Boletín N° 10.416-12

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Horvath, señora Pérez San Martín y señores Guillier, Lagos y Navarro, que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de incorporar la protección del medio ambiente, la reducción de gases de efecto invernadero y la adaptabilidad al cambio climático.

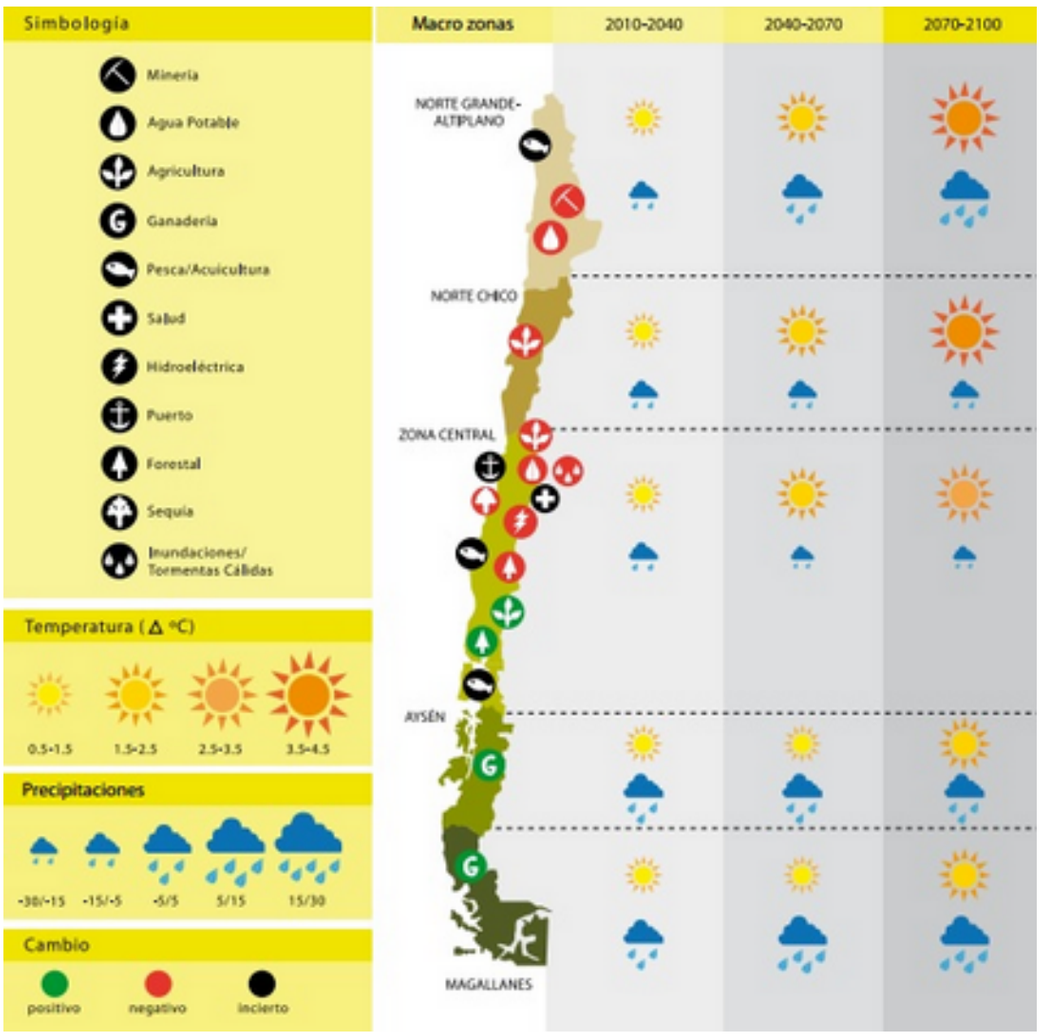
1) De acuerdo a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en su artículo 1, define el cambio climático como "cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempos comparables", estableciéndose una diferenciación entre el cambio climático atribuible a las actividades humanas que alteran la composición atmosférica y la variabilidad climática atribuible a causas naturales.[1]

2) El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), como principal ente de la comunidad internacional en materias medioambientales, identifica el fenómeno del cambio climático como el principal problema y el mayor desafío que enfrentan las regulaciones ambientales y que repercute en la economía, la salud, la seguridad y la producción de alimentos. Las altas emisiones de gases de efecto invernadero[2] producen un incremento en la temperatura superficial de la tierra y la atmosfera.

3) El grupo de expertos sobre cambio climático (IPCC-2014)[3] señalo que "algunos ecosistemas y culturas ya están en riesgo por el Cambio Climático. Con un calentamiento adicional de alrededor de 1° C, el número de sistemas únicos y amenazados en riesgo de consecuencias graves aumenta.". Dicho informe también fue categórico al señalar las consecuencias derivadas del cambio climático: 1) Inestabilidad de los ecosistemas, 2) cambio en condiciones agro-alimentarias, 3) costas erosionadas y aumento en nivel del mar, 4) disminución de productividad industrial, reducción de disponibilidad del agua, entre otras, que se producirán a consecuencia de este cambio.

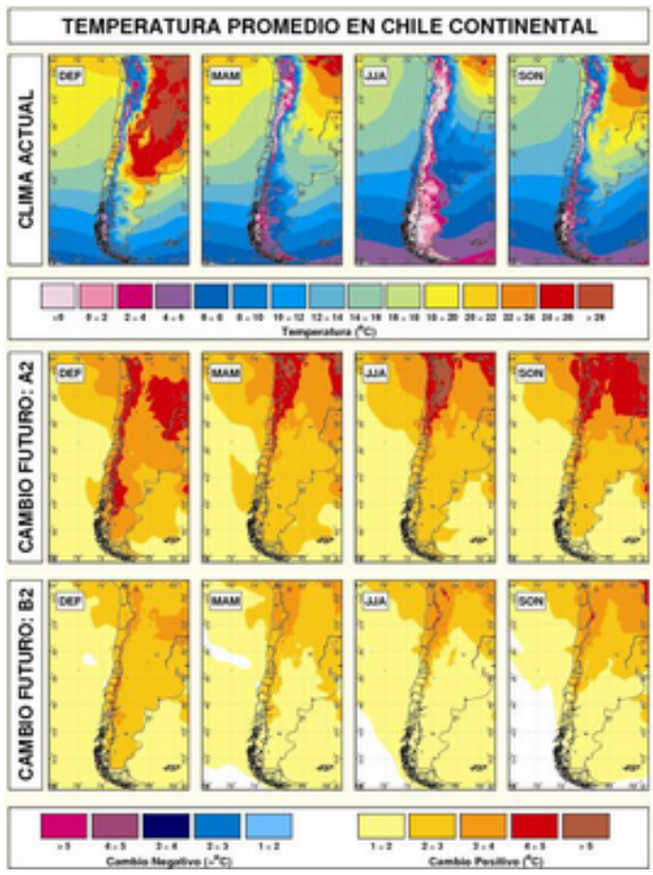
4) Chile, es un país **vulnerable** al fenómeno global del Cambio Climático. Sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) son bajos a nivel mundial, representando el 0,26%, sin embargo, están creciendo aceleradamente. Como reflejo de ello, solo este año se han generados diversas catástrofes naturales a consecuencia de ello, como por ejemplo, las inundaciones y aluviones en la región de Atacama, o las ultimas catástrofes climáticas en la zona centro-sur del país. De ello solo podemos concluir que nuestra institucionalidad requiere con urgencia una ley de Cambio Climático que permita establecer normas sobre la adaptación y mitigación de sus efectos, a fin de hacer frente a las consecuencias que se generan y buscar medidas que impidan o al menos restrinjan sus efectos.

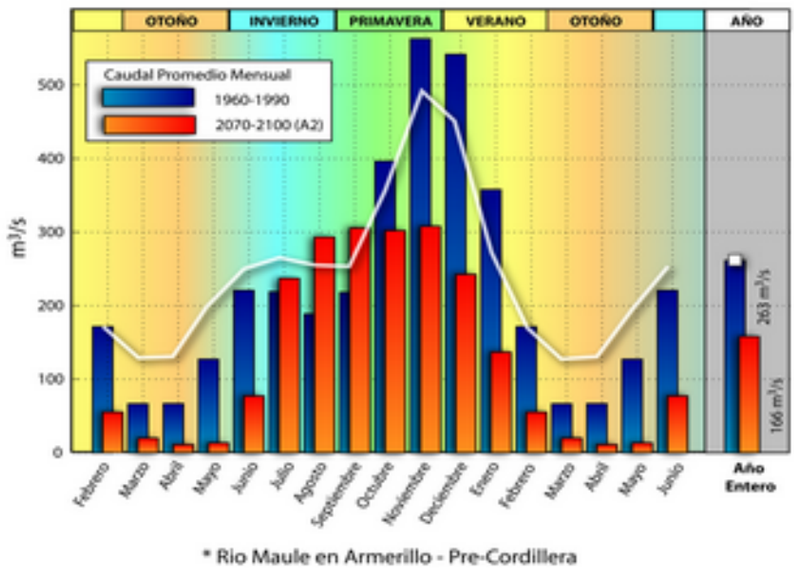
Impacto del cambio climático en Chile (CEPAL, 2012)[4]



La figura anterior, grafica los impactos potenciales del cambio climático en Chile, para distintos sectores. Indican también que la señal de aumento de la precipitación media anual para la zona del altiplano, no es una señal robusta e involucra un alto grado de incertidumbre.

5) Los altos grados de Erosión y Desertificación en territorio chileno, se pueden apreciar a partir de los estudios del profesor Humberto Fuenzalida, como lo es el modelo de Cambio Climático para Chile y la variación del caudal del río Maule. Ambas figuras, ejemplifican los graves efectos que puede provocar este fenómeno si no se cuenta con una institucionalidad multidisciplinar y multisectorial con el fin de generar conciencia en la sociedad civil y en los distintos sectores de nuestro país.





* Rio Maule en Armerillo - Pre-Cordillera

6) En el contexto internacional, se han establecido a nivel de las Naciones Unidas una estructuración de negociación, coordinación e información cuyos foros principales son:

a) La Convención marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que como su nombre lo indica, desde 1992 funciona como marco normativo a este fenómeno. Dentro de sus principales características, destacamos las siguientes:

- Su objetivo principal es "la estabilización de las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero en la Atmosfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático (…) en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten".

- Sus principios, de los cuales destacan: 1) responsabilidad diferenciada, 2) equidad intergeneracional, 3) desarrollo sostenible, 4) principio precautorio, entre otros, que cumplen la función de orientar las acciones que adopten las partes para cumplir con el objetivo final.[5]

- En sus directrices plantean que las medidas han de ser lo menos costosas posibles, la iniciativa constante de los países catalogados como responsables del problema actual, la observancia de las circunstancias de los países en desarrollo y una profunda revisión al sistema económico.

- En el plano Instrumental y Orgánico, la convención ha creado "La Conferencia de las Partes", encargada entre otras de examinar, evaluar y hacer recomendaciones respecto de las obligaciones de las partes; promover y facilitar la cooperación y coordinación de las partes; examinar y aprobar informes periódicos sobre la aplicación de la CMNUCC; movilizar recursos financieros; entre otras necesarias para su aplicación.

b) El Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), establecido en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Una de las principales actividades del IPCC es hacer evaluaciones periódicas de los conocimientos sobre el cambio climático en el mundo, en base a un análisis exhaustivo, objetivo y transparente, de la información científica, técnica y socioeconómica revisada por homólogos y publicada.

c) El Protocolo de Kioto[6], a partir de 1998 con 84 firmas incluido Chile, da inicio a los compromisos de la Convención, con el objeto de elaborar políticas, limitaciones y objetivos de reducción, dentro de un plazo determinado[7]. Dentro de sus particularidades, encontramos los siguientes:

- La obligación de los países desarrollados, de "reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012."

- En cuanto a los países en desarrollo, el protocolo no establece nuevas obligaciones distintas a la Convención, en consecuencia, las mayores obligaciones de mitigación y financiamiento son para los países industrializados.

7) En cuanto a la experiencia comparada, los países que según la investigadora Sol Meckievi[8], cuentan con Ley de Cambio Climático son Brasil, Ecuador, Guatemala, Indonesia, Japón, México, Micronesia, Nueva Zelanda, Filipinas, Senegal, Reino Unido, Nigeria, Vietnam y Perú.

La investigadora plantea por un lado, la motivación de la legislación, y por otro lado, el contenido de las leyes de Cambio Climático.

	Motivación	Países
1	Reducir su vulnerabilidad frente a los efectos del Cambio Climático.	Brasil – Guatemala – Indonesia – México – Micronesia – Filipinas – Senegal – Nigeria – Perú – Vietnam – Japón.
2	Reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GHG Protocol) o cumplir con compromisos asumidos.	Brasil – Ecuador – Indonesia – Japón – Nueva Zelanda – Reino Unido
3	Desarrollarse de manera sustentable.	Guatemala – Nueva Zelanda – Filipinas - Reino Unido – Vietnam – Perú
4	Evitar los mayores costos que implicaría tomar medidas en el futuro.	Brasil – México – Nueva Zelanda – Reino Unido

Respecto al contenido, la investigadora precisa tres modelos legislativos:

a) **Restringido:** Establece Comisión o Comité de Cambio Climatico (Ecuador, Senegal y Nigeria).

b) **Amplio:** Regula instrumentos políticos e institucionales (Indonesia, Japón, Micronesia, Filipinas, Vietnam y Perú).

c) **De mayor alcance:** Incluye mercados de carbono (Brasil, Reino Unido, Guatemala y Nueva Zelanda) y objetivos de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (México, Brasil y reino Unido).

Desde una mirada más profunda, existen dos modelos legislativos que pueden percibirse, desde la legislación comparada, como modelos replicables al interior dela actual institucionalidad ambiental, particularmente en la que respecta al Cambio Climático (Reino Unido y México):

a) Reino Unido: La Ley de Cambio Climático del Reino Unido (Climate Change Act) tiene por objetivo instaurar un marco jurídico legalmente vinculante y a largo plazo para el cambio climático, y "cuyo principal propósito es alinear tanto a la economía como la sociedad civil del Reino Unido hacia un camino bajo en carbono"[9] . En palabras de Cinnamon[10]: "la ley establece una importante meta

de reducción de emisiones, un marco institucional, autoridades, y – lo más importante – un mandato para crear un régimen de regulación más detallada". El fin último de la ley es cumplir el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de al menos un 34% para el 2020 (un 42% para Escocia) y en un 80% para el año 2050, respecto a 1990. Institucionalmente, la propuesta de la ley apunta hacia una perspectiva más bien centralizada, sustentándose fuertemente en el rol del Gobierno Central y en un órgano denominado "Comisión de Cambio Climático", un grupo multidisciplinario independiente que asesora al Gobierno sobre la elaboración de los presupuestos de carbono, y las medidas necesarias para su cumplimiento.

b) México: Esta normativa constituye una ley marco, por lo mismo establece un catálogo de objetivos y principios que deben observarse en las políticas dirigidas a cambio climático, pasando por el derecho a vivir en un medio ambiente y la regulación de las acciones de mitigación y adaptación. Entre los objetivos más relevantes es posible mencionar: garantizar el derecho a vivir en un medio ambiente sano; regular las emisiones y compuestos de gases de efecto invernadero; regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático; promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono; entre otros. La Ley General de Cambio Climático, vigente desde octubre del 2012, destaca por su esfuerzo en abordar el tema en forma integral, pero principalmente se basa en dos aspectos, según la especialista mexicana en derecho ambiental Sandra Guzmán. Primero, se establece "una estructura institucional transversal e integral, que dota de atribuciones a las diversas Secretarias de Estado y a los diversos niveles de gobierno, para que actúen frente al problema de cambio climático; y se sienten las bases para la consolidación de instrumentos de política pública que establecerán metas objetivos responsables y tiempos en que se habrán de reducir emisiones y propiciar la adaptación al problema"[11].

8) A fines del mes de Septiembre del año 2015, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se realizó en Nueva York, Chile manifestó sus alcances en materia de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, para el Acuerdo Climático que se busca alcanzar en una nueva edición de la Conferencia de las Partes (COP21) a realizarse en Paris en Diciembre de este año. En esta ocasión, la presidenta Michelle Bachelet informó ante la comunidad internacional un compromiso en la reducción para el año 2030, de un 30% en las emisiones de CO2 por unidad del PIB, con respecto al nivel alcanzado en 2007. A esto, se suma una contribución especifica respecto al sector forestal, el cual concentra la absorción de gases de efecto invernadero, comprometiendo un manejo sustentable y la recuperación de 100.000 hectáreas de bosque, principalmente nativo, representando la captura y reducción de alrededor de 600.000 toneladas equivalentes anuales. Este compromiso se encuentra condicionado a la aprobación de modificaciones de la Ley sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal, que se encuentra en su Primer Trámite Constitucional en la Comisión de Agricultura y Hacienda de la Cámara de Diputados (Boletín 10.064-01).

9) En cuanto a nuestro país, podemos mencionar las siguientes normativas:

a) La Constitución Política de Chile, en su Art. 19°, N° 8 consagra el derecho a: "vivir en un medio ambiente libre de contaminación"[12], disponiendo además el deber del Estado de "establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente." De esta norma se extrae que las normas restrictivas a derechos o libertades, pueden ampararse en este principio.

b) Ley de Bases Generales del Medio Ambiente. Esta ley es una de las normativas más importantes ya que establece un marco jurídico para aquellas actividades que pueden modificar o alterar el medio ambiente.

- Desde la perspectiva del Cambio Climático, este cuerpo legal la regula desde dos ámbitos:

- Desde el ámbito institucional, se incorpora esta competencia en el Ministerio del Medio Ambiente.
- Desde el ámbito normativo, se establece la definición de cambio climático.[13]

En cuanto a sus mecanismos, y si bien ellos no están creados directamente con el propósito de afrontar el Cambio Climático, podemos mencionar Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el procedimiento para la dictación normas de calidad y emisión, y los planes de manejo, prevención o descontaminación. Asimismo la ley señala como instrumentos de gestión la educación y la investigación, y la evaluación ambiental estratégica.

A Nivel Institucional, el Ministerio del Medio Ambiente, que se incorpora a la Ley de Bases con la dictación de la Ley N° 20.417 que crea el Ministerio, El Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, fue concebido, desde su planificación con incidencia en materia de Cambio Climático. Así el artículo 70, letra h) de la mencionada ley dispone como facultad de este Ministerio "proponer políticas y formular los planes, programas y planes de acción en materia de Cambio Climático. En ejercicio de esta competencia deberá colaborar con los diferentes órganos de la Administración del Estado a nivel nacional, regional y local con el objeto de poder determinar sus efectos, así como el establecimiento de las medidas necesarias de adaptación y mitigación". Así también, se creó la Oficina de cambio Climático, dependiente de este Ministerio, cuya función principal es "es la encargada de participar activamente en los procesos de negociación internacional asociados a la implementación de la Convención, la coordinadora del Comité de la Autoridad Nacional Designada del Mecanismo de Desarrollo Limpio".[14]

10) Otras Normativas. (Energía): En esta materia, Chile ha avanzado algo con el fomento de las energías limpias. La dictación de la ley 19.940.- que incluye un porcentaje de las Energías Renovables No Convencionales y su transmisión. También la dictación de la ley que perfecciona el Sistema de Licitaciones de Suministro Eléctrico para clientes sujetos a regulaciones de precios, presentes en la Ley N°

20.805 aprobada en 2015 y la Ley que establece Franquicia Tributaria respecto a Sistemas Solares Térmicos para vivienda presentes en la Ley N° 20.365 publicada el año 2009. Su prorroga se encuentra en Segundo Trámite Constitucional del Senado, en la Comisión de Minería y Energía del Senado, el proyecto que modifica la Ley N° 20.365 que establece Franquicia Tributaria respecto de Sistemas Solares Térmicos (Boletín 9628-08). También se realiza un programa con financiamiento público de recambio de calefactores y cocinas a leña, y de vehículos de carga y pasajeros antiguos.

11) El Ministerio de Relaciones Exteriores a través de su Dirección de Medio Ambiente y Asuntos Marítimos, responsable de coordinar la posición de Chile en los foros internacionales donde se discuten los temas a su cargo, dividido en cuatro departamentos: Medio Ambiente, Recursos Naturales, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible y Asuntos Marítimos.

12) El trabajo en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, en estudio de la Ley que establece marco para la gestión de Residuos, Reciclaje y la Responsabilidad Extendida al Productor (Boletín 9094-12), en su Segundo Trámite Constitucional. Este proyecto de ley, introduce la Responsabilidad Extendida del Productor, la cual obliga a empresas productoras (fabricantes e importadoras) de productos prioritarios a hacerse cargo de sus productos una vez terminada su vida útil y que en un trabajo conjunto del Senado y el Ministerio, ha logrado ampliar sus áreas de aplicación.

13) Políticas de Vivienda y Eficiencia con Subsidio de Aislamiento Térmico de la Vivienda del año 2006[15],

14) En materia de Cambio Climático aún falta mucho para asegurar la mitigación y adaptabilidad, en proyectos que se discuten en el Congreso o en diseño por parte de las autoridades Ministeriales, por ejemplo:

a) Normar el uso de la leña, declarándolo combustible sólido de manera que las industrias puedan asegurar su uso como ERNC sustentable.

b) Nueva ley que incentive la Forestación. Se requiere con urgencia reponer el Decreto Ley 701 (modificado para recuperación de Ecosistemas y para Bosque Nativo), por un periodo significativo que permita instalar viveros, con una bonificación automática de acuerdo a los requisitos cumplidos sin concurso y que esté orientada principalmente a la recuperación de bosque nativo y en las zonas de erosión donde no se genere otro tipo de problemas con bosque exótico en una primera fase si fuese necesario y luego reemplazarlos por nativos. Las cifras de variación de cobertura vegetal afectadas por incendios resultan alarmantes respecto a las superficies que se forestan:



c) Necesidad de fomentar con mayor dinámica y efectividad el uso de ERNC, EE, Cogeneración

d) Establecer por ley, el Ordenamiento Territorial, Manejo Integrado de Cuenca y Zonificación de Borde Costero de manera participativa y vinculante.

e) Asegurar Manejo Eficiente del Agua (estableciendo la Huella del Agua)

---

[1] Naciones Unidas (1992); Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climatico. Págs. 3-4. Disponible http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf.

[2] Los principales de Efecto Invernadero son Dióxido de Carbono (CO2), Metano (CH4), Perfluorocarbonos (PFCS), Hidrofluorocarbonos (HFCS), Óxido Nitroso (N2O) y Hexafluoruro de Azufre (SF6).

[3] Grupo Intergubernamental de expertos sobre el Cambio Climatico (2014); Cambio Climatico 2014, Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Disponible en: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_es.pdf

[4] Véase en Ministerio de Medio Ambiente (2014); Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Disponible en: http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2015/11/PAN-VERSION-FINAL-Imprenta.pdf

[5] Aristegui, 2012. Pág. 589.

[6] Naciones Unidas (1998); Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Disponible en: http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf

[7] Soltau; 2009. Pág. 61

[8] Asistente de investigación del trabajo: Análisis comparado de la legislación de cambio climático, presentado en el mes de Septiembre en la Universidad de Chile (Facultad de Derecho).

[9] Stallworthy, 2009: Pag. 412

[10] Cinnamon 2010: Pag. 222

[11] Guzmán, 2012, citada en Rodríguez, Gabriela. Tesis U. Chile. Año 2015. Págs. 57 y 58

[12] CPR. Art. 19 n° 8.

[13] Ley 19.300 Artículo 2°, "letra a) ter. Cambio Climático: se entiende 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". Esta definición es idéntica a la establecida en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático en 1992.

[14] Ver Res. Exta. N° 269-2013. Sub. Sec. de Medio Ambiente.

[15] Artículo 6 bis, DS N° 255/2006, V y U. (Título II del Programa de Protección del Patrimonio Familiar).

f) Asegurar los proyectos de ley que establecen la Protección y Preservación de los Glaciares. El primero se encuentra en Primer Trámite Constitucional, en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado (Boletín 4205-12) y un segundo, se encuentra en Primer Trámite Constitucional en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados (Boletín 9364-12).

g) Establecer Áreas de Riesgo Vinculantes dadas las condiciones naturales del país por volcanismo, sismos, áreas inundables por tsunamis y crecientes extraordinarios de ríos, deslizamientos y otros.

h) Monitoreo Legal de áreas de riesgo de actividades afectadas por fenómenos de Cambio Climático y de emisiones de Gases de Efecto Invernadero por Sensores Remotos que constituyen información de acceso público y prueba ante organismos del Estado

i) Las reformas institucionales corresponden al Ejecutivo. Alternativamente, proponemos algunas Reformas Constitucionales, entre ellas perfeccionar la Garantía Constitucional definida en el Art. 19, N°8, a partir de establecer específicamente la responsabilidad del Estado y de los ciudadanos de reducir los Gases de Efecto Invernadero y asegurar los mecanismos de adaptabilidad y mitigación ante el Cambio Climático.

Por lo anterior es que venimos a presentar la siguiente Moción:

MOCION

SOBRE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE, REDUCCION DE GASES DE EFECTO INVERNADERO Y ADAPTABILIDAD AL CAMBIO CLIMATICO.

Artículo 1º: Modificase la ley 19.300.- sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en el siguiente sentido**:**

1) En su artículo 7º bis, efectúense las siguientes modificaciones:

a) Intercálese en su inciso segundo, después del punto seguido (.), que se encuentra antes de la palabra “sistematicen”, la siguiente oración**:**

“En dicha evaluación, se podrán contemplar todas las variables o criterios relacionados con el cambio climático, sea en cuanto a medidas de adaptación, mitigación y de reducción de Gases de Efecto Invernadero.”.

b) Incorpórese un inciso final siguiente:

“Tanto la etapa de evaluación, como la de aprobación, se podrán contemplar los diversos criterios relacionados con el cambio climático.”

2) En su artículo 11º, agréguese un nuevo literal g) del siguiente tenor:

“g) Efectos sobre el Cambio Climático.”.

Artículo 2º: Modificase el Código de Aguas, en el siguiente sentido:

1) Incorpórese, en su artículo 3º, un nuevo inciso final siguiente:

“**Las cuencas u hoyas hidrográficas, podrán estar sometidos a un manejo integrado de cuencas participativo, en el que se podrá contemplar todas las variables y efectos del Cambio Climático, tanto de adaptación como mitigación.”.**

2) Agréguese, en el artículo 22º, después del punto aparte (.), que ha pasado a ser seguido (.), la siguiente oración:

“En la constitución de un derecho de aprovechamiento, se podrá considerar los efectos y proyecciones del Cambio Climático.”.

3) Incorpórese, en su artículo 129 bis 1, un nuevo inciso final siguiente:

“**En** l**a determinación del caudal mínimo, la autoridad podrá considerar entre otros factores, los efectos del Cambio Climático y sus proyecciones**.”.

Artículo 3º: Modificase el DL 458, que fija la Ley General de Urbanismo y Construcciones, agregando, al final del inciso 2º del artículo 27º, después del punto aparte (.), que pasara a ser seguido, la siguiente oración:

“En dicha planificación, se podrá contemplar, en todos sus niveles y etapas, los efectos del Cambio Climático, y las medidas de adaptación y mitigación.”.

Artículo 4º: Modificase la ley nº 20.283, sobre Bosque Nativo y Fomento Forestal, agregando, en su artículo 6º, después del punto seguido (.), que antecede a la palabra “predio”, la siguiente oración:

“En Dicho plan, se podrá contemplar además, los efectos del Cambio Climático y las medidas de mitigación y adaptación que dicho fomento genera.”.

Artículo 5º: Modificase el decreto con fuerza de ley 850 fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley nº 15.840, de 1964 y del DFL. Nº 206, de 1960, incorporando en su Artículo 24, un nuevo inciso final siguiente:

“En el diseño de caminos y puentes, se podrá contemplar las previsiones necesarias que contemplen los efectos del Cambio Climático, así como sus medidas de adaptabilidad y mitigación.”.

Artículo 6°: Reemplácese en la Ley 20.370 que establece la Ley General de Educación, en su Artículo 3°, letra k) nueva:

k) Sustentabilidad. El sistema fomentará el respeto al medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, la sostenibilidad y la conciencia respecto al fenómeno del Cambio Climático, como expresión concreta de la solidaridad, conciencia y autodeterminación de las futuras generaciones.

Artículo 7°: Gases de Efecto Invernadero: Se establece por parte del emisor, el monitoreo automático con transmisión de datos y de acceso público de todas las fuentes que emitan más del 0,01% de Gases de Efecto Invernadero a fin de asegurar el cumplimiento de las normas legales.