

Ley de Cambio Climático de República Dominicana: ventana de oportunidad para la transformación social y ecológica

Estiven González

Diciembre 2017

- El proceso de discusión para adoptar una Ley General de Cambio Climática en República Dominicana representa una ventana de oportunidad para mejorar las propuestas y encaminar el país hacia una verdadera transformación social y ecológica.
- La experiencia demuestra que para que estas iniciativas sean exitosas deben responder a un objetivo claro, ambicioso y transformacional. Generar instituciones no garantiza el éxito de una política, pero si amplían sus posibilidades de éxito. La ley pudiera ser una oportunidad para impulsar alianzas estratégicas en el tema e impulsar una agenda legislativa más amplia y específica para alcanzar los objetivos propuestos.
- Con el propósito de contribuir al debate y fortalecer una propuesta legislativa en esta materia se ofrece esta publicación con recomendaciones prácticas y orientaciones estratégicas para alentar la participación informada de actores sociales y políticos.

* * *

La agenda climática de República Dominicana ha cobrado relevancia en los últimos años. En su contribución determinada a nivel nacional (NDC por sus siglas en inglés) el país se comprometió a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) un 25% al año 2030 con referencia a la línea base. Por otra parte, RD se encuentra en la lista de países con mayor vulnerabilidad climática por su ubicación geográfica y condición insular; por esta razón, la Política Nacional de Cambio Climático debe ocupar un lugar preponderante de la agenda pública.

El Consejo Nacional para el Cambio Climático y el Mecanismo de Desarrollo Limpio de la República Dominicana (CNCCMDL) ha venido trabajando en una propuesta de Ley de Cambio Climático. Asimismo, el Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (IDDI) elaboró una propuesta de proyecto de ley presentada en diciembre de 2013 y, actualmente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoya técnicamente la elaboración de un anteproyecto para una Ley General de Cambio Climático. Lo anterior evidencia el interés de impulsar una ley de esta naturaleza, así como la necesidad de promover el intercambio de ideas para fortalecer las iniciativas en discusión.

Experiencias internacionales

La cantidad de leyes y políticas públicas sobre cambio climático ha crecido como resultado de la importancia del tema en la agenda pública. En el 2014 existían más de 800 instrumentos de política pública (leyes, normas y decretos) vinculados al cambio climático alrededor del mundo. A pesar de estos esfuerzos, las emisiones de GEI continúan creciendo y cada vez resulta más ambicioso reducirlas para alcanzar los objetivos planteados en el Acuerdo de París.

La legislación sobre cambio climático se puede categorizar en dos tipos de iniciativas: leyes de carácter general e instrumentos de alcance específico o temático. Las primeras son instrumentos legales cuyo propósito es crear las bases institucionales para la gestión del tema en el gobierno central. Están enfocados en crear instituciones a cargo del tema, definir instrumentos de política y mecanismos de coordinación institucional. En algunos casos suelen incluir metas u objetivos de reducción de emisiones de GEI a largo plazo. Por otra parte, existen leyes de alcance específico con el propósito de crear o brindar sustento jurídico a instrumentos o sectores claves para la política climática como: energías renovables, eficiencia energética, tasas o impuestos al carbono, mecanismos de financiamiento, incentivos fiscales a tecnologías o sectores económicos menos carbono-intensivos, entre otros.

Ejemplos internacionales ilustran el contenido y alcance de algunos de estos instrumentos. La Ley de Cambio Climático del Reino Unido adoptada en el 2008 fue de los primeros instrumentos legislativos de esta naturaleza. Entre los contenidos de la ley se encuentran: el objetivo de reducir en un 80% las emisiones para el año 2050 en comparación con el año 1990, crear el Comité de Cambio Climático, fomentar actividades de mitigación y adaptación, establecer esquemas de comercio de emisiones, proporcionar incentivos financieros para el reciclaje y la gestión de residuos, tasar el plástico de un solo uso, entre otros. Por otra parte, México adoptó una Ley General de Cambio Climático en el 2012 que creó el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), formalizó la política nacional de mitigación y adaptación e instrumentos conexos, estableció plataformas de coordinación institucional, el sistema de información y el fondo para el cambio climático, entre otros. En el 2013 Costa Rica también inició la discusión parlamentaria de una Ley Marco de Cambio Climático. El propósito de la iniciativa era crear una Comisión Nacional, un Consejo de Cambio Climático, así como otros instrumentos de política pública. La legislación fue archivada en el 2017 ante la imposibilidad de ser aprobada en segundo debate parlamentario. El principal argumento para descartar la iniciativa fue la ausencia de una propuesta verdaderamente transformacional en línea con los objetivos ambientales del país.

Recomendaciones para una Ley de Cambio Climático de la República Dominicana

El interés de adoptar una Ley de Cambio Climático es una oportunidad para robustecer la política de la República Dominicana en esta materia. El propósito es alentar el debate y fortalecer la propuesta legislativa, tomando en consideración las experiencias de países como Reino Unido, México y Costa Rica, así como al criterio y experiencia práctica del autor.

En primera instancia, una Ley de Cambio Climático debe responder a un objetivo claro, ambicioso y transformacional.

Los tomadores de decisión deben tener claro cuál el resultado esperado de la ley y cómo contribuye a los objetivos climáticos de largo plazo. En ese contexto deben incluir en la legislación los instrumentos de política necesarios para alcanzar los objetivos propuestos. De lo contrario, una ley de cambio climático puede convertirse en una mera declaración de intenciones sin la capacidad de transformación necesaria para alcanzar los niveles de reducción planteados por República Dominicana y otros Estados. La experiencia demuestra que la mera existencia de instrumentos de política pública no es suficiente para reducir las emisiones de GEI. La adopción de una ley de cambio climático para la República Dominicana es una oportunidad para formalizar los objetivos de reducción de emisiones y plasmar las acciones transformaciones necesarias para un modelo de desarrollo bajo en emisiones y resiliente al cambio climático.

La legislación de cambio climático es un hito de la política pública pero no debe convertirse en un fin en sí mismo.

La adopción de leyes sobre cambio climático ha despertado gran interés en muchos Estados alrededor del mundo. Sin embargo, una ley de cambio climático sólo tiene sentido si está vinculada a una política pública de Estado de largo plazo. La experiencia costarricense demuestra que la legislación propuesta debe contener los instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos de mitigación y adaptación establecidos por el país. De lo contrario, sería mejor no contar con un instrumento de esta naturaleza, pues crean instituciones sin las herramientas suficientes para cumplir los mandatos determinados en la legislación.

Aunque el simple cambio institucional no garantiza el éxito de una política, un entorno institucional robusto amplía las posibilidades de éxito.

La mayoría de las propuestas legislativas sobre cambio climático suelen estar enfocadas en crear instituciones para la gestión pública del tema, dado que muchos países carecen de entidades especializadas o responsables de la temática. Además, los compromisos internacionales demandan a Estados capacidades institucionales robustas para medir y reportar los avances de las políticas públicas orientadas a la reducción de emisiones y la adaptación a las condiciones adversas del clima;



y al ser un tema transversal se requieren grandes capacidades de articulación institucional y sectorial. La acción climática en los sectores claves no ocurre por generación espontánea, por lo que las instituciones interesadas en impulsar cambios en las formas de producción y consumo deben tener personal técnico suficiente para acompañar esos procesos transformacionales. De no ser así, el impulso a estas acciones pierde tracción, interés y efectividad. Por lo tanto, resulta válido el interés de la República Dominicana por dotar al Estado de este tipo de institucionales, pero además debe dotarse de recursos propios suficientes e instrumentos de política robustos para que su institucionalización tenga mayor relevancia.

La agenda legislativa en materia climática es más amplia que una ley de alcance general. La transformación hacia modelos de desarrollo menos carbono intensivos y resilientes al cambio climático demanda grandes cambios tecnológicos, políticos, de infraestructura y mercados. La adopción de una ley de cambio climático de alcance general no es el único instrumento legislativo necesario para alcanzar esa meta. Se requieren iniciativas legales de alcance específico que forman parte de la agenda climática de los parlamentos. Por ejemplo, en Costa Rica el mantenimiento de una matriz eléctrica altamente renovable está sustentando, entre otros elementos, en la imposibilidad legal del sector privado de generar con fuentes fósiles. De igual forma, la República requerirá otros instrumentos para alcanzar los objetivos de reducción de GEI. La creación de impuestos al carbono, la readecuación de las estructuras impositivas para desalentar actividades económicas carbono intensivas o extractivas, la incorporación de energías renovables a la matriz energética, son ineludiblemente otras áreas de trabajo de la agenda legislativa.

La discusión de una ley de cambio climático es una ventana de oportunidad para potenciar las alianzas estratégicas entre actores políticos y sociales para impulsar instrumentos efectivos que permitan reducir las emisiones de una economía. Las representaciones políticas en los Parlamentos y los actores de la sociedad civil deben comprender que las metas de reducción de emisiones implican cambios en la actividad económica y social de un país. En consecuencia, la adopción de políticas, planes y leyes verdaderamente comprometidos con cambios de paradigma deben acompañarse de medidas específicas para “lidar con los perdedores”, pues estas acciones contienen, en la mayoría de los casos, barreras que afectan sectores afianzados de la economía.

Las instituciones a cargo de la política climática deben contar con recursos propios para garantizar los objetivos de la legislación. La creación de leyes sin presupuestos asignados es una mala práctica legislativa en muchos países. Los recursos para la política climática son escasos, por tanto es un desafío, especialmente para los países en vías de desarrollo, la generación

de recursos públicos. En el 2016 menos del 40% de las finanzas climáticas del orbe provinieron del sector público, donde las instituciones de financiamiento al desarrollo aportan cerca del 90% del total de recursos. República Dominicana, al ser un país de renta media alta afronta una reducción de la cooperación internacional para el desarrollo. En consecuencia, es imprescindible generar y asignar recursos públicos para la política climática. Debido a alta vulnerabilidad climática, debe ser una prioridad del Estado la generación de recursos económicos para la adaptación a los efectos adversos del clima para atender a las poblaciones más vulnerables. La adopción de una ley de cambio climático es una oportunidad para plantear sobre la palestra pública la discusión sobre la generación de recursos propios para la gestión y acción climática. Sin este componente, la institucionalidad u otras políticas públicas carece de sentido pues dependerán de recursos externos para llevarse a cabo.

La participación ciudadana es imprescindible para generar la apropiación del proceso. Las transformaciones necesarias para reducir las emisiones de GEI y fomentar la adaptación suelen encontrar múltiples detractores. En consecuencia, la participación ciudadana es un contrapeso requerido de la transformación social y ecológica; ya que garantiza, entre otras cosas, el acompañamiento en la implementación de los compromisos asumidos en la legislación. En este contexto, es importante fomentar la participación ciudadana durante el proceso de formulación y aprobación de la ley. Así que debe aprovecharse la ventana de oportunidad para institucionalizar la participación ciudadana en la formulación de la política pública del clima. En Costa Rica se crearon recientemente, por la vía de Decreto Ejecutivo, dos instancias de participación ciudadana, como órganos independientes de la institucionalidad pública. El Consejo Científico de Cambio Climático (4C) conformado por académicos, investigadores y expertos con encargo de asesorar la elaboración de las políticas públicas en esta materia. Así como el Consejo Consultivo Ciudadano de Cambio Climático (5C) que es la plataforma para reforzar la rendición de cuentas, el acceso a la información y la participación de la ciudadanía en la política climática. Estas experiencias podrían ser relevantes para la discusión del marco institucional climático de la República Dominicana.

Los gobiernos locales son fundamentales para la política climática y deben formar parte de cualquier legislación de alcance nacional. En materia de adaptación a los cambios adversos del clima, el involucramiento de las provincias y municipios resulta indispensable. Por ende, una legislación de cambio climático no puede obviar a estos actores claves. Debe incorporarles en la discusión de este tipo de iniciativas legales, para brindarles potestades específicas en esta materia, responsabilidades, recursos económicos y humanos adicionales para llevarlas a cabo.

Recomendaciones finales

- Definir con claridad los objetivos de la legislación y su vínculo con la política climática de Estado, así como valorar la incorporación de metas claras que orienten el accionar político de mediano y largo plazo.
- Incorporar de manera más explícita instrumentos y recursos para atender la adaptación al cambio climático, considerando el nivel de vulnerabilidad de la República Dominicana ante los inminentes cambios en los patrones del clima del futuro cercano.
- Acordar una agenda legislativa más amplia en materia climática e impulsar instrumentos de política específicos en áreas clave como energía, agricultura, industria y residuos para alcanzar los objetivos.
- Crear instrumentos fiscales o de asignación de recursos propios para la gestión y acción climática de la República Dominicana.
- Ampliar el involucramiento ciudadano en la formulación de la legislación sobre cambio climático y aprovechar la oportunidad regulatoria para institucionalizar canales de participación como espacio para el involucramiento ciudadano y la rendición de cuentas.

Sobre el autor

Estiven González: Consultor en políticas públicas de energía, transporte y cambio climático. Ha trabajado para el Banco Mundial, Ricardo Energy & Environment, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación Friedrich Ebert. Actualmente asesor de la Viceministra de Energía de Costa Rica. Cuenta con varias publicaciones y conferencias sobre políticas públicas en energía y transporte. Es egresado del Instituto Diplomático de Costa Rica y del programa Agentes de Cambio de la Fundación Friedrich Ebert - FES América Central.

Fundación Friedrich Ebert (FES)

La Fundación Friedrich Ebert (FES por sus siglas en alemán), fundada en 1925, es la fundación política más antigua de Alemania. Está comprometida con el legado del político que le da nombre y se rige por los valores fundamentales de la democracia social: libertad, justicia y solidaridad. Estos valores vinculan esencialmente a la FES con la socialdemocracia y los sindicatos. La FES cuenta con un Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica en América Latina con sede en la Ciudad de México, el cual acompaña y promueve los debates sobre alternativas a los modelos de desarrollo, analizando y promoviendo políticas públicas que sean socialmente justas y ecológicamente sustentables. Aunque se enfoca en aportes con una perspectiva desde América Latina, el proyecto trata de construir puentes a los debates en Europa y otras regiones, abriendo espacios de diálogo desde una perspectiva de la justicia social.

Fundación Friedrich Ebert

Edificio Plaza JR, Piso 8
Av. Tiradentes esq. Roberto Pastoriza
Santo Domingo
www.fescaribe.org

Responsable

Yesko Quiroga
Director FES
República Dominicana
Tel. 809-221-8261

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Fundación Ebert.