

## Participación Ciudadana en el Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático



**Monserrat Madariaga Gómez de Cuenca**

*Abogada e investigadora del Centro de Derecho del Mar de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*

### Participación ciudadana: un derecho y un deber del Estado

La participación ciudadana comprende distintos niveles y formas de incidencia de los ciudadanos en la gestión pública. Puede ir desde un nivel muy básico de incidencia, como es la consulta ciudadana, hasta uno muy alto, como sería la co-construcción de las decisiones públicas.

La participación ciudadana es un derecho. Cuando se mantiene en los más bajos niveles de incidencia, limitándola a la información o a la consulta ciudadana, éste se vulnera. A su vez, el derecho de participación implica un deber para el Estado, el cual es asegurar su ejercicio en forma plena, permitiendo una efectiva incidencia de los ciudadanos en la gestión de lo público.

### La participación ciudadana en el Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático

El proyecto de Ley Marco de Cambio Climático (LMCC) reconoce el derecho a la participación ciudadana. Su artículo 31 lo establece para: “la elaboración, revisión y actualización de los instrumentos de gestión del cambio climático”. Sin embargo, este reconocimiento legislativo se encuentra desprovisto de un contenido material. El proyecto no establece las formas o niveles mínimos de participación ciudadana. Por ejemplo, en uno de los instrumentos de gestión, contenido en su artículo 13 (norma de emisión) se delega completamente la regulación de la participación ciudadana a un reglamento. Otras referencias a la participación ciudadana en el proyecto corresponden a normas meramente programáticas. Así, la enunciación de un principio de transversalidad (artículo 2) establece un deber estatal de “promover (...) la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil”. Por otra parte, el inciso tercero del artículo 13, establece el deber de tener “especial consideración con los sectores más vulnerables,

aplicando un enfoque de género y procurando facilitar la participación de dichos sectores”. Ambas normas carecen de un contenido normativo mínimo o de una obligación concreta que permita verificar su cumplimiento.

### La tramitación del anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático: un ejemplo de precarización del derecho de participación ciudadana

El ejecutivo ha indicado que nuestra actual normativa ya contiene la regulación de participación pública contenida en el Acuerdo de Escazú. Diversas argumentaciones desmienten lo anterior. Una forma de demostrar la falsedad de dicha aseveración, es observar la participación ciudadana durante la tramitación del mismo proyecto de LMCC.

De acuerdo al mensaje que acompaña el proyecto de ley, el proyecto fue gestado con una amplísima e inédita participación ciudadana temprana. Lejos de serlo, ésta consistió simplemente en talleres informativos previos a la redacción al proyecto y talleres informativos de presentación del mismo. Por otra parte, se abrió un período de consulta ciudadana que permitió hacer observaciones al proyecto en la página web del Ministerio del Medio Ambiente. Hasta la fecha se desconoce la incidencia concreta de dichas observaciones. En efecto, la falta de trazabilidad de la participación y su incidencia en el proceso de toma de decisiones no permiten garantizar el derecho a la participación ciudadana en forma adecuada. La literatura denomina estos mecanismos de consulta como “ilusión de participación ciudadana” (Few et al, 2007), especialmente cuando -como es este caso- se limitan a ser instancias para expresar algunas ideas en un tiempo muy acotado, pero no existe siquiera un registro y tabulación de las observaciones para generar índices medibles de las mismas. Estas actuaciones corresponden a los niveles más bajo de relación con la ciudadanía. Por lo mismo, algunas

organizaciones sociales se negaron a participar, ya que implicaba validar un proceso que vulneraba abiertamente el ejercicio de este derecho. En cambio, el Acuerdo de Escazú regula tanto la participación temprana como el mecanismo de la consulta ciudadana con mayor profundidad, reforzando aspectos como la transparencia, la facilitación idiomática, el registro y tratamiento de observaciones, entre otros que resultan esenciales para hablar de una participación ciudadana real.

Desde el punto de vista del tratamiento de los actores, el proceso también fue deficiente. Primeramente, las organizaciones sociales no fueron especialmente convocadas a participar, ni en los talleres, ni en la recopilación de observaciones; no se incentivó la actuación colectiva, como exige el mencionado Acuerdo de Escazú; y, finalmente, existe una completa ausencia de una consulta indígena, vulnerándose abiertamente lo dispuesto en el Acuerdo de Escazú y en el Convenio N° 169 de la OIT.

### **Conclusiones**

1. La regulación de la participación ciudadana en el proyecto de LMCC es prácticamente inexistente. Se limita a reconocer este derecho, sin establecer condiciones mínimas ni niveles básicos para su ejercicio.
2. El marco legal actual es insuficiente para garantizar el derecho de participación ciudadana, y no incorpora ciertos requisitos mínimos de la participación pública regulados en el Acuerdo de Escazú, como se ha demostrado en la misma tramitación del proyecto de Ley Marco de Cambio Climático.
3. Se pretende equiparar el derecho a la participación ciudadana con actuaciones de información o consultas ciudadanas, las cuales no son suficientes para garantizarlo.

### **Referencias**

ROGER FEW , KATRINA BROWN & EMMA L. TOMPKINS (2007) [Public participation and climate change adaptation: avoiding the illusion of inclusion](#), *Climate Policy*, 7:1, 46-59