

AMBICIOSA LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO EN UN CONTEXTO DE RECESIÓN MUNDIAL

- Debido a la menor actividad económica por las medidas para enfrentar el Covid-19, se proyecta que las emisiones mundiales de dióxido de carbono tendrán una caída récord de 8% en comparación a 2019, seis veces mayor que lo registrado en 2009 con la crisis financiera.
- El proyecto de Ley que fija la Ley Marco de Cambio Climático en tramitación en el Congreso, si bien constituye un avance en materia de institucionalidad medioambiental, se debe reevaluar en un contexto post Covid-19.
- Las metas que ahí se plantean pueden ser innecesariamente ambiciosas en materia de normas y metas de emisión, considerando que Chile sólo aporta alrededor de 0,26% de las emisiones globales, y sus emisiones de CO₂ per cápita son cercanas al promedio mundial y muy inferiores al promedio de los países de la OCDE.

Luego del incremento acelerado en los casos contagiados de Covid-19 de los últimos días, el Gobierno ha decretado la cuarentena total en el Gran Santiago. La Región Metropolitana concentra más del 84% del total de contagiados del país. Según el último reporte disponible del Ministerio de Salud (Minsal)¹, hasta las 21 horas del 14 de mayo de 2020 se habían alcanzado los 39.542 casos acumulados de Covid-19 en Chile, luego de que se registraran 2.502 nuevos casos en 24 horas. También se informaron 26 fallecimientos el día anterior, alcanzando un total de 394 personas. Las medidas de cuarentena, que deben ser determinadas según criterios epidemiológicos objetivos, implican también una menor actividad económica y a partir de ello, una menor emisión de gases contaminantes.

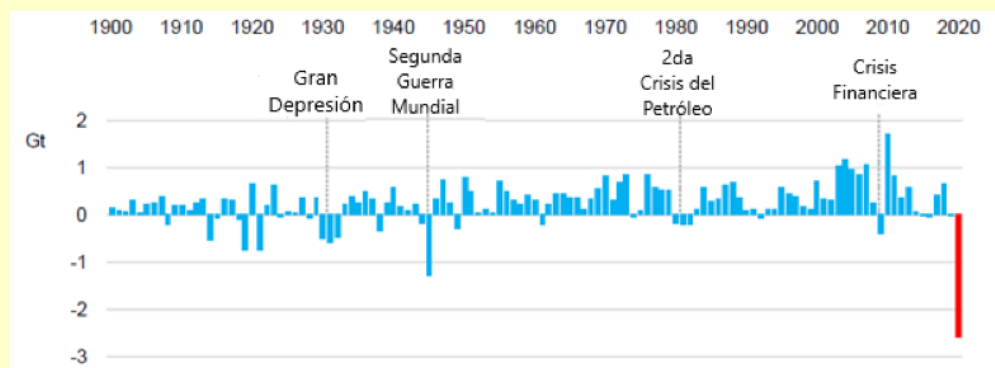
Ya se ha visto que esta menor actividad económica forzada ha implicado una disminución de las emisiones de gases efecto invernadero (GEI), principalmente dióxido de carbono (CO₂). Por ejemplo, China es el mayor emisor de CO₂ a nivel mundial con un 29% de las emisiones globales, y cuando entró en cuarentena total entre principios de febrero y marzo de este año, sus emisiones de CO₂ disminuyeron un 25% en comparación con 2019. En Estados Unidos, la ciudad de Nueva York registró una disminución del 8% en las emisiones de CO₂ en marzo 2020 comparado

al mismo mes del año anterior. Italia, y otros países también han registrado reducciones importantes en sus emisiones de contaminantes globalesⁱⁱ.

Respecto a proyecciones futuras, un informe reciente de la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés) estima que las emisiones globales de CO₂ para el año 2020 llegarán a 30,6 gigatoneladas (Gt), es decir, disminuirán casi 8% en comparación a 2019. Esta reducción récord de 2,6 Gt sería seis veces mayor que la anterior reducción de 0,4 Gt en 2009 debido a la crisis financiera, y sería equivalente al doble del total combinado de todas las reducciones anteriores desde el final de la Segunda Guerra Mundial (Figura N° 1)ⁱⁱⁱ.

SE PROYECTA UNA REDUCCIÓN RÉCORD EN LAS EMISIONES DE CO₂ POR EL COVID-19

Figura N° 1: Cambio anual en emisiones mundiales de CO₂ relacionadas con la energía, 1900-2020



Fuente: International Energy Agency (IEA), *Global Energy Review 2020 – The impacts of the Covid-19 crisis on global energy demand and CO₂ emissions*, 30 de abril de 2020.

Cabe hacer presente que esta reducción en las emisiones de GEI producto del Covid-19 no tendrá un efecto en el calentamiento global del planeta, especialmente porque se espera que sea un efecto temporal de corto plazo, tal como sucedió durante la crisis financiera de 2008-2009. En dicha recesión las emisiones mundiales de CO₂ se redujeron un 1,4%^{iv}, pero luego volvieron a aumentar incluso más rápidamente que antes de la crisis. Si bien las estimaciones de la OCDE y de otros organismos internacionales indican que las caídas en el PIB mundial por la pandemia Covid-19 van a ser mayores que durante la crisis financiera -y por lo tanto la caída en emisiones también será mayor-, la única forma de enfrentar el cambio climático (y otros problemas ambientales) es a través de modificaciones estructurales para una recuperación económica sustentable con visión de largo plazo.

PROYECTO DE LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO

Para enfrentar los efectos adversos del cambio climático (CC) con una mirada de Estado a largo plazo, el gobierno del Presidente Piñera presentó al Congreso Nacional a principios de este año el proyecto de ley que fija la Ley Marco de Cambio Climático (Boletín 13.191-12), el cual se encuentra en primer trámite constitucional en la Comisión de Medio Ambiente del Senado.

Los objetivos del proyecto de ley (PDL) son: 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^v 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.

Para el cumplimiento de dichos objetivos el PDL se estructura en siete componentes: principios inspiradores; instrumentos de gestión del CC; normas de emisión de gases de efecto invernadero y certificados de reducción de emisiones; institucionalidad para el CC; información sobre CC; participación ciudadana; y mecanismos y lineamientos financieros para enfrentar el CC. A continuación se resumen los componentes referidos al marco institucional y a los instrumentos de gestión del cambio climático.

Marco Institucional

El proyecto de ley apunta a fortalecer el marco institucional, así como fortalecer y dar continuidad a las políticas, planes, programas y acciones para enfrentar el cambio climático. Para ello propone crear un marco jurídico que permita asignar responsabilidades específicas para la implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

El Ministerio del Medio Ambiente (MMA) sería quien coordina la gestión climática y elabora diversos instrumentos de gestión del cambio climático con la colaboración de las autoridades sectoriales a las que entrega la responsabilidad de elaborar y actualizar los planes sectoriales de mitigación y/o adaptación (Ministerios de Agricultura; Economía, Fomento y Turismo; Energía; Minería; Obras Públicas; Salud; Transportes y Telecomunicaciones; Defensa Nacional; Vivienda y Urbanismo). Se otorgan nuevas facultades a las Secretarías Regionales Ministeriales de las autoridades sectoriales mencionadas. También participan los Ministerios de Hacienda; Ciencia y Tecnología; Educación; y Relaciones Exteriores. Se crea un Comité Científico Asesor independiente que entrega insumos para que el Ministerio

de Medio Ambiente pueda elaborar instrumentos de gestión del CC basados en la mejor información científica disponible. Dichos instrumentos deberán contar con el pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el CC, y consultas al Consejo Nacional para la Sustentabilidad y el CC. Finalmente, se reconoce el actual rol del Equipo Técnico Interministerial para el CC, Comités Regionales para el Cambio Climático (CORECC), y municipalidades.

Como se puede apreciar, son muchos los organismos, autoridades y comisiones que van a detentar funciones, aun cuando el PDL le asigna un rol principal al MMA. Entendiendo que el cambio climático es un fenómeno transversal y multidisciplinario, y que, por lo tanto, se requiere la participación y coordinación de muchos sectores, debe velarse para que la institucionalidad sea lo más eficiente posible y que no se dupliquen funciones de los organismos encargados. Más aún, teniendo en cuenta que los niveles de emisión de GEI por parte de Chile son muy bajos en comparación a los de otros países, también es legítimo plantearse si se justifica todo el aparataje institucional que se crea por medio de este PDL.

Instrumentos de Gestión del Cambio Climático

El proyecto de ley establece una serie de instrumentos de gestión del cambio climático de largo, mediano y corto plazo que cuentan con una estructura jerárquica y una lógica territorial, creándose instrumentos a nivel nacional, regional y local. Entre dichos instrumentos destacan los siguientes:

1. Estrategia Climática de Largo Plazo^{vi} y sus medios de implementación.
2. Planes Sectoriales de Mitigación del Cambio Climático.
3. Planes Sectoriales de Adaptación al Cambio Climático.
4. Reporte de Acción Nacional de Cambio Climático.
5. Planes de Acción Regional de Cambio Climático.
6. Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas.
7. Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés).
8. Meta para alcanzar la neutralidad de emisiones de GEI al 2050.
9. Normas de emisión de GEI y de contaminantes climáticos de vida corta.
10. Certificados de reducción, absorción o excedentes de emisiones de GEI.

En términos generales, los seis primeros instrumentos parecen adecuados para la gestión del cambio climático y son instrumentos que han sido utilizados desde hace tiempo en otros países. Sin embargo, no parece aconsejable para Chile comprometerse por ley a la carbono-neutralidad al año 2050, aun cuando esta intención ya ha sido comprometida en la NDC de Chile presentada recientemente. Ello, por las expectativas de recesión mundial y aumentos en los niveles de pobreza que se esperan como consecuencia de la pandemia por Covid-19 lo que hace

necesario retomar con fuerza el crecimiento de nuestra economía, por lo cual se debe ser cauto y reevaluar algunas políticas públicas en este nuevo escenario.

Para poner la meta de carbono-neutralidad en contexto, cabe señalar que para lograr los objetivos del Acuerdo de París a nivel mundial^{vii}, se ha estimado que el nivel de emisiones globales debería reducirse entre un 40% y 70% a mediados de siglo y casi a cero para fines de siglo. En contraste, el compromiso de carbono-neutralidad al año 2050 que Chile se autoimpuso parece excesivamente ambicioso, incluso antes de la llegada del Coronavirus a Chile, pero especialmente si no hay un análisis suficientemente profundo de los impactos económicos y sociales negativos que ello tendrá para el país tomando en cuenta la realidad post Covid-19. Este nivel de ambición en la meta parece innecesario si se considera que Chile aporta sólo alrededor de 0,26% de las emisiones globales, y sus emisiones de CO₂ per cápita son cercanas al promedio mundial y muy inferiores al promedio de los países de la OCDE^{viii}. Este esfuerzo unilateral de Chile por disminuir las emisiones de CO₂ tendrá costos significativos para el país (aumento de precios y pérdida de competitividad y empleos, especialmente en las industrias de cemento, químicos, acero, papel, vidrio y alimentos), pero sus beneficios en términos de contribuir a detener el calentamiento global serán mínimos (podría incluso generar una fuga de carbono con un aumento neto de las emisiones a nivel mundial)^{ix}.

Por último, el otro aspecto preocupante del PDL son las normas de emisión, las cuales no estaban incluidas en el anteproyecto llevado a consulta ciudadana en 2019. De acuerdo al texto presentado en el PDL, el MMA elaborará normas que establecerán la cantidad máxima de un gas de efecto invernadero y/o un contaminante climático de vida corta que podrá emitir un establecimiento, fuente emisora o agrupación de éstas, en función de un estándar de emisiones de referencia por tecnología, sector y/o actividad, y aplicando criterios de costo-efectividad, equidad, responsabilidad, e impactos económicos, sociales y ambientales. El estándar de emisiones de referencia podrá fijarse de manera diferenciada, para grupos de fuentes en los sectores y/o actividades reguladas, considerando los criterios señalados previamente. Estas normas se establecerán mediante decreto supremo del MMA, suscrito por los Ministerios competentes según la materia de que se trate. A su vez, un reglamento del MMA, suscrito además por el Ministro de Hacienda, detallará el contenido mínimo de los decretos referidos, así como el procedimiento de elaboración y revisión de los mismos.

Las normas de emisión contempladas en el proyecto de ley pueden comprometer de manera significativa la eficiencia de nuestro sistema. El instrumento señalado se traduce en un verdadero mecanismo de comando y control directo, en

circunstancias que, tanto la literatura, como la experiencia internacional demuestran que las políticas basadas en la asignación de un precio al carbono a través de instrumentos económicos son más eficientes que las medidas de comando y control. Sobre este punto, cabe señalar que algunos países tienen un impuesto al CO₂ (Argentina, Chile, Colombia, México y Sudáfrica), 41 países tienen un esquema de permisos de emisión transables (ETS, por sus siglas en inglés) y 17 países tienen un esquema híbrido que contempla tanto un impuesto al CO₂ como ETS. En consecuencia, el énfasis debería estar radicado en incentivos de tipo económico, tales como los impuestos verdes o sistemas ETS, cuya consecuencia es el abaratamiento de los costos de administración y una reducción en el riesgo de captura regulatoria, y no en establecer mecanismos de comando y control^x.

REFLEXIONES FINALES

En el marco de la recesión mundial que se anticipa para los próximos meses y los efectos sociales que traerá consigo, se requieren políticas medioambientales que permitan generar un crecimiento sustentable con una visión a largo plazo. En este contexto, y en términos generales, el proyecto de Ley Marco de Cambio Climático constituye un avance en materia medioambiental. De aprobarse el mismo, nuestro país se sumaría a otros 34 países que ya cuentan con una legislación específica enfocada en la materia. Adicionalmente, la iniciativa recoge elementos positivos que fueron considerados en legislaciones comparadas, tales como Reino Unido, Nueva Zelanda - teniendo en cuenta las diferencias existentes entre ellos en cuanto a los niveles de emisiones - e incluso, del Acuerdo de París. De esta forma, el proyecto intenta contribuir de forma íntegra y efectiva a mitigar y prevenir los efectos propios del cambio climático.

Sin embargo, y pese a que puede resultar beneficioso que Chile cuente con un marco jurídico e institucional específico en la materia, el proyecto en sí establece metas ambiciosas que podrían tener efectos negativos en la economía, sin implicar una contribución significativa que haga frente al calentamiento global. Por lo tanto, es importante velar por una regulación que equilibre ambos aspectos, especialmente tomando en cuenta la nueva realidad y crisis económica luego de la expansión de la pandemia del Covid-19 en el mundo.

ⁱ Balance diario Covid-19 del Gobierno de Chile, 15 de mayo de 2020.

ⁱⁱ “*The epidemic provides a chance to do good by the climate*”, The Economist, 26 de marzo de 2020.

ⁱⁱⁱ International Energy Agency (IEA), *Global Energy Review 2020 – The impacts of the Covid-19 crisis on global energy demand and CO2 emissions*, 30 de abril de 2020.

^{iv} “*Covid-19: Biggest drop in CO2 emissions since WWII but little impact on climate change*”, entrevista a Rob Jackson, profesor de ciencias del sistema terrestre en la Universidad de Stanford en California, quien preside el *Global Carbon Project*, 14 de abril de 2020.

^v Neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero: estado de equilibrio entre las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero antropógenas, en un periodo específico, considerando que las emisiones son iguales o menores a las absorciones.

^{vi} La elaboración de la Estrategia Climática de Largo Plazo estará a cargo del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), en coordinación con las autoridades sectoriales. Contendrá un presupuesto nacional y presupuestos sectoriales de emisiones de GEI, niveles de absorción de GEI, metas e indicadores de mitigación a mediano plazo, y lineamientos para las medidas de adaptación. Contemplará una consulta pública de sesenta días hábiles; el informe previo del Comité Científico Asesor para el Cambio Climático; y, el pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, previa consulta al Consejo Nacional para la Sustentabilidad y el Cambio Climático. Se aprobará mediante decreto supremo del MMA, suscrito además por el Ministro de Hacienda, y su actualización se realizará al menos cada diez años.

^{vii} En el marco de la COP 21 realizada a fines del año 2015, se firmó el Acuerdo de París con el principal objetivo de “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático” (CMNUCC 2015).

^{viii} International Energy Agency (IEA, 2017).

^{ix} Para más detalles ver: “Impuestos verdes: deben ser acordes a nuestra realidad”, LyD, Temas Públicos N° 1413-2, 23 de agosto de 2019.

^x Ver más detalles en: Serie Informe Económica LyD: Chile frente al cambio climático (octubre 2019). Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/12/serie-informe-economica-280-octubre.pdf>