

## LOS MÍNIMOS INDISPENSABLES PARA UNA EFICAZ LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO PARA CHILE

### SUMARIO

La abrumadora evidencia científica indica que el cambio climático impacta negativamente la vida en el planeta. Adicionalmente, este año 2020, junto a los devastadores efectos del cambio climático, el mundo soporta la pandemia generada por el virus COVID 19. Por lo tanto, ahora deberemos enfrentar, simultáneamente y con fuerza, el combate a estos dos fenómenos. Ambos reconocen un origen común: la acción humana que, con su agresiva acción transformadora sobre la naturaleza, ha activado procesos desencadenantes de nocivos impactos en distintos ámbitos a nivel ecosistémico y del sistema climático. El IPCC ha señalado que se prevé que los riesgos relacionados con el clima, para la salud, los medios de subsistencia, la seguridad alimentaria, el suministro de agua, la seguridad humana y el crecimiento económico aumenten con un calentamiento global de 1,5 °C, y que esos riesgos sean aún mayores con un calentamiento global de 2 °C. Por lo tanto, el combate al cambio climático, al buscar como objetivo la no superación de las temperaturas indicadas, debe enfocarse a reducir, al menos, a casi la mitad (45%) las emisiones globales de 2010, de gases de efecto invernadero, aerosoles y sus precursores. Debemos lograr, como nos señala el Informe sobre la meta de carbono negro en nuestra contribución nacional determinada (NDC) elaborado por investigadores del CR2, la carbono neutralidad global para el año 2050, así como la mitigación de los forzantes climáticos de vida media corta (SLCF, por sus siglas en inglés), metano (CH<sub>4</sub>) y carbono negro (BC) en particular.

Esto, a su vez, enfatiza la necesidad de abordar la mitigación de SLCF de manera consistente con el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y otros forzantes climáticos de vida media larga. Además, la evidencia sugiere que reducir los SLCF puede facilitar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sustentable, principalmente a través de cambios en la matriz tecnológica y energética, y sus consecuencias en la calidad del aire. Todo lo ya referido nos conduce a la obligación de plantearnos y orientar nuestros esfuerzos a asumir una nueva forma de abordar el desarrollo de la vida humana en distintos ámbitos, y que, se piensa, acarreará beneficios medioambientales que aportarán mejoras en las condicionantes de salud de las personas y el ambiente. Por lo tanto, si en la lucha contra el cambio climático, se logra implementar medidas eficaces, se generará un factor alineado a la lucha contra la pandemia y un beneficio de la salud humana en general. Actualmente se tramita en el Congreso Nacional de Chile, un proyecto de Ley Marco de Cambio Climático (Boletín 13.191-12). Se requiere que esta ley apunte a medidas estructurales y apropiadas en la perspectiva de lograr resultados eficaces respecto a la tarea de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero, aerosoles y sus precursores. Para lograr dichos resultados eficaces, abordaremos aquellos aspectos que nos parece resultan ser los mínimos indispensables en tal perspectiva, y que abarcan propuestas en el orden político e institucional, propuestas orientadas a gestión institucional y ejes centrales que deben estar presentes en una ley compleja y multidimensional como lo es la de cambio climático.



**ANA LYA URIARTE  
RODRÍGUEZ**

Abogada Universidad  
de Chile  
Investigadora CDA,  
Docente Departamento  
de Derecho Económico,  
Facultad de Derecho,  
Universidad de Chile

#PerspectivasCDA es una publicación del Centro de Derecho Ambiental en colaboración con ENEAS que busca contribuir a la discusión jurídica y política en materia de ambiente y sustentabilidad.

Directora:  
Valentina Durán  
Editores:  
Claudio Osses-Coord.  
Comunicaciones CDA  
Fabiana Juantok -  
Ayudante CDA  
María Ignacia Silva-  
Coordinadora ENEAS

## INTRODUCCIÓN

Actualmente se tramita en el Congreso Nacional de Chile, un proyecto de Ley Marco de Cambio Climático (Boletín 13.191-12).

El fenómeno del cambio climático tiene consecuencias devastadoras. Requerimos con urgencia hacer frente a lo que se ha denominado un “Estado de Emergencia Ambiental”. En efecto, en una carta suscrita por más de 150 universidades de distintas partes del mundo, iniciativa impulsada por la Alianza para el Liderazgo en Sostenibilidad en la Educación (EAUC), la organización Second Nature y la Alianza de Jóvenes y Educación de ONU Medio Ambiente, se acuñó esta denominación aludiendo a la extrema gravedad del fenómeno. Este año 2020, encuentra al mundo y a nuestro país, enfrentado la pandemia ocasionada por el COVID 19. No obstante y como señala en su carta abierta, de 23 de abril de 2020, Patricia Espinosa, Secretaria Ejecutiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, “El año 2020 sigue siendo crítico para avanzar en el cambio climático. Se nos recuerda que, en 2019, el planeta Tierra registró su segundo año más cálido jamás registrado. Esto cerró un período de cinco años que se clasifica como el más cálido de la historia. En 2019, los huracanes, los incendios forestales y las inundaciones costaron al mundo 150.000 millones de dólares. Ya se esperaba el incremento de las pérdidas para las empresas y la economía – antes de que irrumpiera la COVID-19 – debido al aumento, durante una década, de las catástrofes naturales con vínculos directos con el cambio climático.” En consecuencia, tenemos que redoblar esfuerzos para combatir, simultáneamente, la pandemia y el cambio climático, entendiendo que la existencia de la primera tiene explicaciones y conexiones, al igual que el cambio climático, con conductas humanas que han alterado el comportamiento ecosistémico y climático.

Respecto de las pandemias, sabemos que mayoritariamente, provienen de interacciones complejas entre animales silvestres y/o domésticos

y humanos, de tal manera que la aparición de enfermedades se correlaciona con la densidad de población humana y la diversidad de la vida silvestre, y la mayor interacción entre éstas, impulsada por cambios antropogénicos como la deforestación, el cambio de uso de la tierra, la intensificación de la producción ganadera y el aumento de la caza y el comercio de la vida silvestre. Di Marco et al. (2020).

Sobre el cambio climático sabemos que encuentra su causa en el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y que ello tiene su origen en factores antropogénicos que han llevado, incluso, a denominar esta nueva era geológica como Antropoceno, en referencia a la responsabilidad que le cabe a la actividad del ser humano en las alteraciones que observamos a nivel ambiental. En efecto, la actividad humana genera, por el uso de combustibles fósiles, por la actividad agrícola e industrial y por la deforestación, varios de esos gases de efecto invernadero en cantidades extraordinarias, los cuales ya no pueden ser absorbidos por los mecanismos que naturalmente mantenían en equilibrio la composición química de la atmósfera antes de la Revolución Industrial en el siglo XVIII. Molina et al. (2017). Según consigna el Informe a las Naciones, El Antropoceno en Chile: evidencias y formas de avanzar, CR2 (2019), “los cambios en la temperatura y los patrones de precipitación, el nivel del mar, las capas de hielo polares y glaciales, la acidez del océano, entre otros, se han evaluado con detalle en los informes del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático. Además de la evidente perturbación del sistema climático, más de la mitad de la superficie del planeta ha sido transformada por la acción humana con consecuencias sobre la biodiversidad, el ciclo de nutrientes y los suelos, entre otros. Todos estos cambios se caracterizan por ocurrir simultáneamente, con tasas de crecimiento exponencial que se aceleraron después de los años 1950”

Establecido lo anterior, es clave entender los beneficios que aporta la lucha contra el cambio

climático al abordar prácticas de carácter antrópico que, eliminadas o reformuladas en una perspectiva de resguardo ecosistémico contribuyen, en forma simultánea a disminuir o evitar factores desencadenantes de zoonosis u otras enfermedades. Basta con pensar que condiciones de contaminación, correlacionadas con emisiones de gases de efecto invernadero afectan de manera directa la salud de las personas, lo cual implica que estas personas enfrentan con factores de riesgo mayores la ya agresiva presencia del COVID 19. Por lo tanto, en relación a la salud de las personas, al mejorar las condiciones de base con que éstas pueden afrontar esta pandemia u otras adversas circunstancias sanitarias, mejoramos el pronóstico de desarrollo de la enfermedad.

Como señalábamos, hoy disponemos de conocimiento sobre las causas que originan el cambio climático y de la pandemia que hoy nos afecta, lo cual nos permite reconocer que en el combate a ambos fenómenos es clave adoptar una nueva perspectiva de mayor protección con nuestro medio ambiente, entendiendo que la protección a nuestra biodiversidad, a nuestros ecosistemas, y al sistema climático, implica, en definitiva - generando cambios estructurales y medidas apropiadas en esa dirección- proteger nuestra salud y permanencia como especie en el planeta.

Es en este último punto, la necesidad de apuntar a medidas estructurales y apropiadas en esa dirección, que centraremos nuestro análisis con respecto al Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático, que, como ya referíamos, ofrece una ventaja clave a la hora de enfrentarlo: está identificado el origen del fenómeno, esto es, el aumento de las concentraciones de GEI y otros agentes climáticos en la atmósfera. Conociendo sus consecuencias sobre los ecosistemas y la humanidad, se nos impone, entonces, la tarea de disminuir y estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero y otros agentes climáticos de manera eficaz y urgente.

## EL PROYECTO DE LEY MARCO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

El Mensaje del Ejecutivo al enviar este proyecto de ley al Congreso Nacional señala que se ha avanzado en la gestión del cambio climático del país, sin perjuicio de lo cual se identifican problemas o deficiencias en la gestión climática que serían las siguientes: la falta de políticas de largo plazo, la falta de una institucionalidad clara que actúe coordinada y articuladamente para hacerse cargo de este problema que es transversal y multi-disciplinario -cuestión que desde luego compartimos-, la falta de nitidez sobre facultades y obligaciones de los diversos Órganos de la Administración -lo que nos lleva nuevamente a los temas de la institucionalidad- y la carencia de instrumentos de gestión del cambio climático vinculantes.

El Mensaje agrega que “se hace imprescindible contar con una ley marco que regule la institucionalidad del cambio climático y los instrumentos que permitan hacer la gestión del mismo”. Es decir, tenemos por un lado la institucionalidad y, por el otro, instrumentos, para poder dar respuesta a este desafío que es, llegar, finalmente, al año 2050 a la meta de carbono neutralidad para Chile.

Y dice, además, este Proyecto de Ley, que tiene por objeto “crear un marco jurídico que permita asignar responsabilidades específicas para la implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático”, es decir, una nueva referencia a instituciones con competencias definidas.

En resumen, según el Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático que ha presentado el Ejecutivo, la solución para alcanzar esta meta final de la carbono neutralidad sería contar con institucionalidad, instrumentos y gestión adecuada. Es en este punto donde se advierte la debilidad estructural del proyecto: instituciones, instrumentos y gestión nunca serán suficientes si no se generan las condiciones para la priorización del

combate al cambio climático a nivel político, social y económico.

En efecto, el proyecto, como decíamos, propone una tríada necesaria pero no suficiente: institucionalidad, instrumentos y, finalmente, la gestión. Sin embargo, si asumimos que nos encontramos en una emergencia climática, nuestro ordenamiento jurídico e institucional, debe dar cuenta e imprimir un sello de priorización al combate al cambio climático debiendo avanzar, por lo tanto, hacia una fórmula que garantice que el cambio climático es el eje prioritario y transversal de política pública sobre el cual se ordena la acción del Estado en forma transversal. De no hacerse así, existirá una debilidad en la formulación de la respuesta institucional.

Para poder generar respuestas eficaces (a la vez que eficientes), un planteamiento sólido a partir del cual enfocar la compleja tarea del combate al cambio climático requiere, primero, la manifestación expresa y declarada de convicción de urgencia de la lucha contra el cambio climático; segundo, un compromiso nacional, con el combate al cambio climático como eje prioritario de política transversal sectorial; y tercero, una voluntad política que se exprese en una institucionalidad e instrumentos y una gestión que priorice el combate al cambio climático.

En el mensaje del proyecto de ley del Ejecutivo, instrumento que nos debe develar la inspiración, fundamentación y modo de afrontar el tema, no se refleja un compromiso prioritario y urgente con este fenómeno tan alarmante como destructivo que es el cambio climático. El proyecto contempla elementos cuyo diseño aporta al objetivo de combatir el cambio climático, sin embargo, al no declarar la convicción de urgencia y un compromiso nacional como eje prioritario de política transversal para la acción del Estado, el riesgo que se corre es la postergación o atenuación de los esfuerzos de gestión climática pues, como sabemos, conviven al interior de la Administración, distintos intereses y visiones respecto de las prioridades político-institucionales, distintos

niveles jerárquicos de decisión, distintos ámbitos de deliberación y decisión y, en este contexto, la ausencia de una declaración explícita y sujeta a una rendición de cuentas estricta y transparente respecto de una obligación que se asume como obligación del Estado de Chile, el riesgo es llegar a exponer sólo discretos logros en la gestión climática, muy lejanos a la ambición climática.

¿Por qué necesitamos fijar estos anclajes de convicción, priorización y de eje orientador de la política del cambio climático? Primero, porque hoy día enfrentamos una situación de pandemia que requiere esfuerzos ingentes del Estado, en todas sus dimensiones para abordarla, y, en forma simultánea al desarrollo de los acontecimientos asociados al COVID 19, sigue corriendo el tiempo para adoptar decisiones de lucha contra el cambio climático siendo clave no adoptar decisiones contrapuestas a la perspectiva de luchar contra el cambio climático (un ejemplo de ello sería flexibilizar las evaluaciones ambientales de proyectos con efectos indeseados para una adecuada protección ambiental) y, luego, cuando la pandemia sea superada en su fase más aguda de contagiados y víctimas, se requerirá abordar la reactivación del país, y la forma en que se visualice y ejecute esa reactivación, también influirá en si ella se enfoca como sustentable y, en consecuencia, alineada con los objetivos de la lucha contra el cambio climático que, como hemos dicho antes, requiere una perspectiva de protección al medioambiente. Por lo tanto, para que efectivamente se destinen esfuerzos y recursos significativos al combate al cambio climático, es fundamental que este compromiso se formalice legalmente (entendiendo que será inevitable plasmar en un nuevo orden constitucional principios, obligaciones y acciones asociadas al cambio climático) y se establezcan mecanismos transparentes y técnicos incuestionables para dar cuenta de los avances en este combate climático.

El cambio climático requiere que los ámbitos de deliberación y acción para su combate se ubiquen en los niveles superiores de la jerarquía

institucional del Estado, no sólo del poder ejecutivo. Además, es imperativo que este nuevo diseño institucional integre como principio inspirador el de la participación ciudadana, un claro enfoque de género, y que plasme la descentralización, reflejando los nuevos organigramas institucionales que tiene el país, como es, por ejemplo, la pronta elección de gobernadores regionales que introduce, en el contexto regional, una nueva autoridad elegida democráticamente y que es una realidad que en este proyecto, es omitida. Y, por último, se requiere que haya mecanismos de rendición de cuentas públicos, masivos, a través de medios de comunicación de masas y plataformas digitales.

## I. PRINCIPALES PROPUESTAS EN EL ORDEN POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Un tema central es el que existan decisiones para combatir el cambio climático, revisadas anualmente, adoptadas en el más alto nivel, que constituyan políticas de Estado y que cuenten con un gran nivel de participación y conocimiento ciudadano.

Al efecto, se señalan a continuación las medidas principales en el orden político institucional que resultan indispensables en la perspectiva de aportar eficacia al combate contra el cambio climático:

1. Decisiones adoptadas por el Presidente o Presidenta de la República con audiencia y participación de distintos sectores: la decisión acerca de cuáles van a ser nuestras estrategias de corto, mediano y largo plazo, cuáles van a ser nuestros planes, cuáles van a ser nuestras metas propiamente tales y cuáles van a ser nuestras Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDCs) en cumplimiento del Acuerdo de París, son decisiones que deben tener un responsable político que sea obligado, legalmente, a rendir cuentas y que asuma la responsabilidad política de las mismas. Esta autoridad responsable debe ser, atendida la gravedad y urgencia del tema, el Presidente o Presidenta de la República, quien debe, desde luego, contar con informes técnicos previos de los

órganos de la Administración competentes, sometidos al conocimiento y escrutinio de la comunidad científica y de acceso abierto a la ciudadanía, a efectos de dar garantías de transparencia y participación, debiendo realizar audiencias públicas que, dadas las posibilidades tecnológicas con que se cuenta hoy, sean transmitidas en directo.

Las audiencias públicas referidas, realizadas con el objetivo de aportar transparencia, conocimiento e involucramiento de distintos sectores de la sociedad en un tema tan relevante como es el combate al cambio climático, deberían ser las siguientes: i. Presidente o Presidenta de la República con los presidentes o presidentas de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado y de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados y el presidente o presidenta de la Corte Suprema; ii. Presidente o Presidenta de la República con el Comité Científico Asesor para el Cambio Climático y, muy importante; iii. Presidente o Presidenta de la República con los comités ciudadanos de cambio climático de nivel nacional y regional, los cuales no están previstos en la actual formulación del Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático.

2. Creación de un organismo autónomo, técnico, denominado Superintendencia de Cambio Climático (o Banco Central de Cambio Climático en el marco de una nueva formulación constitucional): este organismo debería ser el encargado de la contabilidad, auditoría, fiscalización y certificación de las emisiones, y la auditoría de los presupuestos climáticos y de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDCs) en cumplimiento del Acuerdo de París. Este organismo, debería asumir algunas de las competencias que el proyecto asigna al Ministerio del Medio Ambiente, las cuales deberían ser entregadas, en cambio, en forma exclusiva y excluyente a este organismo autónomo, y que son las siguientes (se identifican con los literales y texto del Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático): “i) Solicitar, registrar y administrar la información

sobre la reducción y/o absorción de emisiones de gases de efecto invernadero, o la disminución de su uso según corresponda, generadas por las acciones de mitigación de los instrumentos, programas, proyectos y otras iniciativas en la materia; j) Solicitar información sobre acciones, medidas o instrumentos a implementar por los respectivos órganos de la Administración del Estado, que puedan incidir en la reducción y/o absorción de emisiones de gases de efecto invernadero, o la disminución de su uso según corresponda, generadas por los instrumentos, programas, proyectos y otras iniciativas en la materia; n) Administrar el Sistema Nacional de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero establecido en el artículo 25; o) Administrar el Sistema Nacional de Prospectiva establecido en el artículo 26; p) Administrar el Sistema de Certificación de Gases de Efecto de Invernadero establecido en el artículo 27”.

3. Inclusión de la obligación legal de incluir en la cuenta pública anual del estado administrativo y político de la Nación el estado de avance de los compromisos climáticos nacionales e internacionales: como se sabe, todos los años, el Presidente o Presidenta de la República –los días 1° de junio, antes día 21 de mayo– tiene la obligación de efectuar una cuenta pública anual del estado administrativo y político de la Nación. Una ley de cambio climático que tenga entre sus objetivos la transparencia y rendición de cuentas de los responsables de la política y gestión de cambio climático, debería incluir en la cuenta pública anual del estado administrativo y político de la Nación, la gestión del cambio climático. Para ello, entonces, debería incluirse un acápite especial en la cuenta pública de la Nación, sobre cambio climático, en el cual se rinda cuenta de las acciones y decisiones adoptadas en el marco del combate al cambio climático y los avances de esta en el ámbito de los compromisos nacionales e internacionales.

4. Inclusión del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESOF) entre las autoridades sectoriales que tienen competencia en cambio

climático: hoy día, el MIDESOF forma parte del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, pero no está identificado en artículo 16 del Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático presentado por el Ejecutivo, como uno de los Ministerios que deben concurrir a la elaboración y formación de decisión sobre política y gestión del cambio climático. Ello resulta extraordinariamente preocupante si se considera que muchos de los instrumentos de gestión ideados para llevar adelante la gestión de cambio climático, contienen un análisis de costo efectividad para determinar las magnitudes, envergaduras, dimensiones y efectos de las medidas que se pretende adoptar. Es necesario que esos análisis incluyan también los aspectos de vulnerabilidad e impacto en sectores vulnerables, y también relaciones de rentabilidad social respecto de determinadas adopciones de decisiones, que son importantes para efectos de la lucha contra el cambio climático y la adecuada protección de sectores vulnerables.

5. Aprobación de los planes de acción de cambio climático de nivel regional por el Gobernador Regional: es necesario que el Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático mantenga una total coherencia respecto de nuestra actual orgánica institucional administrativa regional. Para ello es indispensable que los planes de acción de cambio climático de nivel regional sean aprobados por el Gobernador Regional y no por el delegado presidencial respectivo, como establece el Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático presentado por el Ejecutivo. No resulta coherente, en clave democrática y de legitimidad de decisiones, que se entregue la facultad de aprobar los planes de acción de cambio climático a nivel regional, a un delegado presidencial en circunstancias que nuestro entramado institucional contempla, como un avance importante hacia la descentralización, a una autoridad de carácter regional elegida democráticamente y que tiene un cuerpo ejecutivo con el cual desarrollar esta evaluación y esta acción de aprobación. En este punto nos referimos a la

aprobación, puesto que la elaboración, es sus aspectos técnicos puede y debe desarrollarse por el Ministerio del Medio Ambiente.

6. Eliminar la sobre representación del Ministerio de Hacienda: extraña la alteración del rol institucional del Ministerio de Hacienda al contemplar en el Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático que firme los decretos que establezcan normas de carácter reglamentario relativos a la gestión del cambio climático. No hay razón que lo justifique, pues ello no ocurre, por ejemplo, en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, ya que al dictarse normas de emisión u otras de carácter ambiental, el Ministro de Hacienda no está llamado (legalmente) a firmar ese decreto.

7. Creación de un comité ciudadano por el cambio climático de nivel nacional y regional: la participación ciudadana, además de las consultas públicas y otras instancias de convocatoria, debería verse reflejada en la constitución de comités ciudadanos por el cambio climático de carácter permanente, y cuya conformación materialice la representación ciudadana, distinta, pero complementaria del Comité Científico Asesor para el Cambio Climático, que tiene otra conformación. Nos referimos a las organizaciones sociales que tienen interés por participar en los temas medioambientales. El proyecto enviado por el Ejecutivo al Parlamento, dispone en su artículo 19, que será el Consejo Consultivo Nacional para la Sustentabilidad y el Cambio Climático de la Ley N° 19.300 (que tiene 2 representantes por cada una de las siguientes áreas: académicos, miembros de ONG, miembros del empresariado, de los trabajadores, de los centros de estudios independientes y un representante del Presidente o Presidenta de la República), quienes expresen su opinión al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático respecto de normativas y políticas ambientales. No se explicita la razón por la cual no se amplía el marco de participación ciudadana respecto del cambio climático, pretendiéndolo restringir a un organismo

que hace años nos acompaña en nuestra institucionalidad, pero que no da cuenta del interés masivo que tienen, por ejemplo, la juventud o sectores que se interesan genuina y legítimamente por el tema medioambiental, de participar en la formación de la voluntad de las decisiones que se toman respecto del cambio climático.

En síntesis: hasta acá se han presentado las propuestas que se estiman como indispensables a efectos de reflejar y consolidar la voluntad política de priorización y de mayor nivel jerárquico al tema del cambio climático.

A continuación, expondremos algunas propuestas que debieran considerarse en el orden de la gestión institucional, a efectos de aportar transparencia, eficiencia y eficacia al combate contra el cambio climático.

## II. PROPUESTAS ORIENTADAS A GESTIÓN INSTITUCIONAL

La gestión institucional, desarrollada en coherencia con los lineamientos de política nacional en el orden de la organización del gobierno nacional y regional y la jerarquía institucional que se le otorgue al combate contra el cambio climático, son también un factor crítico para la eficacia de una ley marco de cambio climático.

En la perspectiva indicada precedentemente, las siguientes propuestas apuntan a corregir aspectos del proyecto de ley de cambio climático que, de mantenerse, restarán no sólo eficiencia a la gestión propiamente tal, sino también eficacia y cuestionamientos a su legitimidad.

1. Anualizar el Reporte de Acción Nacional de Cambio Climático (RANCC): el proyecto contempla un reporte de la RANCC cada 4 años. Este lapso resulta inconsistente con la existencia de presupuestos y medidas a implementar. La implementación y adecuada ejecución de las medidas debe ser monitoreada y reportada anualmente para lograr una oportuna corrección si es que hubiere una desviación en su resultado, distinto a lo previsto o esperado. Como sabemos 4 años corresponde a un período presidencial

completo. Un RANCC que ofrezca información actualizada, monitoreable y respecto del cual se genere un espacio de observaciones ciudadanas y del ámbito científico, que permitan reforzar la líneas de ejecución cuando ellas estén arrojando los resultados esperados o bien, que permitan corregir rumbo en forma oportuna, no puede tener un lapso de rendición de cuenta de la magnitud planteada por el Ejecutivo en su proyecto. Necesariamente debe ser un RANCC anual.

Considérese que en la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, está contemplada la exigencia de la presentación de un informe anual del estado del medio ambiente. En efecto, dicho informe, en sus dimensiones nacionales y regionales, se presenta en forma anual. En cambio, sólo para la presentación en el nivel de detalle más intenso que es el nivel comunal se prevé su presentación cada 4 años se contempla. Es decir, se entiende que tiene que haber por lo menos una visión panorámica de carácter anual a nivel nacional y regional. La misma razón y la misma disposición, debería regir respecto del RANCC, que debería ser necesariamente de carácter anual, más aún considerando la dinámica acelerada del cambio climático y sus impactos.

2. Disminuir el plazo para la actualización de los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas (PERHC): el Proyecto de Ley de Cambio Climático contempla que la actualización de los PERHC deben actualizarse cada 10 años. Este plazo es excesivo en cualquier circunstancia, pero más aún para un país que vive en medio de una sequía intensa y prolongada desde hace ya 10 años.. Con los déficits de provisión hídrica y la acelerada dinámica del cambio climático, requerimos instrumentos de gestión bajo constante monitoreo, sujetos a revisión y reformulación en plazos acordes con las realidades de carácter ambiental que se viven. En dicha perspectiva, 10 años para la actualización de los PERHC es un plazo excesivo, que no refleja en modo alguno la comprensión que hoy tenemos como país respecto de la magnitud de la crisis hídrica que enfrentamos. Una revisión trianual resulta coherente con la dinámica climática

y sus impactos, en este caso, sobre el componente ambiental hídrico en relación a su gestión mediante un plan estratégico de cuencas.

3. Organizar la gestión relativa al componente ambiental agua, conforme a las competencias contempladas en la LBGA: como sabemos, el agua tiene 3 dimensiones distintas. Por una parte, se constituye en un elemento de provisión para las poblaciones, tanto en acceso al agua potable y saneamiento, cuestión que configura un derecho humano reconocido internacionalmente. En segundo lugar, hay otra dimensión frecuentemente invisibilizada, que es aquella que sitúa al agua actúa como sostén de los ecosistemas. Y, en tercer lugar, el agua también constituye un insumo para actividades económicas: agricultura, minería, industria, etcétera. Los instrumentos de gestión que contempla el proyecto de ley que nos ocupa, han sido diseñados bajo una lógica que desconoce las tres dimensiones del componente ambiental agua que ya hemos referido. A continuación, señalamos cuáles son estas incongruencias:

a) El Plan Sectorial de Adaptación al Cambio Climático en el artículo 9 del Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático, contempla que sea el Ministerio de Obras Públicas el organismo que se haga cargo de todo lo relativo al componente ambiental agua. Ello constituye una inconsistencia que no da cuenta, primeramente, de la dimensión del agua como un componente esencial para los ecosistemas, es decir, como componente ecosistémico. Tampoco de la competencia del Ministerio del Medio Ambiente que el artículo 69 de la Ley N° 19.300 le asigna al establecer expresa y determinadamente que el Ministerio del Medio Ambiente tiene competencias respecto de los recursos hídricos.

En consecuencia, en cualquier propuesta respecto de un Plan Sectorial de Adaptación al Cambio Climático que tenga relación con recursos hídricos se debiera garantizar que existiera un equilibrio en la consideración y tratamiento de las tres dimensiones del componente ambiental agua, ya referidas, y que esta formulación desconoce.

b) Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas: cuando se tratan los instrumentos de gestión en nivel local, el Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático, en su artículo 12 establece la generación de los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas. Cuenca es la unidad territorial por excelencia para desarrollar la gestión ambiental. En este caso, desconociendo aquello, se le entrega la Ministerio de Obras Públicas, a través de la Dirección General de Aguas, la responsabilidad de la elaboración de ese Plan Estratégico de Recursos Hídricos en Cuencas. Esta lógica de omitir completamente al Ministerio de Medio Ambiente, entregando la atribución de competencia exclusiva al Ministerio de Obras Públicas, profundiza la ya débil presencia y peso de la dimensión ecosistémica del recurso hídrico, particularmente en época de escasez hídrica. Como mínimo, los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas debieran elaborarse entre el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio del Medio Ambiente, reconociendo así la competencia del Ministerio del Medio Ambiente respecto de los recursos hídricos, en particular en su dimensión de sostén ecosistémico.

En efecto, cuando se modificó la LBGMA en el año 2010, una de las reformas importantes que se hicieron fue la de establecer que la determinación del caudal ecológico se haría en conjunto por el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio del Medio Ambiente puesto que, antes de dicha modificación, la determinación de los caudales ecológicos, es decir, aquel necesario para mantener y dar vida a un ecosistema, lo hacía exclusivamente el Ministerio de Obras Públicas. Ello fue modificado pues se entendía que el Ministerio del Medio Ambiente tenía un rol que jugar en la visibilización y protección de la dimensión ecosistémica que tiene el agua. Ese avance tan importante y trascendente, en este proyecto está siendo desconocido, y se está borrando una historia respecto de la competencia del Ministerio del Medio Ambiente respecto de los recursos hídricos.

Adicionalmente, se contempla en el Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático que el reglamento sobre procedimiento de elaboración, revisión y actualización de los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas sea formalizado mediante un decreto supremo del Ministerio de Obras Públicas, ignorándose la competencia del Ministerio del Medio Ambiente en recursos hídricos y, en consecuencia, se profundiza la omisión y falta de garantía respecto de la debida consideración de la dimensión ecosistémica del componente ambiental agua.

c) Participación ciudadana alineada con estándares internacionales: un tema importante y clave es la incoherencia que representa el que, mientras en el Mensaje del proyecto se reconoce la importancia que tiene la participación ciudadana, el principio de transversalidad con que se va actuar, la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil en la gestión del cambio climático, Chile no ha firmado el Acuerdo de Escazú. Nuestro país lideró la gestación y redacción de este Acuerdo, logró aunar voluntades de muchísimos países que, en definitiva, suscribieron el acuerdo mientras nuestro país, en la etapa final de tramitación del Acuerdo de Escazú, se restó de la firma del mismo. Aún resulta incomprensible, en el concierto internacional regional latinoamericano, para los países que trabajaron junto a Chile los contenidos del Acuerdo, la decisión adoptada por nuestro país en orden a no firmar este instrumento internacional. Esta circunstancia resulta compleja para la adecuada gestión del combate al cambio climático pues, como sabemos, el Acuerdo de Escazú establece los estándares exigibles para una participación ciudadana ejercida con garantías de acceso a información y justicia ambiental. Frente a la carencia que significa el no haber concurrido a la firma del Acuerdo de Escazú, la participación ciudadana, el acceso a la información y la justicia ambiental enfrentan un juicio de suficiencia que permanente pondrá bajo severo escrutinio la gestión que desarrolle la Administración respecto al Cambio Climático.

### III. EJES CENTRALES QUE DEBEN ESTAR PRESENTES EN UNA LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO

Atendida la evidencia respecto de los impactos del cambio climático y quienes resultan mayormente afectados por éstos, resulta clave enfatizar, en cuanto a la gestación y carácter de los instrumentos y gestión del combate al cambio climático, los siguientes factores:

I. Género: las mujeres son principalmente afectadas por el cambio climático. Esta es una realidad reconocida y documentada. Las Naciones Unidas han declarado, a través de ONU Mujeres que “Es un hecho, los desastres provocados por el clima exacerban las desigualdades de género arraigadas. A menudo, las mujeres y las niñas son las últimas en comer o en ser rescatadas; se enfrentan a mayores riesgos de salud y seguridad cuando los sistemas de agua y saneamiento se ven comprometidos; y asumen una mayor carga de trabajo doméstico y de cuidado cuando deja de haber recursos. Un ejemplo: la diferencia de tiempo que las mujeres dedican a buscar agua en los países en desarrollo.” En consecuencia, apuntando a la eficacia del Proyecto de Ley de Cambio Climático, cuyo objetivo es multidimensional al enfrentar distintos ámbitos asociados a impactos del cambio climático, éste debe instalar un reconocimiento legal de la atención prioritaria que debe dársele a las mujeres en su condición de personas sujetas a una mayor vulneración de vida a consecuencia de los impactos climáticos y otras circunstancias de carácter estructural que las afectan más intensa y negativamente.

II. Descentralización: Chile viene desplegando un proceso sostenido hacia la descentralización. Primeramente fue la promulgación de la Ley N° 19.097, en noviembre de 1991, que reformó la Constitución, modificando la administración regional, al crear los llamados “gobiernos regionales”, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio.

Luego, el año 2009, la Ley N° 20.390, reformó la Constitución en materia de gobierno y administración regional, buscando fortalecer los gobiernos regionales, permitiendo la entrega de mayores atribuciones y responsabilidades para el desarrollo de las regiones.

Posteriormente, el 2 de febrero del año 2018, son promulgadas la Ley N° 21.073 que organiza la elección del Gobernador Regional, creando la figura del gobernador regional, elegido mediante sufragio universal y que será el órgano ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole además presidir el consejo regional, y la Ley N° 21.074 sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País. Estas últimas reformas instalan una nueva forma de organización y administración regional con un elemento clave como es el de la elección popular del Gobernador Regional pues los habitantes de cada región entienden que han adquirido un nuevo rol en la gestión regional al ser parte de un proceso electoral que les permite instalar en la conducción de la región, más que a una persona en particular, una visión predominante (aquella vencedora en las urnas). Este factor constituye un soporte de legitimidad y adhesión a la gestión regional y, atendido ello, tanto esta Ley Marco de Cambio Climático, como cualquier otra que tenga pretensión de eficacia, deberá considerar este aspecto al momento de diseñar instituciones, instrumentos y, en definitiva, formular un marco general de gestión.

III. Participación Ciudadana: la participación ciudadana es hoy un imperativo desde la perspectiva del deber de los Estados para lograr una efectiva vigencia de los derechos Humanos y también desde una lógica de gestión pública en el marco de la democracia. Podemos señalar que, conforme describen Guillen, A. et al. (2008), la participación ciudadana es un elemento esencial en la construcción y consolidación de las democracias modernas y la participación ciudadana es una labor que incluye no sólo a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino también a la sociedad civil. Para que una entidad se

pueda calificar como democrática, es necesario que cuente con la participación responsable y voluntaria de sus ciudadanos en la toma de decisiones políticas, sin que ésta se circunscriba y agote en las elecciones. La OCDE, en el año 2006, formuló la pregunta: ¿Por qué fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos? A esta pregunta respondió con la siguiente clave: Las instituciones públicas refuerzan sus relaciones con los ciudadanos cuando les informan, consultan y favorecen su participación activa. A continuación formuló una segunda pregunta: ¿Por qué lo hacen? A esta segunda pregunta respondió de la siguiente forma: Podemos dar tres razones, que se refuerzan mutuamente: i.- Políticas públicas de mejor calidad. El fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos incita a estos últimos a dedicar tiempo y esfuerzo a asuntos de interés público. Su contribución es un recurso que debe ser valorizado y aprovechado. La información, la consulta y la participación activa proporcionan a la administración pública una mejor base para la elaboración de políticas públicas, lo que le permite convertirse en una organización en constante aprendizaje. Simultáneamente, esto garantiza una implementación más eficaz de dichas políticas, en la medida en que los ciudadanos están familiarizados con ellas, al participar en su elaboración. ii.- Confianza acrecentada en las instituciones públicas. La información, la consulta y la participación activa proporcionan a los ciudadanos una oportunidad para familiarizarse con los proyectos de la administración pública, para dar a conocer su opinión y contribuir en la toma de decisiones. Este involucramiento favorece la aceptación de las opciones políticas resultantes. La administración pública da prueba de apertura, lo que la vuelve más fiable ante los ojos del ciudadano, poseedor de la soberanía en un régimen democrático. Al suscitar confianza en los poderes públicos y al mejorar la calidad de las políticas públicas, el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos aumenta la legitimidad del gobierno. iii.- Democracia más

fuerte. La información, la consulta y la participación activa incrementan la transparencia de la administración pública y la vuelven responsable. En estas condiciones, el fortalecimiento de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos incentiva una ciudadanía activa y favorece su arraigo en la sociedad. En el mismo sentido, estimula el compromiso de los ciudadanos con el ámbito público, incitándolos, por ejemplo, a participar en los debates públicos, a votar, participar en la vida asociativa, etc. Todo lo anterior fortalece la democracia.

Por lo tanto, la creación de nuevos instrumentos que habiliten la participación ciudadana y la creación de espacios adicionales y representativos de las personas naturales o jurídicas interesadas en acceder a información y participación en la temática del cambio climático, constituye un requerimiento que, de ignorarse o mediatizarse (como lo hace el actual proyecto al contemplar instancias acotadas en representación y acción y meramente formales) traerá como consecuencia quiebres en la adhesión y acompañamiento a la gestión institucional en el combate al cambio climático.

## REFERENCIAS:

Boletín N° 13.191-12, Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S. E. el Presidente de la República, que fija Ley Marco de Cambio Climático. M E N S A J E N° 574-367/

<https://consultaciudadanas.mma.gob.cl/storage/consulta/instrumentos/4e81ab8a-bb16-4118-bc35-671e4bd55c99.pdf>

Carta sobre el Estado de emergencia climática. (2019).  
[https://www.sdgaccord.org/files/carta\\_de\\_emergencia\\_del\\_clima\\_global.pdf](https://www.sdgaccord.org/files/carta_de_emergencia_del_clima_global.pdf)

Di Marco, M., Baker, M. L., Daszak, P., De Barro, P., Eskew, E. A., Godde, C. M., Harwood, T. D., Herrero, M., Hoskins, A. J., Johnson, E., Karesh, W. B., Machalaba, C., Garcia, J. N., Pains, D., Pirzl, R., Smith, M. S., Zambrana-Torrel, C., & Ferrier, S. (2020). Opinion: Sustainable development must account for pandemic risk. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(8), 3888-3892.  
<https://doi.org/10.1073/pnas.2001655117>

Guillen, A. M. H., Blanco, M., & Sáenz, K. (2008). La participación ciudadana en el contexto de desarrollo sustentable (Civil participation in sustainable development context). 16.

Gallardo, L., Rudnick, A., Barraza, J., Fleming, Z., Rojas, M., Gayó, E.M., Aguirre, C., Farías, L., Boisier, J., Garreaud, R., Barría, P., Miranda, A., Lara, A., Gómez-González, S y Arriagada, R.. Antropoceno en Chile: evidencias y formas de avanzar, Reporte a las Naciones. Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2, (ANID/FONDAP/15110009), 38 pp. Disponible en <http://www.cr2.cl/antropoceno>

Gallardo, L., Basoa, K., Tolvett, S., Osses, M., Huneus, N., Bustos, S., Barraza, J., Ogaz, G. (editores) (2020), Mitigación de carbono negro en la actualización de la Contribución Nacionalmente Determinada de Chile: Informe extendido y anexos. Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia para el Ministerio del Medio Ambiente a través de Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la iniciativa Supporting National Action and Planning on Short-Lived Climate Pollutants (SNAP), 116 pp. Disponible en: <http://www.cr2.cl/carbononegro/>

IPCC, 2018: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)].

Mario Molina, M., Julia Carabias, & José Sarukhan. (2017). Cambio Climático, causas, efectos y soluciones (Primera). Fondo de Cultura Económica.

ONU Mujeres Fotorreportaje El cambio climático es una cuestión que afecta a las mujeres.mhtml. (s. f.).

Participación Ciudadana. Manual de la OCDE. (2006).