

Minuta de trabajo sobre discusión legislativa: Proyecto de ley que fija la Ley Marco de Cambio Climático (Boletín N° 13.191-12)<sup>1</sup>

<b>Fecha</b>	27-01-2020
<b>Etapa</b>	<b>Primer Trámite Constitucional</b>
<b>Comisión</b>	<b>COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES DEL SENADO:</b> Allende Bussi, Isabel; Órdenes Neira, Ximena; Prohens Espinosa, Rafael; Sandoval Plaza, David.
<b>Tema de discusión</b>	Continuar con el estudio del proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que fija la Ley Marco de Cambio Climático (PLMCC).
<b>Senadores Asistentes</b>	Allende Bussi, Isabel; Órdenes Neira, Ximena; Prohens Espinosa, Rafael.
<b>Invitados</b>	<b>SOCIEDAD CIVIL:</b> Estefanía González, Directora de Campañas de Greenpeace Chile.
	<b>ACADEMIA:</b> Montserrat Madariaga, abogada e investigadora asociada del Centro de Derecho del Mar de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
	<b>SECTOR PRIVADO:</b> Sin información.
	<b>SECTOR PÚBLICO:</b> Ministra Carolina Schmidt y equipo jurídico, del Ministerio de Medio Ambiente (MMA).
<b>Asistentes</b>	Sin información.
<b>Temas Tratados</b>	<b>MARCO INSTITUCIONAL:</b> Cuestionamiento al rol del Consejo de Ministros.
	<b>INSTRUMENTOS:</b> Regulación de comando y control y mecanismos de mercado en materia de mitigación; Necesidad de mayor regulación e integración en materia de adaptación, pérdidas y daños; Rol de los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas; Falta de posibilidad de aumentar la ambición en la meta; Presupuesto débil y restringido; Críticas al certificado de reducción de emisiones.
	<b>GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN:</b> Participación ciudadana limitada.
	<b>OTROS:</b> Débil perspectiva de Derechos Humanos; Necesidad de homologar términos con instancias internacionales.
<b>Principales puntos de controversia (listado)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mitigación enfocada en comando y control</li> <li>● Necesidad de detallar certificados de reducción de emisiones</li> <li>● Falta de coordinación entre servicios involucrados en la adaptación</li> <li>● Crítica a la lógica sectorial de los planes de adaptación</li> <li>● Participación ciudadana limitada a consulta</li> <li>● Cuestionamientos acerca del rol del Consejo de Ministros</li> <li>● Crítica al objeto de los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas</li> <li>● Imposibilidad de aumentar la ambición en la meta</li> </ul>

<sup>1</sup> Documento preparado por equipo de investigación del área de seguimiento legislativo del observatorio de la Ley de Cambio Climático en calidad de observador de las sesiones realizadas en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, el cual no pretende ser una versión oficial de la misma.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Débil perspectiva de Derechos Humanos en el proyecto</li> <li>● Presupuesto débil y restringido</li> <li>● Críticas al certificado de reducción de emisiones</li> <li>● Necesidad de homologar términos con instancias internacionales</li> </ul>
<b>Propuestas legislativas</b>	En materia de mitigación, incorporar mecanismos de fiscalización basados en el mercado, <i>new governance</i> y/o de <i>soft law</i> ; Profundizar y complementar requisitos de los certificados de reducción de emisiones; Incorporar organismo a nivel presidencial que coordine en materia de adaptación; Firma del Tratado de Escazú; Fortalecer la perspectiva de Derechos Humanos; Incorporar la justicia climática como principio rector; Homologar términos y conceptos con los de instancias internacionales.
<b>Sugerencias de invitados</b>	No hubo sugerencias.
<b>Resultados/Acuervos de sesión</b>	No hubo acuerdos relacionados al proyecto.
<b>Enlace video sesión</b>	<a href="https://n9.cl/5h5v4">https://n9.cl/5h5v4</a>
<b>Enlace presentaciones</b>	<a href="https://n9.cl/cg8z">https://n9.cl/cg8z</a>
<b>Detalle de la discusión</b>	
<b>Descripción de la discusión:</b> La sesión es realizada en el Congreso, y es moderada por la senadora Ximena Órdenes. Se realizan tres exposiciones. Parte la abogada Monserrat Madariaga, continúa la Ministra de Medio Ambiente Carolina Schmidt, finalmente, Estefanía González, representando a Greenpeace Chile. Al finalizar cada una de las presentaciones se realizan preguntas a las exponentes por parte de las y los senadores presentes. La sesión finaliza al cabo de 1 hora 45 minutos.	
<b>Punto de controversia</b>	<b>Discusión</b>
<b>Tema</b>	<b>Actor/planteamiento</b>
	<b>Montserrat Madariaga, abogada</b>
<b>Mitigación enfocada en comando y control</b>	Si bien valora la meta de carbono neutralidad al 2050, señala que la ambición también debe reflejarse en materia de adaptación, riesgos y daños, dado el contexto chileno. En relación a la mitigación, señala que la regulación se enfoca en el comando y control por parte del aparato estatal (fiscalización), por lo que sugiere incorporar elementos de normas basadas en el mercado, de <i>new governance</i> (donde la sociedad civil y los privados se involucran) y/o de <i>soft law</i> . Esto haría más liviano el trabajo del Estado.
<b>Necesidad de detallar certificados de reducción de emisiones</b>	Indica que el proyecto establece la elaboración de una norma de emisión que limitará la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI), como también establece que se podrán utilizar certificados de disminución de emisiones en proyectos implementados para cumplir con la norma. Estos certificados deberían cumplir al menos los siguientes requisitos: que sean adicionales, medibles, verificables, permanentes y con observancia de

	objetivos de desarrollo sostenible. Propone que estos requisitos sean profundizados, incorporar la rendición de cuenta, exigir la integridad ambiental y establecer incentivos económicos para que el instrumento sea exitoso.
<b>Falta de coordinación entre servicios públicos involucrados en la adaptación</b>	Señala que debe existir una efectiva coordinación entre los servicios que están involucrados en la adaptación al cambio climático. Sugiere pensar en un organismo a otro nivel (quizás presidencial) que coordine a partir de criterios de vulnerabilidad (incendios, sequía, etc.) y no de forma sectorial.
<b>Crítica a la lógica sectorial de planes de adaptación</b>	Con relación a los planes sectoriales de adaptación, critica que no se utilice una lógica basada en criterios de vulnerabilidad para atribuirles mayor integración, ni que se establezca un presupuesto dirigido a los planes sectoriales. También, duda sobre la verificabilidad de las metas que los sectores se puedan plantear y de su rendición de cuentas.
<b>Participación ciudadana limitada a un mecanismo de consulta</b>	Señala que, por la forma en que está regulada la participación ciudadana, solo tiene el carácter de consulta. Indica que, al menos en los planes de adaptación y en los mecanismos de reemplazo, es necesario involucrar a las comunidades más afectadas. Sentencia que la firma del Acuerdo de Escazú evitaría estas discusiones.
<b>Cuestionamientos acerca del rol del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático</b>	Señala que no es necesario que el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático se pronuncie con relación a los planes sectoriales de mitigación. En cuanto a los planes de adaptación, indica que los integrantes del Consejo no son suficientes porque su debate requiere mayor transversalidad. Agrega que es una posible inconstitucionalidad que el Consejo posea la figura de intermediario entre el ministro/a de Medio Ambiente y el o la Presidente.
<b>Crítica los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas (PERHC)</b>	El proyecto indica que los PERHC deben levantar información variada. La abogada señala que tal información ya existe y es suficiente. Si bien se puede profundizar, lo más urgente es una reforma al sistema de los derechos de agua protegido por la Constitución.
	<b>Carolina Schmidt, Ministra del MMA</b>
	Señala que la ley es muy importante porque establece un marco y los principios que deben garantizar su aplicación, que permitiría transitar a la carbono neutralidad, reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia. Señala que es difícil establecer una meta general de adaptación. Indica que el art. 21 estipula que todos los órganos de la administración del Estado deben considerar la variable climática en sus instrumentos, según la Estrategia Climática de Largo Plazo (ECLP). A su vez, establece responsabilidades individuales a través de planes de adaptación y mitigación, solo a ciertos sectores por un criterio de Costo-Eficiencia.

	<p>Con relación a la descentralización de la gestión del cambio climático, señala que se ha estado trabajando fuertemente con los Comités Regionales de Cambio Climático (CORECC) y con la Asociación de Municipios por el Cambio Climático para incorporar lo regional y lo local a través de: el principio de transversalidad, la regulación de los CORECC, la elaboración a nivel local de los PERHC, la ECLP (fortaleciendo capacidades regionales y locales), la incorporación de la variable climática en los instrumentos de planificación territorial y mediante la financiación de proyectos locales a través del Fondo de Protección Ambiental.</p> <p>Con relación a la modificación del presupuesto sectorial de emisión, el PLMCC contempla que debe ser en el proceso quinquenal de revisión y ser sometido a participación ciudadana.</p> <p>Con relación al reporte de los avances de los sectores, el proyecto hace hincapié en el sistema de monitoreo, reporte y verificación para garantizar el cumplimiento del propósito.</p> <p>El PLMCC faculta al MMA establecer una norma de emisión de Gases de Efecto Invernadero y aclara que es difícil establecer mecanismos de mercado.</p> <p>Señala que la adaptación debe tener una mirada nacional y no solo sectorial. En este sentido, sectorialmente solo se asigna responsables para efectos de coordinar y dictar el Decreto Supremo respectivo. Sin embargo, subraya que los planes en su aplicación son de carácter multisectorial.</p> <p>Además, se contempla la participación ciudadana de forma obligatoria en gran parte de los procesos contemplados en el proyecto, considerando sectores vulnerables y con enfoque de género, como por ejemplo en la ECLP, en la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC), en los planes sectoriales de mitigación y adaptación, y en las normas de emisión.</p>
	<p><b>Estefanía González, Directora de Campañas de Greenpeace Chile.</b></p>
<p><b>Falta de posibilidad de aumentar la ambición en la meta</b></p>	<p>Señala que, con respecto al anteproyecto, se debilita la función del Estado en temas de cambio climático. Por ejemplo, se elimina el artículo 15, quitando la potestad para aumentar la ambición de la meta. Indica que es clave dejar abierta la toma de decisiones en un contexto de particular incertidumbre y cambios constantes y acelerados como la crisis climática.</p>
<p><b>Débil perspectiva de Derechos Humanos</b></p>	<p>Propone fortalecer la perspectiva de Derechos Humanos, en concreto, incorporar la justicia climática como principio rector, que fortalezca la participación ciudadana, el reconocimiento a la población más vulnerable y pueblos originarios, así como la integridad ambiental.</p>
<p><b>Presupuesto débil y restringido</b></p>	<p>Indica que el presupuesto para la implementación de las medidas de la ley es débil y restringido, además, es manejado por los ministerios.</p>

<b>Críticas al certificado de reducción de emisiones</b>	Señala que la posible incorporación de un mercado de carbono interno (Art. 14) no es aceptable, dado que significaría que las empresas podrán intercambiar certificados de reducción de emisiones para compensar la emisión de gases de efecto invernadero. Además, el mercado de carbono sería con base en procedimientos no acordados a nivel internacional, con riesgo de amenazar la integridad ambiental y con problemas de definición del límite de emisiones.
<b>Necesidad de homologar términos con instancias internacionales</b>	Propone homologar los términos utilizados en el PLMCC respecto del lenguaje técnico usado en los tratados internacionales, así como en el glosario del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Con relación a la seguridad hídrica indica que, si bien se incluye, se debe abordar desde la perspectiva de vulnerabilidad del país en este tema.
<b>Preguntas y/o comentarios de los Senadores y Senadoras</b>	
<b>Isabel Allende</b>	Le consulta a la abogada Madariaga: ¿Por qué un mecanismo de mercado para bajar las emisiones más que estipularlas por ley? ¿Funciona efectivamente la fiscalización ciudadana y privada? Le consulta a la Ministra Schmidt: ¿Cómo se integra a esto el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP)? ¿Por qué los sectores hacen los planes libremente y qué grado de control tiene el MMA? ¿Dónde está el balance entre la protección del recurso hídrico y la lógica mercantil del modelo de gestión? ¿Cuál es el modelo que queremos tener?
<b>Ximena Órdenes</b>	Le consulta a la abogada Madariaga por la necesidad de mayor transversalidad: ¿Es viable un instrumento similar a los Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) con enfoque de cambio climático? Le consulta a la Ministra: ¿Por qué se sigue considerando el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad?
<b>Rafael Prohens</b>	Se dirige a la Ministra Schmidt. Señala que se debe fortalecer el rol de protección de las aguas de la Dirección General de Aguas (DGA), en caso contrario, siempre se estará en un desbalance hídrico. Para ello, la DGA debe relacionarse con los gobiernos regionales para mejorar la gestión.
<b>Respuestas</b>	
<b>Montserrat Madariaga</b>	No sabe si es mejor un mecanismo de mercado, pero es lo que se está planteando en el PLMCC. Sin embargo, funcionan bien cuando se garantiza que sean económicamente exitosos y se garantice la integridad ambiental. Sobre la fiscalización ciudadana y privada, señala que sí hay experiencia comparada positiva. Señala que el SBAP tiene mucha incidencia, pero que probablemente estará canalizado por el MMA. Sobre la transversalidad, señala que sería positivo atribuirle potestades concretas a los gobiernos

	locales y regionales en la ejecución de los proyectos.
<b>Carolina Schmidt</b>	Considera que los PMG logran instaurar medidas concretas. Señala que como Ministra le gustaría no tener que consultar ciertos asuntos (con relación al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad), pero la entidad permite que las políticas tengan una mirada transversal, y es una vía para que el MMA tenga la facultad de limitar ciertas acciones de cualquiera de los otros ministerios. Señala que el MMA no tiene mayor potestad en materia de agua, por lo que el Consejo de Ministros es la única instancia para poder incidir efectivamente en esa materia. En relación a la institucionalidad necesaria para regular el recurso hídrico, señala que existe un proyecto para variar el Código de Aguas para mejorar la administración del recurso.