

Participación y Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático (PLMCC)

*Pilar Moraga (1,2), Maisa Rojas (1,3), Laura Gallardo (1,3),
Andrea Rudnick (1)*

Santiago, 7 de agosto de 2020

¿Cuáles son los fundamentos del PLMCC en materia de participación ciudadana?

El párrafo 10 del apartado II “Fundamentos del proyecto” del mensaje del PLMCC, indica que se dio inicio *“a un amplio y extenso proceso participativo para recoger las observaciones de la ciudadanía”*. De esta forma se consideró una participación temprana, la que comprendió, entre otros elementos, la realización de talleres en todas las regiones del país.

El párrafo 12 del mismo apartado señala que se invitó a participar del anteproyecto a todos quienes lo desearan, siendo un hecho inédito, *“ya que nunca la elaboración de un proyecto de ley se había sometido a un proceso de participación ciudadana como el indicado.”*

El texto del PLMCC subraya, a propósito de los principios inspiradores de la iniciativa legal y a la luz de la justicia social y ambiental, que se incorporan los **principios de equidad y de transversalidad**. Este último *“vela por que la participación ciudadana en la gestión del cambio climático sea a todos los niveles territoriales, así como en los distintos sectores de la sociedad”*.

En el número 6 del apartado IV “Contenido del proyecto” del mensaje del PLMCC se indica: *“En concordancia con lo que ha sido el proceso de elaboración de este proyecto de ley, se reconoce la importancia de la participación ciudadana y se incluye el principio de transversalidad, en virtud del cual la actuación del Estado debe promover la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil en la gestión del cambio climático. En este contexto, la Estrategia Climática de Largo Plazo, la Contribución Determinada a Nivel Nacional,*

(1) Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)².

(2) Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

(3) Departamento de Geofísica, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

Agradecimientos a: José Illanes, asistente de investigación del Observatorio Ley Marco de Cambio Climático - (CR)².

los Planes Sectoriales de Mitigación y Adaptación, y las Normas de Emisión de Gases de Efecto Invernadero, **incluyen etapas formales de consulta pública**, que buscan fortalecer los instrumentos de gestión del cambio climático procurando un proceso participativo y coordinado. Asimismo, se establece que en la participación ciudadana los órganos de la Administración del Estado deberán tener **especial consideración con los sectores más vulnerables**, aplicando un enfoque de género y procurando facilitar la participación de dichos sectores.”

¿Cómo se incorpora la participación ciudadana en el texto del PLMCC?

TÍTULO I “DISPOSICIONES GENERALES” PÁRRAFO II “DE LOS PRINCIPIOS”

“Las políticas, planes, programas, normas, acciones y demás instrumentos que se dicten o ejecuten en el marco de la presente ley, se inspirarán por los siguientes principios”

- » Artículo 2 letra g): **“Transversalidad: la actuación del Estado para la gestión del cambio climático debe promover la participación coordinada del Gobierno a nivel central, regional y local, así como la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil.”**

TÍTULO II “INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO” PÁRRAFO II “DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN A NIVEL NACIONAL”

- » Artículo 5 (Estrategia Climática de Largo Plazo): Se contempla en el inciso 12 que dentro del procedimiento de elaboración de la ECLP se realizará **“al menos, una etapa de consulta pública que tendrá una duración de sesenta días hábiles.”** Además, se considera una consulta al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y Cambio Climático.
- » Artículo 7 (Contribución Determinada a Nivel Nacional): El inciso 11 indica que el procedimiento de elaboración o actualización de la NDC contemplará **“al menos la participación de las autoridades sectoriales que corresponda; una etapa de consulta pública que tendrá una duración de treinta días hábiles”**.

- » Artículo 8 (Planes Sectoriales de Mitigación del Cambio Climático): En el inciso 8° del artículo se concibe que el procedimiento para la elaboración, revisión y actualización de los Planes Sectoriales de Mitigación *“contemplará, al menos, la participación de las autoridades sectoriales competentes, una etapa de consulta pública que tendrá duración de treinta días hábiles.”*
- » Artículo 9 (Planes Sectoriales de Adaptación al Cambio Climático): Al igual que en los instrumentos anteriores, se contempla en el penúltimo inciso del artículo que el procedimiento de elaboración e implementación de los Planes Sectoriales de adaptación contará con **una etapa de consulta pública que tendrá una duración de 30 días.**

TÍTULO III “DE LAS NORMAS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO Y LOS CERTIFICADOS DE REDUCCIÓN DE EMISIONES”

- » Artículo 13 (Normas de emisión): El inciso 7° dispone que un reglamento elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente será el encargado de fijar el procedimiento de elaboración y revisión de los decretos a que se refiere dicho artículo. En estos procedimientos se deberá contemplar al menos una *“consulta a organismos y entidades, públicas y privadas, una etapa de participación ciudadana y análisis de observaciones, consulta al Consejo Nacional para la Sustentabilidad y el Cambio Climático (...).”*

TÍTULO IV “INSTITUCIONALIDAD PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO” PÁRRAFO III “DE LOS ORGANISMOS COLABORADORES EN LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO”

- » Artículo 24 (Municipalidades): Se establece que éstas tendrán *“participación en la elaboración de planes regionales de cambio climático, en concordancia con las directrices de la Estrategia Climática de Largo Plazo.”*

TÍTULO V “DE LA INFORMACIÓN SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO, ACCESO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA” PÁRRAFO II “DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO”:

- » Artículo 31 (Participación ciudadana en la gestión del cambio climático): “*Toda persona o agrupación de personas tendrá **derecho a participar, de manera informada, en la elaboración, revisión y actualización de los instrumentos de gestión del cambio climático, mediante los mecanismos provistos para ello en la presente ley.***”

*Los órganos referidos en el título IV de la presente ley deberán **facilitar instancias de participación ciudadana**, en el marco de sus competencias y atribuciones.*

*Asimismo, dichos órganos deberán tener **especial consideración con los sectores más vulnerables**, aplicando un enfoque de género y procurando facilitar la participación de dichos sectores.”*

INSTRUMENTOS EN EL PLMCC QUE NO CONTEMPLAN PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA O CONSULTA:

- » Artículo 6 (Medios de Implementación de la Estrategia Climática de Largo Plazo).
- » Artículo 10 (Reporte de Acción Nacional de Cambio Climático).
- » Artículo 11 (Planes de Acción Regional de Cambio Climático).
- » Artículo 12 (Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas).

¿Cuáles fueron las principales observaciones ciudadanas al Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático?

Se realizaron aproximadamente 90 observaciones sobre la participación ciudadana en el PLMCC. El mayor número se hizo en el contexto del artículo 31 (55 observaciones). Le siguen las solicitudes de incluir la participación ciudadana en los principios del artículo 2 (16), y en las definiciones (3). También se consideraron observaciones en lo que respecta a la Estrategia Climática de Largo Plazo (6) y Planes Sectoriales de Mitigación (5). Por último, hubo referencias a la participación de los municipios (2), comités regionales (3), la Contribución Nacional Determinada (3), y en lo relativo al acceso a la información (5).

¿Cuáles fueron las principales observaciones del (CR)² al Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático?

Se indica que *“no parece adecuado que la participación ciudadana continúe teniendo un carácter informativo y consultivo”*. Esto se relaciona también con el centralismo de la toma de decisiones, por lo cual se solicita mayor participación de regiones, proponiendo la obligatoriedad de elaborar planes de adaptación regionales, los cuales deberán ser construidos *“(…) con participación directa de las comunidades locales a través de mecanismos que diversifiquen los espacios de trabajo con organizaciones sociales y otros actores de cada región, 3) donde los Consejos Regionales de Cambio Climático tengan un financiamiento mínimo que asegure su funcionamiento y que no dependa de la voluntad y el escaso tiempo de quienes lo componen, y 4) en el que los municipios tengan un rol central y no periférico tanto en el diseño de dichos planes como en su implementación”*.

En cuanto a las observaciones particulares:

- » Artículo 1 (Objeto): En relación a la meta de alcanzar la neutralidad carbónica, la participación considerada no sería suficiente en un contexto de vulnerabilidad. En este sentido se *“exige la definición de ambición en términos de gobernanza climática, incluida la participación que debe ir más allá de las consultas públicas”*.
- » Artículo 12 (Comités Regionales para el Cambio Climático): *“Se sugiere explicitar cómo esta ley contempla la participación ciudadana (no solo de los organismos de gobierno) dentro de los Consejos Regionales de Cambio Climático”*.
- » Artículo 13, actual 24 (Municipalidades): Se debe precisar cuál sería la participación de los municipios en el *“(…) diseño, implementación y monitoreo de planes del nivel central”*.
- » Artículo 15 (Incremento de la meta): Se solicita aclara el concepto de participación ciudadana. También se observa que una consulta pública es diferente a la participación ciudadana, donde el período de 60 días parece ser muy limitado.
- » Artículo 17, actual 7 (Contribución Nacional Determinada): Se sugiere la participación del Comité Científico Asesor para el Cambio Climático en la revisión de la NDC. Además, se propone establecer mecanismos que fortalezcan la participación ciudadana en términos amplios. Se observa que la NDC **solo considera un periodo de consulta pública, lo cual baja el estándar respecto al anteproyecto, texto que consagraba un proceso de participación ciudadana.**

- » Artículo 18, actual 8 (Planes Sectoriales de Mitigación): Se sugiere la incorporación de una etapa de participación ciudadana en la elaboración de los Planes Sectoriales de Mitigación para acoger la opinión de cada región.
- » Artículo 19, actual 9 (Planes Sectoriales de Adaptación al Cambio Climático): También se solicita la inclusión de una etapa de participación ciudadana para que sea incorporada la opinión de cada una de las regiones.
- » Artículo 30, actual 31 (Participación ciudadana en la gestión del cambio climático): Se observa que no se contempla participación ciudadana, sino que solo consulta pública. De esta forma, se sugiere incorporar la participación en las diferentes escalas territoriales. Además, *“se sugiere incorporar los elementos de la Participación Ambiental Ciudadana de la Ley 19.300: derecho a la información, derecho a la participación y derecho a que las decisiones sean revisadas por los Tribunales, e incorporar el derecho a pedir que la misma autoridad climática ‘actualice’ o revise los actos relevantes en cambio climático. Esto ocurre en la ley 19.300 en que un ciudadano puede solicitar revisar (antes de los 5 años) una norma de calidad o de emisión.”*
- » Consideraciones internacionales: Se sostiene que *“en materia de participación ambiental ciudadana no está considerada la trilogía internacional: derecho a la información, derecho a la participación y derecho a que las decisiones sean revisadas por los Tribunales. Tampoco se ha regulado el derecho a pedir que la misma autoridad climática ‘actualice’ o revise los actos relevantes en cambio climático, como ocurre por ejemplo en la ley 19.300 en que un ciudadano, fundadamente, puede solicitar revisar (antes de los 5 años) una norma de calidad o emisión, entre otras.”*

Recomendaciones

NECESARIA DISTINCIÓN ENTRE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA.

La participación constituye un derecho cuyo ejercicio depende del acceso a la información y se completa con el acceso a la justicia en materia ambiental, conforme lo establece el **principio 10 de la Declaración de Río y el mensaje de la Ley 19.300**.

La expresión más desarrollada de esta institución en nuestro ordenamiento jurídico es la consagrada en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). En ese contexto, los Tribunales Ambientales han definido estándares de participación, los que dicen relación con la completitud y claridad de la información entregada por parte de la autoridad a terceros y que le sirven de fundamento a sus decisiones. La judicatura especializada también se ha referido al estándar de respuesta de la autoridad a propósito de la consideración de las observaciones ciudadanas que, en caso de no cumplirse, da lugar a la acción de reclamación prevista en la ley 20.600.

Durante la discusión legislativa del PLMCC, académicos y representantes de la sociedad civil subrayaron la **importancia de distinguir entre el concepto de participación y el de consulta, pues esta última es una expresión muy limitada de la participación ciudadana**, que no puede satisfacer por sí sola el estándar actual en materia de involucramiento de las comunidades y sociedad civil, en coherencia con lo propuesto por el principio 10 de la Declaración de Río y el Acuerdo de Escazú. El Ministerio de Medio Ambiente ha sostenido lo contrario, conforme lo expresado el propio texto del PLMCC:

“En concordancia con lo que ha sido el proceso de elaboración de este proyecto de ley, se reconoce la importancia de la participación ciudadana y se incluye el principio de transversalidad, en virtud del cual la actuación del Estado debe promover la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil en la gestión del cambio climático. En este contexto, la Estrategia Climática de Largo Plazo, la Contribución Determinada a Nivel Nacional, los Planes Sectoriales de Mitigación y Adaptación, y las Normas de Emisión de Gases de Efecto Invernadero, incluyen etapas formales de consulta pública”

Conforme a lo expuesto, **el mecanismo de consulta parece no satisfacer la demanda de participación ciudadana reivindicada por los actores que han sido parte de la discusión en general** (academia, sociedad civil, sector privado y ex autoridades de medio ambiente)

y, en ese sentido, se ha planteado la **necesidad de dar un contenido mínimo a la participación**. Esto consiste en establecer al menos: 1) Un estándar de información entregada por la autoridad (completitud, claridad, regularidad, acceso) y, 2) Un estándar en la consideración de las observaciones entregadas por terceros (hacerse cargo de las observaciones para mejorar los instrumentos de gestión del cambio climático), al mismo tiempo de asegurar el acceso regular a la información durante la implementación de los instrumentos de gestión del cambio climático, así como establecer instancias de participación en la implementación y evaluación.

AUSENCIA DE PARTICIPACIÓN A NIVEL REGIONAL.

Al contrario de los demás instrumentos, el PLMCC no contempla una instancia de consulta en los Planes Regionales, lo cual parece inexplicable dada la importancia que tiene involucrar a los ciudadanos a este nivel.

AUSENCIA DE PARTICIPACIÓN EN EL PLAN ESTRATÉGICO DE RECURSOS HÍDRICOS.

El PLMCC no contempla una instancia de consulta para este plan estratégico, a diferencia de los demás instrumentos. Esto es difícil de comprender si se considera la relevancia que tienen los recursos hídricos para las comunidades.

INSUFICIENTE PARTICIPACIÓN REPRESENTATIVA.

El PLMCC considera tipos de participación representativa a través del *“Del Consejo Nacional para la Sustentabilidad y el Cambio Climático y de los Consejos Consultivos Regionales”*, lo que se ha calificado como insuficiente en atención a la experiencia actual de los consejos consultivos, cuya actividad no es relevante para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas ambientales. Esto se podría mejorar fortaleciendo el rol de dicha instancia instancia, por ejemplo, si elaborara informes (y no solo entregara opiniones) sobre el avance en el cumplimiento de las metas sectoriales.

LIMITADA OPORTUNIDAD DE PARTICIPACIÓN.

Se prevén mecanismos para involucrar a la sociedad civil (sector privado, academia, ONG) en la elaboración de los instrumentos de gestión del cambio climático, pero no en la implementación de los mismos, ni

tampoco en caso de solicitud de incumplimiento por parte del sector. Lo anterior se podría superar con la creación de instancias permanentes de seguimiento de la implementación, por una parte, y una adicional en caso de incumplimiento, por otra.

AUSENCIA DE LA ACADEMIA Y OTROS ACTORES EN LOS CONSEJOS REGIONALES DE CAMBIO CLIMÁTICO (CORECC).

En la actualidad los CORECC han contado con la participación de representantes de la academia, ONG, Gremios laborales y Empresas, tal como lo establece el Plan Nacional de Adaptación. Sin embargo, el PLMCC no los contempla, cuestión que se debiera corregir en miras a incorporar la mirada científica y no retroceder en los espacios de participación existentes. La participación de académicos y académicas que desempeñen sus labores en la región o que sean especialistas de las problemáticas regionales puede significar un gran aporte en la elaboración e implementación de los instrumentos de gestión del cambio climático a nivel territorial.

DE LA NECESIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Para enfrentar el cambio climático y alcanzar la neutralidad carbónica se requiere de la participación ciudadana que impulse la adopción de cambios en los comportamientos individuales y colectivos y que disminuya la conflictividad social.