

Reformas Legales para alcanzar la carbono neutralidad al año 2050



Pilar Moraga
Investigadora principal (CR)2



Dominique Hervé
Investigadora adjunta (CR)2



Verónica Delgado
Investigadora adjunta (CR)2

Chile se ha propuesto alcanzar la carbono neutralidad al año 2050 con la finalidad de cumplir el objetivo del Acuerdo de París, que busca limitar el aumento de la temperatura promedio global a 2 °C, y hacer los esfuerzos para no superar los 1,5 °C, como indica el Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C, publicado el año 2018.

Las metas nacionales para transitar hacia economías bajas en carbono y las acciones para alcanzarlas son exclusivas de cada Estado, a través de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas, y, en ese contexto, los marcos legales y regulatorios tienen un rol fundamental que cumplir. Así, consideramos que esta transición requiere redefinir los actuales marcos legales del país.

Con esta visión se realizó el informe “Identificación de Reformas legales para alcanzar la meta de carbono neutralidad en Chile al 2050”, lanzado en abril de este año, y del cual destacamos los principales resultados y conclusiones en este policy brief.

En la realización de este informe hallamos: (1) cuatro ámbitos de reformas legales de mitigación relevantes para alcanzar la carbono neutralidad para el año 2050; (2) la identificación de distintos cuerpos legales de diversa jerarquía normativa, como normas constitucionales, legales y administrativas; (3) la agrupación de medidas de mitigación en tipologías regulatorias, como prohibiciones, incentivos o normativas; y (4) áreas que generan debate entre expertos/as, y entre expertos/as y el público general.

ÁMBITO DE REFORMAS LEGALES

Pese a que la mitigación está vinculada a las soluciones basadas en la acción humana, esto es la mitigación sectorial para limitar las emisiones de CO₂ (energía, transporte, sector forestal), el informe adoptó una mirada más amplia (ver Tabla). Con esto, se tomó en cuenta: (a) el control y fijación de un límite de emisiones de CO₂, de

CO₂ equivalente, otros gases de efecto invernadero y contaminantes de vida corta a nivel nacional; (b) la creación de normas de incentivo y desincentivos en los sectores de energía, transporte y forestal, estableciendo normas de transparencia de la información, mejor fiscalización y fortalecimiento del sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA), entre otros; (c) las soluciones basadas en la naturaleza, entendiéndolo como el resguardo y protección de aquellos ecosistemas que contribuyen a la estabilización del clima y su aporte en la captura y secuestro de carbono, como bosques naturales, humedales, ecosistemas costeros y marinos, turberas, entre otros; y (d) acciones de gobernanza, que permitirán, desde un punto de vista legal, el fortalecimiento y la participación de todos los actores del Estado en la resolución de los problemas vinculados al cambio climático.

CUERPOS LEGALES Y CARÁCTER INTERSECTORIAL

Los cuerpos legales que deben ser modificados para implementar las medidas propuestas pertenecen a distintas jerarquías normativas: constitucional, legal y administrativa, lo cual refleja los distintos niveles de complejidad para avanzar hacia la carbono neutralidad. A su vez, cabe destacar que cada cuerpo normativo identificado tiene efectos sobre varios sectores productivos, lo cual confirma el carácter transversal e intersectorial del cambio climático, y la necesidad de contar con una mirada integrada y holística del proceso de transición a una economía baja en carbono, incluyendo el marco legal (Figuras 1, 2 y 3).

TIPOLOGÍAS REGULATORIAS

Las tipologías regulatorias se agruparon en distintos tipos de instrumentos:

1. Instrumentos normativos: Entendemos por ellos la adopción de estándares de calidad, de emisión y de procesos, y también el establecimiento de prohibiciones o

Tabla. Cuadro resumen de los resultados obtenidos en el ámbito de reformas legales.

Resultados 1° etapa			Resultados 2° etapa		
Identificación de ámbitos	Medidas propuestas	Resultados 1° etapa	Validación de medidas y nuevas medidas identificadas		
Ámbito de mitigación de GEI	Propuesta de medidas de mitigación de GEI	N° de reformas identificadas	Comentarios de las/los expertos	Comentarios del público general	
Control de emisiones de CO2 a nivel nacional	Medida N°1: Dictación de un marco legal que defina el límite nacional de emisiones de CO2 y/u otros contaminantes (GEI), contaminantes de vida corta, etc.	23 propuestas de reforma en 6 cuerpos legales.	2 correcciones en dos cuerpos legales y 5 nuevas reformas en 5 cuerpos legales.	1 reforma en 1 cuerpo legal nuevo.	
Medidas basadas en la acción humana	■ Energía	Medida N°1: Energías renovables no convencionales (ERNCC).	2 correcciones en dos cuerpos legales y 5 nuevas reformas en 5 cuerpos legales.	1 reforma en 1 cuerpo legal nuevo.	
		Medida N°2: Eficiencia energética.			
		Medida N°3: Cierre de centrales de generación eléctrica a carbón.			
	■ Transporte	Medida N°1: Electromovilidad	33 propuestas de reforma legal en 11 cuerpos legales.	4 correcciones en 2 cuerpos legales.	
		Medida N°2: Disminución del uso y comercialización de los combustibles fósiles.			
	■ Forestal	Medida N°1: No disminuir la capacidad de captura de carbón actual y aumentarla	31 propuestas de reforma en 7 cuerpos legales.	9 correcciones en 6 cuerpos legales y 2 nuevas reformas en 2 cuerpos legales.	
Medida N°2: Definición de usos del territorio de manera equitativa.		15 propuestas de reforma legales.	5 correcciones en 3 cuerpos legales y 3 nuevas reformas en 2 cuerpos legales.		
Medidas basadas en la naturaleza	■ Humedales	Medida N°1: Protección de los humedales.	Eliminación de los sub ámbitos y reducción a 2 medidas. 24 propuestas de reforma en 12 cuerpos legales.	6 correcciones en 3 cuerpos legales; 4 reformas nuevas en 1 cuerpo legal y la eliminación de una reforma en un cuerpo legal.	
	■ Turberas	Medida N°1: Protección de las turberas.			
	■ Macroalgas	Medida N°1: Uso sustentable de las macroalgas.			
	■ Ecosistemas marinos	Medida N°1: Protección de los ecosistemas costeros y marinos.			
	■ Bosques naturales	Medida N°1: Revisión del marco legal de los bosques naturales y especies en particular.			
Gobernanza	■ Rol de los gobiernos regionales y locales	Medida N°1: Definición del rol de los gobiernos regionales y locales en la gobernanza del cambio climático.	Aumento de 4 medidas. 24 propuestas de reforma legal en 17 cuerpos legales.	6 correcciones en 4 cuerpos legales.	
	■ Rol de los actores de la sociedad civil	Medida N°1: Definición de los mecanismos y términos de la participación de la sociedad en la acción climática.			

restricciones. Se incluyen reformas al SEIA y a ciertas autorizaciones relacionadas al uso de los recursos naturales.

2. Instrumentos económicos: Fue un porcentaje importante del total de medidas (19 %). Se refiere a impuestos, subsidios, fomentos y certificaciones. Cabe destacar que al hablar de impuestos no hacemos énfasis sólo en la imposición de impuestos, sino que también en su disminución, en ciertos casos, y su exención en otros.

3. Instrumentos de planificación: Aquí entendemos tanto el ordenamiento territorial y urbanístico, como la planificación en el uso y manejo de los recursos naturales. Destacan medidas relacionadas con los bosques naturales y humedales. Además, se establece una necesidad de planificar el uso de ciertos recursos naturales que se consideran estratégicos para lograr la carbono neutralidad y planes de descontaminación adecuados.

4. Instrumentos de información: Son las medidas necesarias para lograr una mayor transparencia de parte de las distintas instituciones involucradas en la reducción de emisiones. Hemos planteado medidas de etiquetado y

tienen que ver, por ejemplo, con la fiscalización en materia de tala de bosques. Aquí cabe la generalidad de la administración pública en su rol de fiscalización, y también en el establecimiento o endurecimiento ante ciertos delitos.

ÁREAS DE DEBATE

En las medidas que se identificaron en este estudio hubo, en general, un consenso bastante importante entre todos los participantes, expertos y público que participaron en su desarrollo. Sin embargo, identificamos algunas áreas de debate, pero no en las medidas, sino en cómo lograrlas y en cuál sería la reforma legal necesaria o la medida específica para lograr su objetivo.

Se identificaron ciertas excepciones en cuatro áreas: (1) cómo dictar un marco legal que defina el límite nacional de emisiones de CO₂ y/u otros contaminantes de vida corta; (2) cómo aumentar la participación de las energías renovables no convencionales en la matriz eléctrica; (3) definiciones del cierre de centrales de generación eléctrica a carbón, en el sentido de si se debería hacer gradualmente en el tiempo o que no se puedan prohibir; y 4) cómo generar condiciones necesarias en el país para contar con un transporte sustentable.

Se pueden agregar otras áreas como la capacidad de captura de CO₂ de humedales y turberas, y cómo fortalecer las competencias en materia de cambio climático en los gobiernos regionales y locales.

CONCLUSIONES

La adopción de medidas para alcanzar la carbono neutralidad no puede seguir siendo entendida como una mitigación sectorial vinculada exclusivamente a la acción humana. Al contrario, se precisa una mirada holística que requiere de la implementación de una gobernanza idónea y de medidas que busquen proteger los sumideros naturales de carbono (soluciones basadas en la naturaleza). Cada cuerpo normativo identificado tiene efectos sobre varios sectores (productivos y no productivos), lo que confirma el carácter intersectorial del cambio climático, así como la necesidad de contar con una mirada integrada del proceso de transición hacia una economía baja en carbono. El tránsito hacia una economía baja en carbono requiere una modificación de tipo transversal a las distintas jerarquías normativas (constitucional, legal y normativa), lo que a su vez está relacionado con diversos sectores. Lo anterior adquiere una especial dimensión en momentos en que se discute la posibilidad de elaborar una nueva Constitución. Las medidas que se adopten no son exclusivas del marco institucional del Estado, sino que aluden también a la forma en que se toman las decisiones y con participación de distintos actores.



Figura 1. Normas de carácter constitucional

certificación de ciertos productos en materia de huella de carbono, regulación del lobby, educación e investigación.

5. Instrumentos de cooperación: Fueron los menos identificados, pero consideramos que también son muy relevantes. Aquí opera la voluntad de los regulados por sumarse a ciertos objetivos o a ciertas medidas. Como ejemplo, se puede hablar de los Acuerdos de Producción Limpia.

6. Instrumentos de fiscalización: Incluye el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización del Estado, en particular de la Superintendencia del Medio Ambiente, pero también de otros organismos importantes, que

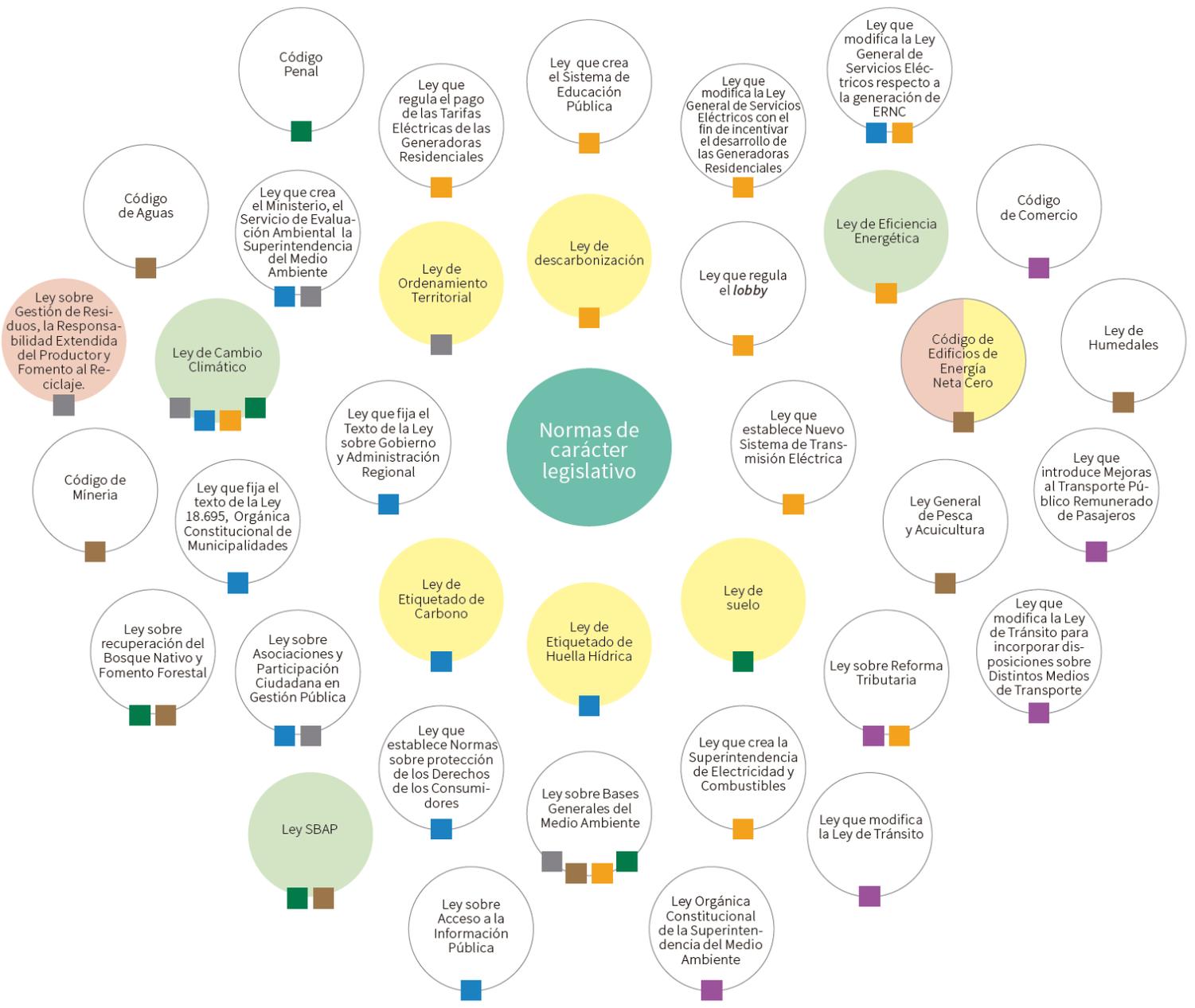
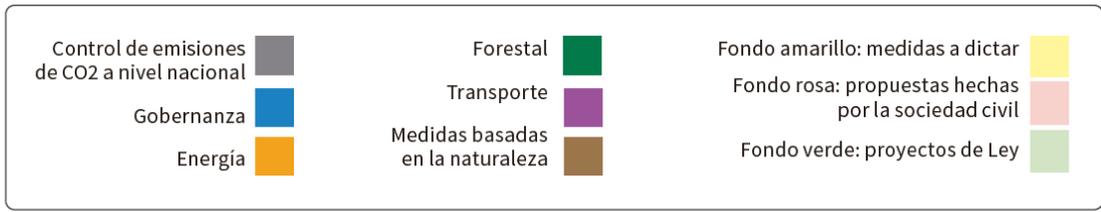


Figura 2: Normas de carácter legislativo. En color amarillo dejamos aquellas normas que se deberían dictar, los círculos rodados representan las propuestas de la sociedad civil, y en color verde claro los proyectos de ley que están en trámite. Cada uno de estos cuerpos legales señala a qué sector impactaría (cuadros).

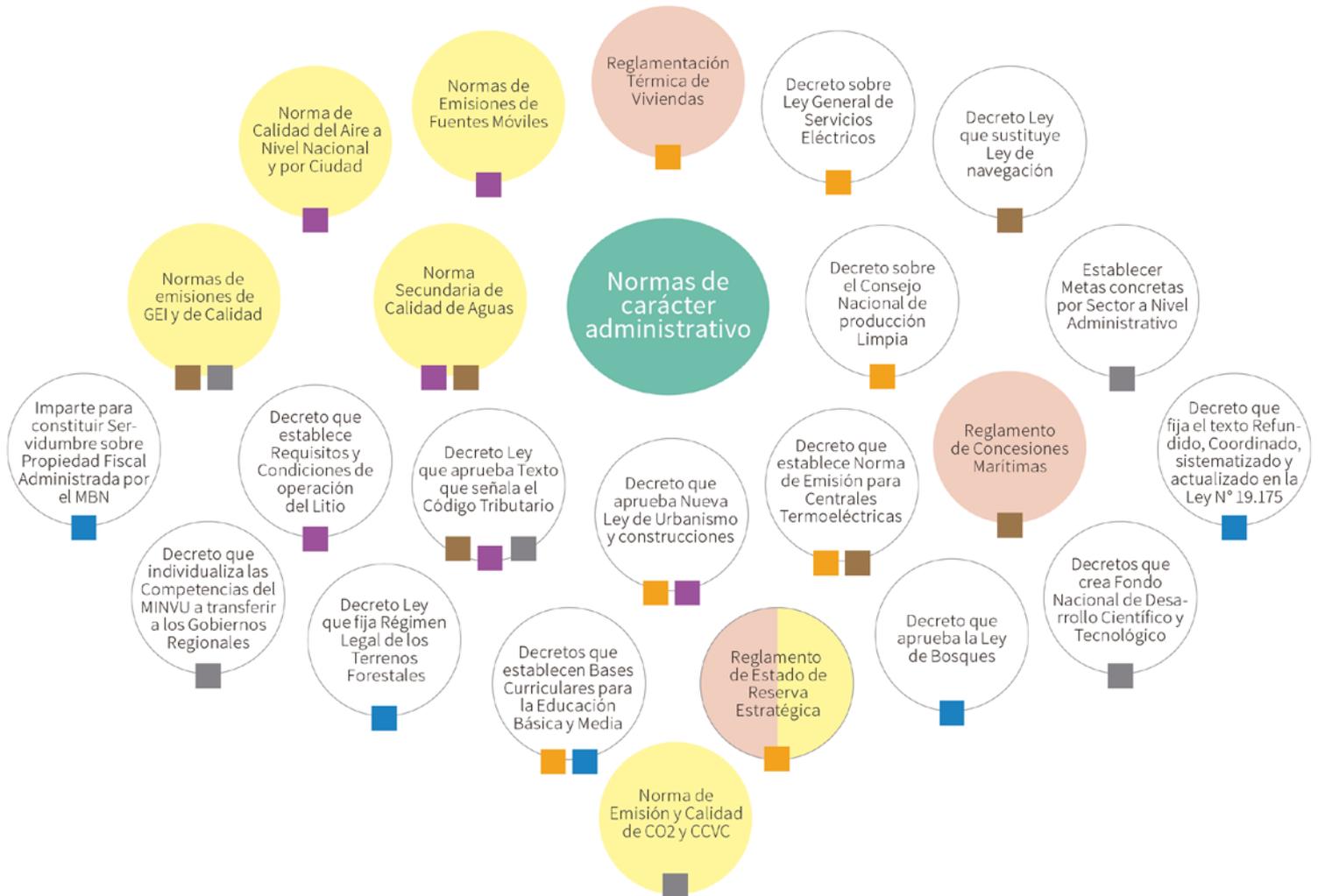
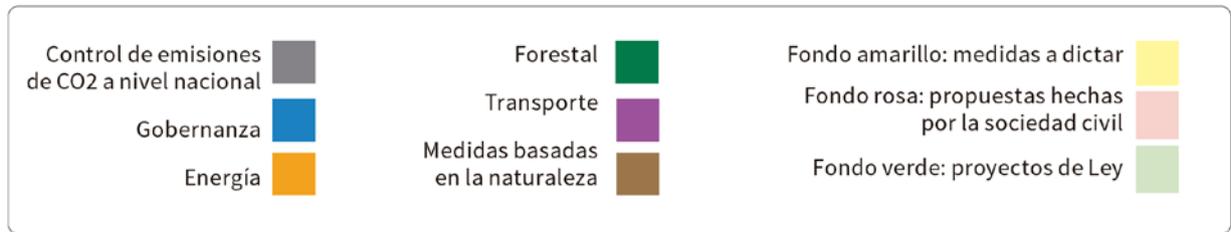


Figura 3: Normas de carácter administrativo. En color amarillo dejamos aquellas normas que se deberían dictar, los círculos rodados representan las propuestas de la sociedad civil, y en color verde claro los proyectos de ley que están en trámite. Cada uno de estos cuerpos legales señala a qué sector impactaría (cuadrados).