



Comentarios al proyecto de ley
marco de cambio climático

Valentina Durán Medina

Profesora asociada Facultad de
Derecho U. de Chile, Directora del
Centro de Derecho Ambiental
vduran@derecho.uchile.cl

Boletín 13191-12 ingresado por Mensaje el 13/01/2020

Presentación ante Comisión de M.A. del Senado,
14/05/2020

Temas a tratar



Crisis climática, emergencia climática y ambiental introducción



Reflexiones sobre los instrumentos en el proyecto



Crisis climática y Derechos Humanos



Acción climática y derechos de acceso



Otros comentarios específicos



Crisis climática

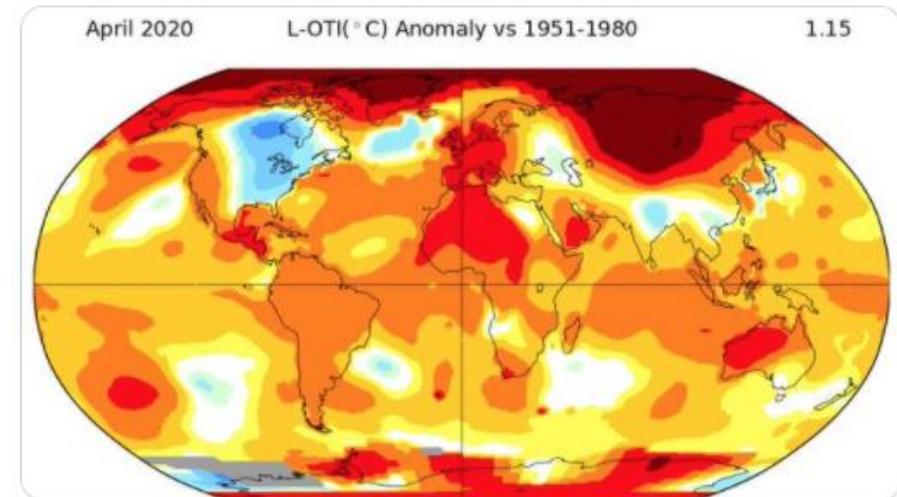
- Es un problema de política “Súper perverso”* capaz de resistir incluso los esfuerzos más decididos de los responsables de formular políticas.
 - Se hace menos manejable conforme pasa el tiempo
 - Los actores que se encuentran en mejor posición para enfrentarlo son los principales responsables del mismo y carecen de incentivos para tomar medidas
 - Gran asimetría de incentivos y de información entre quienes causan el problema y quienes más lo padecen
 - Ninguna institución tiene competencia para responder a un problema de dimensiones mundiales.
- + Riesgo de que las políticas más exigentes y eficaces sean políticamente más impopulares como pasó con los *gilets jaunes*.
 - Debe asegurarse que CC esté en la primera prioridad porque es la mayor amenaza global que hemos conocido.

*Informe de Sabin Center y de la ONU sobre litigación climática

Kees van der Leun @Sustainable2050 · 19h

NASA: April was the warmest on record, globally: +1.16°C above the 1951-1980 normal, ahead of 2016 and 2019.

Between 4 and 9.4°C(!) above normal in the Arctic and Central Russia. Very warm in Europe, North-Africa, Mexico, C-America, W-Australia. Cool in E-US and C-Canada.



85

1,3 mil

2,4 mil



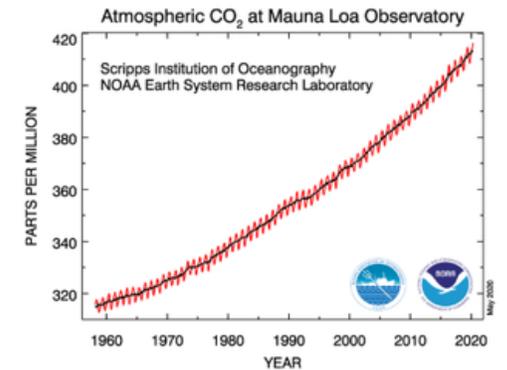
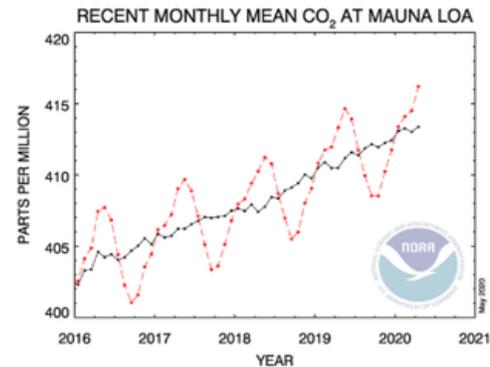
EMERGENCIA CLIMÁTICA Y AMBIENTAL

RESULTA INDISPENSABLE EL RECONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DE UNA EMERGENCIA CLIMÁTICA Y AMBIENTAL

Monthly Average Mauna Loa CO₂

April 2020: 416.21 ppm
April 2019: 413.33 ppm

Last updated: May 5, 2020





Crisis climática: naturaleza del desafío

Respuesta desde la institucionalidad: unidades de cambio climático en los ministerios, consejos, comités, transversalidad y verticalidad.

Respuesta desde la naturaleza del desafío. ¿Que se esté quemando la casa en que vivimos es un problema ambiental? ¿No es acaso un problema económico? ¿Y de seguridad? ¿Ético? ¿Y de DDHH?

La crisis climática es global pero requiere acción en los distintos niveles, global, regional, nacional y local.



Instrumentos de gestión (propongo llamarlos “de acción climática)

El gran desafío es **ALINEAR TODOS LOS INSTRUMENTOS** a la meta que Chile ha fijado y que actualizará a través de su NDC, en términos de reducción de emisiones y de adaptación

Porque el Estado hoy no puede desconocer los escenarios que se vienen y debe **PONER EN EL CENTRO EL DISFRUTE DE LOS DDHH DE LAS GENERACIONES PRESENTES Y FUTURAS.**

Alinear, ajustar y crear los instrumentos de gestión de la más variada índole debe ser un objetivo dentro de una **ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO**, a la que reporten los servicios públicos con las más variadas competencias, en un plazo determinado. (Estrategia)

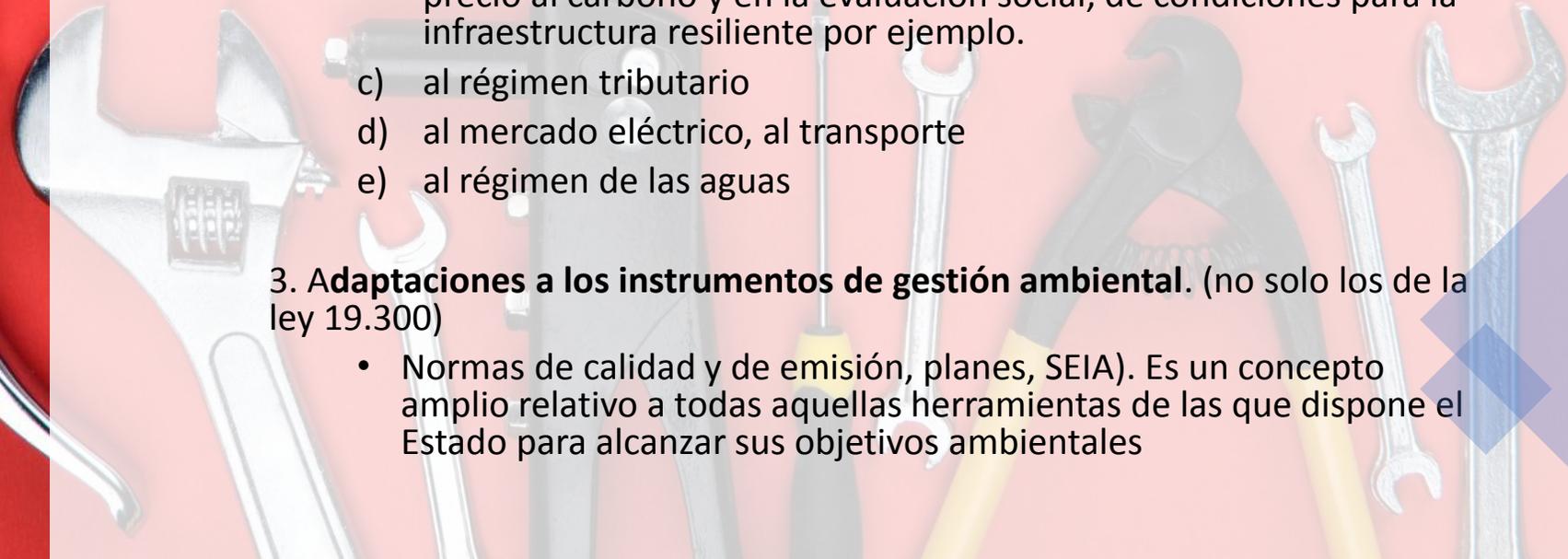
Variedad de instrumentos, de **COMANDO Y CONTROL Y ECONÓMICOS.**
No tener miedo a las prohibiciones. Bolsas plásticas, funcionó muy bien.



Sobre instrumentos de acción climática

¿ES POSIBLE QUE LA LEY AGOTE EL AMPLIO ABANICO DE INSTRUMENTOS QUE LA CRISIS CLIMÁTICA REQUIERE?

- Podemos distinguir:
 - 1. Instrumentos nuevos creados por la ley**
 - 2. Ajustes a otros instrumentos de gestión pública**, ej. adaptaciones a:
 - a) los instrumentos de ordenamiento territorial,
 - b) al sistema de inversiones públicas, a través de la introducción del precio al carbono y en la evaluación social, de condiciones para la infraestructura resiliente por ejemplo.
 - c) al régimen tributario
 - d) al mercado eléctrico, al transporte
 - e) al régimen de las aguas
 - 3. Adaptaciones a los instrumentos de gestión ambiental.** (no solo los de la ley 19.300)
 - Normas de calidad y de emisión, planes, SEIA). Es un concepto amplio relativo a todas aquellas herramientas de las que dispone el Estado para alcanzar sus objetivos ambientales



Instrumentos nuevos del proyecto



- **Neutralidad de emisiones al 2050**
- **Estrategia climática de largo plazo**
 - Presupuesto nacional de emisiones DEI al 2030 y al 2050
 - Presupuestos de emisión para cada sector a cumplir en 10 años
 - Lineamientos de adaptación
 - Lineamientos de evaluación de riesgos considerando vulnerabilidades de cada sector
- **Contribución Determinada a Nivel Nacional**
 - Meta intermedia para neutralidad de emisiones
- **Planes sectoriales de Mitigación al Cambio Climático**
 - Caracterización sector, evaluación efectos adversos adversos y riesgos actuales y proyectados
 - Descripción medidas reducción y gestión del riesgo
 - Medidas de adaptación
 - Indicadores de monitoreo, reporte y verificación de cumplimiento de las medidas
- **Reporte de acción nacional de cambio climático**
 - Consolida conjunto de políticas planes y medidas para monitorear e informar avance
- **Planes de acción regional de cambio climático**
 - A cargo de los CORECC Consejos regionales para el cambio climático, deben ser coherentes con la estrategia de largo plazo y planes sectoriales
- **Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas**
 - Conjunto de acciones para la seguridad hídrica: para resguardar la posibilidad de acceso al agua, a nivel local, en cantidad y calidad adecuada para sustento para salud, desarrollo económico y conservación de ecosistemas
 - Deben elaborarse en cada cuenca

Normas de emisión de GEI y certificados de reducción de emisiones

- Facultad de elaborar normas que establezcan un límite a emisión de GEI o contaminante climático de vida corta, para un establecimiento o fuente emisora o agrupación de fuentes
- Certificados para cumplimiento de límites



Ajustes a otros instrumentos

- **Se incorpora la variable climática en una serie de instrumentos:**
 - Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
 - Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC)
 - Instrumentos de gestión de riesgos de desastres
 - Instrumentos de ordenamiento y planificación territorial



ADAPTACIONES AL SEIA: FORTALECER SOBRE LA BASE DEL PRINCIPIO PRECAUTORIO Y PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIÓN

- Art. 36 dispone que la evaluación de impacto ambiental considerará la variable cambio climático en los componentes del medio ambiente que sea pertinentes, remitiendo al reglamento.
- Título IX. Modifica ley 19.300 agregando como contenido de los estudios de impacto ambiental "los efectos adversos del cambio climático sobre los elementos del medio ambiente, cuando corresponda".
- **PROPUESTAS:**
 1. **AGREGAR EN EL CONTENIDO DE ESTUDIOS Y DIAS INDICACIÓN CONCRETA DE HUELLA DE CARBONO Y CÓMO EL PROYECTO SE ALINEA CON LA META, LA NDC Y OTROS INSTRUMENTOS. (ALGUNAS DE ESTAS EXIGENCIAS PUEDEN PRECISARSE VÍA REGLAMENTARIA Y EVENTUALMENTE CON GUÍAS DESDE YA)**
 2. **DESCRIPCIÓN DE LA LÍNEA DE BASE DEL ÁREA DE INFLUENCIA DEBE INCLUIR CONSIDERACIONES CLIMÁTICAS**
 3. **PRONUNCIAMIENTOS DE COMPATIBILIDAD CON LOS DISTINTOS INSTRUMENTOS QUE SE CREEN Y CON LA NDC.**



ADAPTACIONES AL SEIA: FORTALECER SOBRE LA BASE DEL PRINCIPIO PRECAUTORIO Y PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIÓN

4.- SEA debiera estar facultado para revisar las RCA (art 25 quinquies) en función de estos criterios en relación con las obligaciones de reporte, y ello no importando si el proyecto ingresó como DIA o como estudio.

5.- Definir que todos los proyectos deberán neutralizar y reducir emisiones

6.- Así como en la ley REP se agregó la obligación de uso de mejores tecnologías disponibles en proyectos de gestión de residuos, se puede agregar ello en todos los proyectos respecto de la generación de revisión.

- Obligaciones de medio y de resultado.
- **Art 13 de normas de emisión GEI reconoce las MTD como criterio para definir estándar de emisiones por tecnología**



Necesidad de
coordinación de
instrumentos
nuevos con
instrumentos
existentes

- Tenemos un instrumento poco conocido: el **PROGRAMA DE REGULACIÓN AMBIENTAL**.
- El **DS N° 38, de 2012, del MMA, reglamento para la dictación de normas de calidad ambiental y de emisión**, establece que le corresponde al MMA:
- Definir un programa de regulación ambiental que contenga los **criterios de sustentabilidad y las prioridades programáticas en materia de políticas, planes y programas de dictación de normas de calidad ambiental y de emisión y demás instrumentos de gestión ambiental**.
- Se debe dictar a lo menos cada dos años, fundado en antecedentes sobre el estado de la situación ambiental del país y en las evidencias de impactos ambientales nacionales y/o regionales.
- Instrumentos derivados de las competencias y atribuciones del MMA según la ley 19300 y su artículo 70.

Programas de regulación ambiental

Primer programa de regulación ambiental 2016-2017 fijado por Resolución Exenta nro 177, exenta, de marzo de 2016 publicada en mayo 2016

Segundo Programa de Regulación Ambiental 2018 y 2019 publicado el 31 de dic de 2018, resolución exenta nro 1.439

- Comprometió en materia de cambio climático:
 - Plan de acción nacional de cambio climático 2017-2022.
 - Planes sectoriales de adaptación al cambio climático en: i) salud, ii) infraestructura y iii) ciudades.
 - Contribución nacional determinada de cambio climático de Chile ante Naciones Unidas (INDC).

• Compromete Ley CC +

Título II Cambio Climático

Párrafo 1 Criterios de sustentabilidad

La priorización de políticas, planes y acciones en materia de cambio climático responderá a los siguientes criterios de sustentabilidad: fortalecer la gobernanza del cambio climático, implementar la agenda de cambio climático definida en el Programa de Gobierno y cumplir los compromisos internacionales asumidos por Chile en esta materia.

Párrafo 2 Prioridades programáticas

2.1. Políticas y Planes

- a) Estrategia climática de largo plazo.
- b) Actualización de la Contribución Nacional Determinada (NDC) ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- c) Planes sectoriales de adaptación en: i) Turismo, y ii) Recursos Hídricos.
- d) Actualización de los planes sectoriales de adaptación en: i) Biodiversidad, y ii) para el sector Silvoagropecuario.
- e) Planes de acción regionales de cambio climático para las regiones de Atacama, del Libertador Bernardo O'Higgins, de Los Ríos y de Los Lagos.

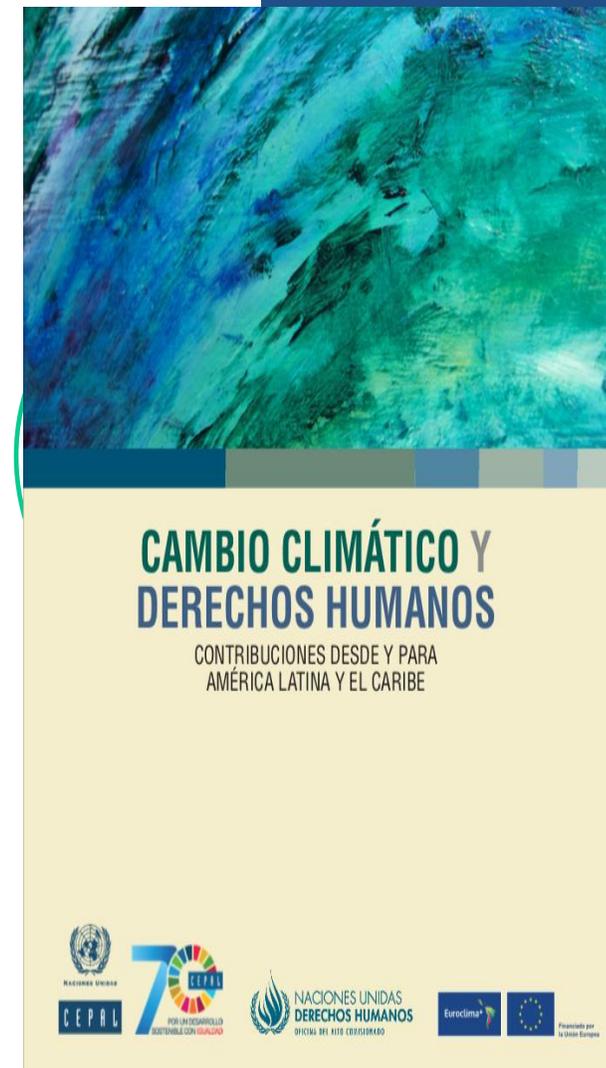
2.2. Otros instrumentos

- a) Reglamento que establece normas aplicables a las importaciones y exportaciones de las sustancias controladas por el Protocolo de Montreal y sus enmiendas, los volúmenes máximos de exportación y los criterios para su distribución.



Crisis climática y DDHH

- Relación ineludible, reconocida por doctrina, tratados, declaraciones y jurisprudencia.
- Vulnerabilidad especial de mujeres, niños niñas y adolescentes
- Enfoque basado en los DDHH: marco conceptual en la legislación climática de la región.
- América Latina y Caribe:
 - En 4 de las 9 leyes climáticas existentes en la región, se incorpora una referencia expresa a los derechos humanos.
 - Además, todas incluyen referencias a derechos humanos específicos o elementos del enfoque basado en los derechos humanos.
 - Todas se refieren a acceso a la información y a la participación como ejes centrales
 - Se suman legislaciones que abordan riesgos de desastres, con enfoque de DDHH
- **Sugiero reforzar enfoque de DDHH de la ley alineando con instrumentos internacionales**





Crisis climática y DDHH



Corte Interamericana
de Derechos Humanos
Inter American Court of Human Rights

Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 Corte Interamericana de Derechos Humanos:

- Analiza relación entre DDHH y medio ambiente
- Relación de interdependencia e indivisibilidad entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos
- Afirma que los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los DDHH sustantivos.
 - derecho a la vida, a la vivienda, a no ser desplazado forzosamente, a participar en la vida cultural, a la alimentación, al agua, a la integridad personal, a la salud o a la propiedad.
- Reconoce que determinados grupos de la población sufren con mayor intensidad las violaciones al derecho al medio ambiente debido a su especial situación de vulnerabilidad.
- Establece que los derechos procedimentales, como el acceso a la información, la participación pública o el acceso a un recurso efectivo, contribuyen a garantizar los derechos sustantivos y apoyar la implementación de las obligaciones de los Estados.
- Saluda en este sentido el ACUERDO DE ESCAZÚ como una medida positiva para la garantía de los derechos en materia ambiental (párrafo 218).



Derechos de acceso y DDHH

- Los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales, reconocidos en el Principio 10 de Río 1992, e integrantes del principio de justicia ambiental, son derechos humanos encuadrados dentro de la categoría de derechos civiles y políticos y protegidos por el Derecho Internacional de los DDHH.
- Carácter esencial para la vida democrática y catalizadores para la realización de otros derechos.
- Regulados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19, 25 y 2.3, y 14, respectivamente), por lo que los Estados están obligados a respetar y garantizar sus disposiciones con carácter inmediato y en condiciones de igualdad y no discriminación (artículo 2 del PIDCP).
- El Informe del relator de DDHH de la ONU John Knox

Framework Principles on Human Rights and the Environment

Posted on [January 24, 2018](#) in [News](#)

On January 24, the Special Rapporteur issued a [Report on Framework Principles on Human Rights and the Environment](#). The 16 Framework Principles set out basic obligations of States under human rights law as they relate to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. Each framework principle has a commentary that elaborates on it and further clarifies its meaning. The Special Rapporteur will present the report to the Human Rights Council on March 2.

Acción climática y derechos de acceso



Numerosos acuerdos internacionales ratificados por Chile promueven reforzar el ejercicio de estos derechos de acceso y resaltan la importancia del acceso a la información y la participación, como lo hace particularmente el Acuerdo de París de Cambio Climático.

ACUERDO DE ESCAZÚ: Entre los principios del Acuerdo destacan los de buena fe, la soberanía respecto a los propios recursos naturales, prevención, precaución y el de no regresión (presentes en la ley).

Acuerdo de Escazú



Colocar la igualdad en el centro del desarrollo sostenible y no dejar a nadie atrás



Información ambiental



Participación en la toma de decisiones ambientales



Acceso a la justicia en asuntos ambientales



Defensores ambientales



Fortalecimiento de capacidades y cooperación

Escazú es un acuerdo necesario para todos los gobiernos de la región comprometidos en enfrentar la crisis ambiental y climática

Chile debe recuperar coherencia con su historial de compromisos

Acción climática y acceso a la información

- La acción climática, y cada herramienta o instrumento que podamos imaginar y promover, necesita transparencia, acceso a la información, a la participación y a la justicia, para ser realmente viable.
- Esta relación se ha establecido y reafirmado en muchos documentos y tratados internacionales y en diversos foros, como por ej la Declaración Ministerial de Lima sobre Educación y Sensibilización, adoptada en la COP20, el Acuerdo de Paris.
- INFORMACION. la información sobre los costos de las decisiones esmágica para la toma de decisiones. Sincerar los costos.
- Relación con Principio Contaminador que propongo agregar.



Valiosos aportes del proyecto en derechos de acceso

- Título V, de la información sobre cambio climático, acceso y participación ciudadana
- Párrafo I. Nuevos sistemas de información sobre CC:
 - Sistema Nacional de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero,
 - Sistema Nacional de Prospectiva de Gases de Efecto Invernadero
 - Sistema de Certificación de Gases de Efecto Invernadero
 - Plataforma de Vulnerabilidad Climática
 - Repositorio Científico de Cambio Climático.
- Párrafo II. Acceso a la información y participación en CC:
 - Obligación de órganos competentes de remitir información oportuna y completa al MMA para incorporar en Sistema Nacional de Información Ambiental
 - Art 31: derecho a participar de manera informada, de toda persona o agrupación de personas, en elaboración revisión y actualización de los instrumentos de gestión del CC.
 - Obligación de facilitar la participación
 - Especial consideración con + vulnerables con enfoque de género procurando facilitar la participación de dichos sectores

Acceso a la participación

- Reconocida en el Mensaje
- Incluida en el llamado principio de 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”.
 - Incorporada como consulta y etapa de participación ciudadana en los distintos instrumentos: los planes, normas de emisión GEI
- NDC y su pilar social

Finanzas: Principios de Helsinki

- Antes de la Pandemia, el FMI advirtió que si la temperatura global sigue subiendo al mismo ritmo, el PIB mundial podría bajar entre 15% y el 25%. Christine Lagarde ha dicho que el asunto es tan serio que compete también a los bancos centrales y, por supuesto, al sector financiero.
- 13 de abril 2019, la Coalición de Ministros de Finanzas por la Acción Climática, nacida al amparo del Banco Mundial y de la presidencia de la COP22 de Marrakech (2016) adoptó los Principios de Helsinki. Presiden ministros de Finanzas de Finlandia y Chile, 25 países.
- Objetivo promover buenas prácticas y experiencias en macrofinanzas, impuestos y gestión pública, con el fin de acelerar una transición justa hacia una economía baja en carbono, y resiliente a los impactos del cambio climático.
- Chile, a través del Ministro de Hacienda, lidera esta coalición que busca avanzar en mayor justicia climática.
- Principios buscan
 - **insertar coherencia, desarrollar y compartir buenas prácticas**
 - **considerar el precio del carbono en las decisiones**
 - **tener en cuenta el cambio climático en la política pública macroeconómica, la política fiscal, el presupuesto, la gestión de la inversión y la contratación pública,**
 - **y por sobre todo, movilizar recursos privados para el financiamiento de la acción climática, de manera de apoyar la adaptación y mitigación al cambio climático, todo en sintonía con la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs) del Acuerdo de París.**



Ej de aplicación de estos principios

- Precio del carbono: si bien MDS está facultado para incorporarlo, debiese establecer por ley o reglamentar criterios para evaluaciones de proyectos para que no dependan de mera voluntad política
- Sistema de inversiones públicas, introducción del precio al carbono en la evaluación social, de condiciones para la infraestructura resiliente, por ejemplo



Otros comentarios

- Mejorar y ampliar formulación de principios: Incluir principio contaminador pagador, principio 10 más allá de transversalidad, alinear con convención marco CC.
- Definición más clara de principio de no regresión
- NO REGRESIÓN se asegura con institucionalidad permanente: por ej. que ante crisis como ésta del COVID pueda impulsar una recuperación resiliente.
- ALTOS RIESGOS DE REGRESIÓN

COINCIDENCIA CON APORTES ANTERIORES:

- Propuesta de institucionalidad autónoma (Prof. Ana Lya Uriarte)
- Mejorar consideración del riesgo climático, ligando con marco de Sendai y acceso a la información y planes de contingencia (Yordana Mehse)
- Avance de inclusión de seguridad hídrica en el proyecto, pero es difícil lograr esto sin cambios más profundos a legislación de aguas (Varios)
- Finanzas del CC (Marcelo Mena)
- Preocupación por las ciudades expresada (Maisa Rojas y Laura Gallardo, +M.Mena: desafíos en transporte, energía, calefacción)
- Entre otros valiosos aportes