

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 21, PARÍS 2015

Boletín N° 14: Septiembre 2015



Edición Especial

SEMANA DEL CLIMA

Editorial

La Cumbre de París presenta no solo el desafío de lograr un acuerdo mundial, sino también el reto de implementar estos compromisos a través de la regulación nacional. Es por ello que el Centro del Clima y la Resiliencia (CR)² y Adapt-Chile decidieron organizar la «Semana del clima», realizada entre el 28 de septiembre y 01 de octubre en dependencias de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. En esta ocasión se desarrollaron varias actividades: el lanzamiento de la bancada climática, un seminario internacional, la segunda reunión del comité de expertos del proyecto «Propuesta de marco legal e institucional para abordar el cambio climático en Chile» y la firma de la declaración de alcaldes por el cambio climático. El boletín de este mes analiza las principales conclusiones de los expertos y parlamentarios nacionales e internacionales que participaron de este evento.

Este boletín cuenta con el apoyo del **Prosperity Fund** de la Embajada Británica en Chile como parte del proyecto “Propuesta de marco legal e institucional para abordar el cambio climático en Chile” del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)² y Adapt-Chile.



Embajada Británica
Santiago

Lanzamiento de la bancada climática

Con el lanzamiento de la bancada climática se dio inicio a una agenda de trabajo entre los parlamentarios Andrea Molina, Alfonso De Urresti, Carolina Goic, Daniel Melo, Guido Girardi, los asesores de los parlamentarios Camila Vallejo, Giorgio Jackson, Ricardo Lagos Weber, y el equipo de investigación del proyecto **«Propuesta de marco legal e institucional para abordar el cambio climático en Chile»**.

En esta oportunidad los parlamentarios dieron a conocer sus perspectivas sobre las formas de abordar el cambio climático en el país. La diputada Andrea Molina señaló la importancia de definir qué modelo de país queremos, para avanzar hacia la implementación de estas políticas. En este sentido, manifestó su preocupación por la matriz productiva y comercial, que muchas veces puede no favorecer el desarrollo sustentable. Se refirió también a la urgencia de analizar medidas para combatir la sequía, así como desarrollar proyectos de mitigación y adaptación.

La senadora Carolina Goic, por su parte, destacó la necesidad de tratar el tema del cambio climático de manera conjunta con el sector académico y ONGs, y la urgencia de avanzar en el trabajo preventivo.

Carla Sepúlveda, asesora del diputado Giorgio Jackson, agregó que, debido a la interdisciplinaria de esta problemática, es importante que una ley en la materia no se reduzca solo a la institucionalidad, sino que regule de manera sustantiva los distintos ámbitos que abarca, y establezca formas de evaluación de su cumplimiento. Tanto el Senador Alfonso De Urresti como el asesor del senador Ricardo Lagos Weber se pusieron a disposición para debatir el tema y trabajar en conjunto. Finalmente, el asesor de la diputada Vallejo destacó la oportunidad de desarrollar un diálogo y un marco de trabajo colaborativo entre el Congreso, la academia y la sociedad civil.

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 21, PARÍS 2015

Boletín N° 14: Septiembre 2015



Algunos integrantes de la bancada climática: diputado Daniel Melo, Pilar Moraga (directora del proyecto), diputada Andrea Molina, Maricruz Gómez de la Torre (vicedecana Facultad de Derecho U. de Chile), senadora Carolina Goic, senador Alfonso de Urresti, Paola Vasconi (codirectora del proyecto), Laura Gallardo (directora del CR2) y Valentina Durán (académica Facultad de Derecho U. de Chile).

Seminario internacional

«La experiencia comparada en la dictación de leyes de cambio climático en la región».

El seminario internacional titulado «La experiencia comparada en la dictación de leyes de cambio climático en la región» **convocó a parlamentarios y expertos de América Latina, alrededor de una discusión centrada en la pertinencia, conveniencia, dificultades y contenidos de las leyes de cambio climático, y en los procesos de dictación de los proyectos de ley actualmente en discusión.**

Luego de las palabras de bienvenida, a cargo del subsecretario de Medio Ambiente, Marcelo Mena; Fiona Clouder, embajadora británica; y Pilar Moraga, directora del proyecto, tuvo lugar una charla magistral de Ricardo Lagos Escobar. El expresidente se refirió al cambio climático como el gran tema de nuestro tiempo y a la necesidad de asumir compromisos concretos al respecto. Mostró su preocupación por el hecho de que las contribuciones nacionalmente determinadas en su conjunto no son suficientes para mantener la temperatura por debajo de los 2 °C, a lo que se agrega la incertidumbre de la naturaleza jurídica del acuerdo se adoptará en la COP21.

Lagos enfatizó el hecho de que nos encontramos frente a un cambio de paradigma, que nos llevará entre otras cosas, a juzgar a las naciones según su nivel de responsabilidad en el fenómeno

del calentamiento global. Señaló que es por esta razón que debe existir un debate tanto a nivel país como de ciudades, entendiendo que éstas cumplen un rol muy importante en la estabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero. Además, destacó que si bien en Chile se han implementado varias políticas y acciones en la materia (como planes ambientales y de desarrollo), el desafío real reside en adoptar compromisos concretos a través de la legislación, como ya lo han hecho muchos otros países. En este sentido, indicó que uno de los principales temas es la superación del modelo de desarrollo económico vinculado al crecimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Al respecto destacó la iniciativa China que, a partir del año 2017, establecerá un mercado de carbono que transará sus bonos en el mercado internacional, lo que probablemente marcará un hito en el camino hacia la reducción de los gases de efecto invernadero a nivel global.

En este contexto, resaltó la necesidad de aprender de las experiencias legislativas de otros países, no olvidando las particularidades de nuestro propio contexto. A su juicio, una legislación climática debiera considerar aspectos de mitigación, adaptación, financiamiento, transferencia de tecnología y propiedad intelectual. Por último, hizo un llamado a sancionar una ley dinámica,

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 21, PARÍS 2015

Boletín N° 14: Septiembre 2015

que permita adquirir mayores compromisos de reducción de emisiones a medida que el desarrollo tecnológico lo haga viable. Señaló además que la implementación de una ley con contenido amplio ayudará a Chile a cumplir con los compromisos internacionales.



Al término de la presentación del expresidente, tuvo lugar el panel **«Hacia la dictación de una ley de cambio climático en Chile»**, donde Pilar Moraga, investigadora del (CR)², destacó la oportunidad que presenta este nuevo proceso de definición del marco legal internacional del cambio climático en la redefinición del paradigma de desarrollo y la implementación de un desarrollo sustentable que promueva las reformas estructurales que exige el objetivo último de la convención: la estabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global. Además, indicó que debe aprenderse de las lecciones de la experiencia comparada, teniendo en cuenta la realidad nacional.

Alfredo Molina, parlamentario de Colombia y Daniel Abugattás, parlamentario de Perú, dieron a conocer la experiencia de los procesos legislativos en sus países. Alfredo Molina, comentó que en Colombia el trabajo legislativo (aún en proceso) tuvo como base el trabajo técnico y científico, lo que es muy importante para tomar decisiones informadas y priorizar las medidas a implementar.



Por su parte, Daniel Abugattás destacó el rol que tuvo en Perú la “agenda de investigaciones pendientes” en temas de cambio climático. Se trata de una investigación respaldada por distintas instituciones nacionales e internacionales y el Ministerio de Ambiente, que evalúa cuáles son las incertidumbres científicas que deben resolverse en cada sector. Este trabajo fue considerado en el proyecto de ley de cambio climático, que ya tiene dictamen y se encuentra pendiente de ser tratado en el parlamento.

A continuación, fue el turno del diputado Daniel Melo, quien resaltó que la ley de cambio climático debería constituir un tipo de regulación marco general, que supere la lógica sectorial. Se refirió además a la necesidad de que la ley se refiera a cinco contenidos esenciales: 1) Gobernanza de recursos hídricos, de donde se desglosan temas como agroindustria, generación de energía hidroeléctrica y glaciares; 2) uso de suelo; 3) políticas sobre ordenamiento territorial; 4) criterios que debe seguir la agenda energética y; 5) gestión de residuos, teniendo en cuenta que el 60% de la generación de residuos es domiciliaria y no se encuentra regulada.

Además, destacó la necesidad de revisar la base del desarrollo chileno, para emprender el camino hacia el desarrollo sustentable. Apuntó también a los indicadores de vulnerabilidad del país, por lo que sugirió la adopción de medidas de adaptación en una ley marco de cambio climático, así como la participación ciudadana y la articulación de actores que incorporen distintos puntos de vista durante el proceso de debate.



Finalmente, señaló que entre los objetivos de la ley de cambio climático debería considerarse la justicia ambiental, ya que las cargas ambientales normalmente son internalizadas por los sectores más empobrecidos de la sociedad.

El segundo módulo se tituló **«Lecciones aprendidas en la dictación de una ley de cambio climático»**. Paola Vasconi de Adapt-Chile disertó sobre “la participación como elemento clave en el diseño de una ley de cambio climático”. En este sentido, subrayó que este fenómeno no es un problema que pueda ser enfrentado por las acciones de una única institución de manera aislada, sino que debe tratarse de manera conjunta. En relación a esto último, destacó la consulta pública que se realizó en ocasión de las contribuciones nacionales, aunque agregó que el modelo adoptado podría haber sido diferente, y propuso como alternativa una participación institucionalizada. Por otro lado, dio a conocer algunos resultados preliminares del proceso participativo del proyecto: “Propuesta de Marco Legal e Institucional para abordar el Cambio Climático en Chile”, entre los cuales destaca el amplio consenso existente sobre la urgencia de hacerse cargo de

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 21, PARÍS 2015

Boletín N° 14: Septiembre 2015

la temática del cambio climático y de contar con una institucionalidad acorde los desafíos, así como la necesidad de una ley. Sin embargo, expuso, aún existen discrepancias sobre los objetivos y contenido que esta debiera considerar.

Gabriela Niño, miembro del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), y Juan Alcázar, parlamentario de Guatemala, también se refirieron al tema. Niño hizo alusión a la participación social durante el proceso legislativo de la ley de cambio climático en su país, que tuvo lugar mediante distintos foros en los cuales los poderes legislativo y ejecutivo, la academia y el sector privado, intercambiaron opiniones y recomendaciones específicas sobre la propuesta de ley. Agregó que la norma, vigente desde 2012, prevé varios mecanismos de participación del sector civil. Alcázar por su parte, destacó que la ley de cambio climático de Guatemala prevé una amplia representatividad, dado que el Consejo está compuesto por todos los sectores de la sociedad, desde el titular del poder ejecutivo, hasta de las organizaciones indígenas, sectores industriales, legislativo, municipal, y académico.



Reunión del comité de expertos del proyecto «Propuesta de marco legal e institucional para abordar el cambio climático en Chile»

El debate realizado en ocasión de la segunda Reunión de Comité de expertos del proyecto: «**Propuesta de marco legal e institucional para abordar el cambio climático en Chile**», se enfocó en los contenidos de la legislación climática.

En una primera parte, Paola Vasconi y Sol Meckievi (asistente de investigación del (CR)²) presentaron los resultados preliminares del proyecto, referidos a la participación civil y al análisis comparativo de las leyes de cambio climático.

El segundo bloque estuvo a cargo de **Sir David King**, enviado especial del gobierno británico para el cambio climático, quien explicó la ley de cambio climático del Reino Unido, específicamente las etapas del proceso de aprobación política. Resaltó, además, los cobeneficios que implica tomar medidas contra el cambio climático en el ámbito de la salud y la economía. En efecto, señaló que el cambio climático implica una gran oportunidad para este último sector, y destacó el crecimiento del mercado de energías renovables en Reino Unido.

Señaló que las discusiones sobre la ley de cambio climático empezaron en 2001, cuando a partir de un estudio respaldado por un amplio grupo de ingenieros, expertos en ríos y científicos de cambio climático, se dieron a conocer los riesgos que implica el alza del nivel del mar para un país como el Reino Unido. Fue en esta investigación donde el gobierno encontró la motivación para contar con una ley de cambio climático, ya que «si el nivel del mar sube, el tamaño del país se reduce» indicó King. El



informe fue introducido dentro del gabinete de ministros y del parlamento, donde luego la ley fue sancionada con 644 votos a favor (de un total de 650). A su parecer, nunca antes hubo tal contundencia en la toma de una decisión.

Aunque los resultados demostraron la necesidad de tomar medidas a nivel mundial, el camino hacia la dictación de la ley no fue fácil. El Primer Ministro Británico de la época, consideraba que los países que cargan con mayor responsabilidad no se comprometerían a reducir sus emisiones, y que un país del tamaño de Reino Unido sería incapaz de persuadirlos en ese sentido. Fue allí cuando -según comentó Sir David King-, logró convencerlo mediante el argumento de que los británicos deberían dar el ejemplo, y

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 21, PARÍS 2015

Boletín Nº 14: Septiembre 2015

que no podrían lograr que ningún otro país asuma responsabilidades sin antes adoptar sus propias medidas. Hizo alusión a que el Reino Unido fue el primer país en el mundo en adoptar una Ley de Cambio Climático, por medio del cual estableció el objetivo voluntario de reducir el 80% de sus emisiones por debajo de los niveles de 1990, para el año 2050. Reino Unido emitía en ese año 10 toneladas de dióxido de carbono por persona por año, por lo cual, si logran el objetivo de 2050, cada persona será responsable de la emisión de dos toneladas por año. Esta responsabilidad se asume teniendo en cuenta que en el año 2050 vivirán 9 billones de personas sobre el planeta, razón suficiente para alentar a los demás países para obligarse en la misma dirección.

Por otro lado, King destacó que la experiencia de Inglaterra podría importar un aprendizaje para el proceso legislativo en Chile. Al respecto señaló que durante el proceso de debate debieron tomarse importantes definiciones, como por ejemplo, determinar qué área del gobierno debía responsabilizarse por las emisiones de gases de efecto invernadero. Si bien desde la perspectiva actual puede parecer obvio, reparó en que llevó un largo tiempo concluir que se trata de una responsabilidad transversal a todos los sectores.

Otro gran reto para la ley de cambio climático fue prever un mecanismo para responsabilizar a los futuros gobiernos a cumplir con la reducción del 80% para el año 2050. En ese sentido, resaltó que el sector industrial fue un actor crucial en la discusión. Esto se explica debido a que el sector planeaba realizar grandes inversiones en nuevas tecnologías, y por lo tanto exigían que se les diera la certeza de que la política de cambio climático no se alteraría con los cambios de gobierno. Fue entonces cuando este sector propuso la idea de realizar presupuestos de carbono (objetivos de reducción) cada cuatro años, que tengan ciertas características (que sean alcanzables, que no impliquen una amenaza contra la seguridad energética, entre otras), y que conduzcan al objetivo del año 2050, tal como quedó plasmado en la ley. Esto motivó la creación de la oficina de cambio climático, cuya misión es la administración de los presupuestos de carbono. Agregó que esta división se encuentra integrada en la actualidad por un equipo de 25 personas.

A su vez, el comité de cambio climático, se encarga de realizar las recomendaciones sobre los objetivos de reducción, evalúa el cumplimiento de estos presupuestos, y cada cuatro años realiza un informe frente al parlamento sobre las acciones implementadas por el gobierno y el cumplimiento de los objetivos. Cada

una de los miembros del comité son personas experimentadas dentro de su área (cambio climático, economía o ciencias). Señaló que actualmente se encuentran establecidos los presupuestos hasta el año 2028. En cuanto a los resultados de la ley de cambio climático, indicó que el Reino Unido ha reducido sus emisiones en todos los sectores y confía que se seguirán cumpliendo los presupuestos. Entiende además que deben seguir asumiendo desafíos para que en este siglo las economías dejen de basarse en las emisiones de gases de efecto invernadero. Por lo tanto, considera que el mayor desafío de su país, será promover el crecimiento verde a nivel mundial, para lo cual comentó ya se están destinando muchos recursos. Ejemplo de ello, indicó, es la creación de un fondo internacional del clima fundado por el mismo Reino Unido, que ya ha destinado 5.5 billones de dólares, de los cuales el 20% ha sido para combatir la deforestación y el otro 80% estuvo destinado al desarrollo de medidas de mitigación en países menos desarrollados. Señaló que los recursos destinados a este fondo han ido en aumento.

Asimismo, destacó el rol de las energías renovables en el camino hacia un desarrollo sustentable. Al respecto hizo referencia a que el costo por unidad de megawatts en su país empezó siendo de 50 dólares, lo que pudo ser sostenido a través del feed in tariff (instrumento normativo que impulsa el desarrollo de las energías renovables mediante el establecimiento de una tarifa especial). Fue así como se creó un nuevo mercado, que hoy ha logrado bajar su precio por megawatt a 1.5 dólares, proceso que aún no se ha detenido. Señaló además que hoy en día se encuentran invirtiendo en temas como almacenaje de energías renovables y redes eléctricas inteligentes.

También resalto los cobeneficios de la transición hacia una economía baja en carbono. Entre ellos, seguridad energética (ya que las fuentes generadoras de energía son locales), la cual se vería potenciada si se logra seguir reduciendo el precio y aumentar las oportunidades de empleo, (la industria de las energías renovables actualmente emplea más gente que las industrias productoras de carbón). Señaló que se espera que para el año 2030 todas las principales plantas de energía sean renovables. Todo esto, de la mano de un 8% anual de crecimiento de la economía.

Cabe destacar que Sir David King se mostró muy entusiasmado por la generación del debate en torno a la ley de cambio climático en Chile, y manifestó estar muy contento por trabajar junto con nuestro país en este proceso.