

Comentarios al proyecto de ley marco de cambio climático^a (2da 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

El presente texto es continuación del policy brief “Comentarios al Proyecto de ley marco de cambio climático (1ra parte)”, el cual se encuentra en el sitio web del Observatorio de la Ley de Cambio Climático. Enlace: <http://leycambioclimatico.cl/policy-brief-comentarios-al-proyecto-de-ley-marco-de-cambio-climatico-1ra-parte>

3. Instrumentos y adaptación

El proyecto tiene un enfoque sectorial de la adaptación, siendo que la respuesta a los impactos del cambio climático exceden esa lógica. Al respecto, la experiencia demuestra que la coordinación por parte de un Ministerio sectorial y de vocación productiva respecto de los demás servicios del Estado no es suficiente para enfrentar de manera concreta y eficaz esta problemática. En ese sentido, el proyecto de ley en comento no constituye un avance sustantivo respecto de la situación actual. Un ejemplo de lo anterior es el nulo aporte del Plan de Adaptación del Sector Pesca a propósito de la crisis ambiental producida por el vertimiento de 9 mil toneladas de salmones muertos al mar en un contexto de floración de algas marinas, conocido por las autoridades sectoriales, luego del aumento de la temperatura de nivel del mar en la zona del seno de Reloncaví.

En atención a lo anterior, la comprensión, elaboración de políticas públicas y acciones de adaptación que pretendan remediar los impactos del cambio climático en torno a los problemas concretos que enfrenta el país, como, por ejemplo, en materia de olas de calor, sequía, aluviones, borde costero, marea roja y ciudades. En estos impactos del cambio climático, que generan problemáticas en nuestro país, intervienen distintos órganos del Estado y no basta con una coordinación sectorial para enfrentarlos si no existe un superior jerárquico a quien rendir cuentas o bien una rendición de cuentas pública a la población a través del Congreso Nacional. En efecto, los problemas provocados por los impactos del cambio climático se deben enfrentar de una manera articulada, pero

intersectorial. Podrá haber ministerios coordinadores, pero debe haber un involucramiento de los sectores que deben responder a este tema.

Lo anterior exige, además, tomar en cuenta las particularidades regionales y vulnerabilidad de diversas comunidades (mencionadas de manera genérica en el proyecto) en los planes de adaptación. En atención a la diversidad geográfica y climática del país, los planes de adaptación debieran considerar la diversidad regional, geográfica y problemática de cambio climático, que es lo que sucede en la actualidad con los planes de adaptación sectoriales: pesca y acuicultura o ciudades. Al respecto, si lo que se persigue es una respuesta concreta y eficaz que logre proteger a la población de los impactos producidos por este fenómeno, parece indispensable romper las lógicas de la organización del territorio tal cual como las conocemos y la organización del Estado en sus sectores, dado que no dan la respuesta necesaria en materia de adaptación.

El estado actual del proyecto de Ley Marco de Cambio Climático, al reforzar el enfoque sectorial y de coordinación, y no reforzar la óptica regional y local, no realiza avances en la política de adaptación, y reproduce el modelo actual, lo que resulta ampliamente insuficiente frente a la emergencia climática y los impactos que sufre el territorio en materia de sequía, olas de calor, entre otros. Tampoco identifica las comunidades vulnerables y omite cualquier referencia a las comunidades indígenas y saberes ancestrales, pese a la crisis social que vive el país en la actualidad.

4. Participación

El concepto de participación es un concepto complejo y amplio, distinto al de consulta pública.

Existen dos *policy briefs*¹ publicados en el sitio web del Observatorio de la Ley de Cambio Climático para Chile (www.leycambioclimatico.cl) que analizan la participación en los procesos de discusión en el anteproyecto.

De acuerdo a la evidencia entregada por esos análisis, la participación realizada por el Ministerio del Medio

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](#)

Ambiente en la elaboración del proyecto de Ley se limita a una entrega de información y no al desarrollo de procesos de participación ciudadana, tal como se define en nuestro propio ordenamiento jurídico (Ley 19.300) y los Tratados Internacionales.

Asimismo, no se sabe cómo las observaciones de las consultas regionales contribuyeron a la elaboración del anteproyecto de ley. A pesar que se contrató a una consultora (WSP) que llevó a cabo ese proceso, no existe un informe final que dé cuenta de las observaciones realizadas y permita constatar la recepción de dichos comentarios y observaciones en el anteproyecto publicado por el Ministerio.

No se sabe, tampoco, cómo las observaciones al anteproyecto se acogen o se rechazan para efectos de la construcción del proyecto de ley, pues al momento de ingreso del proyecto al Congreso Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente aún no ha dado a conocer las respuestas a las observaciones efectuadas al anteproyecto. Tampoco, se conocen los criterios utilizados por el Ministerio del Medio Ambiente para acoger o rechazar observaciones formuladas al proyecto. Hay ejemplos en la experiencia comparada en este sentido. Sin ir más lejos, Perú cuenta con pautas claras que incluyen criterios para acoger o rechazar una observación en este ámbito.

Las debilidades observadas en materia de participación ciudadana constituyen un claro retroceso en relación al estado actual de la comprensión de esta institución en el marco de la Ley 19.300 y también de la legislación internacional, al limitarla al plano de la consulta pública. Tal opción en la definición de la política pública no es admisible en la situación de crisis social que atraviesa el país, en el marco de la cual, justamente, se reclama la falta de recepción de las preocupaciones ciudadanas por parte de las autoridades. La situación se vuelve más preocupante y sensible en el año en que la Ministra del Medio Ambiente ha asumido la presidencia de la COP 25 y, por ende, el liderazgo de las negociaciones internacionales en la materia.

La participación, el acceso a la información y el acceso a la justicia ambiental son derechos fundamentales, así reconocidos por diversos tratados internacionales. Al respecto, han existido serios cuestionamientos de parte de organismos internacionales sobre la violación a los derechos humanos del Estado contra la población durante la protesta social, frente a lo cual el gobierno ha reafirmado sus compromisos con los derechos humanos. Pues bien, los derechos humanos son indivisibles y, por ende, su protección no puede plantear el respeto de ciertos derechos y el desconocimiento de otros, como efectivamente sucede en Chile al desconocer la firma del Tratado de Escazú, sobre la base de argumentos completamente contestables desde una óptica jurídica.

El cambio climático exacerba la vulneración de los derechos humanos (entre los cuales se encuentra la participación, acceso a la información y justicia en materia ambiental), como lo evidencia la literatura especializada y lo abordan las negociaciones internacionales de cambio climático. Así, el retroceso del proyecto de Ley Marco de Cambio Climático en materia de participación ciudadana y la negativa del gobierno de Chile a firmar el Acuerdo de Escazú en un año de presidencia de la COP 25, fragiliza la situación de la población frente a los riesgos generados por este fenómeno global.

Otros comentarios

El proyecto de Ley Marco de Cambio Climático aborda diversos tópicos de extrema relevancia para la problemática climática el país. Sin embargo, la definición en el estado actual no contribuye a otorgar respuestas concretas. Nos referimos en particular a:

- El SEIA. Existe una demanda clara de definir la manera en que el SEIA abordará el cambio climático, tanto de parte de los operadores, el SEA y la sociedad civil. El proyecto en comento menciona el tema sin resolverlo directamente, pues señala de manera genérica la necesidad de considerar el cambio climático para los efectos futuros y omite incorporar la medición de GEI en los proyectos y actividades que ingresen al sistema.
- Seguridad hídrica. Parece de la mayor relevancia que el concepto se haya incorporado. Sin embargo, el plan de gestión de cuencas en materia hídrica no da una respuesta real y concreta a la situación de crisis hídrica que vive el país, lo cual exige, desde luego, una nueva regulación a nivel constitucional y legal (Código de Aguas), lo más lejano a la ideología y protección de intereses individuales y lo más cercano al resguardo del interés público y de protección de los derechos fundamentales de las personas, respecto de un elemento vital para la vida humana.
- Ordenamiento Territorial y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Una Ley de Ordenamiento Territorial para nuestro país es una cuestión pendiente y fundamental para poder avanzar de manera concreta en materia de adaptación y mitigación para así definir los usos del territorio bajo criterios de equidad.
- El proyecto ingresado para la discusión no se basta asimismo para alcanzar su propio propósito, para ello es necesario la definición de los instrumentos de política pública ahí mencionados, pero también la reforma de otros cuerpos legales. En ese sentido, un equipo de investigación del Observatorio de la Ley de Cambio Climático ha iniciado un estudio sobre la identificación de esos cuerpos normativos. Ya se cuenta con resultados preliminares elaborados por 30 expertos, los cuales han sido sometidos a comentarios de público general².

NOTAS

- 1 Policy Brief N° 9: Jiménez, Guadalupe; Morales, Bárbara; Neira, Ignacio; Urquiza, Anahí. Reflexiones sobre el proceso de discusión del anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático y la participación pública (2019) & Policy Brief N° 12: Flores, Camila; Maillet, Antoine; Cariaga Valentina; Hernández, Merry; Huenante, Nicolás; Martínez, Francisco & Yañez, Paulo. Análisis del modelo de participación adoptado en materia ambiental (2019).
- 2 <http://leycambioclimatico.cl/presentan-resultados-preliminares-de-estudio-sobre-marco-legal-adecuado-para-lograr-la-meta-de-carbono-neutralidad-en-chile-a-2050/>