

Un acercamiento a la actualización de la NDC chilena desde la participación ciudadana



Isaías Urzúa

Abogado. Asistente de Investigación del Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile

A inicios del año 2020, el gobierno chileno presentó la actualización de su Contribución Nacionalmente Determinada (NDC por sus siglas en inglés), según lo dispuesto en el Acuerdo de París. A simple vista, esta NDC resulta novedosa en variados aspectos, sobre todo si se la compara con su versión anterior. Puede apreciarse, por ejemplo, que nuestro país se compromete a un máximo de emisiones, las cuales son cuantificadas y periodificadas, sin sujetarlas a otros factores, como ocurría en la NDC anterior, donde la reducción de las emisiones de CO₂ se supeditaba al incremento del Producto Interno Bruto (PIB)¹.

Es interesante observar, además, cómo a partir de reconocer los avances en materias de desarrollo económico y humano acaecido en las últimas décadas, se detectan algunos objetivos necesarios a reforzar, tales como la desigualdad de ingreso, de género, el acceso a la vivienda, educación, salud, entre otros. Esto es coherente con los objetivos de reducción de emisiones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), además de las sinergias existentes entre ambos², lo que se desarrolla ampliamente en el llamado pilar social de la NDC.

Durante la elaboración de la nueva NDC existió un significativo involucramiento por parte de la sociedad civil (Comité Científico COP25, ONG y organizaciones gremiales), el cual habría contribuido a incorporar el pilar ya mencionado. Esta experiencia, desarrollada también en la anterior versión, sirvió para relevar por parte de la autoridad el rol de los diversos actores sociales y la necesidad de incorporarlos en la acción climática. En este sentido se subraya que:

“La diversidad cultural, social y natural de nuestro país es una de sus riquezas más importantes, por lo que incorporar la diversidad en la toma de

decisiones, incluir, cuando estén disponibles, los conocimientos de nuestras comunidades indígenas y locales, junto con preservar y restaurar nuestra biodiversidad y expandir las soluciones basadas en la naturaleza, son elementos que nos permitirán construir un Chile resiliente. También son relevantes las municipalidades y las comunidades locales, dado que los territorios enfrentan directamente los impactos del cambio climático, en donde la capacidad de responder a dichos impactos se transforma en esencial para disminuir los daños y pérdidas que se pueden provocar por eventos extremos. Por lo tanto, fortalecer la capacidad de respuesta de la población y de las instituciones frente al desafío de enfrentar un futuro incierto y cambiante es una tarea fundamental del proceso de adaptación al cambio climático”³.

En otras palabras, el diseño de respuestas a los efectos del cambio climático no puede prescindir de las opiniones y saberes de diferentes actores de la sociedad civil.

MENCIONES ESPECÍFICAS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Lo ya mencionado se ilustra al momento de incluir a la “participación activa” como elemento esencial del pilar social de la NDC. Así, esta actualización busca alinear la agenda climática con los ODS, en particular bajo el paraguas conceptual del desarrollo sostenible y la transición justa⁴, lo que incluye, además, elementos como la seguridad hídrica, la equidad e igualdad de género, entre otros.

A partir de lo anterior, se caracteriza a la participación ciudadana de la siguiente forma:

“[E]l diseño de instrumentos y medidas que deriven de la implementación de esta NDC, considerará el involucramiento activo de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación establecidos por cada órgano de la Administración del Estado, y en aquellos expresamente señalados por la ley N° 20.500. Adicionalmente, se establecerán mecanismos complementarios a aquellos establecidos por la ley, que permitan profundizar la participación de la ciudadanía”⁵.

En otras palabras, la participación ciudadana se convierte en un eje de la política climática, al ser uno de los criterios de implementación de la NDC, es decir, del cumplimiento de los compromisos de Chile en el marco del Acuerdo de París⁶.

En la sección donde se desarrolla de manera más explícita este asunto es al abordar los compromisos en materia de adaptación. Sobre este punto, se indica que: *“Durante el periodo de implementación de esta NDC, se fortalecerá la inclusión de actores no gubernamentales en la planificación e implementación de instrumentos de adaptación”*. Teniendo como indicadores de cumplimiento el que:

“a) Al 2025 se implementará y alimentará un registro de acciones de adaptación de actores no gubernamentales.

b) Al 2030 se encontrarán en implementación mecanismos de cooperación público-privado que permitan la ejecución de acciones de adaptación, a escala nacional y territorial”⁷.

Este objetivo y sus indicadores o metas, conforme a lo señalado en la NDC, estarían alineados con el ODS 13, el cual consiste en la acción por el clima. Una lectura en conjunto de ambos instrumentos nos podría servir para afirmar que lo que se busca reforzar es la promoción de medios para aumentar la capacidad de gestión eficaz respecto a los efectos adversos del cambio climático⁸.

En este punto, debe aclararse si al referirse a los “actores no gubernamentales” (y su registro) se está haciendo mención únicamente a las ONG, ya que el solo centrarse en este tipo de organizaciones puede tener dos efectos a considerar: 1) se puede desalentar la participación que no se dé a través de ONG y b) la captura del regulador por ONG con agendas particulares no necesariamente representativas de las vulnerabilidades globales de la población. Con esto no se quiere decir que deba eliminarse toda mención a este tipo de organizaciones, sino que debería ampliarse, incluso, para cubrir a agrupaciones ciudadanas o movimientos sociales tanto de nivel local como nacionales, dentro de las cuales muchas ONG participan activamente.

Asimismo, no queda claro si el criterio de participación se desenvolverá para los propósitos transcritos: ¿Será una participación como la que se da en la elaboración de Normas de Calidad y Planes de Prevención y Descontaminación?⁹ ¿Las observaciones ciudadanas recibirán un tratamiento por parte de la autoridad similar al estándar del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental? ¿Se coordinará con los objetivos de la Consulta indígena?¹⁰ ¿Existirá una instancia judicial contencioso-administrativa que zanje las disputas que surjan al respecto?

Estas preguntas no son del todo impertinentes, en especial si se tiene en mente que buena parte de nuestra conflictividad ambiental llevada a los tribunales de justicia tiene que ver con déficits en temas de participación ciudadana.

Para intentar responder a estas interrogantes, se debe recordar que un elemento heurístico para acercarse a la nueva NDC es la necesidad de leerla bajo la óptica del Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático, como se menciona en su prólogo¹¹. Empero, y como ya se ha dicho en un *policy brief* anterior¹², la actual tramitación de dicho proyecto de ley no da muchas luces al respecto, puesto que las menciones a participación ciudadana son exiguas y poco definidas. De hecho, si nos atenemos únicamente a la formulación de la actualización de una nueva NDC, conforme al Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático, esta deberá contener un procedimiento de consulta pública¹³, entregándose los detalles de la regulación a un reglamento de posterior dictación.

Para finalizar, se puede señalar que esta NDC es más ambiciosa¹⁴¹⁵ que la versión anterior, si se atiende su meta de mitigación, la inclusión de un pilar social¹⁶ y la búsqueda de sinergias con los ODS. En particular, es destacable las numerosas menciones a la participación como requisito indispensable para una adecuada gobernanza climática. No obstante, los criterios de esta quedan todavía en el aire, ya que fuera de una mención a la Ley N° 20.500, no se establecen estándares claros y distintos respecto a la forma de integrar participación ciudadana y el acceso a la información¹⁷. Es probable que eso se pueda complementar en la tramitación de la Ley Marco y con los distintos instrumentos legales e infralegales que puedan hacer referencia sobre el punto, pero conviene destacar desde el inicio que los anuncios en materia de participación redundan en una gran vaguedad.

NOTAS

- 1 En efecto, el actual compromiso señala: “1. Alcanzar un punto máximo o *peak* de emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI) lo antes posible; y 2. Lograr un equilibrio entre emisiones y capturas después del año 2050”. Por su parte, el compromiso de mitigación previo, excluyendo al sector de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS), indicaba:

- “a) Chile se compromete al 2030, a reducir sus emisiones de CO2 por unidad de PIB en un 30% con respecto al nivel alcanzado en 2007, considerando un crecimiento económico futuro que le permita implementar las medidas adecuadas para alcanzar este compromiso. b) Adicionalmente, y condicionado a la obtención de aportes monetarios internacionales (grant), el país se compromete al 2030, a aumentar su reducción de emisiones de CO2 por unidad de PIB hasta alcanzar una disminución entre 35% a 45% con respecto al nivel alcanzado en 2007, considerando, a la vez, un crecimiento económico futuro que le permita implementar las medidas adecuadas para alcanzar este compromiso”.
- 2 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/22152Background_Paper_WRI_SDGNDC_Synergies_draft_25.03.28_1.pdf
 - 3 NDC, p.18.
 - 4 “En su esencia, la transición justa es un marco de futuro orientado hacia la acción que identifica oportunidades para la inversión pública y privada en un desarrollo económico tanto sostenible como inclusivo”. NDC, p.24.
 - 5 NDC, p.26
 - 6 Ídem.
 - 7 NDC, p.42.
 - 8 En efecto, la meta 13.b del objetivo sobre acción climática señala que se debe: “Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas”.
 - 9 Esto es, una consulta pública donde no existe una obligación de consideración debida por parte de la autoridad.
 - 10 A diferencia de lo anterior, acá existe un deber de consideración de las observaciones ciudadanas, que, de no cumplirse, irroga un vicio sustantivo sobre la Resolución de calificación ambiental.
 - 11 “La presente actualización de la NDC se dio en forma paralela a la elaboración del Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático para Chile, por lo que fue diseñada de tal forma de alinear nuestros compromisos climáticos internacionales con las directrices e instrumentos que propone el Proyecto de Ley”. (p. 11)
 - 12 <http://leycambioclimatico.cl/policy-brief-participacion-ciudadana-en-el-proyecto-de-ley-marco-de-cambio-climatico/>
 - 13 En su artículo 6, inciso sexto, el Proyecto de Ley describe brevemente el procedimiento de formulación de la NDC: El procedimiento será coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente con apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, y deberá contemplar, al menos, la participación de las autoridades sectoriales que corresponda; una etapa de consulta pública que tendrá una duración de treinta días hábiles; el informe previo del Comité Científico Asesor para el Cambio Climático; y, el pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático.
 - 14 Esto es reconocido por el análisis de *Climate Action Tracker*. “Chile formally submitted its 2020 NDC in April 2020. Even though the updated NDC is more ambitious than the first NDC and is a slight improvement from the draft released in October 2019, it is not compatible with efforts to limit global warming to 2°C and even less to 1.5°C, and would fall within the CAT’s ‘Insufficient’ range. Depending on LULUCF emission projections, its conditional 2030 target would be 2°C or 1.5°C compatible, but only if it were made unconditional. Both targets are more ambitious, therefore this update represents a progression beyond its previous NDC”. Ver: <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker/chile-submitted-ndc-2020-04-09/>
 - 15 Lo mismo ha sido reconocido por el *International Institute for Sustainable Development*: <https://sdg.iisd.org/news/in-updated-ndc-chile-aligns-climate-and-sustainable-development-agendas/>
 - 16 <https://www.paiscircular.cl/opinion/columna-fernando-farias-ndc/>
 - 17 NDC, p.26.