

PROYECTO DE LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO

Boletín n° 13.191-12

Comisión de Medio Ambiente del Senado

16 de junio de 2020

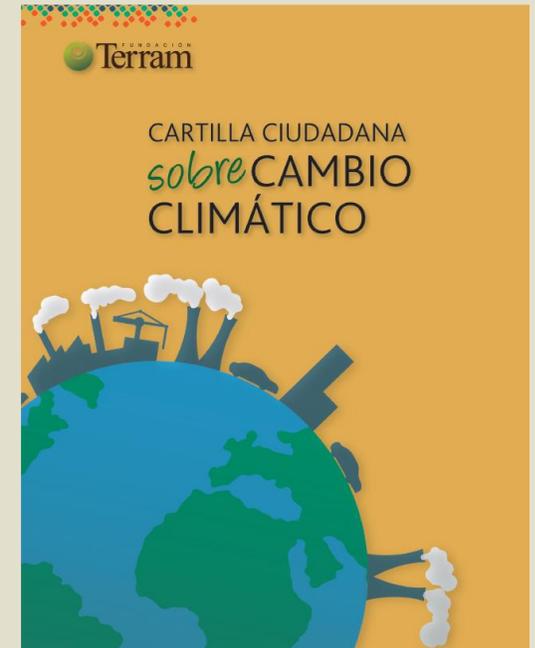
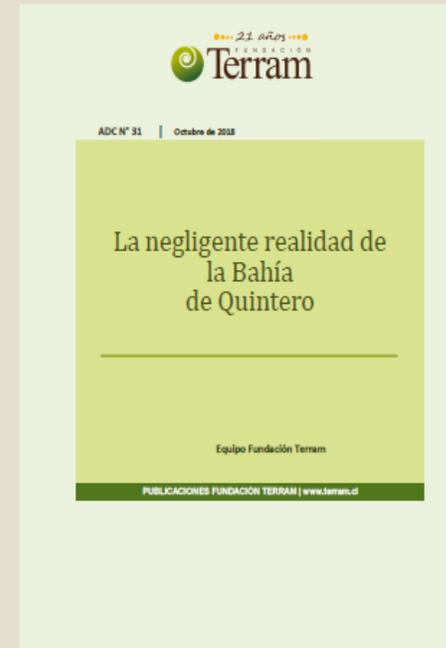
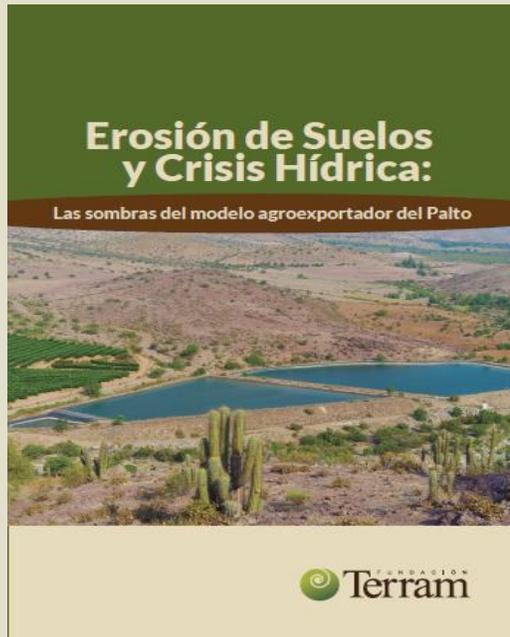
Flavia Liberona C.

Directora Ejecutiva

Fundación Terram



Fundación Terram es una organización de la sociedad civil nacida en **1997**, cuyo trabajo se orienta a realizar un análisis crítico y generar propuestas de política pública en distintas temáticas ambientales (institucionalidad ambiental, biodiversidad y áreas protegidas, salmonicultura y pesca, cambio climático, etc.).



En materia de cambio climático, Fundación Terram es socio fundador de la **Mesa Ciudadana de Cambio Climático**, que reúne a organizaciones de la sociedad civil que trabajan desde una perspectiva político –técnica.

Además, es miembro CAN- LA (Climate Action Network de Latinoamérica) y administra la web www.cambioclimaticochile.cl



ALGUNOS ANTECEDENTES

Vulnerabilidad: Chile posee siete de los nueve criterios establecidos por la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), específicamente: i) áreas costeras de baja altura; ii) zonas áridas y semiáridas; iii) zonas de bosques; iv) territorio susceptible a desastres naturales; v) áreas propensas a sequía y desertificación; vi) zonas urbanas con problemas de contaminación atmosférica y vii) ecosistemas montañosos.

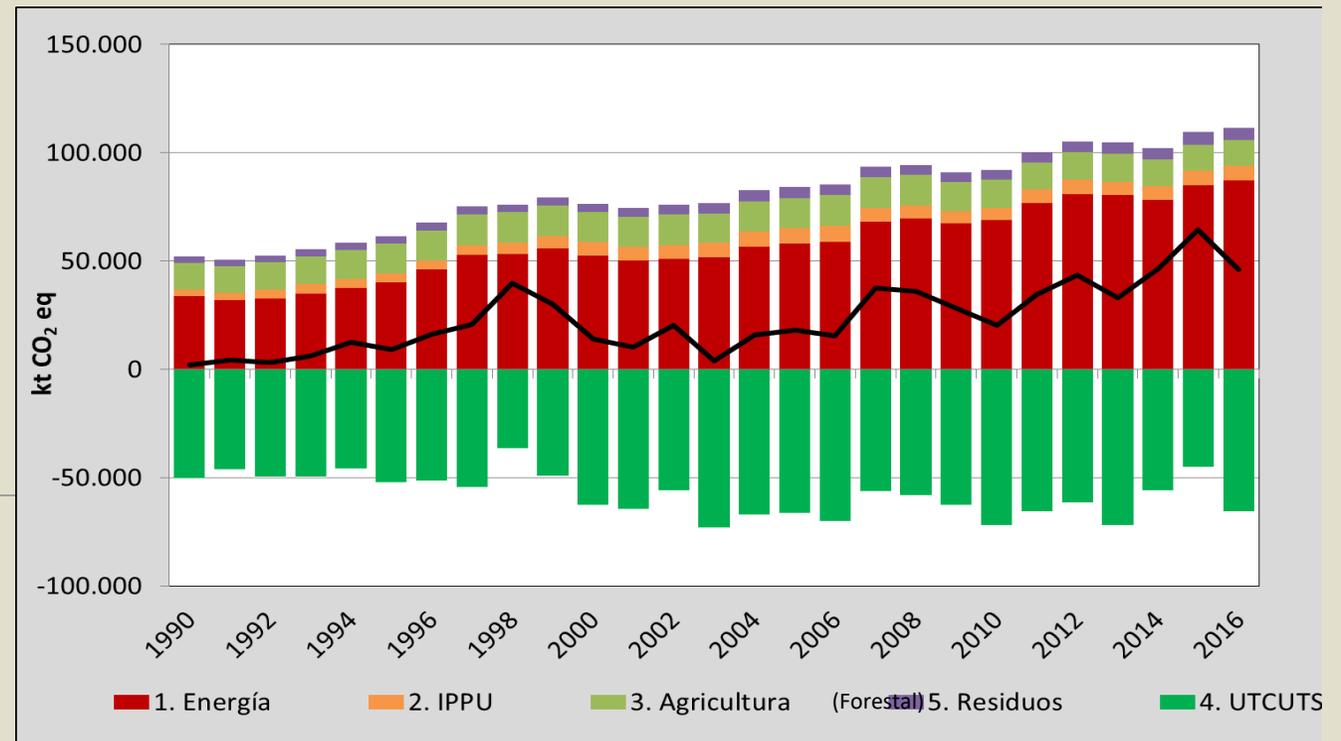
Riesgo Hídrico: Según el **ranking global de estrés hídrico 2019** del Instituto Mundial de Recursos (WRI), Chile se ubicó en el lugar 18, encabezando el grupo de países de Latinoamérica que presentan un alto riesgo de sufrir este fenómeno. Los primeros 17 países, con un riesgo “extremadamente alto” de escases hídrica, fueron encabezados por Qatar, Israel y Líbano.

Riesgo Climático: Según el Índice de Riesgo Climático Global de 2017, Chile fue el décimo país más afectado por el cambio climático, con pérdidas absolutas valoradas en más de USD\$ (PPP) 2,6 mil millones (Kreft *et al.*, 2017) y según CEPAL (2012), las pérdidas económicas podrían ser superiores al 1% del PIB anual, hasta el final del presente siglo.

(Purchasing Power Parity (PPP) o Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) es la suma final de cantidades de bienes y servicios comprados en un país, al valor monetario de un país de referencia.)

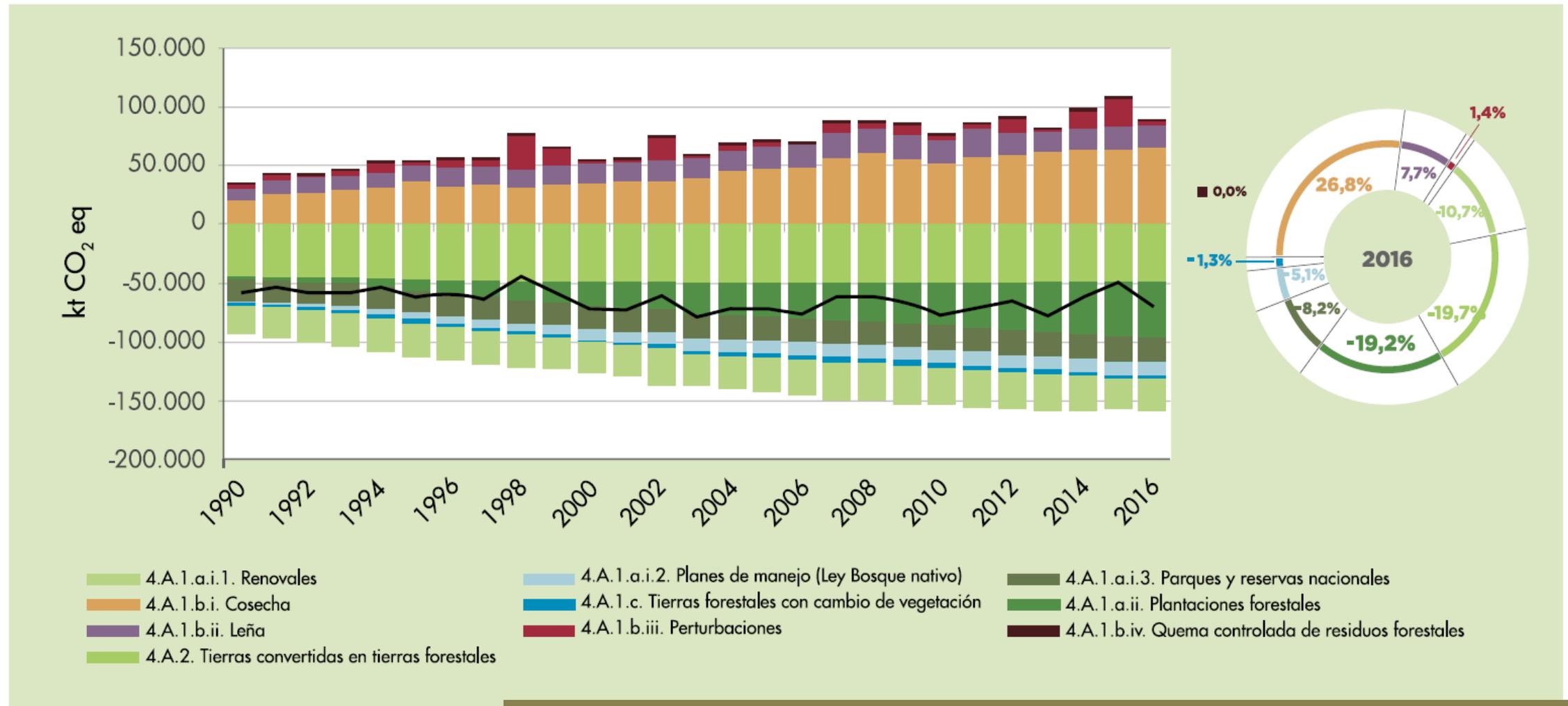
INFORME BIENAL DE EMISIONES

Gases de Efecto Invernadero



Para cumplir los compromisos internacionales de Chile, es importante no sólo reducir emisiones GEI, sino también absorber.

Figura 21. Tierras forestales: emisiones y absorciones de GEI (kt CO₂ eq) por sus principales subcomponentes, serie 1990-2016



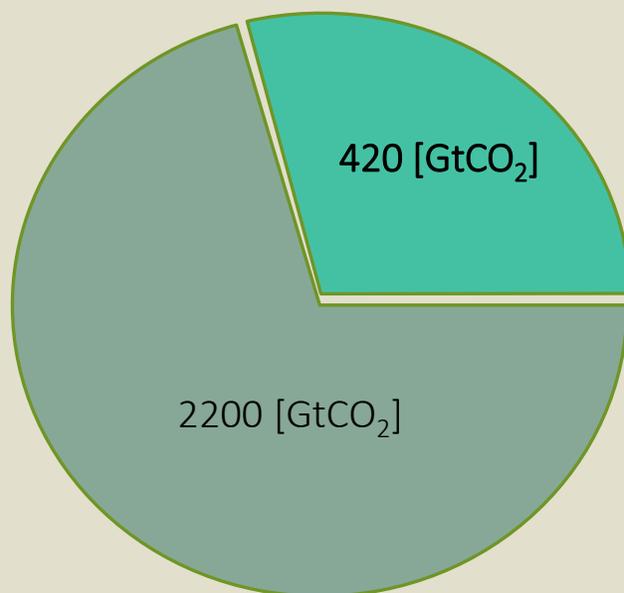
Fuente: Equipo Técnico de UTCUTS del MINAGRI

Si se consideran emisiones y absorciones del sector UTCUTS, se pueden desarrollar e implementar acciones que involucren soluciones basadas en naturaleza.

Presupuesto de carbono para alcanzar T límite

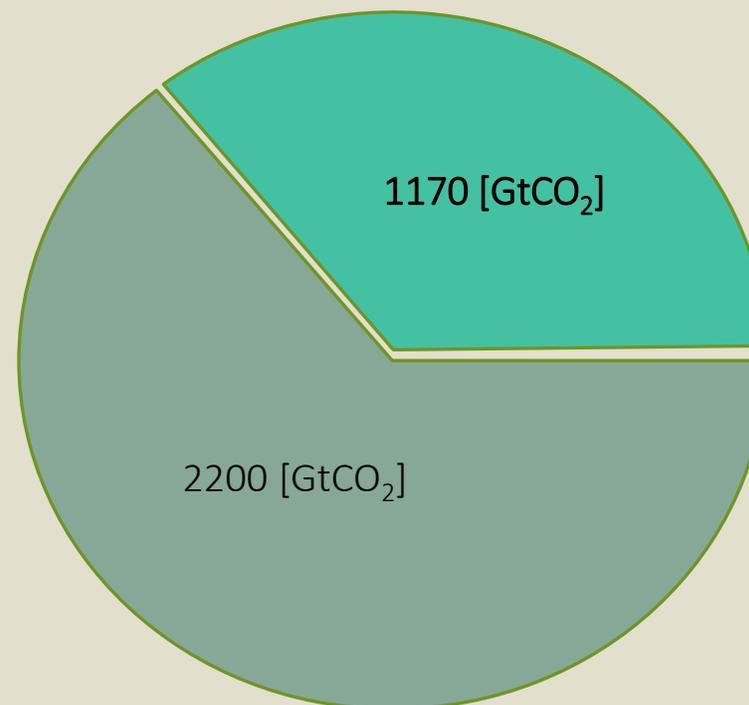
Presupuesto para +1.5°C al 2050

Chile: 1,27 GtCO₂



Presupuesto para +2.0°C al 2050

Chile: 3 GtCO₂



- CO₂ emisiones acumuladas actualmente (desde 1876)
- Emisiones de CO₂ remanentes

PROYECTO DE LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO (boletín n° 13.191-12)

Titulo I : DISPOSICIONES GENERALES

- ✓ **Objeto:** La presente ley tiene por objeto hacer frente a los desafíos que presenta el cambio climático; transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero, hasta alcanzar y mantener la neutralidad de emisiones de los mismos; **reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático;** y dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Chile en la materia.
- ✓ **Principios :** se propone revisar algunas definiciones e incorporar **Equidad intergeneracional:** Supone que debemos entregar a las generaciones venideras un mundo que desde la estabilidad ambiental les brinde las mismas oportunidades de desarrollo que tuvimos nosotros. Este principio tiene relación directa con la base ética del orden ambiental, la solidaridad y su paradigma.
- ✓ **Participativo:** es deber del Estado disponer de los mecanismos que permitan la participación de toda personas naturales y jurídicas, **tanto a nivel nacional como regional y local.**
- ✓ **Revisar definiciones,** particularmente la de **seguridad hídrica,** pues no prioriza el acceso al agua para consumo humano ni garantiza una cantidad mínima de acuerdo a lo recomendado por la OMS (100-150 litros por persona al día).

PROYECTO DE LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO, boletín n° 13.191-12

Titulo II : INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

En particular se refiere a:

- ✓ **Estrategia Climática de Largo Plazo (ECLP)**, que tiene un horizonte de 30 años y, según la ministra Schmidt, se basará en cuatro pilares: **Ciencia, Costo-efectividad, Integración y Social**.
En su elaboración no contempla la participación de diversos actores de la sociedad civil.
Sólo contempla una consulta pública.
En su implementación no involucra explícitamente a las organizaciones de la sociedad civil y municipios.
- ✓ **Contribución Nacional Determinada** sólo contempla una consulta pública
- ✓ **Planes Sectoriales de Mitigación del Cambio Climático**.
No se establece cada cuánto deben ser actualizados.
No contempla participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración y sólo contempla una consulta pública.
- ✓ **Planes Sectoriales de Adaptación al Cambio Climático**,
El plan de adaptación de recursos hídricos estará a cargo del MOP y sólo contempla una consulta pública.
Este plan debería ser intersectorial y, dada la crisis hídrica, del país involucrar a organizaciones locales.
- ✓ **Planes de Acción Regional**: se establece que las medidas se financiarán regionalmente y serán aprobadas por resolución del Delegado Presidencial, lo cual dificulta su implementación y la participación ciudadana.

PROYECTO DE LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO (boletín n° 13.191-12)

Título III: DE LAS NORMAS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO Y LOS CERTIFICADOS DE REDUCCIÓN DE EMISIONES

- ✓ **Normas de emisión:** no establece el plazo para su revisión y actualización.
Además las normas de emisión de CC, el proceso es similar al establecido en la Ley n° 19.300.

Cabe destacar que los procesos de dictación y actualización de normativa ambiental, ya sea de calidad o emisión, presentan un enorme retraso en Chile.

La actualización de la normativa ambiental vigente debe realizarse, a lo menos, cada 5 años.

Normativa	Contenido	Publicación	Revisión
D.S. N° 59/1998 del MINSEGPRES**	Norma Primaria de Calidad Ambiental para Material Particulado Respirable MP10, en especial de los valores que definen situaciones de emergencia	25 de mayo de 1998 (vigente desde 15 días después de su publicación)	En revisión desde el 7 de enero de 2016
D.S. N° 90/2000 del MINSEGPRES	Norma de Emisión para la regulación de contaminantes asociados a las descargas de Residuos Líquidos (RILES) a aguas marinas y continentales superficiales	7 de marzo de 2001 (vigente desde 180 días después de su publicación)	En revisión desde el 18 de diciembre de 2006
D.S. N° 112/2002 del MINSEGPRES	Norma Primaria de Calidad del Aire para Ozono (O3)	6 de marzo de 2003 (vigente desde el 1° de abril de 2003)	En revisión desde el 18 de enero de 2010
D.S. N° 114/2002 del MINSEGPRES	Norma Primaria de Calidad de Aire para Dióxido de Nitrógeno (NO2)	6 de marzo de 2003 (vigente desde el 1° de abril de 2003)	En revisión desde el 18 de enero de 2010
D.S. N° 115/2002 del MINSEGPRES	Norma Primaria de Calidad del Aire para Monóxido de Carbono (CO)	10 de septiembre de 2002 (vigente desde el 1° de octubre de 2002)	En revisión desde el 18 de enero de 2010

PROYECTO DE LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO (boletín n° 13.191-12)

Titulo III: DE LAS NORMAS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO Y LOS CERTIFICADOS DE REDUCCIÓN DE EMISIONES

✓ **Certificados de reducción, absorción o excedentes de emisiones de GEI.**

El artículo 14 es confuso, pues señala que para el cumplimiento de las normas de emisión se podrán implementar proyectos para tales efectos. Sin embargo los proyectos de reducción y absorción de emisiones sólo son aprobados por el Ministerio de Medio Ambiente, sin un proceso de calificación ambiental. Sólo se establecerán los requisitos mediante un reglamento del MMA.

Ni en este artículo, ni en el referido a instrumentos económicos se menciona el impuesto verde y la reciente reforma tributaria que permite la reducción de emisiones

La Reforma Tributaria (Ley n° 20.780 de 2014) y su modificación (Ley n° 20.899) incluye los impuestos verdes, gravando los contaminantes atmosféricos locales de mayor impacto sobre la salud de la población: material particulado (MP); óxido de nitrógeno (NO_x); y dióxido de azufre (SO₂) y el principal contaminante global: dióxido de carbono (CO₂).

La ley n° 20.899 establece que se podrán compensar todo o parte de sus emisiones gravadas, para efectos de determinar el monto del impuesto a pagar, mediante la implementación de proyectos de reducción de emisiones del mismo contaminante, sujeto a que dichas reducciones sean adicionales, medibles, verificables y permanentes.

PROYECTO DE LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO (boletín n° 13.191-12)

Titulo IV: INSTITUCIONALIDAD PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO

- ✓ **Ministerio de Medio Ambiente:** el artículo 15 del proyecto de ley en discusión no establece en ninguno de sus literales el fomento a la participación ciudadana.
Según se establece en la ley N° 19.300, el artículo 70 define las atribuciones del MMA, **este en la letra** y establece “fomentar y facilitar la participación ciudadana”.
- ✓ **Autoridades sectoriales:** entre las autoridades listadas no está el **Ministerio de Hacienda**, el cual es clave para la implementación de la mayoría de las acciones que en el proyecto de ley, incluida la **Estrategia Financiera** que es de su responsabilidad.
- ✓ **Consejo Nacional para la Sustentabilidad y el Cambio Climático:** se establece en el artículo n° 76 de la ley n° 19.300 y es un consejo consultivo, el cual va a tener que cumplir dos funciones: la que ya tiene y las que le otorga la ley de cambio climático y la ley n° 19.300
- ✓ **Comités Regionales para el Cambio Climático (CORECC):** no contempla la participación de organizaciones de la sociedad civil a nivel regional.

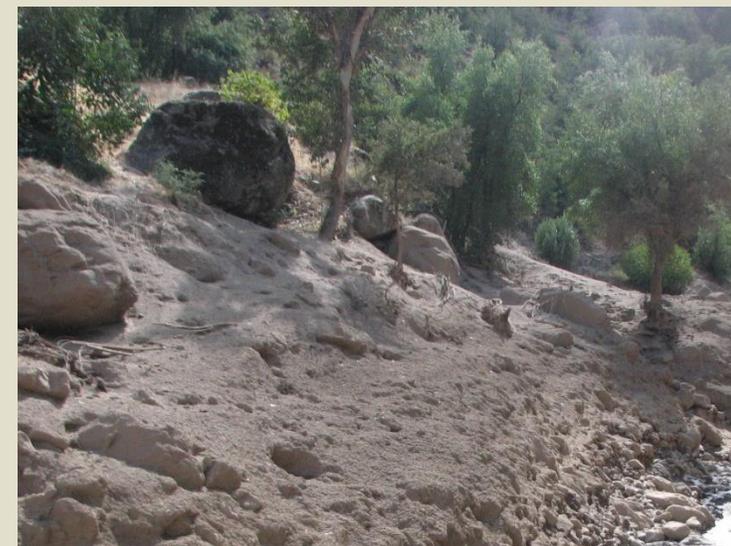
PROYECTO DE LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO (boletín n° 13.191-12)

Titulo IV: INSTITUCIONALIDAD PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO

- ✓ **Municipalidades:** señala que se podrán integrar uno mas representantes a las CORECC.
Siendo los municipios la autoridad local que debe hacer frente la los efectos del cambio climático, y siendo actores clave en la implementación de acciones a nivel local, se debería considerar un mayor involucramiento de ellos, así como un financiamiento para la implementación de acciones a nivel local.



Movimiento Comunidades por el Derecho a la Vida / AGC



PROYECTO DE LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO (boletín n° 13.191-12)

Titulo V: INFORMACIÓN SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO, ACCESO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- ✓ **Sistema Nacional de inventarios de Gases de Efecto Invernadero:**
Debería ser de carácter público.
- ✓ **Sistema Nacional de Prospectiva de Gases de Efecto Invernadero:**
Debería ser de carácter público, no se señala cada cuanto será actualizado.
- ✓ **Sistema de Certificación de Gases de Efecto invernadero:**
Debería ser de carácter público y estar actualizado en forma permanente.
- ✓ **Plataforma de Vulnerabilidad Climática:**
Debería ser de carácter público y los mapas de vulnerabilidad a disposición de la ciudadanía en general.
No señala cada cuanto serán actualizado.

PROYECTO DE LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO, boletín n° 13.191-12

Título V: INFORMACIÓN SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO, ACCESO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

✓ Acceso a la información sobre cambio climático:

No establece cada cuánto los ministerios sectoriales deben enviar información al MMA y tampoco cada cuánto ésta será actualizada.

✓ Participación ciudadana en la gestión del cambio climático: hace referencia a personas o agrupación de personas, **dejando fuera las personas jurídicas**

Debería establecer criterios claros para fomentar la participación ciudadana, además establecer un sistema nacional/regional donde se puedan encontrar todos los procesos de participación abiertos, cerrados y un programa priorizado en el que se señalen todos los procesos de participación ciudadana para un período de tiempo. A esto se deben sumar mecanismos para el involucramiento de actores locales y regionales (CORES y Municipios).

Para las organizaciones nacionales, locales y la ciudadanía en general es muy difícil estar informado de todos procesos de participación. Si esto se deja en manos de los ministerios sectoriales se produce una tremenda dispersión.

Tampoco se señala nada respecto a la consulta indígena en todos los procesos que se definen en el proyecto de ley, los cuales deberían ser sometidos a Consulta de acuerdo al Convenio 169 de la OIT.

PROYECTO DE LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO (boletín n° 13.191-12)

Titulo VI: MECANISMOS Y LINEAMIENTOS FINANCIEROS PARA ENFRENTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO

- ✓ **Estrategia financiera de cambio climático:** el objetivo de la estrategia es consolidar una economía baja en emisiones GEI y resiliente al clima.

No incorpora de forma específica temas de adaptación o soluciones basadas en naturaleza.

- ✓ **Fondo de Protección Ambiental:** reformula el FPA y lo orienta hacia el financiamiento de proyectos y acciones concretas de mitigación y adaptación.

Establece un tope de 500 UF para proyectos vía concurso, lo que equivale aprox. a \$ 14.000.000.

El FPA en la ley de presupuestos tiene asignado \$ 761.423.000 (54 proyectos por año).

No establece ningún tipo de criterio para que estos pequeños proyectos generen impacto y tengan continuidad.

- ✓ **Instrumentos económicos para la gestión del cambio climático:** no se definen ni se regulan, dejando un tremendo margen a la interpretación

PROYECTO DE LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO (boletín n° 13.191-12)

Titulo VII DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

- ✓ **Informes de incidencia:**
No señala si tienen carácter público.
- ✓ **Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental:**
Las variables de cambio climático deberían incorporarse en el artículo 11 de la Ley n° 19.300 y regirse por los mapas de vulnerabilidad.





CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- ✓ El proyecto de ley pareciera estar más enfocado en la mitigación al cambio climático que en la reducción de la vulnerabilidad del país, implementando acciones de adaptación y soluciones basadas en naturaleza.
- ✓ En general, el proyecto carece de una mirada territorial y de la vulnerabilidad de Chile frente al cambio climático, y se enfoca más en la incorporación y cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el país.
- ✓ Tanto los temas de adaptación, como de soluciones basadas en naturaleza, están muy poco presentes en el proyecto de ley. Se requiere conocer el contenido de la actualización de la NDC presentada ante la CMNUCC en marzo de 2020.
- ✓ El proyecto de ley no se hace cargo de temas relevantes que tienen que ver con cambio climático: desertificación, sequía, mala gestión de recursos hídricos, deforestación, incendios, extracción de turba, destrucción de glaciares, contaminación en zonas de sacrificio, por sólo nombrar algunos.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- ✓ En general, el proyecto de ley no considera la participación ciudadana, el involucramiento de autoridades locales y el acceso a información pública como relevantes en la elaboración de planes, proyectos y programas, estando en clara sintonía con la negativa del gobierno de no suscribir el Acuerdo de Escazú.
- ✓ El proyecto no incorpora conceptos como justicia climática y DD.HH., que tienen directa relación con personas y comunidades más vulnerables. Tampoco incluye procesos para la consulta indígena.
- ✓ En términos de institucionalidad y gobernanza para el cambio climático, el proyecto resulta confuso y poco eficiente. En este sentido, consideramos que sería mejor pensar una institucionalidad distinta del Ministerio de Medio Ambiente, la cual debería ser una agencia independiente, con un fuerte componente técnico y financiamiento adecuado para hacerse cargo de las urgencias y desafíos que tiene Chile en materia de cambio climático, en particular en temas de adaptación, soluciones basadas en naturaleza y reducción de vulnerabilidad.

COMENTARIOS FINALES

- ✓ Chile es un país bajo en emisiones y altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, por ello la política pública debe orientarse a desarrollar e implementar acciones de adaptación y soluciones basadas en naturaleza. Es allí donde deben concentrarse los esfuerzos estatales.
- ✓ Las áreas protegidas terrestres y marinas juegan un rol relevante en la conservación de la biodiversidad, en la absorción de GEI y en la protección de glaciares y turberas.
- ✓ Se deben hacer esfuerzos para frenar la desertificación, y para ello es necesario restaurar, reforestar o revegetar con especies nativas, en particular la zona mediterránea.
- ✓ Las turberas son reservorios de carbono y, al ser destruidos, liberan GEI, por lo cual se debe regular la extracción de turba.
- ✓ Desarrollar e implementar medidas para proteger la zona costera.

GRACIAS

Flavia Liberona C.

fliberona@terram.cl

