

Contribución Determinada a Nivel Nacional y Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático (PLMCC)

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

Santiago, 7 de agosto de 2020

¿Cuál es el tratamiento de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) en el PLMCC?

MENSAJE N°574-367, IV. CONTENIDO DEL PROYECTO:

- » 2. “Instrumentos de Gestión del Cambio Climático”: “c) *Contribución Determinada a Nivel Nacional: establece la meta intermedia para lograr la neutralidad de emisiones, define los compromisos internacionales de Chile y su cumplimiento favorece el logro de los objetivos globales en materia de mitigación de gases de efecto invernadero y adaptación al cambio climático. En este sentido, considera el contexto nacional sobre el balance de gases de efecto invernadero y la vulnerabilidad del país al cambio climático. Asimismo, se relaciona con los presupuestos nacionales y sectoriales de emisiones de dichos gases.*”
- » 6. “De la Participación Ciudadana”: Se hace referencia a que la NDC, entre otros instrumentos de gestión, incluirá una etapa de consulta pública formal.

(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.

PROYECTO LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO:

Título II “Instrumentos de gestión del Cambio Climático” Párrafo II “De los instrumentos de gestión a nivel nacional”

- » Artículo 5 “Estrategia Climática de Largo Plazo”: El inciso 14 contempla que los presupuestos nacional y sectoriales de emisiones de gases de efecto invernadero se actualizarán

conforme a los compromisos internacionales que asuma Chile en la NDC.

- » Artículo 7 “Contribución Determinada a Nivel Nacional”: *“La Contribución Determinada a Nivel Nacional, es el instrumento que contiene los compromisos de Chile ante la comunidad internacional para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero e implementar medidas de adaptación, de conformidad con lo dispuesto por el Acuerdo de París y la Convención. Los hitos y metas intermedias para el cumplimiento de los objetivos de largo plazo de la Estrategia Climática de Largo Plazo serán fijados en la Contribución Determinada a Nivel Nacional, conforme lo establecido en el artículo 5 de la presente ley.*

La Contribución Determinada a Nivel Nacional contendrá al menos:

- » *a) El contexto nacional sobre el balance de gases de efecto invernadero y la vulnerabilidad del país al cambio climático;*
- » *b) Las metas nacionales de mitigación de gases de efecto invernadero y aumento de sumideros;*
- » *c) Las metas nacionales de adaptación al cambio climático;*
- » *d) La información necesaria para dar cumplimiento a los requerimientos de claridad, transparencia y entendimiento de los acuerdos internacionales suscritos por Chile;*
- » *e) La descripción de los medios de implementación, de conformidad con los lineamientos definidos en la Estrategia Climática de Largo Plazo; y,*
- » *f) Los lineamientos de la Estrategia Financiera de Cambio Climático.*

La Contribución Determinada a Nivel Nacional será elaborada, revisada y actualizada por el Ministerio del Medio Ambiente en conjunto con las autoridades sectoriales señaladas en el artículo 16 y ministerios competentes, en los plazos definidos bajo la Convención y el Acuerdo de París o los tratados suscritos por Chile que los reemplacen, tomando en cuenta la necesidad de una mayor ambición que en sus versiones precedentes y conforme a criterios de costo efectividad y equidad de las cargas, con un sistema de seguimiento con indicadores que serán reportados anualmente por las autoridades sectoriales al Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Relaciones Exteriores.

Un reglamento expedido por decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente, suscrito además por el Ministro de Hacienda, es-

tablecerá el procedimiento para la elaboración o actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional, según corresponda. El procedimiento será coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente con apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, y deberá contemplar, al menos, la participación de las autoridades sectoriales que corresponda; una etapa de consulta pública que tendrá una duración de treinta días hábiles; el informe previo del Comité Científico Asesor para el Cambio Climático; y, el pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático.

La Contribución Determinada a Nivel Nacional se aprobará mediante decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente, suscrito además por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Hacienda, y su actualización se realizará bajo el mismo procedimiento establecido para su aprobación”.

Título III “De las normas de emisión de Gases de Efecto Invernadero y los Certificados de reducción de emisiones”

- » Artículo 13 “Normas de emisión”: En el inciso primero se considera que se establecerán normas de emisión para gases de efecto invernadero y contaminantes climáticos de vida corta, teniendo como horizonte los objetivos de la Estrategia Climática de Largo Plazo y la Contribución Determinada a Nivel Nacional.

Título IV “Institucionalidad para el Cambio Climático” Párrafo I “De los Órganos Nacionales para el Cambio Climático”

- » Artículo 15 “Ministerio de Medio Ambiente”: Dentro de las funciones y atribuciones que se otorgan a dicho Ministerio se considera la de “c) *Elaborar, revisar y actualizar la Contribución Determinada a Nivel Nacional, señalada en el artículo 7, con la colaboración de las autoridades sectoriales, y coordinar su implementación*”. También deberá el Ministerio del Medio Ambiente “s) *Monitorear la implementación y avances de la Estrategia Climática de Largo Plazo, la Contribución Determinada a Nivel Nacional y los Planes Sectoriales de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.*”
- » Artículo 16 “Autoridades sectoriales”: Se considerará como autoridades sectoriales aquellas que tengan competencia en sectores que representen las mayores emisiones de gases de efecto invernadero o mayor vulnerabilidad, nombrados en el artículo 16, estos organismos, entre otras cosas, deberán “e) *Participar en la elaboración de la Estrategia Climática de Largo Plazo y en la Contribución Determinada a Nivel Nacional*”.

- » Artículo 17 “Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático”: Se considera que al Consejo le corresponderá pronunciarse sobre la NDC, entre otros instrumentos de gestión.

Título VI “Mecanismos y Lineamientos Financieros para enfrentar el Cambio Climático” Párrafo I “De la Estrategia Financiera de Cambio Climático”

- » Artículo 32 “Estrategia Financiera de Cambio Climático”: Esta estrategia estará destinada a orientar la contribución del sector público y privado a consolidar una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero, de esta forma, se deberá tener en cuenta los lineamientos y objetivos que han sido incorporados tanto en la Estrategia Climática de Largo Plazo como en la Contribución Determinada a Nivel Nacional.

Párrafo II “Del Fondo de Protección Ambiental”

- » Artículo 33 “Del Fondo de Protección Ambiental”: Dentro de los objetivos del fondo establecido en el Título V de la ley 19.300 se contempla el financiamiento de proyectos y acciones concretas de mitigación y adaptación, entre las cuales se comprende el *“c) Desarrollo y ejecución de acciones de mitigación conforme a las prioridades de la Estrategia Climática de Largo Plazo, la Contribución Determinada a Nivel Nacional (...).”* También se contempla el financiamiento de *“d) Programas de creación y fortalecimiento de capacidades y sus medidas habilitantes, tales como educación, sensibilización y difusión de la información, conforme lo establecido en la Estrategia Climática de Largo Plazo, la Contribución Determinada a Nivel Nacional(...),”* y finalmente *“e) Proyectos de investigación, innovación, desarrollo y transferencia de tecnología, conforme lo establecido en la Estrategia Climática de Largo Plazo, la Contribución Determinada a Nivel Nacional(...).”*
- » Artículo 34 “Instrumentos económicos para la gestión del cambio climático”: Se dispone que dichos instrumentos fomentarán, de manera directa o indirecta, *“(...) la ejecución de acciones tendientes a dar cumplimiento a los objetivos establecidos en la Estrategia Climática de Largo Plazo y en la Contribución Determinada a Nivel Nacional, para lo cual se actualizarán y ajustarán periódicamente”*.

¿Cuáles fueron las principales observaciones ciudadanas sobre la NDC en el Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático?

No se realizaron muchas observaciones, pero las principales dicen relación con la necesidad de reducir el plazo de revisión de ciertos instrumentos de gestión a cinco años para estar en concordancia con la NDC. Otra de las cuestiones planteadas fue que debiese haber una relación más simbiótica entre la Estrategia Climática de Largo Plazo y otros instrumentos del PLMCC con la NDC, ya que no resulta lógico que esta última quede “apartada”. Se hace referencia a asumir procesos de participación más inclusivos en la elaboración y actualización de la NDC. Finalmente, otro de los temas a los que se hace mención es que se realice un levantamiento actualizado de la vulnerabilidad regional en la NDC.

¿Cuáles fueron las principales observaciones del (CR)² sobre la NDC en el Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático?

Artículo 5 (16) “Autoridades Sectoriales”: Se sugiere reemplazar “Contribución Nacional Determinada” por “Contribuciones Nacionales Determinadas”, conforme al lenguaje del Acuerdo de París.

Artículo 17 (7) “Contribución Nacional Determinada”

- » Se sugiere utilizar el lenguaje plural en línea con el Acuerdo de París, y que se contemple la participación del Comité Científico Asesor en la revisión de la NDC cada cinco años.
- » Se sugiere que la NDC incluya una descripción de los desafíos de las metas nacionales de adaptación y mitigación. Se agregó, a través del inciso 2° del artículo 7, que los hitos y metas intermedias para el cumplimiento de los objetivos de largo plazo de la Estrategia Climática de Largo Plazo serán fijados en la NDC.
- » Se solicita que se promueva el acceso público a la información en el contexto de revisión de la NDC, y que existan mecanismos “que favorezcan la realización de procesos de participación ciudadana en términos amplios”.
- » Se propone incorporar la ambición y periodicidad en los procesos de revisión de la NDC.

- » Finalmente, se sugiere incorporar mecanismos de monitoreo, reporte y verificación respecto a las medidas comprometidas en la NDC.

Artículo 18 (8) “Planes Sectoriales de Mitigación”: Se sugiere la inclusión en la letra a) de los contaminantes climáticos de vida corta y sus precursores a fin de ser consistente con la NDC.

Artículo 33 (34) “Instrumentos económicos para la gestión del cambio climático”: Se solicita en el actual artículo 34 “(...) definir qué autoridad está a cargo de diseñar y actualizar estos mecanismos, y por medio de qué procesos. Además, se sugiere indicar que estos mecanismos apunten a las metas explicitadas en las estrategias y planes de diversos niveles, y que se funden en evidencia y modelación de costos y beneficios en función de los escenarios considerados en dichas estrategias”.

¿Qué observaciones y comentarios sobre la NDC se plantearon durante la discusión en general del PLMCC en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado?

- » Se destaca la necesidad de incluir mecanismos de participación ciudadana en la actualización de la NDC.
- » Se sugiere mencionar el Acuerdo de París en las temáticas que carecen de una regulación especial en nuestra legislación, como las NDC.
- » Se destaca que el proyecto de ley avanza en comparación con el anteproyecto en esta materia.
- » Se sugiere incorporar al PLMCC el pilar de justicia y derechos humanos contenido en la actual NDC, de forma más desarrollada que el previsto en este proyecto de ley.
- » Se indica que está pendiente incluir una medida cuantitativa para medir los avances de la NDC, tal como ocurriría a nivel mundial.
- » Se plantea la preocupación respecto de 20 materias sustanciales que quedan entregadas a la potestad reglamentaria del Ejecutivo. Entre otras, el procedimiento de elaboración de la NDC y su actualización, lo cual podría atentar contra su

cumplimiento considerando el peak de emisiones al año 2027 y el tiempo necesario para dictar todos los reglamentos que prevé el PLMCC.

- » Se indica que el PLMCC establece mecanismos puramente formales de verificación del cumplimiento de medidas, los cuales no permitirán por sí solos verificar el cumplimiento de las metas y objetivos.
- » Se propone la creación de un organismo autónomo (Superintendencia) encargado de la contabilidad, auditoría, fiscalización y certificación de emisiones, y auditoría de los presupuestos climáticos y NDC.
- » Se critica el doble control del Ministerio de Hacienda, que para algunos constituye un debilitamiento de la NDC; por ejemplo. en materia de elaboración y actualización de la NDC.
- » Se sugiere plasmar en la ley la meta actual de la NDC 2020.
- » Se sugiere establecer una coordinación entre los diferentes instrumentos de gestión. En este sentido, se propone agregar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) la definición de la huella de carbono de los proyectos y cómo aporta al cumplimiento de la meta de carbono neutralidad establecida en la NDC.
- » Se propone incorporar un mecanismo de cuantificación y la medición e incorporación del modelo macroeconómico y los efectos sociales. Esto permitiría la integración de: 1) la retroalimentación de la demanda con los modelos energéticos; 2) los efectos de la inversión en tecnologías nuevas y desistir de la sustitución de consumo energético en mitigación y adaptación; 3) el efecto del cambio de precios en consumo e inversión; 4) el equilibrio entre la cuenta corriente y el déficit fiscal, según el tipo de financiamiento de las medidas de adaptación o mitigación.
- » Se sugiere hacer explícitas las soluciones basadas en la naturaleza a semejanza de la NDC. Al respecto, se destaca el rol de las turberas y la necesidad de contar con un inventario nacional de humedales.
- » Se solicita acortar el plazo de revisión de los presupuestos sectoriales para que guarde relación con la NDC.

- » Se propone realizar seguimientos anuales entre planes sectoriales y NDC (rendición anual de avances de los sectores en el cumplimiento de medidas y metas), pues lo contrario puede propiciar la acumulación de incumplimientos desde el primer año y, por ende, comprometer el compromiso establecido en la NDC.
- » Se considera como una falencia del proyecto la falta de vinculación entre los planes sectoriales (metas sectoriales) y la NDC; y que el cumplimiento de los sectores no estaría en sintonía con lo previsto en la NDC. En efecto, el proyecto vincula los planes sectoriales con la Estrategia Climática de Largo Plazo y no con la NDC, lo que se consideraría un error pues, si los sectores no se articulan con la meta nacional directamente, se arriesga el no cumplimiento de ésta.
- » Se sugiere establecer un carácter vinculante de las metas de descarbonización del sector eléctrico, la reducción de contaminantes de vida corta, las metas de seguridad hídrica o las metas de restauración y de reforestación (sumideros), establecidas en las NDC.
- » Se recalca la necesidad de vincular metas de mitigación y de adaptación a los compromisos de la NDC.
- » Se manifiesta preocupación por la inercia de sectores como el agrícola y forestal, en el sentido que el 50% de las capturas previstas en la NDC dice relación con los bosques, considerando esencial avanzar en la ley que crea el Servicio Nacional Forestal.
- » Se destaca la necesidad de reforzar el sistema de rendición de cuenta de la NDC .

Recomendaciones

RECONOCIMIENTO DE LA NDC EN EL 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

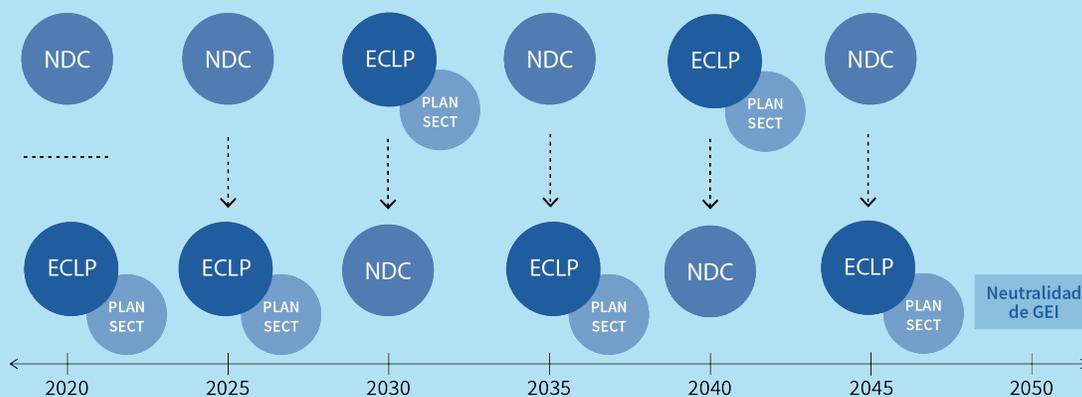
Es necesario que exista coherencia entre los instrumentos de gestión del cambio climático incluidos en el PLMCC. En particular, entre la NDC (que fija la meta nacional, art.7), la Estrategia Climática de Largo Plazo (que fija la manera de cómo alcanzar la meta a través de la definición de metas sectoriales,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

Lo anterior se desprende de las siguientes disposiciones del PLMCC:

- » Artículo 5, Estrategia Climática de Largo Plazo, letra b) Presupuestos sectoriales de emisiones de gases de efecto invernadero al año 2030 asignados a los sectores señalados en el artículo 8, de acuerdo a criterios de costo efectividad y equidad. Los presupuestos sectoriales de emisiones para los siguientes periodos serán asignados en el proceso de actualización de la Estrategia Climática de Largo Plazo.

- » Artículo 5, inciso 14 “(...)Los presupuestos nacionales de emisión para cada periodo y los presupuestos sectoriales señalados en el literal b) anterior, serán actualizados según los compromisos internacionales asumidos en la Contribución Determinada a Nivel Nacional, conforme a un procedimiento abreviado que determinará el reglamento señalado en el artículo 7”.

Como muestra la siguiente figura existen dos procesos diferenciados para los años de comienzo de la década y para los años de mediados de la década, pero existe ambigüedad en el texto.



En conclusión, según el PLMCC:

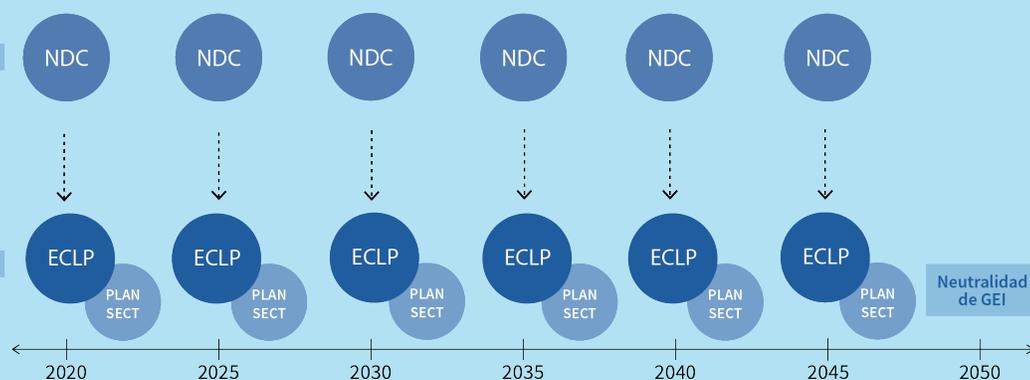
- » La NDC vigente (2020) no se reconoce, y a su vez no se vincula con la ECLP;
- » Para los años 2025, 2035, 2045 el instrumento que define el presupuesto nacional de gases de efecto invernadero es la NDC;
- » Para los años 2020, 2030, 2040 el instrumento que define el presupuesto nacional de gases de efecto invernadero es la Estrategia Climática de Largo Plazo;

Dicho mecanismo complejiza el sistema innecesariamente, lo cual se puede subsanar unificando el mecanismo de los años terminados en los dígitos 5 y en 0, y considerando que la NDC es el instrumento que fija el objetivo a mediano plazo (meta nacional) guiando la trayectoria para alcanzar la meta propuesta en el PLMCC y la Estrategia Climática de Largo Plazo el cómo respetar la trayectoria en miras a alcanzar el objetivo (metas sectoriales).

Proponer que sea la NDC el instrumento que fije las metas de mitigación, adaptación y medios de implementación se sustentan en lo siguiente:

- » La NDC es el instrumento que comunica a la comunidad internacional las metas del país.
- » La NDC es el único instrumento obligatorio en el Acuerdo de París.
- » La NDC se debe actualizar cada 5 años con mayor ambición en lo que se denomina el mecanismo de “ratchet-up” del Acuerdo de París
- » 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.

Además, el mecanismo propuesto permitiría clarificar la relación de los instrumentos del cambio climático incluidos en el PLMCC, del modo siguiente:

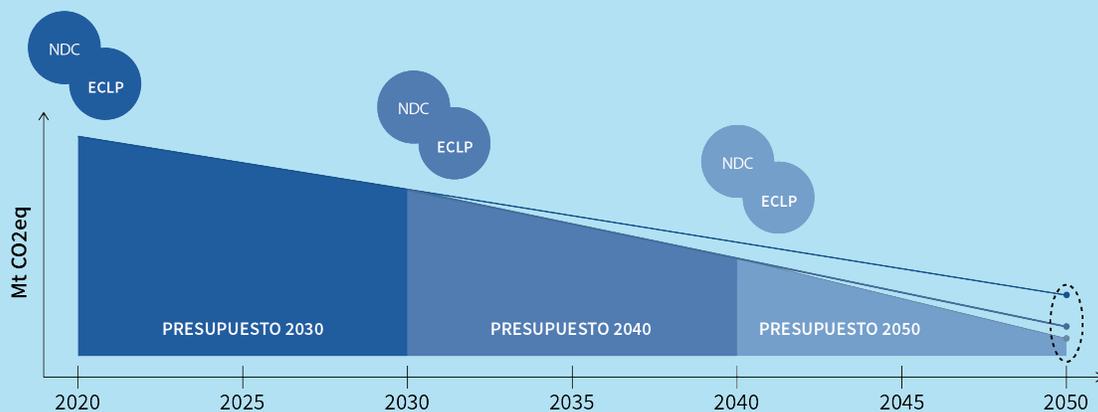


De acuerdo a lo expuesto anteriormente se proponen los siguientes cambios de redacción al Artículo 5: “La Estrategia Climática de Largo Plazo contendrá, al menos, los siguientes aspectos fundamentales:

- » a) Presupuesto nacional de emisiones de gases de efecto invernadero al año 2030 y 2050, según la meta del artículo 4 **y conforme a la NDC vigente**, de acuerdo a criterios de costo efectividad y equidad de las cargas. El presupuesto nacional de emisiones para el año 2040 será asignado en la actualización de la Estrategia Climática de Largo Plazo, **y conforme a la NDC vigente**.

- » *b) Presupuestos sectoriales de emisiones de gases de efecto invernadero al año 2030 asignados a los sectores señalados en el artículo 8, de acuerdo a criterios de costo efectividad y equidad. Los presupuestos sectoriales de emisiones para los siguientes periodos serán asignados en el proceso de actualización de la Estrategia Climática de Largo Plazo. Las reducciones de emisiones necesarias para no sobrepasar el presupuesto sectorial respectivo, se alcanzarán mediante las medidas contempladas en los Planes Sectoriales de Mitigación;*»
- » *“Inciso 14: Los presupuestos nacionales de emisión **para los periodos 2025-2035, 2035-2045, 2045-2055** y los presupuestos sectoriales señalados en el literal b) anterior, serán actualizados según los compromisos internacionales asumidos en la Contribución Determinada a Nivel Nacional, conforme a un procedimiento abreviado que determinará el reglamento señalado en el artículo 7”.*

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.



Mientras la NDC establece los objetivos de la acción climática, renovándose hacia mayor ambición cada cinco años, la Estrategia Climática de Largo Plazo define las acciones sectoriales con un plazo de 10 años que permiten alcanzar dichos objetivos, resulta imprescindible que ambos instrumentos sean consistentes y se entrelacen oportunamente. Así, al escribirse esta ley, ya se han establecido los objetivos en la NDC 2020 y se está en el proceso de definición de la Estrategia Climática de Largo Plazo que definirá el cómo alcanzar estos objetivos al 2030, pero estando sujeta a los cambios que se deriven de la NDC de 2025 y que debieran replantearse para el período 2035 el primero anteceda al segundo para los fines de su actualización.