

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#2017
Edición

MIRADA POLITICA

ABRIL
2020

CHILE NECESITA UNA LEY MARCO

DEL CAMBIO CLIMÁTICO



Foto: nationalgeographic.com



Foto: nationalgeographic.com

I. INTRODUCCIÓN

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), en su artículo 1,2 lo define como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.¹ Idéntica idea fue recogida en el artículo 2, letra a) ter de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, mediante modificación de la Ley N° 20.417 de 2010.

En la COP21, se adoptó el Acuerdo de París. Dicho acuerdo se encuentra suscrito y ratificado por Chile y en él las partes se comprometieron a “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales”.²

Como lo ha expresado el Ministerio del Medio Ambiente al presentar esta iniciativa al Senado, “Chile no cuenta con un marco jurídico que permita asignar responsabilidades, establecer facultades y obligaciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) o exigir implementación y reporte de medidas de mitigación y adaptación al Cambio Climático”.³

Por lo anterior, en enero del año pasado, el Ejecutivo presentó este Proyecto de Ley Marco del Cambio Climático, para así sumarse a los 36 países que cuentan con una regulación de este tipo. A continuación, vamos a describir, del modo más breve que sea posible, el contenido de esta iniciativa. Hacemos la prevención de que se trata de un tema bastante técnico, no obstante lo cual, intentaremos explicarlo del modo más sencillo que sea posible.

¹ CMNUCC, artículo 1.2. Véase en: <https://bit.ly/35eFYsG>

² IPCC, Preguntas Frecuentes, p.50. Véase en: <https://bit.ly/2W8GBOE>

³ MMA, Anteproyecto LMCC. Véase en: <https://bit.ly/2VIB30a>

II. EL PROYECTO

En lo medular, la iniciativa modifica diversas leyes:

- Ley N° 19.300, de Bases Generales de Medio Ambiente.
- Ley N° 20.417, que crea la Super Intendencia del Medio Ambiente.
- Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales.

1) Principios inspiradores

El proyecto incorpora una serie de máximas (muchas de ellas para nada nuevas en materia ambiental), que siempre son útiles para efectos de interpretación de la ley. En este sentido, se consideran los siguientes principios:

a) Científico: Medidas apropiadas para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, se adoptarán sobre la base de la mejor evidencia científica disponible.

b) Costo-efectividad: La gestión del cambio climático priorizará las medidas que representen menores costos económicos, ambientales y sociales.

c) Equidad: Se refiere a una justa asignación de cargas, costos y beneficios, con enfoque de género y especial énfasis en sectores, comunidades y ecosistemas vulnerables al cambio climático.

d) Precautorio: Implica un deber de actuación para impedir los efectos adversos del cambio climático, aun cuando no exista certeza científica de daño grave o irreversible.

e) No regresión: Significa que medidas para evitar los efectos adversos del cambio climático, podrán ser modificadas, siempre que no se comprometan los objetivos de mitigación o adaptación establecidos.

f) Progresividad: Supone que las medidas que tienden a combatir el cambio climático deben avanzar gradualmente para cumplir el objeto de esta ley.

g) Transversalidad: Vela por que la participación ciudadana en la gestión del cambio climático sea a todos los niveles territoriales, así como en los distintos sectores de la sociedad.

2) Instrumentos de Gestión del Cambio Climático (IGCC)

En palabras simples, los instrumentos de gestión son herramientas de política pública que motivan acciones o conductas que permitan contribuir a la protección del entorno y también a la prevención, atenuación o mejora de los problemas ambientales. Esta Ley Marco del Cambio Climático contempla los siguientes IGCC:

a) Neutralidad de emisiones a 2050: Consiste en la meta para lograr el estado de equilibrio entre las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero (GEI).

b) Estrategia climática de largo plazo: Define lineamientos generales en materia de cambio climático, de modo que orienta y se relaciona con todos los instrumentos de gestión. Entre sus contenidos más relevantes, destacan: un presupuesto nacional de GEI al 2030 y 2050 y presupuestos de emisión para cada sector.

c) Contribución determinada a nivel nacional: Establece la meta intermedia para lograr la neutralidad de las emisiones. Define los compromisos internacionales de Chile y su cumplimiento. Asimismo, se relaciona nacionales y sectoriales de emisiones de GEI.

d) Planes sectoriales de mitigación del cambio climático:

Conjunto de acciones y medidas para reducir emisiones, dar cumplimiento a los presupuestos sectoriales contemplados en la Estrategia Climática de Largo Plazo. Además, se establece un sistema de monitoreo, reporte y verificación de cumplimiento de medidas.

e) Planes sectoriales de adaptación del cambio climático:

Conjunto de acciones y medidas para lograr la adaptación de los sectores más vulnerables al cambio climático. Al igual que en el caso anterior, se contemplan indicadores de monitoreo, reporte y verificación de cumplimiento de medidas.

f) Reporte de acción nacional de cambio climático:

Fundamentalmente, consolida el conjunto de políticas, planes, programas, acciones y medidas que contemplan los IGCC y fortalece la gestión del cambio climático.

g) Planes de acción regional de cambio climático:

Se contempla la posibilidad de que los Consejeros Regionales del Cambio Climático (CORECC) elaboren planes regionales de cambio climático, los que buscan hacerse cargo de este problema a nivel regional.

h) Planes estratégicos de recursos hídricos en cuencas:

Conjunto de acciones para enfrentar el cambio climático sobre los recursos hídricos, proponiendo seguridad hídrica. Con esto se busca resguardar el acceso al agua a nivel local. Estos planes deben elaborarse en cada cuenca del país.

3) Normas de emisión de GEI y Certificados de Reducción de Emisiones

Para cumplir los objetivos de esta ley, se establece la facultad de elaborar normas que limiten la emisión de GEI y/o un contaminante climático de vida corta.

Asimismo, se permite que aquellos proyectos que reduzcan o absorban emisiones de GEI, puedan obtener certificados de

cumplimiento de límites. Del mismo modo, se incentiva la transformación de los procesos productivos a tecnologías bajas en emisiones.

Por último, tanto los decretos supremos que establezcan normas de emisión de GEI, como las resoluciones que se pronuncian sobre la procedencia de un proyecto de reducción o absorción de emisiones, son reclamables al Tribunal Ambiental competente.

4) Institucionalidad para el Cambio Climático

a) Ministerio del Medio Ambiente (MMA): Se le entrega la labor de coordinar la gestión climática y elaborar diversos IGCC con la colaboración de las autoridades sectoriales. Dichas autoridades son aquellas que representan los sectores de mayores emisiones de GEI o la mayor vulnerabilidad al cambio climático en el país. Se encuentran taxativamente identificadas en el proyecto y se les entrega la responsabilidad de elaborar y actualizar los planes sectoriales de mitigación y/o adaptación.

b) Consejo de Ministros para la Sustentabilidad: Se amplía su integración y se le otorgan nuevas facultades, de forma que pueda pronunciarse respecto de los IGCC a nivel nacional.

c) Seremis: Se otorgan facultades para colaborar con la gestión del cambio climático a nivel regional.

d) Comité Científico Asesor para el Cambio Climático: Se crea por esta ley, es de carácter independiente e integrado exclusivamente por profesionales expertos en materia de cambio climático, dedicados a las ciencias ambientales, sociales y económicas. Tiene como Secretaría Técnica al Ministerio de Ciencia y Tecnología y debe entregar insumos al MMA para la elaboración de los instrumentos de gestión del cambio climático.

e) Se reconoce y dota de estructura al rol que actualmente cumple el Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático (ETICC), los CORECC y los municipios.

5) Información sobre Cambio Climático

Se crean una serie de sistemas (Ej.: Sistema Nacional de Inventarios de GEI) que tienen por objeto entregar información respecto a emisiones actuales de GEI, proyecciones de emisiones futuras, vulnerabilidad del territorio nacional a nivel local, e información detallada de cambio climático.

Además, se incorpora la obligación de los órganos de la Administración del Estado que participan en la gestión del cambio climático, de remitir al MMA información, oportuna y completa, acerca de sus actividades relacionadas a esta materia.

6) Participación ciudadana (PAC)

En concordancia con lo que ha sido el proceso de elaboración de este proyecto de ley, se reconoce la importancia de la participación ciudadana y se incluye el principio de transversalidad, ya explicado.

Adicionalmente, se establece que en la participación ciudadana los órganos de la Administración del Estado deberán tener especial consideración con los sectores más vulnerables, aplicando un enfoque de género y procurando facilitar la participación de dichos sectores.

7) Estrategia financiera de Cambio Climático

Se establece la contribución del sector público y privado en la consolidación de una economía baja en emisiones y resiliente al clima.

Además, se incorporan modificaciones al Fondo de Protección Ambiental, creado por la LBGMA, con la finalidad de apoyar iniciativas ambientales presentadas por la ciudadanía, relacionadas a: protección o reparación del medio ambiente, desarrollo sustentable, preservación de la naturaleza y el patrimonio ambiental.

Finalmente, para incentivar las donaciones a este Fondo, se dispone que le serán aplicables los beneficios tributarios del artículo 37 del DL N° 1.939 que establece Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado. De este modo, dichas donaciones estarán exentas de toda clase de impuestos, tendrán la calidad de gasto necesario para producir la renta y no requerirán del trámite de la insinuación, entre otros beneficios.

8) Disposiciones complementarias

En lo fundamental aquí es que se incorpora la variable climática en una serie de instrumentos, entre ellos:

- Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).
- Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC).
- Instrumentos de gestión de riesgos de desastres.
- Instrumentos de ordenamiento y planificación territorial.



Foto: nationalgeographic.com

III. CAMBIO CLIMÁTICO Y COVID-19

Las medidas de cuarentena y confinamiento total que han debido imponerse para hacer frente a la propagación de esta pandemia se han traducido en una disminución considerable en la emisión de contaminantes en todo el mundo. No cabe duda que dicha caída está relacionada con una menor circulación de vehículos y consecuente menor consumo de combustibles fósiles.

Si bien las noticias antes dadas son alentadoras, hay que entender que el calentamiento global es resultado de un exceso de CO_2 en la atmósfera. Así, el ritmo con el que cambia el clima no es consecuencia solo del CO_2 emitido por estas generaciones, sino que también del emitido hace décadas. Por lo mismo, se dice que el calentamiento del

globo es forzado principalmente por el acumulado de emisiones antrópicas.

De lo anterior, se desprende que las mejoras en la calidad del aire que se han observado en distintas ciudades del mundo (por ejemplo, Bangkok en Tailandia) solo se extenderán por lo que duren las medidas de cuarentena impuestas por las distintas autoridades del mundo. De este modo, si bien este escenario ha contribuido a limpiar la atmósfera y estabilizar el clima, ello no detendrá en lo absoluto la crisis climática. La única forma de lograr dicho objetivo es avanzando en iniciativas legales como estas y abandonando el uso de combustibles fósiles de manera definitiva.

IV. CONCLUSIONES

Hoy nadie duda que el Cambio Climático es un fenómeno real y no puede desconocerse. Al respecto la evidencia científica es más que abundante. En este sentido, Chile necesita con urgencia una Ley Marco que permita establecer un espectro jurídico que permita instaurar una política de Estado de largo plazo que permita hacer frente a la crisis climática.

Aun cuando creemos que este proyecto tiene múltiples aspectos que aclarar (por ejemplo, materias de financiamiento) u oportunidades de mejora, también trae consigo una serie de aspectos positivos, tales como: la incorporación de un concepto de seguridad hídrica; combate decidido a la reducción de GEI; orientación del Estado en materia de carbono neutralidad (estableciendo en la ley una meta concreta); incorporación de instrumentos de gestión del Cambio Climático y otros.

Si bien el coronavirus ha contribuido a una importante reducción de las emisiones de CO₂ en la atmósfera, aún queda mucho esfuerzo por hacer, en aras a confrontar la crisis climática. Por esta razón, la ágil tramitación de este proyecto de ley es esencial para entregar directrices que permitan hacer frente Cambio Climático.

Por último, los esfuerzos de Chile por avanzar hacia una sociedad más preocupada por el Medio Ambiente deben seguir replicándose y no han de detenerse por ningún motivo. Ha de pensarse siempre que se puede trabajar más y mejor por promover una sociedad más consciente y comprometida con el cuidado de la Tierra.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman