

Comentarios al proyecto de ley marco de cambio climático^a (1ra parte) *Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado^b*

Pilar Moraga *Subdirectora del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile e Investigadora Principal de la línea de Gobernanza e Interfaz Ciencia-Política en el Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2*

Introducción

Si bien el Acuerdo de París establece como objetivo no superar el aumento de la temperatura global del planeta en 2 °C (y tratar de acercarse al 1,5 °C), así como la consecuente necesidad de avanzar en la carbono neutralidad hacia el 2050, su implementación requiere de marcos legales nacionales adecuados. El Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático, Boletín 13.191-12, recién ingresado al Senado para su discusión legislativa, confirma lo expuesto anteriormente.

De manera general, se rescata la meta de carbono neutralidad 2050 consagrada en el proyecto, sin perjuicio de la necesidad de revisar los términos que ahí se definen para que su implementación constituya una respuesta eficaz a la problemática del cambio climático en el país, a la luz de la emergencia climática global y los intereses de las generaciones futuras.

El proyecto aborda diversos aspectos de la gobernanza del cambio climático, entre los cuales destacan los siguientes: 1. Marco Institucional, 2. Instrumentos y 3. Participación.

- Respecto del marco institucional, el proyecto tiene el mérito de consagrar, en un texto legal, la institucionalidad del cambio climático que hasta la fecha ha participado en el desarrollo de la política pública en este ámbito y crear el Comité Científico, cuyo rol se limita a constituir un puente entre la evidencia científica y la política pública. Con ello, el proyecto se hace cargo de manera parcial de las recomendaciones efectuadas por el informe de la OCDE, 2016.
- En materia de instrumentos, se incluyen instrumentos de política pública y no de gestión, a excepción de las normas de emisión, lo cual plantea numerosas barreras para avanzar hacia la carbono neutralidad en los plazos y urgencia que se requiere.
- En cuanto a la participación, tal como está definida en el proyecto de ley, constituye un retroceso en relación a la ley 19.300 al limitarla a un mecanismo de consulta pública (entrega de información), muy diferente, por

ejemplo, al estándar de participación consagrado en el marco del SEIA o en los tratados internacionales y regionales que el gobierno de Chile se niega a suscribir (Acuerdo de Escazú).

En atención a lo anterior, y de acuerdo al análisis efectuado en adelante, es posible indicar que el proyecto ingresado para la discusión no se basta asimismo para alcanzar su propio propósito de carbono neutralidad al 2050, pues para ello es necesario, además, dar contenido a los instrumentos de política pública ahí mencionados, pero también reformar otros cuerpos legales respecto de los cuales el proyecto no hace mención.

Ahora, reconociendo que el proyecto de Ley Marco de Cambio Climático es de extrema importancia para avanzar en nuestro país, en una transición justa hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), respetuosa de los derechos humanos y solidarios con los intereses de las generaciones futuras y nuestro entorno, parece necesario revisar algunos aspectos, desarrollados a continuación.

1. Marco institucional

El proyecto de Ley describe el marco institucional del cambio climático, reconociendo el rol de los diversos órganos del Estado que hasta ahora se han involucrado en la gestión del cambio climático del país (7 Ministerios Sectoriales). Lo anterior significa: 1. Una ampliación de las competencias del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) en materia de cambio climático, 2. La consagración de las competencias en materia de cambio climático de ciertos Ministerios sectoriales, 3. La creación del Comité Científico, y 4. la redefinición de los miembros y rol del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático.

Con ello, el proyecto se hace cargo, en parte, de las recomendaciones realizadas por el Informe OCDE de 2016, respecto de la necesidad de formalizar el rol de los Ministerios sectoriales que, hasta ahora, no han asumido dentro de sus prioridades esta temática, con lo cual, ante cualquier urgencia sectorial, se postergan las acciones relacionadas con el cambio climático.

^a Boletín N° 13191-12: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=13728&prmBoletin=13191-12

^b [Revisar Ficha de la sesión aquí](#)

Ahora, el proyecto reconoce como autoridades sectoriales en materia de cambio climático a aquellas indicadas en el artículo 16, que menciona, por cierto, a los Ministerios más relevantes para la acción climática en materia de mitigación, como por ejemplo: Energía, y Transportes y Telecomunicaciones. Sin embargo, el listado taxativo del artículo 16 deja en evidencia la dificultad para reconocer al cambio climático como una cuestión transversal del Estado de Chile, en el que cada órgano del nivel nacional y subnacional tiene un rol que cumplir. En efecto, el cambio climático es un problema complejo por su carácter transversal, multicausal, de largo plazo, con altos niveles de incertidumbre, lo cual hace imperativo asumir la problemática como una cuestión de Estado. En esta perspectiva, parece pertinente consagrar competencias en la materia a todos los órganos del Estado. Esta idea se refuerza en el artículo 21 del mismo proyecto, que reconoce la necesidad de que los órganos del Estado consideren, cuando corresponda, la variable del cambio climático en la elaboración y evaluación de sus políticas, planes, programas y normas. Así, el artículo 21 pareciera estar en contradicción con el 16. Sin embargo, es posible afirmar que en este escenario será el artículo 16 el que prime, pues para los otros ministerios el asumir la temática del cambio climático es meramente facultativa y no obligatoria como en el caso de los expresamente mencionados en el artículo 16.

Desde la perspectiva del nivel nacional de gobierno, cabe destacar, a modo de ejemplo, el rol del Ministerio del Interior y Seguridad Pública o el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, que mucho tendrían que contribuir en el desarrollo de las políticas públicas de seguridad interior (por ejemplo en materia de eventos climáticos extremos, seguridad nacional y de la población y nuevos riesgos para asentamientos humanos, redefinición del rol de la ONEMI, mencionado en el artículo 2 letra e, a propósito de los planes sectoriales de adaptación) y políticas de género (a propósito del enfoque de género que incluye el proyecto en diversos apartados, ej. artículos 2, 18, 31). También destaca el rol del Ministerio de Desarrollo Social y la definición del precio social del carbono en materia de inversión pública.

Desde la perspectiva subnacional, a diferencia de las directrices desarrolladas a nivel internacional, a la experiencia comparada y a las observaciones efectuadas durante el proceso de consulta pública del Anteproyecto, el proyecto en comento no constituye un avance en relación a la situación actual, salvo por la consagración legal de la existencia y rol asumido hasta ahora por los CORECC (artículo 23) y los ETICC (artículo 22). En el caso de los Municipios (artículo 24) su rol se ve relegado a la colaboración en la gestión del cambio climático y su participación en los CORECC y, por ende, en la elaboración de los Planes de Acción Regionales. En esta

perspectiva, el proyecto no les reconoce nuevas competencias específicas en materia de cambio climático que les permitan contar con un liderazgo a nivel local y enfrentar de manera directa los impactos provocados por este fenómeno en el territorio.

Respecto de la creación de un Comité Científico (artículo 18) compuesto por 9 miembros con representatividad regional, es un paso hacia la elaboración de políticas públicas basadas en evidencia. Sin embargo, la definición de este órgano es limitada y su tarea dependerá en gran medida del nivel de investigación que realice nuestro país y de la futura política del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. En este sentido, resulta fundamental la estabilidad y proyección en el tiempo de la política de ciencia e investigación que va a alimentar el trabajo de este comité.

En lo relativo al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, el informe de la OCDE 2016, antes citado, indicó que tal órgano no tiene una mirada estratégica de las políticas climáticas sometidas a su aprobación y que se limita a aprobar o rechazar instrumentos de política pública. En ese sentido, el proyecto no avanza en una redefinición de las funciones de este Consejo en miras a que su intervención en la aprobación de políticas sirva para resguardar la mayor eficacia de las mismas.

2. Instrumentos

2.1 Instrumentos y mitigación

El mayor aporte del proyecto es la consagración de la meta de carbono neutralidad a 2050 en concordancia con lo dispuesto por el Acuerdo de París. Lo anterior plantea la interrogante de cómo alcanzar esa meta. El proyecto realiza algunas definiciones al respecto.

El instrumento de política pública más importante que contempla el proyecto es la Estrategia Climática de Largo Plazo (ECLP) (artículo 5), que define los presupuestos de carbono a nivel sectorial y una actualización a través de la NDC. Ahora, la manera en cómo se van a alcanzar o respetar esos presupuestos los define cada sector a través de su plan sectorial de mitigación. Cabe destacar que los sectores pueden solicitar no cumplir la meta o rebajarla.

En relación a esto último, no parece admisible que, si la ECLP implica un procedimiento con participación ciudadana, consulta al comité científico, participación de los sectores, aprobación mediante Decreto Supremo firmado por los ministerios de Medio Ambiente y Hacienda, entre otros, luego, el sector pueda desmarcarse de ese presupuesto de carbono definido en la Estrategia Climática de Largo Plazo. En efecto, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 5 del proyecto, es el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático el que se pronunciará favorablemente o no respecto de dicha solicitud. A partir de ese momento, la revisión se realizará

conforme al artículo 8 de elaboración de planes sectoriales. En este sentido, es necesario explicitar, al menos, la instancia de participación ciudadana y aporte del Comité Científico ante una decisión que, justamente, puede atentar contra uno de los principios establecidos en el proyecto, el cual es el principio de no regresión.

Dado el estado actual de emergencia climática, los obstáculos y barreras que los sectores puedan enfrentar para cumplir con los presupuestos de carbono definidos en la ECLP, no debieran solucionarse con la disminución de sus compromisos, sino con planes de acompañamiento de parte del Estado para buscar soluciones alternativas o de compensación, siempre en miras al cumplimiento de las metas.

Se observa una falta de reportes de avances de los sectores. Hay un informe (Reporte de Acción Nacional de Cambio Climático) que va recogiendo todas las medidas a las cuales los sectores se comprometen, sin embargo, tal reporte no parece suficiente para un monitoreo y rendición de cuentas adecuado si éste no se realiza a un superior jerárquico, si no existen sanciones, o un acompañamiento. Es deseable establecer algún mecanismo que permita obligar/acompañar a los Ministerios sectoriales a cumplir con sus propios objetivos, a través de incentivos, sanciones y/o colaboración.

Se incorporan normas de emisión como un instrumento de apoyo al cumplimiento de metas sectoriales para alcanzar los presupuestos sectoriales definidos en la ECLP. Ahora, no se entiende por qué regular normas de emisión en esta ley marco, en circunstancias que la Ley 19.300 ya lo hace, sin distinción ni especificidad alguna¹. De acuerdo a lo anterior, resulta pertinente y deseable una interpretación amplia de la normativa vigente, que permita guardar coherencia con los compromisos internacionales, como lo demuestra la experiencia de la región y, en particular, la Corte Suprema Colombiana al establecer el vínculo causal entre deforestación de la Amazonía, aumento de gases de efecto invernadero, aumento de la temperatura global y afectación de la población colombiana y mundial de las generaciones presentes y futuras. Al contrario, la adopción de una interpretación restrictiva de la normativa actual que impida la dictación inmediata de una norma de emisión de gases de efecto invernadero, nos recuerda la nefasta posición adoptada por las autoridades norteamericanas en el emblemático caso Massachusetts, lo cual resulta incompatible con el liderazgo de la presidencia de la COP 25.

En definitiva, el tema de mitigación está bastante desarrollado en el proyecto de ley, sin embargo, todavía no sabemos cómo se alcanza la meta, pues antes es necesario contar con la Estrategia climática de Largo Plazo y los planes sectoriales de mitigación, por lo que hay

mucho camino por recorrer en un contexto de urgencia. En ese sentido, parece no existir impedimento para que el Ministerio del Medio Ambiente avance en la dictación de normas de emisión de GEI, conforme a las competencias establecidas en la ley 19.300.

NOTAS

- 1 Ley 19.300, artículo 2 o) Normas de Emisión: las que establecen la cantidad máxima permitida para un contaminante medida en el efluente de la fuente emisora; Artículo 40.- Las normas de emisión se establecerán mediante decreto supremo, que llevará las firmas del Ministro del Medio Ambiente y del ministro competente según la materia de que se trate, el que señalará su ámbito territorial de aplicación. Ley 20417. Corresponderá al Ministerio del Medio Ambiente proponer, facilitar y coordinar la dictación de normas de a) i y ii) emisión, para lo cual deberá sujetarse a las etapas señaladas en el artículo 32, inciso tercero, y en el respectivo reglamento, en lo que fueren procedentes, considerando las condiciones y características ambientales propias de la zona en que se aplicarán, pudiendo utilizar las mejores técnicas disponibles, como criterio para determinar los valores o parámetros exigibles en la norma, cuando corresponda. d) Contaminante: todo elemento, compuesto, sustancia, derivado químico o biológico, energía, radiación, vibración, ruido, luminosidad artificial o una combinación de ellos, cuya presencia en el ambiente, en ciertos niveles, concentraciones o períodos de tiempo, pueda constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental.