

Resumen de comentarios y recomendaciones al proyecto de Ley Marco de Cambio Climático

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

Santiago, 10 de noviembre de 2020

Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC)

RECONOCER LA NDC EN EL PROYECTO DE LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO (PLMCC)

» Necesidad de reconocer en el PLMCC la NDC presentada ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en abril 2020, dado que incluye metas a nivel nacional en mitigación, adaptación y medios de implementación al 2030. La NDC es el **instrumento que permite establecer la trayectoria hacia la carbono neutralidad de manera temprana (al 2030) asegurando el cumplimiento de las metas de largo plazo**. La NDC 2020, elaborada por el Ministerio del Medio Ambiente con la articulación de los Ministerios Sectoriales, consideró un proceso de consulta pública que recogió los insumos de la comunidad científica y sociedad civil, y por ende debiese ser reconocida de manera íntegra en el PLMCC.

COHERENCIA ENTRE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

» Es necesario que exista coherencia entre los instrumentos de gestión del cambio climático incluidos en el PLMCC. **En particular, entre la NDC (que fija la meta nacional, art.7), la Estrategia Climática de Largo Plazo (que fija la manera de cómo alcanzar la meta a través de la definición de metas sectoriales, art.5) y los Planes Sectoriales de Mitigación (que**

definen las medidas para alcanzar la meta sectorial, art.8). La actual redacción del PLMCC no es clara respecto de la prelación de dichos instrumentos, que cambia según el año. Así, en los años terminados con dígito 5 (2025, 2035, 2045) será la NDC que guiará el contenido de la Estrategia Climática de Largo Plazo, mientras que en los años terminados con dígito 0 (2030, 2040) será esta última la que determinará la meta de la NDC, con excepción de 2020.

- » Esto complejiza el sistema innecesariamente, lo que se puede subsanar al unificar el mecanismo de los años terminados en los dígitos 5 y en 0, considerando que la NDC es el instrumento que fija el objetivo a mediano plazo (meta nacional) para guiar la trayectoria hacia la meta propuesta en el PLMCC, y que la Estrategia Climática de Largo Plazo indica cómo respetar la trayectoria en miras a alcanzar el objetivo (metas sectoriales).
- » Proponer que sea la NDC la que fije las metas de mitigación, adaptación y medios de implementación se sustenta en que 1) Es el instrumento que

(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.

informa a la comunidad internacional las metas del país, 2) es el único instrumento obligatorio en el Acuerdo de París, 3) Se debe actualizar cada cinco años con mayor ambición en lo que se denomina el mecanismo de “*ratchet-up*” del Acuerdo de París, 4) Los compromisos nacionales de la NDC y su información de avance forman la base para el elaborar el “Balance Global” (*Global Stocktake*), destinado a evaluar los avances alcanzados en la ambición colectiva global.

- » Es relevante que, en cada actualización de la Estrategia Climática de Largo Plazo, se pueda **ajustar también el presupuesto nacional de emisiones al 2050**, dado que este puede variar con respecto a lo que establezca en la primera Estrategia Climática de Largo Plazo.

Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV)

- » Tomar en cuenta el **Acuerdo de París y el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) en su definición legal**. Cumplir con las directrices del Acuerdo de París y su marco reforzado de transparencia que persigue promover la transparencia, precisión, integridad, consistencia y comparabilidad; asegurar que se evite el doble conteo; y garantizar la integridad ambiental.
- » **Unificar el sistema de MRV** utilizado por los sectores y aumentar su periodicidad (anualmente).
- » Considerar al **carbono negro** como uno de los elementos de información del sistema de MRV y del Sistema Nacional de Inventarios.
- » Establecer que el **Ministerio del Medio Ambiente** debe ser la contraparte de los sectores para la implementación del MRV.
- » Vincular el MRV al **cumplimiento de las metas sectoriales** y no de las medidas de los planes sectoriales.
- » Vincular los Planes Sectoriales a la NDC y no a la Estrategia Climática de Largo Plazo.

- » Clarificar **cómo se dará cuenta al Ministerio del Medio Ambiente y a la sociedad civil de los avances** alcanzados por los sectores en el cumplimiento de sus metas.
- » Relevar la **importancia de contar con información clara, periódica y completa**, y con mecanismos de transparencia que favorezcan el acceso a la información;
- » Identificar **brechas de información, políticas y capacidades** en los sectores y territorios.
- » Crear **confianza en los sectores y territorios** para que logren sus metas de mitigación y adaptación.
- » Facilitar el trabajo del Ministerio del Medio Ambiente para realizar el **seguimiento del progreso sectorial, territorial, y nacional**, el cumplimiento de las metas, y el reporte a la Convención.
- » Incorporar la **opinión del Comité Científico Asesor para el Cambio Climático y los órganos representativos de la sociedad civil** en el caso de solicitud de incumplimiento sectorial y que sirvan como antecedentes a la resolución del Comité de Ministros para la Sustentabilidad y Cambio Climático.

Comité Científico Asesor para el Cambio Climático

- » Mantener el **carácter *ad honorem*** de los integrantes del comité científico y explicitar el rol de la Secretaría Ejecutiva alojada en el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. El alcance del trabajo e informes del comité científico dependerá esencialmente del apoyo técnico provisto, en particular considerando su carácter asesor.
- » Incorporar una **representación regional del comité científico en los Comités Regionales de Cambio Climático** o crear comités científicos regionales por macrozona promoviendo así la validez territorial de las decisiones.
- » Incorporar la participación del comité científico en

- la elaboración de los Planes Sectoriales y en su ajuste cada cinco años a la luz de la actualización de la NDC.
- » Establecer criterios de selección de los integrantes del comité científico considerando paridad de género, años de experiencia y representación institucional.
 - » Funcionamiento regular del comité científico, al menos, una vez al mes.
 - » Fortalecer el carácter asesor científico del comité científico y no limitarlo a un rol meramente consultivo. Para ello debiera consagrarse la necesidad de un pronunciamiento del comité científico cada vez que un sector pida autorización para no cumplir la meta sectorial al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y Cambio Climático. El objetivo es que, cuando se solicite un incumplimiento, exista una recomendación del comité científico como contraparte técnica a una decisión que, según el proyecto, es exclusivamente política.
 - » Agregar como función del comité científico la revisión de instrumentos de fomento a la investigación para los fines de promover la superación de las brechas científicas, tecnológicas, de conocimiento e innovación que se identifiquen en pos de alcanzar la carbono neutralidad y mantener un desarrollo sostenible y resiliente.

Adaptación

- » Integrar planes locales de adaptación y mitigación como un nuevo instrumento de gestión local con aplicabilidad territorial, por ejemplo, planes comunales en sinergia con la Estrategia Climática de Largo Plazo y, sobre todo, con los Planes Regionales.
 - » Incluir un mecanismo de coordinación y sinergia de planes de adaptación de escalas local, regional y nacional, así como su complementariedad con los planes de adaptación y mitigación.
- » Establecer en la Estrategia Climática de Largo Plazo la necesidad que los planes sectoriales fijen objetivos de adaptación y plazos para su cumplimiento, así como establecer un sistema claro de monitoreo, reporte y verificación, conforme a las directrices internacionales.

Principios

- » 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. En particular, el Acuerdo de París y el Acuerdo de Escazú, pero también los informes del IPCC. 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.

Participación

DISTINGUIR ENTRE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA

- » La participación constituye un derecho cuyo ejercicio depende del acceso a la información y se completa con el acceso a la justicia en materia ambiental, conforme lo establece el **principio 10 de la Declaración de Río y el mensaje de la Ley 19.300**.
- » La expresión más desarrollada de esta institución en nuestro ordenamiento jurídico es la consagrada en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). En ese contexto, los Tribunales Ambientales han definido estándares de participación, los que dicen relación con la completitud y claridad de la información entregada por parte de la autoridad a terceros y que le sirven de fundamento a sus decisiones. La judicatura especializada también se ha referido al estándar de respuesta de la autoridad a propósito de la consideración de las observaciones ciudadanas que, en caso de no cumplirse, da lugar a la acción de reclamación prevista en la ley 20.600.
- » Durante la discusión legislativa del PLMCC, académicos y representantes de la sociedad civil subrayaron la **importancia de distinguir entre el concepto de participación y el de consulta, pues esta última es una expresión muy limitada de la participación ciudadana**, que no puede satisfacer por sí sola el estándar actual en materia de involucramiento de las comunidades y sociedad civil, en coherencia con lo propuesto por el principio 10 de la Declaración de Río y el Acuerdo de Escazú. El Ministerio de Medio

Ambiente ha sostenido lo contrario, conforme lo expresado el propio texto del PLMCC:

“En concordancia con lo que ha sido el proceso de elaboración de este proyecto de ley, se reconoce la importancia de la participación ciudadana y se incluye el principio de transversalidad, en virtud del cual la actuación del Estado debe promover la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil en la gestión del cambio climático. En este contexto, la Estrategia Climática de Largo Plazo, la Contribución Determinada a Nivel Nacional, los Planes Sectoriales de Mitigación y Adaptación, y las Normas de Emisión de Gases de Efecto Invernadero, incluyen etapas formales de consulta pública”.

- » Conforme a lo expuesto, **el mecanismo de consulta parece no satisfacer la demanda de participación ciudadana reivindicada por los actores que han sido parte de la discusión en general** (academia, sociedad civil, sector privado y ex autoridades de medio ambiente) y, en ese sentido, se ha planteado la **necesidad de dar un contenido mínimo a la participación**. Esto consiste en establecer al menos: 1) Un estándar de información entregada por la autoridad (completitud, claridad, regularidad, acceso) y, 2) Un estándar en la consideración de las observaciones entregadas por terceros (hacerse cargo de las observaciones para mejorar los instrumentos de gestión del cambio climático), al mismo tiempo de asegurar el acceso regular a la información durante la implementación de los instrumentos de gestión del cambio climático, así como establecer instancias de participación en la implementación y evaluación.

AUSENCIA DE PARTICIPACIÓN A NIVEL REGIONAL

- » Al contrario de los demás instrumentos, el PLMCC no contempla una instancia de consulta en los Planes Regionales, lo cual parece inexplicable dada la importancia que tiene involucrar a los ciudadanos a este nivel.

AUSENCIA DE PARTICIPACIÓN EN EL PLAN ESTRATÉGICO DE RECURSOS HÍDRICOS

- » El PLMCC no contempla una instancia de consulta para este plan estratégico, a diferencia de los demás instrumentos. Esto es difícil de comprender si se considera la relevancia que tienen los recursos hídricos para las comunidades.

INSUFICIENTE PARTICIPACIÓN REPRESENTATIVA

- » El PLMCC considera tipos de participación representativa a través del *“Del Consejo Nacional para la Sustentabilidad y el Cambio Climático y de los Consejos Consultivos Regionales”*, lo que se ha calificado como insuficiente en atención a la experiencia actual de los consejos consultivos, cuya actividad no es relevante para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas ambientales. Esto se podría mejorar fortaleciendo el rol de dicha instancia instancia, por ejemplo, si elaborara informes (y no solo entregara opiniones) sobre el avance en el cumplimiento de las metas sectoriales.

LIMITADA OPORTUNIDAD DE PARTICIPACIÓN

- » Se prevén mecanismos para involucrar a la sociedad civil (sector privado, academia, ONG) en la elaboración de los instrumentos de gestión del cambio climático, pero no en la implementación de los mismos, ni tampoco en caso de solicitud de incumplimiento por parte del sector. Lo anterior se podría superar con la creación de instancias permanentes de seguimiento de la implementación, por una parte, y una adicional en caso de incumplimiento, por otra.

AUSENCIA DE LA ACADEMIA Y OTROS ACTORES EN LOS CONSEJOS REGIONALES DE CAMBIO CLIMÁTICO (CORECC)

- » En la actualidad los CORECC han contado con la participación de representantes de la academia, ONG, Gremios laborales y Empresas, tal como lo establece el Plan Nacional de Adaptación. Sin embargo, el PLMCC no los contempla, cuestión que se debiera corregir en miras a incorporar la mirada científica y no retroceder en los espacios de participación existentes. La participación de académicos y académicas que desempeñen sus labores en la región o que sean especialistas de las problemáticas regionales puede significar un gran aporte en la elaboración e implementación de los instrumentos de gestión del cambio climático a nivel territorial.

DE LA NECESIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- » Para enfrentar el cambio climático y alcanzar la neutralidad carbónica se requiere de la participación ciudadana que impulse la adopción de cambios en los comportamientos individuales y colectivos y que disminuya la conflictividad social.