

Principios y Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático (PLMCC)

*Pilar Moraga (1,2), Maisa Rojas (1,3), Laura Gallardo (1,3),
Andrea Rudnick (1)*

Santiago, 7 de agosto de 2020

¿Cómo se relaciona la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el PLMCC en materia de principios?

El mensaje del proyecto hace referencia a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, 1992) e indica que los *“principios rectores de la Convención son la equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas, y sus capacidades respectivas; la plena consideración de las necesidades y circunstancias de los países en desarrollo; el principio precautorio; el derecho al desarrollo sostenible; y la cooperación para promover un sistema económico internacional abierto y propicio, que conduzca al crecimiento económico y desarrollo sostenible de todas las partes.”*

El Protocolo de Kioto (2004) establece compromisos para reducir emisiones. En el caso de Chile, *“(…) basado en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, los países en vías de desarrollo no asumieron obligaciones de reducción de emisiones.”*

¿Cuáles son los principios inspiradores del PLMCC?

El mensaje del PLMCC hace referencia al rol que tendrá la ciencia *“(…) como orientador en la toma de decisiones, así como la adopción de medidas eficaces para enfrentar el cambio climático al menor costo ambiental, social y económico posible”*. Esto considerando *“el principio científico y el de costo-efectividad, respectivamente”*.

“El proyecto reconoce la importancia de la justicia social y ambiental en la acción climática mediante la incorporación del principio de equidad y el de transversalidad. El primero, se re-

(1) Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)².

(2) Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

(3) Departamento de Geofísica, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

Agradecimientos a: José Illanes, asistente de investigación del Observatorio Ley Marco de Cambio Climático - (CR)².

*fiere a una justa asignación de cargas, costos y beneficios, con enfoque de género y especial énfasis en sectores, comunidades y ecosistemas vulnerables al cambio climático. Mientras que el segundo, vela por que la participación ciudadana en la gestión del cambio climático sea a todos los niveles territoriales, así como en los distintos sectores de la sociedad. Finalmente, y considerando el contexto del derecho internacional ambiental, se incluyen los **principios de no regresión y de progresividad**, mediante los que se busca avanzar progresivamente en los niveles de mitigación y adaptación alcanzados.”*

El párrafo II del título I “Disposiciones generales” define que “*las políticas, planes, programas, normas, acciones y demás instrumentos que se dicten o ejecuten en el marco de la presente ley, se inspirarán por los siguientes principios*”

- » Artículo 2 letra a): “**Científico**. Las medidas apropiadas y eficaces de mitigación y/o adaptación para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, se adoptarán sobre la base de la mejor evidencia científica disponible.”
- » Artículo 2 letra b): “**Costo-efectividad**. La gestión del cambio climático priorizará aquellas medidas que, siendo eficaces para la mitigación y adaptación, sean las que representen menores costos económicos, ambientales y sociales.”
- » Artículo 2 letra c): “**Equidad**. Es deber del Estado procurar una justa asignación de cargas, costos y beneficios, con enfoque de género y especial énfasis en sectores, comunidades y ecosistemas vulnerables al cambio climático.”
- » Artículo 2 letra d): “**Precautorio**. Cuando haya antecedentes que permitan anticipar un peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir los efectos adversos del cambio climático.”
- » Artículo 2 letra e): “**No regresión**. Las medidas tendientes a enfrentar los efectos adversos del cambio climático, podrán ser modificadas cuando las condiciones tecnológicas, ambientales, económicas o sociales lo requieran, siempre que no se comprometan los objetivos de mitigación y/o adaptación establecidos.”

- » Artículo 2° letra f): “**Progresividad.** Las medidas tendientes a combatir el cambio climático deberán avanzar gradualmente con el fin de cumplir con el objeto de esta ley.”
- » Artículo 2° letra g): “**Transversalidad.** La actuación del Estado para la gestión del cambio climático debe promover la participación coordinada del Gobierno a nivel central, regional y local, así como la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil.”

¿Cuál es la relación de los principios inspiradores del PLMCC y los Instrumentos de Gestión del Cambio Climático?

En materia de Instrumentos de Gestión del Cambio Climático y, particularmente dentro de los **Planes Sectoriales de Mitigación al Cambio Climático**, contenido en la letra d), se determina que “*los presupuestos de emisiones serán determinados en base a criterios de costo-efectividad.*”

Se considera el criterio de **costo-efectividad** para los **Planes Sectoriales de Adaptación al Cambio Climático** en la letra e) del número 2 del título V.

El título III “De las normas de emisión de Gases de Efecto Invernadero y los Certificados de reducción de emisiones” del PLMCC establece en el artículo 14 inciso primero, que al otorgar un certificado de reducción, absorción o excedentes de emisiones de gases de efecto invernadero se deberá observar entre otras cosas que “*(...) cumplan con principios de desarrollo sustentable.*”

¿Cuáles fueron las principales observaciones ciudadanas sobre principios realizadas durante la consulta pública al Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático?

Durante el periodo de consulta pública del anteproyecto se realizaron aproximadamente 158 observaciones relativas a principios.

OBSERVACIONES RESPECTO DE PRINCIPIOS INCORPORADOS EN EL ANTEPROYECTO DE LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO

Los principios con mayor cantidad de observaciones fueron el de **costo-efectividad**, y el **precautorio** con 19 referencias cada uno. Le siguen el de **equidad** con 14 menciones, el principio **científico** con 13,

el de **no regresión** con 11, el de **transversalidad** con 9 y, finalmente, el principio de **progresividad** con 7 referencias.

OBSERVACIONES QUE SOLICITAN INCLUIR NUEVOS PRINCIPIOS

El principio que más se solicita incluir es el de **responsabilidad**, con 18 menciones, seguido del principio de **justicia climática o justicia ambiental** (16). Luego, hay 7 solicitudes para incorporar el principio **preventivo**, y el mismo número para incluir un lineamiento general y de reconocimiento a los **Derechos Humanos**. Otros principios mencionados son el principio de **transparencia** (6), **descentralización** (4), **manejo adaptativo** (4), **sustentabilidad** (3), **el que contamina paga** (3), **educación** (2), entre otros.

¿Cuáles fueron las observaciones realizadas durante la discusión en general en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado?

Se planteó incorporar principios al proyecto y precisar el contenido de los que ya incluidos. A su vez, se propuso que los principios cuenten con una materialización concreta en la normativa del PLMCC.

OBSERVACIONES RELACIONADAS CON EL CONTENIDO LIMITADO DE LOS PRINCIPIOS

Respecto del **principio de transversalidad**, se indicó que su implementación requiere aclarar y fortalecer el rol de los gobiernos regionales y locales. Para ello, sería necesario cambiar la figura del delegado presidencial por la del gobernador e incorporar a la academia en los Comités Regionales de Cambio Climático. Sobre el **principio precautorio**, se comentó que habría un retroceso respecto de su definición en el marco legal y en los proyectos de ley en discusión. En cuanto al **principio de costo-efectividad**, se solicitó determinar su sentido y alcance, y sobre el **principio científico** se pidió aclarar lo que se entiende por “*medidas apropiadas y eficaces*”.

Además, se expresó la necesidad de **vincular los principios de progresividad y no regresión**. En el caso del principio de no regresión, dictar una ley más laxa no solo implica una vulneración, sino que también la adopción de una decisión sin respaldo técnico-científico. Se destacó que el principio precautorio está vinculado al preventivo.

AUSENCIA DE PRINCIPIOS

No fueron mencionados en la discusión los **principios de desarrollo sustentable, justicia climática, preventivo, el que contamina paga, transparencia** (riesgos climáticos, financiamiento climático), **principios de Helsinki** (1. Transparencia del gasto climático, 2. Incorporación del riesgo climático en la planificación fiscal, 3. Inclusión del cambio climático en compras públicas, 4. Consideración del riesgo climático en la inversión pública y 5. Regulación del sector financiero), **sostenibilidad, enfoque ecosistémico** (soluciones basadas en la naturaleza), **equidad intergeneracional, equidad territorial, descentralización, y manejo adaptativo.**

¿Cuáles fueron las observaciones formuladas por el (CR)² respecto a principios durante el proceso de consulta pública ?

- » Se observó que la materialización del **principio científico** requiere *“crear mecanismos de apoyo a la investigación, la creación de un programa nacional para actualizar inventarios nacionales de depósitos de carbono naturales. Se sugiere que asumir el objetivo del IPCC respecto a alinearse con una meta de 1.5°C daría coherencia al principio científico”.*
- » En cuanto al **principio costo-efectividad**, se propone su reemplazo por el de costo-beneficio para priorizar medidas de mitigación que tomen en cuenta los costos de inacción. No solo debieran incorporarse los costos de las medidas, sino también los costos indirectos de no aplicarlas. Se debieran priorizar medidas de mitigación y adaptación.
- » A propósito del **principio de equidad**, se indica la necesidad de especificar *“el concepto de sector y mencionar explícitamente cuáles son las comunidades vulnerables. Cuando se habla de equidad, se dice que se pondrá énfasis en sectores ¿se refiere a sectores productivos? Se debiera especificar esto último, así como cuáles son los grupos que conforman las comunidades vulnerables e incluir a las personas, de manera más general. Siguiendo la lógica del Acuerdo de París, se debieran mencionar expresamente quiénes forman parte de las comunidades vulnerables: mujeres, niños, jóvenes y comunidades indígenas”.*

- » Respecto del **principio de progresividad**, se sugiere que “*el principio de progresividad evite referirse al combate contra el cambio climático y/o privilegie los términos de mitigación y adaptación. El principio de progresividad debiera mencionar que el progreso debe realizarse siempre hacia una mayor ambición, dada la lógica que sigue en este sentido el Acuerdo de París*” y por ende vinculado al principio de no regresión.
- » Respecto del **principio de transversalidad**, “*se sugiere la inclusión del Comité Científico Asesor Regional para el Cambio Climático*” para fortalecer la descentralización.
- » A su vez, se solicitó **incorporar el principio preventivo** y principio **del que contamina paga**.

Recomendaciones

- » La inclusión de los principios en el PLMCC debería realizarse a la luz de los compromisos internacionales y, en ese sentido, se sugiere un correlato entre las definiciones incluidas en la iniciativa legislativa y los instrumentos internacionales y/o realizar una referencia a dichos textos. Nos referimos, en particular, al **Acuerdo de París** y al **Acuerdo de Escazú**, pero también a los informes **Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático** (IPCC, por sus siglas en inglés). El Informe Especial sobre Calentamiento Global de 1,5 °C es especialmente relevante en esta materia.
- » El **principio de progresividad debe entenderse en relación al de no regresión**, pues de lo contrario ambos principios podrían conducir a interpretaciones contradictorias del texto de ley. Al respecto, también vale la pena reemplazar la expresión del “combate al cambio climático” por “mitigación y adaptación”.
- » Es necesario **hacer explícito el principio preventivo y de transparencia**, que ya están presentes en las disposiciones particulares del PLMCC. Sin embargo, sería necesario reconocerlos como principios inspiradores que permitan interpretar la iniciativa legislativa de manera transversal. Cabe recordar que la transparencia es una piedra angular del mecanismo de cumplimiento del Acuerdo de París, basado en el sistema de transparencia reforzado.

- » Respecto del **principio científico**, se sugiere cambiar “evidencia” por “información” conforme a los términos del Acuerdo de París, como se indica, por ejemplo, en el artículo 14: “(...) *mejor información científica disponible*”.
- » **Reemplazar el principio de costo efectividad por costo beneficio**, de manera de considerar los costos indirectos y la valoración social de la inacción o de ciertas medidas.
- » Especificar los conceptos de sector y de comunidad vulnerable en la definición del **principio de equidad**.
- » La **justicia climática** está reconocida implícitamente, pero sería deseable hacerlo de manera más explícita.