

Señores y señoras
Comisión Permanente Especial de Ambiente
Asamblea Legislativa
hduran@asamblea.go.cr
Fax: 2243-2396

Estimados señores y señoras:

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarles que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley "Ley de Incorporación de la Variable del Cambio Climático como Eje Transversal Obligatorio en las Políticas Públicas Ambientales", expediente legislativo número 20.527, me refiero en los siguientes términos:

Resumen Ejecutivo

La Defensoría de los Habitantes apoya lo dispuesto en el proyecto de ley 20.315, ya que el país debe tomar decisiones contundentes para cumplir con el Acuerdo de París y lograr disminuir los niveles de contaminación atmosférica y la lucha contra el cambio climático. Costa Rica debe impulsar políticas claras al respecto y contribuir a mejorar la vida en el planeta e impulsar legislación que se adapte a las necesidades actuales. La ley 7447 fue promulgada en el año 1994 y requiere de esta actualización y de los instrumentos necesarios para que pueda ejecutarse, adecuadamente.

Este proyecto pretende incorporar la variable del cambio climático a través de la Ley Orgánica del Ambiente, encaminada a cumplir con los objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada en Nueva York el 9 de mayo de 1992, así como el tratado que mejora la aplicación de la Convención: el Acuerdo de París, suscrito en la ciudad de Nueva York el 22 de abril de 2016. Por lo tanto, se propone la reforma de los artículos 1, 7, 12, 78, 79, 81 y 82 de la Ley Orgánica del Ambiente, incluyendo la agenda de cambio climático, asimismo, propone adicionar los artículos 78 bis, 78 ter y 78 quater a esta ley, en los cuales se dispone los principios de la política de cambio climático, los objetivos de la política pública de adaptación del cambio climático y los objetivos de la política pública de mitigación del cambio climático.

Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes

La función de la Defensoría de los Habitantes se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (Principios de París) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

La Defensoría considera muy importante esta propuesta normativa, ya que va acorde con lo señalado por la institución en el Informe Anual de Labores 2015-2016, sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su efectivo cumplimiento.

Concretamente sobre el Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, se indicó lo siguiente:

"En el marco del trabajo desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas ha sido resaltado como "Todos los seres humanos dependen del medio ambiente en el que vivimos. Un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible es esencial para el pleno disfrute de una amplia gama de derechos humanos, entre ellos los derechos a la vida, la salud, la alimentación, el agua y el saneamiento. Sin un medio ambiente saludable, no podemos hacer realidad nuestras aspiraciones, ni siquiera vivir en un nivel acorde con unas condiciones mínimas de dignidad humana. Al mismo tiempo, la protección de los derechos humanos ayuda a proteger el medio ambiente"⁴. Reconociéndose así los vínculos existentes entre el medio ambiente y los derechos humanos.

Por ello en marzo del 2012 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU estableció el mandato sobre los derechos humanos y el medio ambiente, con el objetivo de estudiar de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, promoviendo las mejores prácticas en derechos humanos para la creación de políticas medioambientales; nombrándose un "Relator Especial" sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.

En esta relación entre derechos humanos y medio ambiente, el cambio climático ocupa un lugar especial. El cambio climático es una amenaza para la humanidad, siendo un mandato la pronta intervención de cada uno de los países del orbe con la implementación de estrategias nacionales para su mitigación y adaptación. Sobre el tema el "Relator Especial" de la ONU ha trabajado junto con veintiséis expertos en derechos humanos de la ONU para alertar sobre los efectos y amenazas del cambio climático sobre el efectivo y pleno disfrute de derechos fundamentales y además exhortar a los Estados partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático a considerar sus obligaciones y responsabilidades en derechos humanos de frente a la firma de un nuevo acuerdo de cambio climático.

Los acuerdos de la Convención Marco sobre Cambio Climático de la ONU, "Acuerdos de París" firmado el 22 de abril del 2016 por un total de ciento setenta y un países miembros de la convención, se identifica como el primer paso para su puesta en vigencia frente a los efectos del cambio climático, puntualmente a partir de la reducción en el lanzamiento de gases contaminantes a la atmósfera y a limitar el aumento de la temperatura por debajo de 2°C, así como a continuar sus esfuerzos para limitar esta alza a 1,5°C.

Se circunscriben en este contexto, las metas de desarrollo sostenible que buscan incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales, así como mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.

En el país desde hace más de dos décadas, se han asumido compromisos importantes para la reducción de los gases de efectos invernadero, como es el caso de la consolidación de una red de áreas protegidas privadas y públicas, estimulándose además actividades como el ecoturismo y la investigación; se cuenta con una Ley Forestal que prohíbe el cambio de uso de la tierra y establece un esquema de pago por servicios ambientales (PSA) bajo un modelo impulsado por otros países, se cuenta también con otras leyes ambientales que impulsan la reforestación, el control de la tala ilegal entre otros.

⁴Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas.

<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>

A partir del año 2009 la implementación de estrategias nacionales para adaptarse y mitigar el cambio climático fue asignada a la Dirección de Cambio Climático² (DCC) como una entidad adscrita al Ministerio del Ambiente y Energía (MINAET) desempeñando funciones de coordinación, gestión y formulación de políticas públicas en la materia y propiciando la creación de una agenda interinstitucional en la materia.

Se cuenta con la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) como iniciativa gubernamental que persigue responder a la problemática mundial del cambio climático, siendo la base para la meta país de lograr la carbono neutralidad para el 2021. Para lograrlo, el Plan de Acción de la estrategia contempla los sectores clave para la implementación de medidas; tratándose de **mitigación** serían los sectores de energía*, transporte*, agricultura*, industrial, residuos sólidos, turismo, hídrico, cambio de uso de la tierra y tratándose de **adaptación** serían los sectores hídrico*, energía, agricultura*³, pesca y zonas costeras, salud, infraestructura, biodiversidad. El Plan de Acción busca ser el instrumento para orientar la asignación de recursos públicos y privados en forma estratégica y de conformidad con un modelo de desarrollo bajo en emisiones y resiliente al cambio climático. Para cada uno de los sectores identificados como prioritarios se definen los pasos a seguir en los ejes de métrica, desarrollo de capacidades y tecnologías, sensibilización y cambio cultural.

El Plan de Acción para el Cambio Climático y la Gestión Agroambiental 2011-2014, promovió el incremento de profesionales con conocimientos en adaptación, mitigación y vulnerabilidad al cambio climático en el sector agroalimentario con miras a mantener e incrementar la competitividad, la resiliencia y la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero; vinculando al sector agro alimentario a las acciones de política nacionales e internacionales; contribuyendo al objetivo estratégico de la Política Nacional de convertir a Costa Rica en un país C-neutral.

Dentro de las iniciativas actuales implementadas por la DCC se tienen las siguientes:⁴

Estrategias de Desarrollo de Bajas Emisiones (LEDS por sus siglas en inglés): consiste en proporcionar apoyo técnico y analítico al país para el desarrollo e implementación de LEDS. La iniciativa es apoyada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Plan de Acción para la Implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático: se refiere a establecer medidas y actuaciones específicas de corto (2014), mediano (2018), y largo plazo (2021), que el país debe seguir en los temas de cambio climático. Es apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y ejecutado por EPYPSA.

Carbono 2012: su cometido es la elaboración de una hoja de ruta para la creación e implementación de un mercado de carbono doméstico y voluntario en Costa Rica. Es apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutado por Ecoresources.

Formulación de Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación en Transporte y Agricultura (NAMAS por sus siglas en inglés): en transporte consiste en desarrollar un sistema de incentivos voluntarios en taxis, autobuses y gasolineras para favorecer cambios tecnológicos en vehículos o combustibles; en agricultura, el cometido es la mitigación y su impacto en cambios productivos y la adaptación ante el cambio climático. La iniciativa es apoyada por el Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutada por el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional (CINPE). NAMA significa Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación, por sus siglas en inglés.

Programa Competitividad y Medio Ambiente (CYMA): consiste en la gestión integral de residuos en municipios e industria para regiones seleccionadas de Costa Rica. El Programa es apoyado por la Cooperación Internacional Alemana.

Programa de Desarrollo Bajo en Emisiones (NEL por sus siglas en inglés): busca implementar programas y acciones con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y apoyar el desarrollo bajo en emisiones de carbono de Costa Rica.

Facilidades para la implementación y preparación a la Mitigación (FIRM): su cometido es la facilitación del desarrollo de técnicas y herramientas para las estrategias de desarrollo bajo en carbono y NAMAS. La iniciativa es apoyada por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente por medio de RISOE Center⁵ y ejecutada por Fundecooperación.

² Creado mediante Decreto Ejecutivo No. 35669-MINAET publicado en la Gaceta del 06 de enero del 2010.

³ *Sector identificado como prioritario sea en adaptación o mitigación.

⁴ <http://cambioclimaticocr.com/>

⁵ UNEP RISOE CENTRE ON ENERGY, CLIMATE AND SD Proyecto Global CD4CDM Desarrollo de Capacidades para el Mecanismo de Desarrollo Limpio Quito, 10-12 de Febrero.

Alianza para Preparación al Mercado (PMR por sus siglas en inglés): busca el desarrollo de capacidades y una plataforma para explorar instrumentos de mercado que apoyen la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Es apoyada por el Partnership for Market Readiness (PMR) del Banco Mundial y ejecutada por el INCAE.

Evaluación de Necesidades: tiene como objetivo identificar las necesidades de tecnologías ambientalmente sólidas, las barreras a la transferencia de tecnología y medidas para hacer frente a estos obstáculos, incluyendo la creación de capacidad. La iniciativa es apoyada por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente por medio de RISOE Center y ejecutada por el INCAE.

Preparación para impulsar REDD+⁶ entendidas como acciones para el control de la deforestación en Costa Rica. La iniciativa es apoyada por el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques⁷ y ejecutada por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). Se denomina REDD+ a la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal, además de la conservación, el manejo sostenible y el mejoramiento de la reserva de carbono de los bosques en los países en desarrollo. Durante la COP 13, realizada en Bali en 2007, se reconoció la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD) como un mecanismo válido en la lucha contra el cambio climático.

III Comunicación Nacional de Cambio Climático: consiste en informar sobre fuentes de emisión y absorción por sumideros⁸ de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el "Protocolo de Montreal" y sobre los programas nacionales que contemplen medidas de mitigación y faciliten la adaptación al cambio climático. La iniciativa es apoyada por la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático y ejecutada por el Instituto Meteorológico Nacional.

Acceso directo al Fondo de Adaptación: consiste en financiar una cartera de proyectos de adaptación nacionales al cambio climático hasta por un monto de US\$ 10 millones. Es apoyado por la Secretaría de la Convención (UNFCCC) y el ente nacional de implementación es Fundecooperación.

Proyecto Biodiversidad marino costera – adaptación al Cambio Climático "BIOMARCC": su objetivo es aumentar las capacidades de adaptación de los ecosistemas marino – costeros de Costa Rica ante las consecuencias del cambio climático. Es financiado por la cooperación alemana (GIZ) y ejecutado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).

Existen propuestas concretas implementadas por otras instituciones. Tal es el caso del proyecto del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para el fortalecimiento de 395 ASADAS entre el 2016 y el 2021 mediante dos proyectos de cooperación internacional a través de una estrategia que mejorará la sostenibilidad de estas organizaciones, considerando la protección del recurso hídrico, la adaptación al cambio climático, aspectos comerciales, financieros y técnicos, así como la gestión comunal, entre otros y valorando escenario de reducción de precipitaciones hasta en un 65% en Guanacaste⁹.

Por su parte el Instituto Costarricense de Electricidad está implementando la producción nacional de energía eléctrica a partir de fuentes renovables como el agua, la geotermia y la energía eólica considerando que la producción energética no puede ser dependiente de fuentes fósiles, logrando incluso en algunos períodos del presente año obtener la energía en un 97% de fuentes renovables. Así se encuentra previsto en el VII Plan Nacional de Energía 2015-2030. Como las anteriores es factible ubicar iniciativas concretas por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz y otras instituciones, así como provenientes del sector privado, académico y organizaciones no gubernamentales, teniendo todas en común su ubicación dispersa y sectorizada; sin embargo, existe recelo en compartir la información e iniciativas entre sectores.

Las propuestas que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio del Ambiente y Energía de Costa Rica han presentado ante las cumbres mundiales como el aporte país, para hacer frente al cambio climático (la más reciente fue la Conferencia de las Partes en su 21ª reunión de la Convención de la ONU sobre Cambio Climático COP 21) incorpora una meta de mitigación en la que se mantiene el compromiso con la Carbono Neutralidad al 2021 y va más allá al definir un límite absoluto de emisiones netas al 2030; el concepto ha ido evolucionando conforme lo indica la ciencia y ahora se entiende, internacionalmente, como

⁶ Según el Plan de Acción de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático realizada en Bali en el 2007, se denomina REDD+ a la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal; además de la conservación, el manejo sostenible y el mejoramiento del *stock* de carbono de los bosques en los países en desarrollo.

⁷ Fondo creado por el Banco Mundial para financiar actividades vinculadas con el cambio climático.

⁸ Sumideros: Son sistemas naturales que absorben y almacenan el dióxido de carbono (CO₂) de la atmósfera.

⁹ <https://www.aya.go.cr/Noticias/comunicadosPrensa/COMUNICADO%20DE%20PRENSA%20AyA-PNUD.pdf>

sinónimo de alcanzar un inventario con emisiones netas cero, no solo a nivel nacional sino también a nivel global, para mantener el aumento de la temperatura promedio del planeta por debajo de los 1.5 a 2.0 grados centígrados. Costa Rica refuerza su compromiso internacional más allá del 2021, definiendo un límite absoluto de emisiones para el 2030 y con hitos en el 2050, 2085 y hasta el 2100, que permitirían una profunda y verdadera descarbonización de la economía¹⁰.

Para lograr estas metas, la propuesta de Costa Rica se centra en el concepto de Acción Climática, que busca aumentar la resiliencia de la sociedad a través de la adaptación, así como fortalecer las capacidades del país para mitigación de los gases efecto invernadero (GEI), en particular en los sectores de mayores emisiones: transportes, energía, agropecuario, residuos sólidos e industrias. Dado que no serán suficientes los esfuerzos en materia de compensación forestal, se requerirá una reducción significativa de emisiones de GEI, para la transformación del modelo de desarrollo hacia una economía baja en emisiones de carbono.

De frente a estas medidas debe resaltarse que los efectos del cambio climático ya se están viviendo en nuestro país. Problemáticas por desabastecimiento de agua para consumo humano, cortes en el suministro eléctrico y el aumento de algunas enfermedades (por ejemplo el dengue) son claras muestras. Lo cual exige una intervención interinstitucional e intersectorial coordinada, pronta y efectiva con miras a evitar sus efectos adversos, implementando acciones a lo largo de todo el territorio nacional. Identificándose que las propuestas implementadas por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y el Instituto Costarricense de Electricidad están enfocadas en atender las necesidades inmediatas de la población ante los efectos del cambio climático.

Una variable determinante en la implementación de acciones de frente al cambio climático es "la desigualdad económica" existente en las diferentes provincias del territorio nacional, donde especialmente los grupos más vulnerables tienen una serie de limitaciones que propician su situación de riesgo frente al cambio climático. La educación a la población y el acceso a la información clara y cierta, son también acciones de necesaria implementación.

El éxito de las acciones establecidas por el Estado costarricense para hacer frente al cambio climático, no pueden limitarse a reducciones significativas de emisiones de gases de efecto invernadero, tal y como están planteadas en su mayoría las propuestas antes indicadas. Deben ejecutarse medidas que aseguren a las diferentes comunidades del país capacidad suficiente para adaptarse al cambio, así como garantizar su desarrollo integral. Las variables de salud, calidad de vida, vivienda, educación, desarrollo, trabajo entre otras, deben incorporarse en la toma de decisiones en materia de cambio climático, garantizando el pleno y efectivo disfrute de derechos fundamentales."

Incluso dentro de las recomendaciones que fueron giradas en al Estado Costarricense sobre la materia, se incluyen el deber de trabajar en la integración transversal y coordinada del cambio climático como parte de las políticas y acciones de trabajo tanto de instancias públicas como privadas; así como la realización de procesos de consulta y participación ciudadana en la definición de la estrategia país de frente al cambio climático, tanto para la implementación de las acciones concretas a lo interno así como para la elaboración de documento de rendición de cuentas frente a organismos internacionales.

¹⁰ **Propuesta:** Las emisiones de gases provenientes de las actividades habituales del ser humano, también conocidas como Gases de Efecto Invernadero (GEI) equivalen, aproximadamente, a 2.6 toneladas per cápita. Para el 2030, se propone reducir las emisiones netas per cápita a 1.73 toneladas y alcanzar 1.19 toneladas per cápita al 2050. La meta al 2030 representa una reducción del 25% de emisiones comparadas al 2012. Estas metas son compatibles y superan lo recomendado por la comunidad científica internacional, que estipula que las emisiones netas per cápita deben ser menores a 2 toneladas al 2050 y llegar a emisiones netas cercanas a cero per cápita antes del 2100. Para lograr estas metas, la propuesta de Costa Rica se centra en el concepto de Acción Climática, que busca aumentar la resiliencia de la sociedad a través de la adaptación, así como fortalecer las capacidades del país para mitigación de los GEI, en particular en los sectores de mayores emisiones: transportes, energía, agropecuario, residuos sólidos e industrias. Dado que no serán suficientes los esfuerzos en materia de compensación forestal, se requerirá una reducción significativa de emisiones de GEI, que permitirá la transformación del modelo de desarrollo hacia una economía baja en emisiones de carbono. Esta visión costarricense sobre la Acción Climática es parte del compromiso histórico del país con los derechos humanos y por eso busca garantizar a las comunidades más vulnerables del país el ejercicio pleno de sus derechos de cara al impacto del cambio climático.

<http://www.rree.go.cr/?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=2527161>

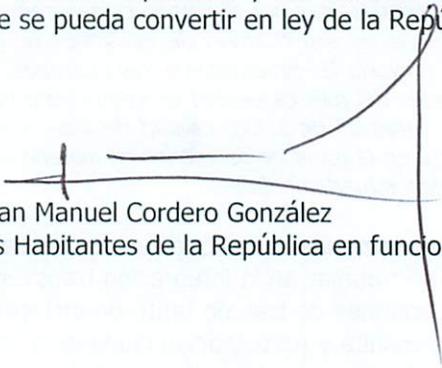
Si bien la definición de la posición país ha partido de la intervención de la Cancillería General de la República, del Ministerio del Ambiente y Energía, de algunos representantes del sector privado y organizaciones de sociedad civil, se deben implementar procesos abiertos e inclusivos garantes de legitimidad ante todos los sectores involucrados, asegurando la inclusión de distintos grupos. Se determinó como todas y todos los habitantes seremos los directamente involucrados y afectados positivamente o negativamente ante las decisiones tomadas, de ahí la necesidad de espacios de diálogo constantes y oportunos.

Dicho lo anterior, se considera además, que esta reforma es un paso positivo para avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas en el Acuerdo de París suscrito por Costa Rica y el cumplimiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con el fin de disminuir los efectos negativos del cambio climático y velar por un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Asimismo, se insta para continuar incluyendo la variable de cambio climático en los proyectos de ley que se requiera.

La función de la Defensoría se encuentra delimitada en la promoción y protección de los derechos y los intereses de las y los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, respetuosamente, sugiere a los señores diputados y las señoras diputadas continuar con el conocimiento de este proyecto para que se pueda convertir en ley de la República.

Se despide, atentamente,


Juan Manuel Cordero González
Defensor de los Habitantes de la República en funciones



cc. archivo