptadas por Acuerdo del Consejo de Ministros del 22 de julio de 2005 y publicadas en la resolución 13020 del 28 de julio de 2005

xxii Dentro de la categoría “leyes de la república” hay 2 sub-categorías: los tratados y los decretos legislativos, siendo jerárquicamente superiores los tratados. Con base en lo anterior, en caso de un conflicto entre tratados y leyes secundarias, en la medida en que se trata de normas de distinto rango, no se puede resolver con el criterio de especialidad, y siempre prevalecería el tratado, ya que la prevalencia de la ley especial solo aplica entre leyes del mismo rango



Autora

Yvette Aguilar

Economista laboral salvadoreña, graduada de la Universidad Católica de Lovaina, especializada en planeación pública y privada y en diseño de estrategias, planes y proyectos de cambio climático. Ha sido negociadora durante diez años en el marco del proceso multilateral de cambio climático y ex-integrante del grupo de expertos en tecnologías (EGTT) bajo dicho proceso. Es investigadora en los temas de vulnerabilidad, impactos y adaptación al cambio climático; integrante de la Junta Asesora de la Plataforma «Voces del Sur para la Adaptación», y asesora en cambio climático de la Mesa de Cambio Climático de El Salvador, auspiciada por la FES-El Salvador

Impresión

© 2015 Friedrich-Ebert-Stiftung FES
(Fundación Friedrich Ebert)

Dirección: Pasaje Bella Vista No. 426,
entre 9^a. Calle Poniente y 9^a. Calle
Poniente bis, Colonia Escalón. San
Salvador, El Salvador, Centro América

Apartado Postal: 1419

Teléfonos: (503) 2263-4342 / 2263-4339 /

Fax: (503) 2263-4347

e-mail: elsalvador@fesamericacentral.org

www.fesamericacentral.org

“La Fundación Friedrich Ebert (en alemán Friedrich Ebert Stiftung, FES) es una fundación política alemana que ofrece espacios de debate en más de 100 países del mundo y que tiene oficinas en todos los países de América Central. Su objetivo es fortalecer la democracia y la justicia social y, para estos efectos, coopera con actores políticos, sindicales y sociales de diversa índole en todo el mundo”.

www.fesamericacentral.org