

Minuta de trabajo sobre discusión legislativa: Proyecto de ley que fija la Ley Marco de Cambio Climático (Boletín N° 13.191-12)¹

Fecha	09-06-2020
Etapa	Primer Trámite Constitucional
Comisión	COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES DEL SENADO: Allende Bussi, Isabel, Durana Semir, José, Órdenes Neira, Ximena, Prohens Espinosa, Rafael, Urresti Longton, Alfonso.
Tema de discusión	Continuar con el estudio del proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que fija la Ley Marco de Cambio Climático (PLMCC).
Senadores Asistentes	Allende Bussi, Isabel, Durana Semir, José, Órdenes Neira, Ximena, Prohens Espinosa, Rafael, Urresti Longton, Alfonso.
Invitados	SOCIEDAD CIVIL: Abogada Florencia Ortúzar, de la Asociación Interamericana para Defensa del Ambiente (AIDA).
	ACADEMIA: Doctora Daniela Manushevich, del Departamento de Geografía, Universidad de Chile (ACERA).
	SECTOR PRIVADO: Carlos Finat, Director Ejecutivo de la Asociación Chilena de Energías Renovables y Almacenamiento.
	SECTOR PÚBLICO: Sin información.
Asistentes	Senador David Sandoval Plaza; Ministra Carolina Schmidt y equipo jurídico, del Ministerio del Medio Ambiente (MMA).
Temas Tratados	MARCO INSTITUCIONAL: Crítica a definición de artículos sobre institucionalidad ambiental; Falta de integración a institucionalidad ambiental existente; Fragmentación de responsabilidades.
	INSTRUMENTOS: Crítica a definición de artículos sobre instrumentos climáticos; Problemas de incentivos; Crítica a definición de sumidero y seguridad hídrica; Carencia de información de avance hacia la meta; Falta de impuestos verdes e inconsistencia de certificados.
	GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN: Centralismo.
	OTROS: Falta de reconocimiento de emergencia climática y ambiental; Falta de enfoque de derechos humanos; Falta de celeridad.
Principales puntos de controversia (listado)	<ul style="list-style-type: none"> ● Crítica a las definiciones de los artículos sobre instrumentos de gestión climática ● Crítica a las definiciones de los artículos sobre la Institucionalidad Ambiental ● Problemas de incentivos y capacidades institucionales ● Crítica a definiciones de Sumidero y Seguridad Hídrica ● Centralismo ● Falta de reconocimiento de emergencia climática y ambiental ● Falta de integración a institucionalidad ambiental existente

¹ Documento preparado por equipo de investigación del área de seguimiento legislativo del observatorio de la Ley de Cambio Climático en calidad de observador de las sesiones realizadas en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, el cual no pretende ser una versión oficial de la misma.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de enfoque de derechos humanos ● Falta de celeridad ● Fragmentación de responsabilidades ● Carencia de información de avance hacia la meta ● Falta de impuestos verdes e inconsistencia de certificados
Propuestas legislativas	Cambiar definición de sumidero y seguridad hídrica; Incorporar concepto de poligobernanza; Reconocer emergencia climática y ambiental; Integrar clima y aire; Incorporar artículo para incrementar la meta; Fortalecer enfoque de derechos humanos; Consolidar cronograma de descarbonización; Fortalecer rol de municipalidades; Estipular el reemplazo de combustibles fósiles por energías renovables y la electrificación de la demanda; Incorporar disposiciones transitorias para acelerar proceso; Corregir fragmentación de responsabilidades; Que información relativa al avance sea anual; Incorporar impuesto verde; Robustecer rol del Comité Científico.
Sugerencias de invitados	No hubo sugerencias.
Resultados/Acuerdos de sesión	No hubo acuerdos relacionados al proyecto.
Enlace video sesión	https://n9.cl/m9jmv
Enlace presentaciones	https://n9.cl/rdqvl
Detalle de la discusión	
Descripción de la discusión: La sesión es moderada por el presidente de la Comisión y es realizada por videoconferencia. Comienza con la exposición de la académica Daniela Manushevich, seguida por la abogada Florencia Ortúzar y, en tercer lugar, la de Carlos Finat. La sesión continúa con una ronda de preguntas, otra de respuestas, hasta finalizar.	
Punto de controversia	Discusión
Tema	Actor/planteamiento
	Daniela Manushevich, académica de la Universidad de Chile.
Crítica a las definiciones de los artículos sobre instrumentos de gestión climática	Señala que aquellos artículos que tienen un carácter regulador tienen detalles que permite flexibilizar u obstaculizar el cumplimiento de la meta de carbono neutralidad en 2050. Se refiere particularmente a: Art. 5, sobre la Estrategia Climática de Largo Plazo, permite la solicitud de incumplimiento o rebaja de la meta sectorial, según decisión de Consejo de Ministros; Art. 7, sobre la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC), la Estrategia, la NDC y el reglamento (componentes meramente técnicos) son visados por el Ministerio de Hacienda;

	<p>Art. 9 sobre planes sectoriales de adaptación y el art. 12 sobre los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas dependen de las modificaciones al Código de Aguas;</p> <p>Art. 13, sobre normas de emisión, no quedan claras las responsabilidades ni los recursos con los que cuenta el MMA, además, es visado por el Ministerio de Hacienda;</p> <p>Art. 14, sobre certificados de emisiones, no deja claro por qué no se utiliza reglamentación existente, ni si estos son premios;</p> <p>Art. 34, sobre instrumentos económicos, señala que no establece adicionalidad en materia de incentivos.</p>
<p>Crítica a las definiciones de los artículos sobre la Institucionalidad Ambiental</p>	<p>Señala que aquellos artículos que tienen un carácter regulador tienen detalles que permite flexibilizar u obstaculizar el cumplimiento de la meta de carbono neutralidad en 2050. Particularmente:</p> <p>El art. 15, sobre la labor del MMA. Indica que no robustece la institucionalidad, ni le entrega mayores facultades al Ministerio, en cambio, solo le agrega funciones administrativas;</p> <p>El art. 18, sobre el Comité Científico. Señala que es un órgano de tipo consultivo, y que ni siquiera es considerado como contraparte técnica e independiente del inventario de gases de efecto invernadero (GEI);</p> <p>El art. 24, sobre Municipalidades. Señala que no tienen ninguna incidencia real, a pesar de ser el órgano del Estado más directamente impactado por el cambio climático;</p> <p>El art. 36, sobre el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Subraya que éste no especifica cómo se considerará el cambio climático;</p> <p>El Art. 41, sobre sanciones. Señala que la Superintendencia de Medio Ambiente solo cuenta con 90 fiscalizadores en todo el país, lo que dificulta la labor de fiscalizar el cumplimiento.</p>
<p>Problemas de incentivos y capacidades institucionales</p>	<p>Señala que los incentivos son contradictorios, dado que el Reporte de Acción Nacional debe ser aprobado por los mismos ministerios que el MMA supervisa, entonces, ¿qué incentivo habrá para mejorar? Y, la reducción de emisiones de proyectos ya aprobados queda a cargo de un consultor externo, ¿qué incentivo tendrá este consultor?</p>
<p>Crítica a definiciones de Sumidero y Seguridad Hídrica</p>	<p>Señala que la definición de sumidero es desactualizada, y propone un cambio que analice y contabilice los insumos que utiliza un proceso durante todo su ciclo de vida, pues de lo contrario solo se considera la captura de un determinado sector y se ignora la generación de GEI que éste produce. En cuanto al concepto de Seguridad Hídrica, propone utilizar la definición de seguridad hídrica de Naciones Unidas, pasando</p>

	de la “posibilidad de acceso a disponibilidad de agua” a “capacidad de una población para salvaguardar el acceso”.
Centralismo	Señala que el proyecto es centralista. Frente a ello, propone el concepto de poligobernanza, para generar una red donde exista mayor coordinación y alineación de los incentivos, además de una efectiva vinculación con los territorios.
	Abogada Florencia Ortúzar, de AIDA.
Falta de reconocimiento de emergencia climática y ambiental	Señala que la emergencia climática y ambiental debe ser reconocida. En este sentido, propone la integración de clima y aire, particularmente lo relacionado a la contaminación atmosférica en zonas de sacrificio y ciudades de la zona centro-sur del país. También, propone reincorporar el artículo que permite incrementar la meta.
Falta de integración a institucionalidad ambiental existente	Indica que la NDC incorpora la meta de reducir en un 25% el carbono negro. Propone incluir en el proyecto medidas que contribuyan a cumplir este compromiso por los beneficios a corto plazo que genera. Además, propone incorporar y consolidar en la ley el cronograma de descarbonización, para que no quede a merced de los gobiernos venideros. También, propone mejorar el Servicio de Evaluación Ambiental, para que el cambio climático cobre mayor relevancia.
Falta de enfoque de derechos humanos	Señala que el enfoque de derechos humanos es clave para que la ley reconozca cómo el cambio climático acentúa las vulnerabilidades, proponiendo estipular expresamente las poblaciones más afectadas. Además, este enfoque permite mejorar las responsabilidades, rendición de cuentas y las herramientas para cumplir con el derecho de vivir libres de contaminación. También, permite mejorar la capacidad de la autoridad ambiental, del Congreso y de la ciudadanía.
Centralismo	Señala que el proyecto está en deuda con la descentralización, proponiendo fortalecer el rol de las municipalidades, dado que es la instancia que cuenta con el conocimiento del territorio.
	Carlos Finat, Director Ejecutivo de ACERA.
Falta de celeridad	Señala que la ley marco se queda corta para el camino que hay que seguir, dado que 30 años es poco tiempo considerando las transformaciones que se deben realizar. Por lo tanto, la ley debe avanzar en definiciones que permitan avanzar rápido en la dirección deseada, proponiendo estipular en la ley el reemplazo de combustibles fósiles por energías renovables y la electrificación de la demanda (extender el uso de la electricidad a otros ámbitos donde se utilicen combustibles fósiles o leña). Además, propone incorporar disposiciones transitorias que establezcan responsables y plazos

	máximos para la implementación de las disposiciones más importantes y para la publicación de reglamentos.
Fragmentación de responsabilidades	Señala que en la política climática chilena existe una fragmentación de responsabilidades, situación que fue advertida por la OCDE en el 2016. Propone corregir este problema con el fin de crear políticas de mitigación más ambiciosas, eficaces y duraderas.
Carencia de información de avance hacia la meta	Señala que la información oportuna y completa es necesaria para lograr en 30 años el cambio requerido. Particularmente, la información relativa al avance hacia la meta, la cual es subestimada en el proyecto. Propone que la evaluación del avance sea anual, para poder realizar oportunamente las correcciones necesarias.
Falta de impuestos verdes e inconsistencia de certificados	Es crítico de las definiciones otorgadas sobre los instrumentos económicos. Indica que, aunque se mencionan instrumentos fiscales, financieros y de mercado, solo se establece un mecanismo de certificados que resulta vago en su definición y que podría ser inconsistente con los mecanismos internacionales existentes. Propone incorporar los impuestos correctivos, que ya están incluidos en la ley chilena y que solamente falta ajustar su monto para que sean representativos del costo social de emisiones de GEI.
Preguntas y/o comentarios de los Senadores y Senadoras	
Isabel Allende	Le consulta a la académica de la U. de Chile: ¿Cuál es la importancia del análisis del ciclo de vida de los sumideros? ¿Debe conservarse el rol asesor del Comité Científico o hay que darle capacidad decisoria? Le solicita a Florencia Ortúzar profundizar la relación entre la contaminación local y los derechos humanos, también, sobre cómo cumplir con el compromiso de la NDC sobre carbono negro. Le consulta a Carlos Finat: ¿Es posible un cierre acelerado de carboneras y cuál sería la capacidad de respuesta de su sector?
Alfonso de Urresti	Le solicita a la académica de la U. de Chile ahondar sobre la relevancia de la definición de seguridad hídrica de Naciones Unidas y sobre la relación entre las plantaciones forestales de la NDC y las correntías. Le consulta a la abogada Ortúzar: ¿Qué sugiere para avanzar más en lo relacionado a carbono negro? Le consulta a Carlos Finat: ¿cómo evalúa el escenario de post crisis en cuanto a oportunidades? ¿Qué sucede con la mareomotriz?
Respuestas	
Daniela Manushevich	Señala que las plantaciones forestales como estrategia de captura de GEI afecta las correntías de agua, e invita a verlo de forma integral. No se puede pensar en exportar mitigación en un escenario de recursos

	<p>finitos. Señala que hay que pensar en la salud del suelo al descarbonizar. Sobre el rol del Comité Científico, señala que se debe robustecer su presupuesto y que debe tener la capacidad para realizar investigaciones para evaluar alternativas acorde a la realidad chilena. Sobre la Seguridad Hídrica, invita a estipular una visión más territorial y enfocada en las capacidades decisorias de la población.</p>
Florencia Ortúzar	<p>Sobre la vinculación entre contaminación local y derechos humanos, resulta ser la causa ambiental que más muertes genera, siendo peor para el segmento de la población más vulnerable. Sobre el carbono negro, lo realza como un punto clave para abordar la contaminación del aire y tomar medidas con resultados inmediatos. El PLMCC puede otorgar seguridad sobre el cumplimiento de esta meta, estableciendo indicadores, sistemas de medición y verificación.</p>
Carlos Finat	<p>Sobre el escenario de post crisis, lo ve como una oportunidad para una transición energética eficiente. Señala que si bien los combustibles fósiles bajaron su precio por la disminución de la demanda, esto solo sería transitorio, por lo que se debe continuar con el cronograma de descarbonización. Sobre esto último, señala que no hay dudas de que la transición será eficiente, viendo el gas únicamente como un combustible de transición. Eso sí, el sistema de transmisión se considera un punto débil a trabajar. Sobre las energías marinas, si bien son consideradas como renovables y Chile cuenta con potencial, los intentos para llevarlo a aplicaciones comerciales no han generado los resultados esperados, dada la tecnología y las competencias de precio-costos que exige.</p>
Carolina Urmeneta	<p>Comenta que ha sido estudiada la relación entre la forestación y correntío para la elaboración de la NDC, lo que ha sido considerado para el establecimiento de requisitos frente a nuevos proyectos de forestación. Señala que Chile ha sido reconocido internacionalmente por la calidad de sus inventarios y por su transparencia, y que son auditados a partir de los estándares internacionales. Sobre el carbono negro, efectivamente ha sido reconocido en la NDC por primera vez y con una meta concreta.</p>