

Revista de Derecho Ambiental. Año VI N° 10.



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL

La *Revista de Derecho Ambiental*, editada por el Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, constituye un espacio de exposición y análisis en el plano académico del Derecho Ambiental. Su contenido se presenta a través de doctrina, jurisprudencia y reseñas, abordando diversas materias relacionadas con la gestión, institucionalidad y herramientas de protección ambiental y desarrollo sustentable. En sus páginas se presentan artículos de diferentes autores, en los que se analizan y abordan casos y temas jurídico-ambientales de creciente interés y actualidad.

Directora Responsable

Prof. Valentina Durán Medina

Sub Directora Responsable

Prof. Pilar Moraga Sarriego

Editores Responsables

Jorge Ossandón Rosales

Antonio Pulgar Martínez

Comité Editorial

Dra. Verónica Delgado Schneider, Universidad de Concepción

Dr. Juan Carlos Ferrada Bórquez, Universidad de Valparaíso

Dr. Iván Hunter Ampuero, Universidad Austral de Chile

Dr. Alberto Olivares Gallardo, Universidad de Talca

Revista de Derecho Ambiental (en línea)

Centro de Derecho Ambiental

Facultad de Derecho. Universidad de Chile

Pío Nono 1, 4° Piso, Providencia, Santiago de Chile

+562 29785354

cda@derecho.uchile.cl

<http://www.derecho.uchile.cl/cda>

ISSN 0718-0101

Algunos derechos reservados.

Publicada bajo los términos de la licencia Creative Commons
atribución - compartir igual 4.0 internacional



Mecanismos de participación ciudadana en relación con los instrumentos internacionales de Cambio Climático

Mechanisms for public participation in relation to international instruments on Climate Change

Ariel Espinoza Galdames

Abogado, U. de Chile

espinozagaldames@gmail.com

Resumen: No existen mecanismos formales que garanticen la participación de la ciudadanía en relación a la negociación, ratificación, derogación o implementación de los tratados internacionales en materia de cambio climático. Esto resulta paradójico si se considera que la democracia ambiental se identifica como una condición necesaria para lograr los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático. A partir de ello se hace imprescindible cambiar la visión, respecto de la necesidad y función de la participación ciudadana, y junto a ello, establecer mecanismos formales para garantizar la participación ciudadana, y de esta forma, evitar un posible ejercicio arbitrario de las facultades del ejecutivo en relación a los acuerdos internacionales ambientales, o peor aún, la falta de servicio del Estado en estas materias.

Palabras Clave: Cambio climático, democracia ambiental.

Abstract: *Currently, there are no formal mechanisms in place to ensure citizen's participation in the negotiation, ratification, repeal or implementation of international agreements on climate change. This may come as a paradox if we consider that environmental democracy is identified as a necessary condition to achieve objectives such as mitigation and adaptation in order to face climate change. To deal with this problem, it is essential to change the vision about the role and need of citizen's participation, by establishing formal mechanisms to ensure it, thus avoiding the abusive exercise of executive powers in relation to international environmental agreements, and moreover, the government's lack of action on these matters.*

Keywords: *Climate change, environmental democracy.*

Introducción

En relación al cambio climático, surge la paradoja que es un problema que afecta directamente a todas las personas que habitan el globo en variados aspectos de la vida cotidiana, pero que, en contrapartida, las decisiones que son adoptadas en relación a su gestión son tomadas por una fracción minúscula de la población. Este solo hecho nos debe llamar la atención y motivar una mirada crítica respecto de la gestión del problema, que, con toda seguridad, marcará el destino del conjunto de la humanidad durante los próximos siglos.

El presente documento aborda la interrogante respecto a si es posible o no hablar de ejercicio democrático en las decisiones que adopta el Estado de Chile en materia de Cambio Climático. En el presente trabajo nos referiremos a algunas cuestiones de democracia ambiental, en general, respecto a los diversos instrumentos derivados del trabajo de Chile en relación a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante, [CMNUCC](#)), y en particular, respecto al resultado de la 21^o Conferencia de las Partes (COP21), denominado Acuerdo de París. La cuestión que queremos analizar es si esta gestión cuenta con altos grados de democracia ambiental o por el contrario presenta un déficit que requiere ser corregido.

Conforme lo reseña la Tercera Comunicación Nacional de Chile, el acuerdo alcanzado en la COP21, cuya aplicación nos interesa evaluar, dice relación con un proceso progresivo, ya que “[a]l término de la COP19, efectuada en 2013 en Varsovia (Polonia), se acordó llamar a todos los países firmantes de la Convención a presentar durante el año 2015 sus contribuciones nacionales determinadas -las INDC- como paso previo y necesario para alcanzar un nuevo protocolo vinculante dentro del marco de la COP21, por efectuarse en París (Francia) en diciembre de 2015; el acuerdo debería tener la meta de frenar el ascenso de la temperatura planetaria promedio para que no exceda de los 2 °C para fines del presente siglo. Desde fines de 2014, el Gobierno de Chile trabajó en su Contribución, la que fue finalmente presentada en septiembre de 2015 a través de la intervención de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. La contribución tentativa de Chile se sustenta en los siguientes cinco pilares: mitigación, adaptación, construcción y fortalecimiento de capacidades, desarrollo y transferencia de capacidades, y financiamiento. [...] Mitigación basada en el indicador ‘intensidad de emisiones en función del PIB’, su finalidad es desacoplar el crecimiento económico de las emisiones GEI¹. Esta propuesta considera opciones de mitigación en sectores no UTCUTS² separadas de las del sector UTCUTS, a saber: Sectores no UTCUTS: a) al 2030, reducir en un 30% las emisiones de GEI -expresadas en CO2 equivalente- por unidad de PIB, con respecto al

¹ Gases de Efecto Invernadero.

² Usos de la Tierra, Cambios en el Uso de las Tierras y Silvicultura; en inglés, LULUCF (*Land Use, Land Use Changes and Forestry*).

nivel alcanzado en 2007, considerando un crecimiento económico futuro que permita implementar las medidas adecuadas para alcanzar este compromiso; b) adicionalmente y condicionado a la obtención de aportes monetarios internacionales (*grant*), al 2030 aumentar la reducción de emisiones GEI por unidad de PIB hasta alcanzar una disminución de entre 35% y 45% con respecto al nivel alcanzado en 2007, considerando un crecimiento económico futuro que permita implementar las medidas adecuadas para alcanzar este compromiso. Sector UTCUTS, a partir de 2030: Chile se compromete al manejo sustentable y la recuperación de 100 mil hectáreas de bosque, principalmente nativo, que representará capturas y reducción de GEI en alrededor de 600 mil toneladas de CO₂ equivalente anuales; este compromiso fue condicionado a la aprobación de modificaciones de la Ley sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal. Chile se compromete a forestar 100 mil hectáreas, en su mayoría con especies nativas, que representarán capturas de entre 900 mil y 1,2 millones de toneladas de CO₂ equivalente anuales; este compromiso fue condicionado a la prórroga del Decreto Ley 701 y a la aprobación de una nueva Ley de Fomento Forestal”³.

El tópico de la democracia ambiental no es algo ajeno al Acuerdo de París, toda vez que su propio preámbulo ratifica la importancia de este principio en su génesis y aplicación futura⁴. Al efecto, declara que las partes están “[...] deseosas de hacer realidad el objetivo de la Convención y guiándose por sus principios, incluidos los principios de la equidad y de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”. Agrega que ponen “[...] de relieve la relación intrínseca que existe entre las medidas, las respuestas y las repercusiones generadas por el cambio climático y el acceso equitativo al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza”. Asimismo, expone la importancia “[...] de la educación, la formación, la sensibilización y participación del público, el acceso público a la información y la cooperación a todos los niveles, en todos aquellos asuntos relativos al Acuerdo”. Es evidente la necesidad de que el contenido del acuerdo tenga la más amplia difusión posible, puesto que se trata de un instrumento que opera sobre la base de metas nacionales de largo plazo. Así mismo, su contenido técnico, en cuanto a la inmensa variedad de aspectos que involucra su ejecución, hace que no sea obvia la referencia a garantizar el acceso del público a la información ambiental. De este modo, es fácil ver que las referencias a la participación ciudadana y acceso a información ambiental no son meras declaraciones de buenas intenciones, sino que desempeñarán un rol crucial en la concreción del instrumento.

Como se aprecia en sus bases mismas, el acuerdo supone que no existe una forma viable de lucha contra el cambio climático, sin considerar el tema de la democracia ambien-

³ Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Tercera Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, 2016, <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/TCN-2016b1.pdf>

⁴ Decreto Supremo N° 30/2017, de 30 de mayo de 2017, Ministerio de Relaciones Exteriores (Chile), *Promulga el Acuerdo de París, adoptado en la Vigésimo Primera Reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*.

tal, ya sea desde una perspectiva formal de la participación del público, como desde la perspectiva sustantiva relacionada al desarrollo sostenible. Como se explicará a lo largo del texto, la participación ciudadana entendida como un acto ritual de recepción de las opiniones del público, que encuentra respuesta de la autoridad, caso a caso, es apenas un requisito formal que no dice nada respecto de la densidad democrática del país. Por el contrario, el sentido sustantivo de la democracia “[...] no es solo la toma de decisiones a través de la simple suma de las preferencias electorales, sino aquello que ocurre como resultado de los procesos de reflexión, generación y transformación de las preferencias, mediante un diálogo informado y respetuoso de las diferencias”⁵, en donde podemos agregar, la justa repartición de las cargas y beneficios sociales.

El interés personal de realizar el presente trabajo surge en el contexto de la declaración de intenciones del Gobierno de los EE.UU. de retirarse del Acuerdo de París⁶. A raíz de este evento, con la aparente facilidad con la que un jefe de Estado puede tomar una decisión que impacta potencialmente a toda la humanidad, nos interesa entender y plantear un juicio crítico respecto al concepto de democracia, y en particular el concepto de democracia ambiental, para luego de ello, intentar conceptualizar cómo se aplica a los diferentes niveles de decisiones que puede adoptar el Estado chileno en relación a este tipo de instrumento.

Parece relevante situarnos en escenarios hipotéticos que, si bien pueden ser poco probables a la luz del trabajo que ha venido realizado el Estado de Chile, no son imposibles. Así, por ejemplo, si el Estado de Chile replicara la decisión de Estados Unidos, tal acto ¿podría ser catalogado como un acto soberano?, ¿sería aceptable desde la perspectiva de la democracia ambiental?, ¿bajo qué condiciones? Situarse en escenarios extremos arroja luces respecto de un conjunto de problemas mucho menos hipotéticos y que requiere en forma evidente de la aplicación de los principios democráticos como, por ejemplo, la fijación de metas de reducción de emisiones, entre otras cuestiones relativas a los instrumentos internacionales de gestión del cambio climático.

La primera y más obvia barrera que encontramos al analizar esta cuestión, dice relación con el carácter marcadamente presidencial del régimen de gobierno en Chile y su correlativa expresión en la conducción de las relaciones exteriores del país. Esto implica la preeminencia del ejecutivo en la negociación y gestión de estos instrumentos internacionales, acompañado en un limitado rol por otros poderes del Estado, específicamente el Senado en relación a su ratificación para convertirse en derecho interno.

Visto en forma superficial, la cuestión relativa al nivel de democracia ambiental pareciera entonces estar ya limitada en su concepción, por el diseño político-institucional de

⁵ Raúl Villarroel, «Ética del desarrollo, democracia deliberativa y ciudadanía ambiental: El desafío global de la sustentabilidad», *Acta Bioethica* 19 N° 2 (2013): 191, <https://dx.doi.org/10.4067/S1726-569X2013000200003>

⁶ Véase: «Donald Trump anuncia que Estados Unidos abandonará el Acuerdo de París sobre cambio climático», BBC, acceso el 17 de junio de 2018. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40124921>.

conducción sobre política exterior, centralizada en el Presidente de la República; el limitado rol de los otros poderes, y; la inexistencia de mecanismos formales de participación pública en la gestión de los instrumentos internacionales. Sin embargo, en el caso de la gestión del cambio climático, existe un elemento distintivo que no puede obviarse, que se refiere al rol fundamental que se le entrega en estos mismos instrumentos internacionales a las cuestiones de la democracia y la justicia ambiental.

En línea con el contenido de otro instrumento internacional, como la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992)⁷, en específico el principio 10⁸, se ha reconocido, tanto por organismos internacionales⁹, como en cumbres posteriores¹⁰, la importancia de la participación pública para cumplir con los desafíos ambientales y, entre ellos, los que plantea el problema del cambio climático. Aun cuando no se pueda sostener que el Estado de Chile se encuentra obligado internacionalmente a desarrollar altos estándares de participación ciudadana¹¹, igualmente el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, así lo entendió y se comprometió explícitamente a ello en lo que se refiere a acceso a la información ambiental; participación en la elaboración de las políticas públicas ambientales y el acceso a la justicia ambiental. En efecto, para garantizar la viabilidad y sustentabilidad de las medidas de adaptación, su identificación e implementación requiere un enfoque partici-

⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (Río de Janeiro, 1992). http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_S.PDF

⁸ Principio 10: El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

⁹ Véase: Observatorio del Principio 10, CEPAL, disponible en línea: <http://observatoriop10.cepal.org/es>

¹⁰ Véase: Punto 43 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), celebrada en 2012 en Río de Janeiro (Brasil): “Recalamos que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible requiere la implicación efectiva y la participación activa de las autoridades legislativas y judiciales regionales, nacionales y subnacionales, así como de todos los grupos principales: mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, empresas e industria, comunidad científica y tecnológica y agricultores, y demás interesados, como las comunidades locales, los grupos de voluntarios y las fundaciones, los migrantes, las familias, las personas de edad y las personas con discapacidad. A este respecto, convenimos en colaborar más estrechamente con los grupos principales y demás interesados y los alentamos a que participen activamente, según proceda, en los procesos que contribuyan a la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación de políticas y programas que fomenten el desarrollo sostenible a todos los niveles se reafirmó la importancia de respetar, proteger y promover todos los derechos humanos para lograr sociedades justas y democráticas”.

¹¹ Resulta discutible el valor normativo de la Declaración de Río a nivel de derecho interno, y también su carácter vinculante a nivel de derecho internacional, al efecto véase: Pilar Moraga, «Río + 20: Entre Desarrollo Sustentable, Economía Verde y un Nuevo Marco Institucional», en *Actas de las VI Jornadas de Derecho Ambiental*, ed. Jorge Aranda et al. (Santiago: Editorial Legal Publishing Chile, 2012): 55-71: 57.

pativo, que involucre todas las partes interesadas, personas o instituciones, afectadas o concernidas por las actividades planeadas¹².

En las siguientes líneas se pretende analizar el concepto de democracia ambiental desde al menos dos ópticas: la primera, en cuanto a un conjunto de mecanismos adjetivos para definir políticas públicas en materia de cambio climático; la segunda, como contenido sustantivo mínimo de las referidas políticas públicas. A partir de la identificación de dicho estándar, se plantea la cuestión de si los mecanismos formales de negociación, ratificación, implementación y eventual retiro de los instrumentos internacionales en materia de gestión del cambio climático, cumplen con ese estándar o por el contrario existe un déficit democrático y se requiere entonces delinear nuevos mecanismos de participación y contenidos mínimos, para extender y aplicar el Principio 10 de la Declaración de Río, también al tema del cambio climático.

Luego, se espera contar con elementos analíticos respecto de la incidencia de la sociedad civil en la creación del instrumento: mecanismos de control jurisdiccional de su ratificación; posibilidad de lograr la ejecución forzosa de su contenido y rendición de cuentas de la autoridad a cargo de su gestión, y; la incidencia en su implementación, en cuanto definiciones de políticas, planes y metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Como resultado de dicho análisis, será posible identificar espacios de mejora a nivel transversal donde, por una parte, el Estado siga impulsando espacios de apertura hacia la sociedad civil, y por otra, la sociedad civil conquiste esos espacios, desde una lógica de responsabilidad cívica real y efectiva.

1. Democracia ambiental

Si es cierto que la cuestión de la democracia se refiere al ejercicio del poder político por los ciudadanos, y si la política dice relación con el espacio que surge entre diferentes personas libres y sus variados intereses esencialmente distintos de los demás¹³, resulta evidente que la democracia se corresponde con mecanismos de articulación de las diferencias de intereses, que excluyen el uso de la violencia directa, a partir de la noción de ciudadano como sujeto de derechos políticos y sociales. El concepto de democracia ambiental, vincula estos mecanismos a las materias de interés ambiental, por lo que su sentido o finalidad busca que la participación de todos los ciudadanos sea efectiva, y su contenido está dado por las condiciones materiales elementales para que ello se produzca.

¹² Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Plan de Adaptación al Cambio Climático* (2015). <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/02/Plan-Nacional-Adaptacion-Cambio-Climatico-version-final.pdf>.

¹³ Hannah Arendt, Fina Birulés y Rosa Carbó, *¿Qué es la Política?* (Barcelona: Editorial Paidós, 2013), 50.

La democracia ambiental, se ha asociado clásicamente a tres ejes fundamentales, que permiten tener un concepto más concreto de la misma y que posibilitan su implementación con independencia de la forma de Gobierno que adopte un país en un momento determinado. Éstas dicen relación con acceso a la información ambiental, la participación en las políticas y decisiones ambientales y el acceso a la resolución jurisdiccional de los conflictos ambientales¹⁴.

La democracia ambiental formal, o como mecanismo adjetivo, dice relación con la existencia de estos mecanismos institucionales, a través de los cuales la sociedad civil pueda hacer presente su opinión respecto de las políticas y decisiones que se adoptan por parte de los diversos órganos del Estado en materia ambiental. Se engloba dentro del concepto de participación ciudadana, que permite dotar de mayor legitimidad los procesos de decisión de la autoridad, en cuanto a que estos se llevan de cara a la población y no entre cuatro paredes.

Esta es, en realidad, una concepción limitada de la participación ciudadana, que se agota en el debido cumplimiento de pasos procesales como son:

- i. La comunicación de que la autoridad debe resolver la cuestión sometida a consulta y que existe un momento para la participación;
- ii. Habilitar el canal de participación, y;
- iii. Responder a las cuestiones formuladas por la sociedad civil en dicho procedimiento.

Bajo esta mirada no es relevante, ni la incidencia que el proceso de participación ciudadana ha tenido en la decisión final de la autoridad, ni si el debate entre los distintos actores sociales entrega elementos para la elaboración de una mejor política ambiental o una decisión con mejores fundamentos políticos, sociales, técnicos o económicos¹⁵.

Por su parte, cuando pensamos en el contenido sustantivo de la democracia ambiental aplicada al cambio climático, estamos refiriéndonos al rol de los ciudadanos en responder a la pregunta sobre quién soporta las cargas y quién recibe los beneficios del cambio climático, y, más concretamente, ¿quién paga los costos de la adaptación y de la mitigación, y quién recibe los beneficios directos de la aplicación de dichas políticas? Todas estas materias están regularmente tratadas en el marco del concepto de justicia ambiental¹⁶.

¹⁴ Estos tres elementos de la democracia ambiental los podemos encontrar desde las evaluaciones realizadas por ONG's ambientales (v.gr: <http://www.accessinitiative.org/>) hasta las evaluaciones de desempeño elaboradas por la OCDE (OCDE 2011, pp. 195-196), siendo recogidas, por ejemplo, en el Convenio de Aarhus.

¹⁵ Jenny Steele, «Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach», *Oxford Journal of Legal Studies*, 21 N° 3 (2001): 418.

¹⁶ La profesora Hervé se refiere a estas materias bajo el concepto de Justicia Ambiental. Al respecto establece las diferentes concepciones teóricas y como cada una de ellas van superando o ampliando el alcance de este concepto. Para efectos de este artículo, al menos debemos considerar el concepto de Justicia Ambiental como Justicia Social. Dominique Hervé, *Justicia Ambiental y Recursos Naturales* (Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015), 51 y ss.

En base a lo anterior, es preciso relevar que el cambio climático, como fenómeno con una dimensión social, supone no solo perjuicios económicos para la mayor parte de la población, sino que, irónicamente, también puede resultar en beneficios para algunos sectores o actividades económicas específicas. Del mismo modo, tanto la mitigación como la adaptación suponen la inversión de recursos, los cuales redundan en perjuicios o beneficios para distintos actores sociales, incumbentes en dichas actividades. Desde esta perspectiva, se torna evidente que una gestión democrática del cambio climático requiere una repartición equitativa de las cargas y beneficios que se derivan, tanto de la aplicación de las políticas de mitigación y adaptación, como del adecuado equilibrio entre ambos tipos de medidas de gestión, en términos del gasto público y privado asociado a ellas.

En contrapartida, el riesgo abstracto e inherente a una gestión no democrática del problema del cambio climático, es que puede suponer la captura del debate por los grupos de interés, y consecuentemente, que las cargas las reciban los grupos más vulnerables, mientras que los beneficios sean dirigidos a los grupos con mayor poder económico o político

2. Mecanismos formales de participación ciudadana en relación a instrumentos internacionales, en materia de cambio climático

Los elementos conceptuales y, por lo tanto, desligados de nuestro contexto político y económico, no son suficientes para analizar la incidencia de la sociedad civil chilena en relación a los instrumentos internacionales de gestión del cambio climático. Por ello, a riesgo de plantear cuestiones obvias desde un punto de vista jurídico, se requiere revisar someramente la creación del instrumento; los mecanismos de control jurisdiccional de su ratificación; posibilidad de lograr la ejecución forzosa de su contenido, la rendición de cuentas de la autoridad a cargo de su gestión, y, por sobre todo; la incidencia de la sociedad civil en su implementación, en cuanto definiciones de políticas, planes e instrumentos para cumplir con la metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Para efectos de la presente sección, conviene considerar por separado dos materias diferentes: por un lado, tenemos la arista de política exterior –negociación, ratificación y eventual denuncia de los instrumentos internacionales– en relación al cambio climático, y; la traducción a nivel de derecho interno, en cuanto creación de políticas y normas, indistintamente de la cuestión relativa a la gestión de los instrumentos.

Resulta evidente que el primer grupo de materias referido a las relaciones internacionales del país, son atribuciones privativas de la Presidencia de la República, conforme a los artículos 32 N° 15¹⁷ y 54¹⁸ de la Constitución Política de la República.

¹⁷ Constitución Política de la República de Chile, artículo 32. Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

Queda establecido a nivel constitucional que la conducción de la política exterior es una función privativa del Presidente, lo que no varía respecto a cualquier instrumento internacional en materia ambiental. Un planteamiento clásico indicaría que la elección mediante sufragio universal del Presidente es decisiva en relación a la participación de la ciudadanía en las materias de su competencia exclusiva, y por extensión lo sería en relación a las decisiones de nuestro país en los instrumentos internacionales como el Acuerdo de París. No obstante, las definiciones políticas en estas materias, en las últimas elecciones presidenciales, los candidatos también esbozaron –débilmente– esta situación en sus programas electorales¹⁹, de forma tal que, al momento del sufragio, es poco probable que este sea un factor relevante en la decisión de cada votante individualmente considerado.

Ahora bien, el ejercicio de las facultades del Presidente se desenvuelve a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, en donde las formas de participación ciudadana son también escasas en esta materia. Conforme se indica en el sitio web del Departamento de Medio Ambiente, de la Dirección de Medio Ambiente y Asuntos Oceánicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, los canales de participación, son una reconducción a las políticas de participación del Ministerio del Medio Ambiente y los esfuerzos realizados por el Observatorio de la CEPAL respecto de la negociación de un instrumento regional para la aplicación del Principio 10²⁰. Orellana plantea que la negociación de este instrumento regional ha apelado a la necesidad de contar con definiciones que se adapten al contexto socioeconómico de Latinoamérica y el Caribe, fortaleciendo la capacidad de los Estados, además de incidir, en la incorporación a la legislación nacional de estos derechos de acceso, con un “enfoque cooperativo y de no-confrontación para fortalecer capacidades y prevenir instan-

15°.- Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 54 N° 1°. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretos si el Presidente de la República así lo exigiere

¹⁸ Constitución Política de la República de Chile, artículo 54. Son atribuciones del Congreso:

1) Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado requerirá, en cada Cámara, de los quórum que corresponda, en conformidad al artículo 66, y se someterá, en lo pertinente, a los trámites de una ley.

¹⁹ Más allá de la línea editorial, puede consultarse a modo de ejemplo el recurso disponible en línea: <http://www.eldesconcierto.cl/2017/07/24/la-ausencia-de-politicas-medioambientales-en-los-programas-presidenciales-de-los-candidatos-a-la-moneda/>. Lo relevante es constatar, que el acto de elección democrática del presidente de la República no es necesariamente un reflejo de la opinión de sus votantes respecto de la conducción que aquel dará a los instrumentos internacionales relativos al cambio climático, precisamente por la naturaleza general de los programas de gobierno, cuestión que es transversal a todo el espectro político relevante.

²⁰ Véase: «Principio 10: Acuerdo Internacional en favor de Derechos Ciudadanos», Ministerio de Relaciones Exteriores (Chile), acceso el 29 de junio, <http://www.minrel.gob.cl/principio-10-acuerdo-internacional-en-favor-de-derechos-ciudadanos/minrel/2014-01-09/164310.html>

cias de incumplimiento”²¹. Al respecto, un instrumento de este tipo puede servir de base para elevar el estándar de acceso a información ambiental en la región, pero difícilmente supondrá una meta más ambiciosa para Chile, ya que el marco regulatorio de información en nuestro ordenamiento es bastante exigente en términos de transparencia activa. Por último, resulta interesante, considerar como ejemplo la experiencia de participación de la sociedad civil en las rondas de negociación del instrumento, instancia que ha sido promovida desde la CEPAL, más que por los gobiernos de los Estados que participan en ellas.

El cuadro se cierra con la ratificación que se requiere de estos instrumentos en el Senado, ya que esta negociación, en la práctica, se realiza entre el Ejecutivo y un segmento acotado de los miembros de la cámara alta en representación de las respectivas bancadas, de modo que el contenido de estas negociaciones no es regularmente público para la ciudadanía, inclusive secreto, y menos aún, materia de su participación efectiva.

En cuanto al estándar democrático del proceso de ratificación, basta con señalar que cualquier carencia del proceso legislativo, se verá reflejada en estas materias, con la agravante del estigma que afecta a los temas ambientales, en cuanto a su poca relevancia electoral. Al respecto Villarroel nos recuerda que “en tal sentido el modelo de democracia elitista [...] en que la democracia es vista como una competencia entre elites, en la cual la gente común tiene algo que decir solo en época de elecciones, para conferir a estas élites el derecho de gobernar y legislar. En tal caso, se podría hablar entonces de una ‘ciudadanía de baja intensidad’, debilitada en su fuero y en su protección jurídica, e impedida del recurso a espacios colectivos, independientes y basados en la solidaridad”²². Esto puede redundar en toma de decisiones poco informadas por parte de los parlamentarios que componen el órgano legislativo y que están llamados a tener un juicio crítico respecto de su ratificación.

Evidente resulta que, a nivel formal, no existe ni se visualizan en un futuro próximo mecanismos de participación de la sociedad civil en la definición o negociación de estos instrumentos internacionales. Sin embargo, esto no debería ser un obstáculo para desarrollar mecanismos informales o no vinculantes, donde la sociedad civil pueda expresar su visión y los diversos intereses que están en juego. A partir de ello, no se ve un obstáculo real para que la aplicación del Principio 10 sea materializada, directamente, por el Ministerio de Relaciones Exteriores y no exclusivamente por el Ministerio del Medio Ambiente, siempre en un marco de coordinación político-administrativa. Por su parte, una presión decidida de la sociedad civil sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores es necesaria para generar estas instancias, que deben mirarse más allá de una lógica de confrontación, para construir los espacios de cooperación entre la administración y los administrados, tan necesarios en esta materia.

²¹ Marcos Orellana, «Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible: Hacia un Instrumento Regional sobre Derechos de Acceso», *Informe Ambiental Anual 2014*, 50. http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/07/orellana_IAF2014.pdf

²² Raúl Villarroel, «Ética del desarrollo...», 191.

Ahora bien, en cuanto al mecanismo de control jurisdiccional sobre la ratificación, el panorama tampoco es auspicioso desde la perspectiva de la democracia ambiental. En efecto, al disponer que la ratificación de estos instrumentos internacionales, sigue en lo pertinente a los trámites de una ley, acota teóricamente las vías judiciales, al control de constitucionalidad *ex-ante* por parte del Tribunal Constitucional, conforme al N° 3 del artículo 93 de la Constitución. Como lo indica el mismo artículo, el Tribunal Constitucional solo podrá conocer de la materia, a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley o de la remisión de la comunicación que informa la aprobación del tratado por el Congreso Nacional y, en caso alguno, después de quinto día del despacho del proyecto o de la señalada comunicación. Como se aprecia, no existe un mecanismo de legitimación activa directa, y la única vía por la cual una organización civil pueda activar la revisión judicial, es a través del *lobby* sobre el propio ejecutivo o una parte importante de los miembros de una cámara, lo que requiere un peso político electoral significativo, que generalmente es incompatible con la autonomía que requieren dichas organizaciones sociales.

Todo lo anterior se agrava, en el caso de la derogación de estos instrumentos, la cual a juicio del Tribunal Constitucional sería una materia de competencia exclusiva del Presidente de la República²³.

Retomando la secuencia del proceso, no existe un mecanismo real para lograr la ejecución forzada de los contenidos del Acuerdo de París, o cualquier otro de acuerdos derivados de la CMNUCC, lo que está dado en gran parte por la mecánica propia de este instrumento para los países que no forman parte del Anexo 1²⁴. Esta idea, se basa, en que cada país en vías de desarrollo²⁵, como es el caso de Chile, debe fijar sus metas en el ámbito de la mitigación. Es por esto que su traducción a nivel de derecho interno es una cuestión de discrecionalidad administrativa²⁶, lo que se evidencia en la faz de diseño de las políticas públicas que derivan de estos instrumentos y del control de legalidad en su implementación normativa, cuando esta política se aplica a través de mecanismos específicos de regulación –cargas y exenciones tributarias, fondos de investigación, bases de licitación, fondos de fomento productivo, subsidios, etc.

²³ Ximena Fuentes y Juan Pablo Arístegui, «¿Nos basta con los convenios existentes para una adecuada regulación del uso sustentable de los recursos naturales?», en *Actas de las VII Jornadas de Derecho Ambiental*, ed. Jorge Aranda et al. (Santiago: Editorial Legal Publishing Chile, 2014): 75.

²⁴ El anexo 1 corresponde al listado de países desarrollados o que se encuentran en mejores condiciones económicas para afrontar los compromisos asociados al combate del cambio climático, al momento de la suscripción de la CMNUCC.

²⁵ Expresión que no deja de ser un eufemismo para diferenciarse de otros países que aún no han alcanzado el desarrollo socioeconómico pero tienen un PIB per cápita muchísimo menor.

²⁶ Hemos evadido intencionalmente la discusión de la ejecución directa de los tratados internacionales y de la responsabilidad internacional asociada a los mecanismos de Medición, Reporte y Verificación (MRV), puesto que escapa al propósito de la presente exposición.

Lo anterior nos lleva a abordar la cuestión de la rendición de cuentas, respecto de las autoridades a cargo de su gestión. En esta materia, como marco general podemos mencionar a la Ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, en lo relativo a las modificaciones a la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, para introducir el Título IV “De la participación ciudadana en la gestión pública”²⁷. Esto significó poner realce en el tema de la participación ciudadana, pero no pasa de ser un hito inicial²⁸ que opera aún sobre la base de la discrecionalidad del propio órgano de la administración para establecer las materias y los mecanismos de participación.

La rendición de cuentas a que alude la normativa citada es de carácter informativa²⁹ y podría asociarse más al ámbito del acceso a la información ambiental, que al de la participación efectiva. Sin embargo, el consejo de la sociedad civil tiene un cariz diferente, aún con su carácter consultivo, es una instancia mucho más directa de diálogo entre el mundo civil y las jefaturas de los diversos servicios.

La incidencia específica de esta forma de participación ciudadana en relación al Acuerdo de París y de las políticas públicas en relación al cambio climático en general la comentaremos a propósito de los temas que se tratan en los párrafos que siguen.

3. Ámbito del debate público en relación a la ejecución de los compromisos del Estado de Chile a partir del Acuerdo de París

Como adelantamos, el Estado de Chile ha tenido una actitud proactiva en materia establecer metas de mitigación de emisión de gases de efecto invernadero, presentando en

²⁷ En particular, podemos mencionar los art. 72 y 74 del citado cuerpo normativo, los que señalan:

Artículo 72. Los órganos de la Administración del Estado, anualmente, darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria. Dicha cuenta deberá desarrollarse desconcentradamente, en la forma y plazos que fije la norma establecida en el artículo 70.

Artículo 74. Los órganos de la Administración del Estado deberán establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo

²⁸ Para una visión general –y moderada– sobre el estado de la participación de la sociedad civil, véase: Informe Final Consejo Nacional de Participación Ciudadana, Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2017). <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf>

²⁹ Este estándar de acceso a la información estaría superado por las normas ambientales en la materia, como por ejemplo lo dispuesto en el artículo 31 bis de la ley N° 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el cual señala que “[t]oda persona tiene derecho a acceder a la información de carácter ambiental que se encuentra en poder de la Administración, de conformidad a lo señalado en la Constitución Política de la República y en la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública”. Dicha norma se ve complementada con las disposiciones que regulan la transparencia activa en el SEIA, SINIA y SNIFA, entre otras plataformas electrónicas.

el año 2014 el Compromiso Voluntario 20/20³⁰ derivado de la COP 15 de Copenhague y, posteriormente en la preparación de la COP 21, la Contribución Nacional de Chile por la que se compromete a una reducción de la intensidad de las emisiones, desacoplando su crecimiento, respecto del PIB³¹.

Cabe tener presente que dicha meta de mitigación contó con una fase de elaboración; se realizó una consulta pública, y; se comunicó, en septiembre de 2015, previo a la ratificación del Acuerdo de París³², puesto que se creó en relación a las definiciones de la COP19 de Varsovia del año 2013. Es importante recalcar que esta meta fue objeto de consulta pública, presentándose el anteproyecto en diciembre de 2014, que constaba de dos escenarios con rangos de metas diferenciadas según impacto económico³³, decantando luego en la meta definitivamente presentada que hace de ejercicio ecléctico entre las opciones originales sometidas a consulta.

De este modo, es posible apreciar que las instancias de participación ciudadana respecto de estas materias, por la lógica propia de las conferencias de las partes, han ocurrido antes de que se tenga plena conciencia de la forma que adoptarán las convenciones u otros instrumentos en el marco de la [CMNUCC](#). Sin perjuicio de que la meta nacional ya ha sido comunicada, igualmente a partir de la incorporación del Acuerdo de París al derecho interno, se requiere adoptar definiciones respecto a la manera en que se cumplirá este compromiso internacional por parte del Estado de Chile. Por ello presentamos una lista somera de aspectos sustantivos de la implementación del Acuerdo, cuya resolución podría verse enriquecida luego de un debate público. Se trata de espacios para una definición donde la activa participación pública podría resultar crucial para generar mejores estrategias de cumplimiento de los compromisos derivados del acuerdo, al incorporar más factores de análisis, o un debate respecto de las prioridades.

³⁰ Referida a la declaración de que Chile realizará acciones nacionalmente apropiadas de mitigación, de modo de lograr una desviación de 20% por debajo de su trayectoria creciente de emisiones *business as usual* en el 2020, proyectadas desde 2007.

³¹ Al 2030, a reducir sus emisiones de CO2 por unidad de PIB en 30% con respecto al nivel alcanzado en 2007, considerando un crecimiento económico futuro que le permita implementar las medidas adecuadas para alcanzar este compromiso.

³² Decreto Supremo N° 30/2017, Ministerio de Relaciones Exteriores (Chile).

³³ Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Anteproyecto de Contribución Nacional Tentativa (INDC) en el Contexto del Tratado Climático 2015 a ser finalizado en la Vigésimo Primera Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, 2014. <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/12/ANTEPROYECTO-CONTRIBUCION-NACIONAL-TENTATIVA-171214.pdf>

Tabla 1: Aspectos para el análisis en relación a los compromisos de Chile en el marco del Acuerdo de París

DS N° 30-2017 MINRE	Aspectos para el análisis
Art. 4 N° 13	¿Cómo se define el balance entre mitigación o disminución de emisiones y la inversión en adaptación al cambio climático en términos del gasto público asociado?, ¿cuáles áreas son prioritarias para la inversión en adaptación?, por otra parte ¿qué rol juega la absorción antrópica en la política nacional de cambio climático?
Art. 4 N° 18 Art. 6 N° 1	Si en el contexto sociopolítico nacional resulta inviable la integración económica con el cono sur de América, ¿se avanzará en la discusión de aspectos cooperativos a nivel regional?, ¿con qué actores?, ¿en qué ámbitos económicos?
Art. 5 N° 1	¿Se considerarán los monocultivos para los efectos de aumentar los sumideros de gases de efecto invernadero?
Artículo 7 N° 5	¿Cómo se resuelven las contradicciones entre la mejor información científica disponible y los conocimientos tradicionales y de los pueblos indígenas?
Artículo 11 N° 5 y 6	¿Cuáles son las áreas prioritarias para recibir transferencia tecnológica desde los países desarrollados?

Fuente: Elaboración propia

Como venimos indicando, la manera de abordar estos aspectos de política pública evidentemente puede favorecer o perjudicar a grupos de interés, específicamente a algunos de los grupos económicos más importantes del país. Es por ello que los niveles de transparencia en el procedimiento de toma de decisiones en estas materias, supone un contrapeso importante en relación al riesgo de captura por parte de dichos grupos económicos.

A mayor abundamiento, el riesgo se refiere a que, bajo el concepto de políticas públicas de mitigación, no existan obligaciones que implique un esfuerzo efectivo por el sector privado y que las medidas de adaptación a los efectos del cambio climático puedan priorizarse en función de los intereses particulares, por sobre los generales y, por lo tanto, el concepto de desarrollo sostenible quede vacío de contenido. Lo anterior invita a ser cauto con la forma en que las asociaciones gremiales nacionales presentan observaciones a las interrogantes planteadas, para evitar que se destine una importante cantidad de recursos públicos, a objetivos que no sean necesariamente prioritarios desde el punto de vista ambiental o del bienestar colectivo.

Ahora bien, para que surja la posibilidad de diálogo verdadero, se requiere un diagnóstico medianamente consensuado respecto de la vulnerabilidad del país al cambio climá-

tico, así como de los sectores con mayor responsabilidad en su generación. En esta materia es destacable el trabajo de identificación de vulnerabilidades³⁴, donde resulta un hecho relevante, que Chile cuente con áreas de borde costero de baja altura; con zonas áridas, semi-áridas; zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal; en un territorio propenso a desastres naturales; con zonas propensas a la sequía y la desertificación; donde existen emplazamientos urbanos con problemas de contaminación atmosférica, y; zonas de ecosistemas frágiles y montañosos como las cordilleras de la Costa y de los Andes³⁵.

Por su parte, los siete sectores más relevantes en términos de emisión y captura en el país son: i. generación eléctrica y transporte de electricidad; ii. minería e industrias, que incluye cobre, procesos industriales y otras industrias; iii. transporte y urbanismo; iv. comercial, residencial y público; v. agropecuario y cambio de uso de suelo; vi. forestal y cambio de uso de suelo, y; vii. residuos³⁶. Específicamente, el sector generación eléctrica y transporte de electricidad es el que más contribuye en emisiones al año 2020, alcanzando un 38,5% de participación en el escenario de tasa de crecimiento medio del PIB, seguido por el sector transporte (21,2%) e industrias y minería (17,5%).

Estas definiciones permiten plantear o enfocar el debate en términos mucho más productivos, en función de debatir las propuestas y alternativas sobre la base de una información común. Para lo anterior, es un requisito esencial que esta información sea fácilmente accesible y se cuente con políticas de difusión amplias. Esto es consistente con varias de las observaciones ciudadanas en la línea de la concientización ambiental como una tarea prioritaria³⁷.

A la fecha, la realidad no muestra indicios que los riesgos apuntados se hayan materializado, ya que el compromiso presentando por Chile en septiembre del 2015, –al año 2030, reducir en un 30% su intensidad de emisiones de GEI, respecto del año 2007– resulta ser una tarea ambiciosa para un país en vías de desarrollo como el nuestro. Por ello, es poco probable que se pueda alcanzar tal compromiso, sin afectar los intereses de los sectores económicos con mayor participación en las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero.

Una consideración distinta se puede hacer respecto de las metas asociadas al sector forestal, las que contemplan el manejo sustentable de 100.000 hectáreas de bosque nativo y reforestación de otras 100.000 ha, principalmente con especies nativas. En cuanto a éstas, su estipulación estuvo condicionada a la extensión de la aplicación del DL N° 701 y a la

³⁴ Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático*, http://www.mapschile.cl/wp-content/uploads/2014/10/MAPSChile_resumen_fase3.pdf

³⁵ Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático*, 2011. http://www.mma.gob.cl/1304/articles-50880_documentoCambioClimatico.pdf.

³⁶ Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático*, sección Documentos de interés.

³⁷ Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Consolidado Observaciones y Respuestas Plan de Acción Nacional de Cambio Climático*, 2017, <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/02/Consolidado-observaciones-PANCC-2017-2022.pdf>

aprobación de una nueva ley de fomento forestal, considerando la controversia por la aplicación del DL N° 701 y las empresas forestales beneficiarias de este instrumento por años.

Si se desea analizar en un marco más amplio, la presentación de la consulta pública del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022 (PANCC-II)³⁸, declara que existe un escenario de mayor compromiso político con la problemática del cambio climático, afirmación sobre la cual resulta relevante preguntarse ¿qué características tiene ese compromiso político?, ¿qué fuerzas políticas involucra?, o ¿qué grado de profundidad tendría ese consenso?

Podríamos identificar que tal compromiso es transversal al espectro político, y se caracteriza por aceptar la existencia del fenómeno del cambio climático como un hecho científicamente acreditado. Por otro lado, es posible aseverar que existe consenso en relación a la incidencia de la matriz energética en las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero³⁹, como también respecto a priorizar sectores económicos para la aplicación de medidas de mitigación⁴⁰, lo que se ve reflejado en la relativa facilidad con que se ha establecido el concepto de impuestos verdes, en relación a los procesos térmicos de generación eléctrica. Sin embargo, el compromiso político referido no es absoluto, lo que resulta del todo lógico. Con toda seguridad cada actor social responderá de manera diferente a la cuestión de la relación entre mitigación y adaptación, y dentro de las medidas de adaptación, cuáles son las prioritarias. Demás está decir que los instrumentos jurídicos utilizados para la implementación de estas definiciones tampoco generan consenso: ¿se deben aplicar más impuestos específicos o exenciones tributarias?; ¿se debe subsidiar la oferta o la demanda? Son solo los ejemplos más comunes de definiciones a largo plazo que, por ejemplo, una política de recambio tecnológico debería responder.

Por su parte en el texto definitivo del PANCC II⁴¹ se indica que el foco está puesto en las medidas de adaptación al cambio climático⁴², sin desconocer por supuesto las metas de reducción de intensidad de emisiones. Es fácil entender esta priorización si considera-

³⁸ Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático*, 2017. <http://portal.mma.gob.cl/plan-de-accion-nacional-de-cambio-climatico-2017-2022-pancc-ii/>

³⁹ Indudablemente este consenso se debe a la importante inversión del Estado de Chile en fortalecer las capacidades técnicas en relación con el inventario de emisiones de gases de efecto invernadero, al efecto véase: <http://www.snichile.cl/>

⁴⁰ Al respecto véase: *Mitigación del Cambio Climático y Desarrollo bajo en Carbono*, <http://www.mapschile.cl/>

⁴¹ Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático*, 2017.

⁴² Ministerio del Medio Ambiente (Chile), El PANCC II en su página 10 señala expresamente que: “Este plan está orientado a la implementación efectiva de medidas que se han identificado para adaptarse al cambio climático, para la reducción de la vulnerabilidad del país, contribuyendo, al mismo tiempo, al cumplimiento de los compromisos internacionales de Chile ante la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). De esta manera, se continúa generando capacidades en materia de cambio climático a nivel del gobierno nacional, gobiernos subnacionales, sector privado, academia, organizaciones ciudadanas y en la comunidad en general”.

mos que el cambio climático es a estas alturas un hecho inevitable⁴³; que Chile es un país subdesarrollado, sin un sector industrial relevante; relativamente pequeño en términos demográficos, y; con una economía primaria exportadora, por lo cual tiene una baja incidencia relativa en la emisión global de gases de efecto invernadero⁴⁴, en comparación con las economías desarrolladas y las emergentes de mayor tamaño. Aun así, en el desarrollo de la participación ciudadana del referido instrumento, se refleja una inquietud respecto al modelo de consumo imperante en nuestra economía y, a partir de lo anterior, inquietudes respecto del espacio que queda para las medidas de mitigación, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, más allá del sector energía, como por ejemplo en la producción ganadera.

La formulación de estas preguntas permite graficar el amplio espectro de debate posible que puede surgir con relación a la lucha contra el cambio climático y la implementación del Acuerdo de París, evidenciando cómo este debate puede enriquecer las políticas públicas. Un ejemplo interesante de ello es la incorporación de acciones referidas a los contaminantes como el carbono negro y otros de corta vida, a propósito de las observaciones ciudadanas que instaban a ello.

Es interesante evidenciar que la discusión del borrador del PANCC-II en el Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente⁴⁵, se llevó a cabo con posterioridad al término del proceso de consulta pública del documento. Se observan de su acta las posibles posiciones de los diversos actores sociales representados en esa instancia y cómo la participación de la sociedad civil, puede ser conducida por las posiciones de los incumbentes. Al efecto, cabe destacar cómo, en ciertas intervenciones se pone especial énfasis en que el PANCC-II debiera orientarse preferiblemente a la adaptación por sobre la mitigación, lo que es perfectamente consistente con las observaciones planteadas por empresas interesadas en la consulta pública del proyecto⁴⁶. Acá también resulta relevante identificar el subtexto de estas referencias, puesto que el foco de la adaptación está dado por las inversiones con

⁴³ Sin perjuicio de que la versión formal pone énfasis en otros puntos, por ejemplo, la respuesta a observación ciudadana N° 106 indica: “Conforme a lo anterior, nuestro país se localiza, en lo que respecta a la emisión de GEI, en una situación de poca relevancia. En tal contexto, el aporte de nuestro país en cuanto a las distintas medidas tendientes a la mitigación de dichos gases resultan ser marginales y poco considerables en el universo total de emisiones que deben ser reducidas. A mayor abundamiento, es el mismo PANCC II el que nos ilustra acerca de que a pesar de los esfuerzos globales por reducir las emisiones de GEI, la estabilización de estas emisiones no se producirán antes de la segunda mitad del siglo XXI. Por lo anterior, se evidencia la relevancia que tiene en nuestro país, el desarrollo y fortalecimiento de medidas de adaptación en contraposición del desarrollo de medidas de mitigación que, aunque alineadas con el concierto internacional, representan un aporte marginal a la reducción de emisiones de GEP”.

⁴⁴ Las emisiones globales no exceden del 0,3% de las emisiones mundiales de GEI.

⁴⁵ Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Acta sesión del Consejo Consultivo Nacional del Ministerio del Medio Ambiente*, 6 de septiembre del 2016, http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/acta-6-de-septiembre-2016-rev_0.pdf

⁴⁶ Ministerio del Medio Ambiente, *Consolidado Observaciones y Respuestas Plan de...*, véase Consultas 194 y siguientes. En particular, llama la atención a la observación planteada por SONAMI.

cargo al erario fiscal, punto en el cual la consejera representante de la CPC es particularmente enfática en cuanto a demandar que se destine una glosa del presupuesto público a la adaptación.

Conclusiones

En base a la información recopilada, es posible llevar a cabo una evaluación positiva de los esfuerzos que realiza el país en comparación con su peso económico o nivel de incidencia en el escenario internacional. Sin embargo, estas iniciativas son escasamente conocidas por la ciudadanía y los mecanismos de participación pública desarrollados refieren más a iniciativas voluntarias por parte de los organismos del Estado responsables, que a deberes concretos y garantías específicas para la sociedad civil. Por otra parte, se han implementado mecanismos variados de participación⁴⁷, pero aún no se identifican enfoques que privilegien el enriquecimiento del debate público, por sobre la formalidad de contar con las instancias de participación. Más allá de la institucionalidad, la raíz de la problemática se aloja precisamente en los niveles de conciencia colectiva sobre esta materia, por lo que, parte importante de la tarea de lograr una democracia ambiental pasa por la actitud de la propia sociedad civil más que por la iniciativa de la autoridad responsable del asunto.

Con todo, es posible plantear algunos espacios de mejora en relación al aumento de los niveles de democracia ambiental. El primero de ellos, implica una mayor apertura del Estado en relación a la conducción de las relaciones exteriores en materias ambientales y, en particular, sobre los instrumentos internacionales de gestión del cambio climático. Para lo anterior, es importante no solo avanzar en las negociaciones en curso para contar con un instrumento que de aplicación al Principio 10 en el continente⁴⁸, sino que desarrollar políticas de participación a nivel nacional, transitando de la lógica de la seguridad nacional a la lógica de la cooperación internacional, donde la ciudadanía tiene un rol fundamental. Este cambio implica, por ejemplo, reducir el ámbito del secreto en las negociaciones al mínimo y potenciar el rol y manejo de la información ambiental que sustenta las posiciones defendidas en cada ronda de negociación.

Se requiere reafirmar constantemente que la clave en la gestión del cambio climático depende, principalmente y en última instancia, de la modificación de las relaciones producción-consumo a escala global, cuestión que, por su naturaleza, es de responsabilidad de

⁴⁷ Ministerio del Medio Ambiente, *Consolidado Observaciones y Respuestas Plan de...*, en la respuesta a la Consulta N° 47, se indica: “La participación ciudadana no se hace solo a través de la consulta pública. Desde los análisis de vulnerabilidad para los diferentes sectores, se incluyen las visiones de los diferentes actores sociales a través de talleres de trabajo, y se espera que en la discusión de los proyectos de implementación de acciones a escala local también se consideran procesos de participación ciudadana”.

⁴⁸ N. del E: A la fecha de envío, aún se mantenían las reuniones de negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Acuerdo de Escazú, cuyo texto se adoptó de manera definitiva con fecha 4 de marzo de 2018 y que fue dispuesto para la firma de los Estados Partes el 27 de septiembre de 2018.

la humanidad en su conjunto. Desde la perspectiva del desafío humano global, no tiene ningún sentido abordar las negociaciones como una cuestión de geopolítica clásica, sino que el paradigma debe ponerse de cabeza, para dar un rol preeminente a protagonismo de los pueblos y su responsabilidad, trascendiendo a los gobiernos de turno. Potenciar la participación de la sociedad civil en esos procesos resulta vital, no como una condición de legitimidad de las normas regulatorias y administrativas que se elaboren, sino como una condición necesaria para hacer posible el cumplimiento de la meta de detener el calentamiento global por sobre dos grados Celsius.

A nivel interno, y en relación a la participación pública en la creación de políticas nacionales de adaptación y mitigación, el desafío está claramente del lado de la sociedad civil y la conquista de los espacios del debate por parte de ésta. Al respecto, debemos plantearnos constantemente preguntas relativas al ¿cómo es posible la intervención de la sociedad civil en forma eficaz, si no cuenta con los recursos técnicos y humanos para hacer el peso a su contraparte empresarial? Naturalmente el Estado tiene un rol fundamental en cuanto a propiciar la disponibilidad de la información ambiental, pero no hay participación posible que no pase por el compromiso personal de los individuos en la materia, por ejemplo, realizando aportes financieros a las ONG ambientales que les permitan mantener su independencia económica. En la medida que el financiamiento de las ONG ambientales en Chile siga dependiendo de fondos internacionales será imposible una participación que se proyecte más allá de actos episódicos de resistencia, donde los actores sociales tienen poco peso político.

En un contexto de país en vías de desarrollo, con desafíos importantes en materias de industrialización y diversificación de inversiones, puede ser incoherente esperar una conducta ético-ambientalista desinteresada por parte del empresariado⁴⁹. Por el contrario, en el marco de lo que se viene conversando, ya sería un gran avance que, desde el ámbito empresarial, se proyecte una mirada estratégica y de largo plazo, donde se privilegie la sustentabilidad de la economía en general, por sobre las posiciones de corto plazo de un grupo acotado de *holdings* incumbentes en estas materias.

Al respecto, se suele repetir sin mayor reflexión el dogma de la tragedia de los comunes⁵⁰ en relación al uso y consumo de los recursos naturales. Así los usuarios de los recursos, al no poder excluir a los demás, tienen todos los incentivos para maximizar el aprovechamiento del recurso hasta su agotamiento total. De este modo la capacidad del medio ambiente de soportar el impacto de los contaminantes atmosféricos sería un bien común, respecto del cual los agentes económicos individualmente considerados no podrían realizar un uso en forma sustentable.

⁴⁹Al respecto véase: Teodoro Wigodski, *Sobre el oportunismo en los negocios: del beneficio legítimo a la kairospatía* (Santiago: J.C. SÁEZ Editor, 2016).

⁵⁰ Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons Science* 3859, Vol. 162 (1968): 1243-1248.

De este modo siguiendo la formulación clásica, se aplican dos lógicas, que en su formulación maximalista puede resultar perversas: “i) Por un lado, se ha planteado como única solución que el Estado disuelva la tragedia, actuando como fuente centralizada de castigo y disciplinando el uso que los privados realizan de los recursos [...]. (ii) Por otro, se ha planteado que la privatización de los bienes es la única solución para terminar con la tragedia, pasando desde un sistema de enfrentamiento por el uso de un bien común, a la creación de un sistema de derechos de propiedad privada sobre el bien”⁵¹. Estos enfoques son desde hace un largo tiempo criticados, pues no consideran una serie de factores relevantes en la conducta de los usuarios de los bienes comunes, los cuales definen la posibilidad de que se logre una autorregulación para un uso sustentable del recurso⁵².

La mirada clásica tiene como consecuencia nociva, por ejemplo, tender al uso de técnicas de solución ineficientes, que no consideran aquellas características del recurso común y de la comunidad de usuarios en términos de diversidad de intereses, tasa de descuento, tamaño del recurso, etcétera⁵³, que son relevantes para definir un apropiado nivel de intervención y regulación por parte del Estado. Por otro lado, cuando la solución se formula en términos de control estatal del recurso, tienen el inconveniente práctico que se reduce el problema a una cuestión de voluntad política del bloque partidario que detenta el gobierno o la mayoría parlamentaria, para efectos de legislar al respecto, de modo que termina primando un enfrentamiento de posiciones doctrinarias y se invisibiliza la capacidad de acción directa sobre el problema por parte de los ciudadanos. Esto supone un enfoque deficitario en relación a la participación pública por parte del empresariado, ya que se puede caer en los extremos de caricaturizar sus posiciones o en defenderlas en forma irreflexiva.

En contraste, una visión que complejiza la interacción de los usuarios del recurso común y calibra adecuadamente los impedimentos para alcanzar una autorregulación efectiva, puede redundar en la creación de políticas mucho más efectivas, por la vía de ponderar su participación y propuestas en los espacios de participación pública, a la luz de estos aspectos. Por ejemplo, reconocer explícitamente el costo de monitoreo de la conducta desleal al interior de los sectores empresariales o el desbalance de poder en sus organizaciones gremiales⁵⁴, puede resultar en un factor crucial para la ponderación de sus propuestas, y consecuentemente un uso racional de las herramientas regulatorias. Puede en efecto, servir de base para una mejor política de participación ciudadana en materia de instrumentos de

⁵¹ Claudio Tapia, Recensión: Elinor Ostrom, *El Gobierno de los Bienes Comunes, La evolución de las instituciones de acción colectiva*, en *Revista de Derecho Ambiental* 6 (2012): 274-277.

⁵² Elinor Ostrom, «Reformulating the Commons», *Ambiente & Sociedade* 10 N° 1 (1998): 6. <http://www.scielo.br/pdf/asoc/n10/16883.pdf>

⁵³ Elinor Ostrom, «Reformulating...», 5.

⁵⁴ Elinor Ostrom, «Reformulating...», 9: “Appropriators in the field rarely face a setting that generates clear-cut benefit-cost ratios and the collective choice rules in some settings give a small elite substantial power to block suggested changes that may generate overall positive gains but some losses for those in power. Consequently, the growing theoretical consensus does not lead to a conclusion that most appropriators using common-pool resources will undertake self-governed regulation”.

gestión del cambio climático, puesto que puede significar propiciar un debate abierto y profundo entre los diversos actores de la sociedad civil, que permita contar con una base de información más robusta respecto de aquellos sectores donde los costos de la autorregulación superan a los beneficios de la misma, y por lo tanto los agentes impactantes no tienen incentivos para resolver por sí solos el problema.

Bibliografía

Arendt, Hannah; Fina Birulés y Rosa Carbó. *¿Qué es la Política?* Barcelona: Editorial Paidós, 2013.

Fuentes, Ximena y Juan Pablo Arístegui. «¿Nos basta con los convenios existentes para una adecuada regulación del uso sustentable de los recursos naturales?». En *Actas de las VII Jornadas de Derecho Ambiental*, ed. Jorge Aranda et al. Santiago: Editorial Legal Publishing Chile, 2014: 65-109.

Hardin, Garrett. «The Tragedy of the Commons». *Science* 3859 Vol. 162 (1968): 1243-1248.

Hervé, Dominique. *Justicia Ambiental y Recursos Naturales*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015.

Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático*, 2011. http://www.mma.gob.cl/1304/articles-50880_documentoCambioClimatico.pdf.

Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Anteproyecto de Contribución Nacional Tentativa (INDC) en el Contexto del Tratado Climático 2015 a ser finalizado en la Vigésimo Primera Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, 2014. <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/12/ANTEPROYECTO-CONTRIBUCION-NACIONAL-TENTATIVA-171214.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático*, 2014, http://www.mapschile.cl/wp-content/uploads/2014/10/MAPSChile_resumen_fase3.pdf

Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Plan de Adaptación al Cambio Climático* (2015). <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/02/Plan-Nacional-Adaptacion-Cambio-Climatico-version-final.pdf>.

Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Tercera Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, 2016, <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/TCN-2016b1.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Acta sesión del Consejo Consultivo Nacional del Ministerio del Medio Ambiente*, 6 de septiembre del 2016. http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/acta-6-de-septiembre-2016-rev_0.pdf

Ministerio del Medio Ambiente (Chile), *Consolidado Observaciones y Respuestas Plan de Acción Nacional de Cambio Climático*, 2017. <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/02/Consolidado-observaciones-PANCC-2017-2022.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente. *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático II*, 2017. <http://portal.mma.gob.cl/plan-de-accion-nacional-de-cambio-climatico-2017-2022-pancc-ii/>

Moraga, Pilar. «Río + 20: Entre Desarrollo Sustentable, Economía Verde y un Nuevo Marco Institucional». En *Actas de las VI Jornadas de Derecho Ambiental*, Ed. Jorge Aranda et al. Santiago: Editorial Legal Publishing Chile, 2012: 55-71.

Orellana, Marcos. «Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible: Hacia un Instrumento Regional sobre Derechos de Acceso». *Informe Ambiental Anual 2014*. http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/07/orellana_IAF2014.pdf

Ostrom Elinor. «Reformulating the Commons». *Ambiente & Sociedade* 10 N° 1 (1998): 1-21. <http://www.scielo.br/pdf/asoc/n10/16883.pdf>

Steele Jenny. «Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach». *Oxford Journal of Legal Studies*, 21 N° 3 (2001): 415-422.

Tapia, Claudio. Recensión: Elinor Ostrom, *El Gobierno de los Bienes Comunes, La evolución de las instituciones de acción colectiva*. En *Revista de Derecho Ambiental* 6 (2012): 274-277.

Villarroel, Raúl. «Ética del desarrollo, democracia deliberativa y ciudadanía ambiental: El desafío global de la sustentabilidad». *Acta Bioethica* 19 N° 2 (2013): 189-198. <https://dx.doi.org/10.4067/S1726-569X2013000200003>

Wigodski, Teodoro. *Sobre el oportunismo en los negocios: del beneficio legítimo a la kairospatía*. Santiago: J.C. SÁEZ Editor, 2016.

Recibido: 19 de septiembre de 2017.

Aceptado: 22 de mayo de 2018.

Afiliación institucional del autor:
Ariel Espinoza, Investigador independiente.