



ESPACIO CÍVICO PARA LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS CLIMÁTICAS EN CHILE

Pie de Imprinta

© 2023 Independent Institute for Environmental Issues, Berlin

Editorial:
Unabhängiges Institut für Umweltfragen - UfU e.V.
Independent Institute for Environmental Issues

Contacto:
Greifswalder Str. 4 10405 Berlín, Alemania
Teléfono.: +49 (030) 428 49 93-0
Correo electrónico: mail@ufu.de
www.ufu.de

Equipo de investigación de Alemania
Instituto Independiente de Asuntos ambientales (UfU e.V.): Sarah Kovac, Larissa Donges, Fabian Stolpe, Franziska Sperfeld

Equipo de investigación de Chile
FIMA: Nicole Mansuy Torres, Santiago Correa Serrano, Ezio Costa Cordella, Antonio Pulgar Martínez, Sofía Rivera Berkhoff

Diseño:
Nicole Jaecke,
www.fija.de

Este proyecto forma parte de la Iniciativa Internacional para la Protección del Clima. El Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Seguridad Nuclear y Protección al Consumidor promueve la iniciativa con base en una resolución del Parlamento Federal Alemán.

Duración del proyecto: 2022 - 2024
www.international-climate-initiative.com

Con el apoyo de:



Basado en una decisión del Bundestag alemán.

Citación:
Instituto Independiente de Asuntos Ambientales (UfU e.V.) & FIMA 2023: Espacio cívico para la participación en las políticas climáticas en Chile. Berlín

Tabla de Contenido

1 Resumen	4
2 Introducción	6
3 Metodología	7
4 Chile - Retrato del país	8
4.1 Información General	9
4.2 Política climática nacional	9
5 La Sociedad Civil comprometida con el clima y su derecho a participar	11
5.1 Requerimientos fundamentales	11
5.2 Marco jurídico para la participación	12
5.3 Gobernanza y estructuras	15
5.4 En la práctica: procesos de participación	16
5.5 Creación de capacidades	17
6 Recomendaciones para fortalecer la participación de la sociedad civil en las políticas climáticas y mejorar las revisiones futuras de las NDC	19
7 Conclusión	21
Referencias	23
Apéndice	25

1 Resumen

Ante la aceleración de la crisis climática y los continuos impactos sociales y medioambientales basados en la extracción de combustibles fósiles que alimentan esta crisis, la sociedad civil organizada desempeña un papel importante de persuadir a los responsables de la toma de decisiones para que sigan el camino hacia una mayor protección y adaptación al cambio climático, teniendo en cuenta los intereses sociales.

Lo mismo aplica a Chile, un país con una multitud de políticas climáticas cuya aplicación podría alcanzar el objetivo de 1,5°C estipulado en sus NDC, pero cuya población ya está sintiendo los efectos del cambio climático. Una sociedad en que amplios sectores de la población y una sociedad civil bien organizada recientemente manifestó su descontento frente al sistema político y económico del país, pero que al mismo tiempo está llevando a cabo nuevos megaproyectos de minería, infraestructuras e industrias extractivas.

En este estudio se analizan el entorno y las condiciones, y por tanto, las oportunidades de participación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) chilenas en la toma de decisiones para la formulación e implementación de políticas climáticas. Con conflictos solamente internos y relativamente pocos casos de corrupción, existen en Chile requerimientos fundamentales relativamente estables y seguros.

Hasta ahora, la participación de la sociedad civil en cuestiones medioambientales se ha llevado a cabo principalmente a través del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). El desarrollo de la legislación climática, con la Ley Marco de Cambio Climático como pieza central, parece ir acompañado de una ampliación de las oportunidades de participación en la política climática. El Ministerio de Medio Ambiente, mediante la División de Educación Ambiental y Participación Ciudadana, el Servicio de Evaluación Ambiental y, en general los órganos de la administración del Estado, son responsables de su aplicación. Además del desarrollo de normas que promuevan la búsqueda proactiva de la participación ciudadana en la toma de decisiones, otro punto importante es la mejora de la educación ambiental y climática a través de una „Estrategia de Capacitación y Empoderamiento Climático“ planificada y supervisada por una mesa de expertos permanente.

A pesar de estos avances, los expertos han señalado que los nuevos estándares son una mejora, pero no pueden asegurar que la participación climática en Chile cumpla con estándares internacionales.

Ello, por cuanto la participación en proyectos sólo se suscribe a procesos sometidos a estudio de impacto ambiental y no a declaraciones de impacto ambiental, y cuando ello ocurre, suele ser posterior a definiciones relevantes del proyecto. En cuanto a la participación en políticas climáticas, ésta es aún incipiente, por lo que es difícil evaluar sus estándares. La elaboración de la Ley Marco de Cambio Climático fue acompañada por talleres con miembros de Comités Regionales de Cambio Climático y los Consejos Consultivos Regionales en cada

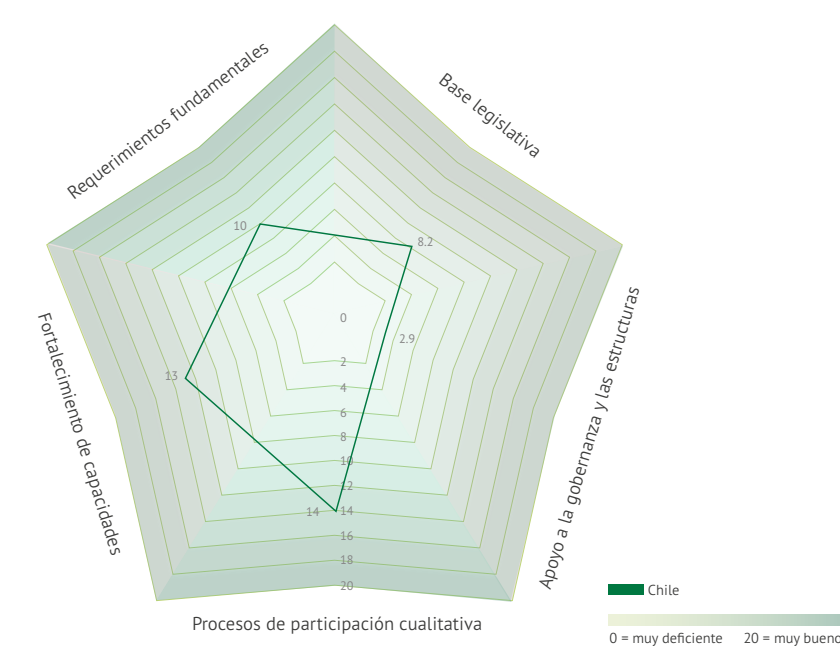
región de Chile, y un diálogo que combinó diálogos presenciales con la recepción de observaciones por medio de un portal web.

En general, los resultados del estudio subrayan la necesidad de seguir reforzando e intensificando la participación de OSCs en la política climática. La aplicación de las siguientes sugerencias puede contribuir a seguir mejorar la participación climática:

- _ Mejorar la efectividad y el impacto de procesos participativos en la toma de decisiones
- _ Mejorar la visibilidad de la inclusión de la participación en la toma de decisiones
- _ Aumentar el presupuesto destinado a la mitigación y adaptación al cambio climático en general y a los procesos participativos en particular
- _ Ampliar los plazos para la participación ciudadana en la política climática
- _ Extender el alcance de la participación en las evaluaciones del impacto ambiental

Aunque actualmente otras crisis parecen eclipsar la pertinencia de la protección del clima y la participación de OSCs es más importante que nunca incluir las perspectivas de los más afectados y crear las bases para una transición justa en Chile y el mundo.

Figura 1: Evaluación del espacio cívico para la participación en políticas climáticas en Chile (escalado a un máximo de 20 puntos por criterio)



2 Introducción

Como parte del Acuerdo de París, Chile se ha comprometido a emprender acciones ambiciosas para mantener el aumento de la temperatura global en este siglo muy por debajo de 2 °C por encima de los niveles preindustriales. Con la ratificación del acuerdo de Escazú en octubre de 2022, también ha acordado seguir altos estándares de participación ciudadana en asuntos climáticos y medioambientales.

En este estudio, se ha analizado el espacio cívico y las oportunidades de participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) chilenas que trabajan en temas medioambientales y climáticos. Se han investigado el entorno y las condiciones para la participación relacionada con el clima, tales como el marco legal para la participación, así como prácticas concretas de elaboración de políticas participativas a nivel nacional. Este informe explora cómo la sociedad civil está participando en los procesos políticos a nivel nacional, relacionados con la planificación y aplicación de políticas y estrategias de protección del clima y adaptación al cambio climático. De este modo, la atención se centra en procesos organizados de los órganos del Estado por grupos profesionales organizados, organizaciones de base y el público en general, dejando al lado procesos organizados de OSCs. Además, el estudio identifica barreras que dificultan o evitan una participación significativa, efectiva y a largo plazo en Chile, y ofrece consejos para superarlas.

3 Metodología

El análisis de la situación de la participación de la sociedad civil en los asuntos climáticos y el espacio cívico se realizó a partir de los conocimientos locales, los contactos y las experiencias del equipo de investigación en el país. Incluyó revisión bibliográfica, análisis de la legislación y los documentos políticos pertinentes, así como entrevistas con expertos locales. Para evaluar el espacio cívico de participación del país, se utilizó el concepto de „huella de participación“ y su correspondiente esquema de evaluación normalizado¹. El esquema de evaluación comprende **5 criterios con 25 indicadores**.



Los indicadores tienen diferentes opciones de puntuación y un sistema de puntuación asociado, en el que algunos indicadores tienen mayor peso que otros. En total, puede alcanzarse una puntuación máxima de 59 puntos. Al escalonar cada criterio hasta un máximo de 20, los criterios se equilibran de forma equilibrada. Para responder a las preguntas del esquema de evaluación, se recopiló información a través de grupos de discusión y entrevistas realizadas entre diciembre de 2022 y febrero de 2023. Los expertos participantes, representantes de diferentes OSC, fueron seleccionados por su experiencia en procesos de participación en el país.

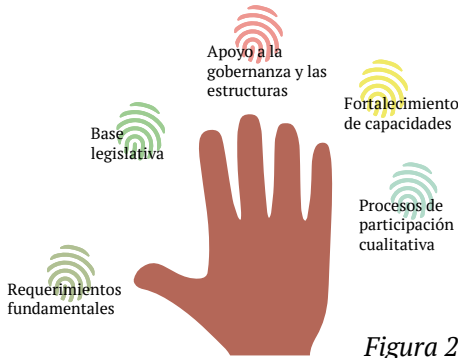
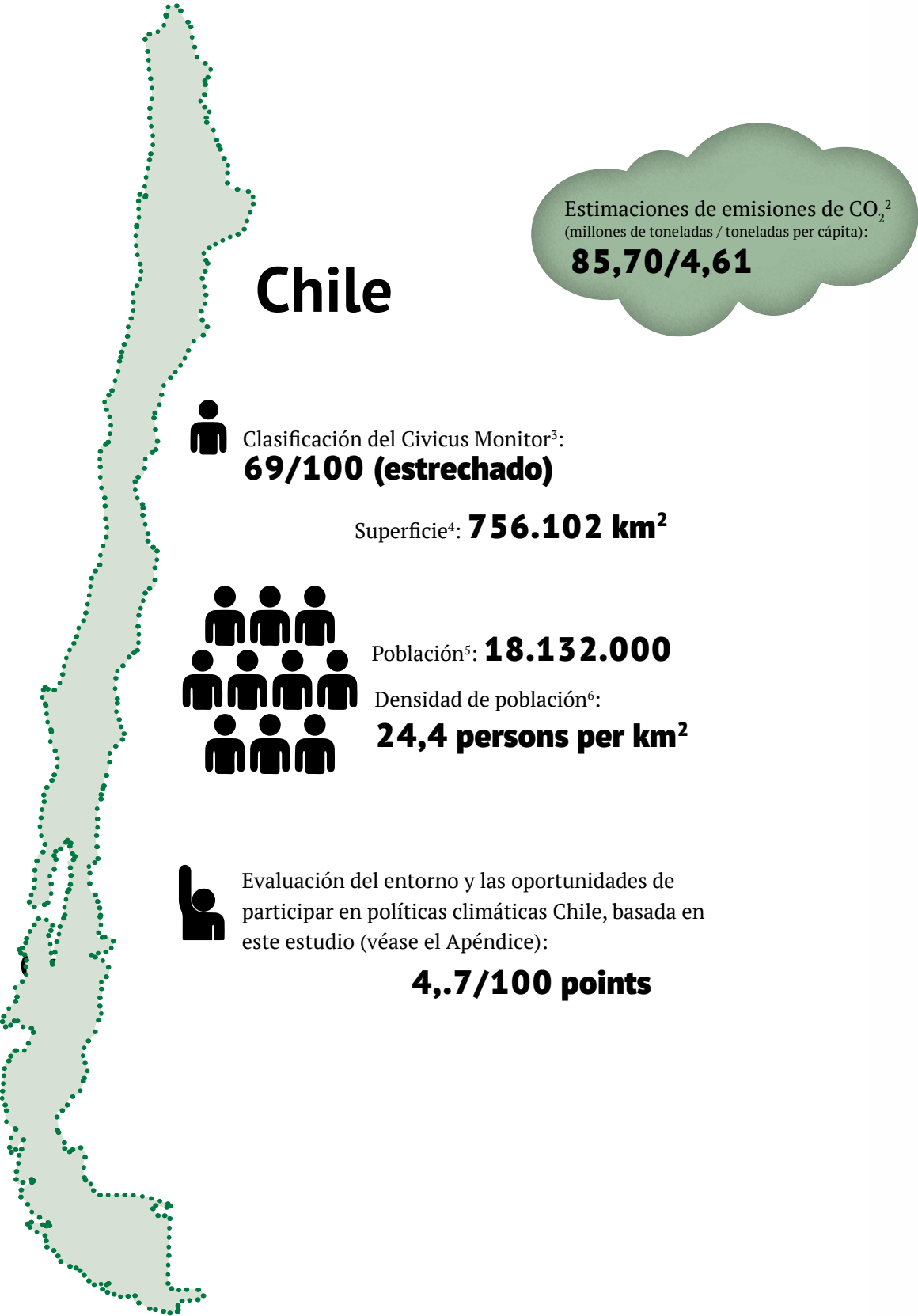


Figura 2: La „huella de participación“

¹ Donges, L.; Stolpe, F.; Sperfeld, F.; Kovac, S. (2020). Civic space for participation in climate policies in Colombia, Georgia and Ukraine. Independent Institute for Environmental Issues. ISBN 978-3-935563-42-0, www.ufu.de/en/civic-space-forparticipation-in-climate-policies , consultado el 13 marzo 2023.



2 https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2022, consultado el 13 de Junio de 2023

3 CIVICUS Monitor es una herramienta de investigación construida por la sociedad civil que pretende compartir datos sobre el estado de las libertades de la sociedad civil (espacio cívico) en todo el mundo. Analiza en qué medida los Estados cumplen su deber de proteger la libertad de asociación, la libertad de reunión pacífica y la libertad de expresión. A cada país se le asigna una calificación de las siguientes categorías: abierto, restringido, obstruido, reprimido o cerrado. Para más información: <https://monitor.civicus.org>, consultado el 13 de Junio 2023.

4 https://data.un.org/CountryProfile.aspx/_Docs/CountryProfile.aspx?crName=Chile, consultado el 07 de Junio 2023

5 Ibid.

6 Ibid.

4 Chile - Retrato del país

4.1 Información General

Chile está situado en el suroeste de Sudamérica y se extiende en dirección norte-sur a lo largo de unos 4.200 kilómetros por la costa del Pacífico, al oeste, y la cordillera de los Andes, al este del país. Así, el país abarca varias zonas climáticas y una gran variedad de hábitats ecológicos. Su extensión este-oeste, sin embargo, es inferior a 200 kilómetros de media. Chile también incluye la isla de Pascua (Rapa Nui), la isla Salas y Gómez, las islas Juan Fernández, las islas Desventuradas, las islas Ildefonso y las islas Diego Ramírez. Chile es uno de los países económicamente más estables de Sudamérica, con una economía de altos ingresos y un nivel de vida comparativamente alto. La zona más densamente poblada es la Región Metropolitana de Santiago, donde vive aproximadamente la mitad de los habitantes de Chile. Hacia el norte y, sobre todo, hacia el sur, se extienden zonas agrícolas y densamente pobladas en la llanura entre las principales cordilleras de los Andes. Hacia el norte y el sur, la densidad de población disminuye. El desierto de Atacama, en el extremo norte, y las zonas duras y tormentosas del sur están muy poco pobladas debido a las desfavorables condiciones climáticas.

Durante la década del 2010, Chile vio surgir una serie de protestas y movimientos sociales con múltiples causas, siendo especialmente prominentes los movimientos en materias educacionales, ambientales y de pensiones. El año 2019, las demandas convergieron en un movimiento de causas aún fragmentadas, pero que manifestaron juntas su descontento frente al sistema político y económico del país, manteniendo las causas ambientales gran protagonismo⁷. Este proceso decantaría más tarde en la redacción de una propuesta de una nueva constitución política, elaborada por primera vez en la historia de Chile por una Convención Constitucional elegida democráticamente. No obstante, en septiembre de 2022, las urnas rechazaron de forma contundente la propuesta. Pese a ello, el capítulo de naturaleza y ambiente fue bien evaluado por la población, manteniéndose como la razón menos argüida por quienes optaron por el rechazo⁸.

El compromiso popular con las causas ambientales, sin embargo, se ha topado con una serie de obstáculos a la participación que serán detallados a lo largo de este informe. Como marco general de dichos obstáculos, cabe mencionar que ellos se encuentran insertos en una cultura administrativa y una estructura del Estado centralista. El Estado ha dado poca relevancia a las consideraciones locales al momento de desarrollar políticas con implicancias territoriales o al evaluar el desarrollo de proyectos de inversión.

4.2 Política climática nacional

En Chile existen numerosas políticas climáticas, entre las que se cuentan la (i) Estrategia Climática de largo plazo de Chile; (ii) Plan de Acción Nacional de Cambio Climático; (iii) Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático; (iii) Planes de Adaptación Sectoriales para Ciudades, Sector Salud, Servicios de Infraestructura, Pesca y Acuicultura; Biodiversidad; Silvoagropecuario; (iv) Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos

7 Aguilera, C; Espinoza,V. (2022). Chile despertó: los sentidos políticos en la Revuelta de Octubre. Polis Revista Latinoamericana, 21 (61), 10-31.

8 Pauta (2022). Son 78: las Iniciativas Populares de Norma que entran a la Convención Constitucional <https://www.pauta.cl/politica/iniciativas-populares-de-norma-de-la-convencion-numero-final-como-funcionan>, consultado el 07 de Junio 2023

Vegetacionales; (v) Estrategia de Desarrollo y Transferencia Tecnológica para el Cambio Climático; (vi) Estrategia Financiera frente al Cambio Climático; (vii) Estrategia de Desarrollo y Empoderamiento Climático.⁹

Bajo la mirada de diferentes representantes de las organizaciones de la sociedad civil consultadas para este estudio, la implementación general de las políticas climáticas ha sido deficiente, identificando como ámbitos de carencia la capacidad técnica y política de los funcionarios llamados a implementar, la voluntad política, y soluciones que persisten en lógicas de mercado que no necesariamente se adecúan a las medidas de mitigación y adaptación necesarias ante la urgencia climática, ni a una transición justa que tome genuinamente en consideración a las comunidades.

A pesar de que la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC por sus siglas en inglés) actualizada de Chile contempla fuertes componentes en adaptación como los mencionados, según Climate Watch¹⁰, esta no identifica prioridades de adaptación ni necesidades de financiamiento para implementar los objetivos, además de no hacer mención a los mecanismos de pérdidas y daños asociados al cambio climático. No obstante, de acuerdo a Climate Action Tracker¹¹, los planes y acciones climáticas de Chile son calificados como “casi suficientes” dada su ambición y mayor grado de cumplimiento relativo. Las emisiones de Chile descendieron a 2020 en un 4% respecto a 2018¹² y, de seguir en la misma senda, podrían llegar a ser compatibles con la meta de no aumentar más de 1.5 grados la temperatura promedio de la Tierra.

9 Por su parte, la recientemente dictada Ley Marco de Cambio Climático contempla la creación de otros planes y políticas, tales como: (i) Planes Sectoriales de Mitigación al Cambio Climático (Ministerios de Energía, de Transportes y Telecomunicaciones, de Minería, de Salud, de Agricultura, de Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo); (ii) Planes Sectoriales de Adaptación al Cambio Climático en otras materias que las ya mencionadas, como Recursos Hídricos, Minería, Energía, Zona Costera, Transportes, Turismo, (iv) Planes de Acción Regional de Cambio Climático, (v) Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuenca y (vi) Planes de Acción Comunal de Cambio Climático.

10 Climate Watch: Chile. https://www.climatewatchdata.org/countries/CHL?end_year=2019&start_year=1990#ndc-adaptation, consultado el 9 de Marzo de 2023

11 Climate Action Tracker: Chile. <https://climateactiontracker.org/countries/chile/>, consultado el 9 de Marzo de 2023

12 Ministerio del Medio Ambiente de Chile. (2022). 5to Informe Bienal de Actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

5 La Sociedad Civil comprometida con el clima y su derecho a participar

5.1 Requerimientos fundamentales

Chile no está implicado en ningún conflicto armado con otros países que pueda poner en peligro la estabilidad y la paz general del país¹³. Sin embargo, el barómetro de conflictos del Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIC) cita en 2021, el conflicto en las regiones de La Araucanía y Bio-Bío, y protestas ocasionales iniciados por las movilizaciones masivas de 2019, como dos fuentes de conflicto en el país. Debido a estos conflictos, Chile está calificado por el HIIC como un país en que existen crisis violentas.

En cuanto a proyectos de inversión, el grado de recursos involucrados los hace siempre proclives a la existencia de corrupción. Según el Índice de Percepción de Corrupción, Chile ocupa el lugar 27 de 180 países (en dónde el primer lugar implica menor corrupción)¹⁴. A pesar de que ello indica una percepción relativamente baja de corrupción, existen casos icónicos en que el lobby de las empresas con los políticos ha terminado pesando más en la toma de decisiones que la voluntad ciudadana, por ejemplo los casos de la termoeléctrica Campiche¹⁵, del proyecto minero y portuario Dominga¹⁶ o la Ley de Pesca.¹⁷

Respecto a la protección de defensores y activistas ambientales, en Chile no existen delitos expresamente tipificados en función de proteger a quienes ejercen la defensa del medio ambiente. Por tanto, no existe reconocimiento expreso de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran aquellas personas, asociaciones, organizaciones o grupos que realizan labores de defensa ambiental. Lo anterior es preocupante si se considera que la mayor cantidad de muertes de defensores ambientales se producen en América Latina y que Chile, si bien no cuenta con una cifra abultada, no se encuentra exento de esta problemática¹⁸. De acuerdo al levantamiento realizado por la ONG Global Witness, el año 2019 no hubo muertes atribuibles a la defensa ambiental en Chile, sin embargo, el mismo informe para 2018 contabiliza al menos 2 muertes, reiterando la tendencia del registro histórico¹⁹ y a la que se suma una tónica constante de amenazas y hostigamiento²⁰.

13 Heidelberg Institute for International Conflict Research (2020). Conflict Barometer 2021.

14 Transparency International: Corruption Perceptions Index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/chl>, consultado el 9 de Marzo de 2023

15 CIPER: Las gestiones conjuntas de los gobiernos de Chile y EE.UU. para salvar a termoeléctrica de AES Gener. <https://www.ciperchile.cl/2011/03/01/las-gestiones-conjuntas-de-los-gobiernos-de-chile-y-ee-uu-para-salvar-a-termoelectrica-de-aes-gener/>, consultado el 9 de Marzo de 2023

16 El Mostrador: Piñera en la BBC: el polémico proyecto minero Dominga que involucra al Presidente de Chile en la investigación sobre paraísos fiscales y riquezas ocultas. <https://www.elmostrador.cl/dia/2021/10/04/pinera-en-la-bbc-el-polemico-proyecto-minero-dominga-que-involucra-al-presidente-de-chile-en-la-investigacion-sobre-paraisos-fiscales-y-riquezas-ocultas/>, consultado el 9 de Marzo de 2023

17 CIPER (2020) Leyes de Pesca, captura del Estado y el testimonio de Longueira en el caso CORPESCA. <https://www.ciperchile.cl/2020/09/30/leyes-de-pesca-captura-del-estado-y-el-testimonio-de-longueira-en-el-caso-corpesca/>, consultado el 9 de Marzo de 2023

18 ONG FIMA. (2020). Análisis del Cumplimiento de Estándares del Acuerdo de Escazú en Chile, p.7

19 El Mostrador: Muertes, suicidios no esclarecidos y amenazas: los peligros que enfrentan los activistas medioambientales en Chile. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/02/06/muertes-suicidios-no-esclarecidos-y-amenazas-los-peligros-que-enfrentan-los-activistas-medioambientales-en-chile/>, consultado el 9 de Marzo de 2023

20 Interferencia: Escazú: Estos son los ambientalistas chilenos amenazados y muertos en extrañas circunstancias. <https://interferencia.cl/articulos/escazu-estos-son-los-ambientalistas-chilenos-amenazados-y-muertos-en-extranas-circunstancias>, consultado el 9 de Marzo de 2023

5.2 Marco jurídico para la participación

A partir de 2019, se iniciaron en Chile procesos de cambio y la elaboración de una nueva Constitución. En dicho proceso constituyente, por medio de las denominadas iniciativas populares de norma, mecanismo de democracia directa por el cual la ciudadanía pudo redactar sus propias propuestas de artículos constitucionales, fueron presentadas en total 2496 iniciativas, siendo Medioambiente y Sistema Económico la segunda comisión que recibió mayor cantidad²¹. Eso demuestra el elevado interés que tiene la ciudadanía por participar. Dado que en 2022, la primera propuesta por una nueva Constitución no encontró una mayoría en las urnas, el proceso constituyente entra actualmente (2023) en una tercera etapa. Respecto a la tercera etapa del proceso constituyente (2023), si bien contempla instancias de participación ciudadana, los tiempos de redacción impuestos, parecen ser acotados para lograr generar una participación sustantiva.^{22, 23}

La actual Constitución Chilena no regula de manera expresa la participación ciudadana en materias ambientales y climáticas. Si bien en su artículo primero inciso cuarto se establece el “derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”, y en su artículo 19, N°14 el “derecho de presentar peticiones a la autoridad”, la verdad es que la configuración de la participación ciudadana es especialmente despolitizada, generando un “retroceso importante en el reconocimiento del derecho a la participación”²⁴.

Siempre referido a la participación pública en general, a nivel legal la norma que establece criterios de participación es la Ley N°20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Sin embargo, dicha norma establece una perspectiva formal de las formas de organizaciones, sus fines y medios para participar de la vida política, pero sin abordar garantías sustantivas para la participación ciudadana²⁵. En ella, solo se menciona el tema ambiental en la enumeración de las personas jurídicas sin fines de lucro.

En cuanto a leyes específicas sobre medio ambiente que regulan temas de participación, debemos mencionar la importancia de la Ley N°19.300 de Bases Generales en materias ambientales en Chile. Se puede situar como piedra angular de la regulación de la participación en materias ambientales y climáticas. En el aspecto formal de la participación, la Ley N° 19.300 sólo contempla un proceso de participación obligatorio en los casos en que el proyecto requiere una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), mientras que para aquellos proyectos que ingresan por Declaración de Impacto Ambiental (DIA) dicho proceso de participación ciudadana sólo será procedente en el caso de que 10 personas naturales o 2 jurídicas lo soliciten y el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) lo considere procedente en función de los requisitos establecidos en el artículo 30^{26, 27}. La Ley 19.300 establece en su artículo 29 que el Servicio de Evaluación Ambiental “considerará

21 Pauta (2022)

22 La Tercera: Acuerdo por Chile: Revisa el pacto firmado por los partidos para el proceso constitucional 2.0. <https://www.latercera.com/politica/noticia/acuerdo-por-chile-revisa-el-pacto-firmado-por-los-partidos-para-el-proceso-constitucional-20-AAHODAEGSBGEXLALI4BABTHDT4/>, consultado el 9 de Marzo de 2023

23 Por ejemplo, en el caso de la iniciativa popular de norma, regulada en el artículo 100 de la Propuesta de Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del Proceso Constitucional, se señala que existirá un plazo de 30 días para la presentación de iniciativas populares y la recolección de firmas, las cuales deben llegar al menos a las diez mil firmas, pero además, estas deben ser provenientes de al menos cuatro regiones distintas. Es menester señalar, que la instancia popular de norma corresponderá a una instancia de enmienda a los artículos contemplados en el anteproyecto elaborado por la Comisión Experta, por lo que para elaborarlos, se requiere de una revisión previa de este. En este sentido, 30 días para la realización de todas las gestiones necesarias, parece ser un plazo insuficiente.

24 Soto, F. (2013). El desafío de la participación. Referendo e iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa. Editorial LOM, Santiago. p. 201.

25 Hernández Bonivento, J. (2018). “La forma y la esencia: efectos de las leyes de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en la gobernanza democrática local en Chile”. Revista de gestión pública, 7(2), 143-169.

26 ONG FIMA. (2020)

27 Los datos manejados por el Servicio de Evaluación Ambiental (2022) revelan que solo el 8% de los proyectos se evalúa por Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

las observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de éstas, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución”. No obstante, en la práctica ello no implica que estas observaciones tengan una incidencia real en la modificación del proyecto, y así ha sido observado también por las organizaciones consultadas.

Luego encontramos la Ley Marco de Cambio Climático (Ley 21.455), recientemente promulgada en junio 2022, la cual reconoce en su artículo 34 el “derecho a participar, de manera informada, en la elaboración, revisión y actualización de los instrumentos de gestión del cambio climático”. Esta ley establece criterios específicos respecto a cómo debe generarse la participación ciudadana en materias ambientales o climáticas, consignando, por ejemplo, la obligatoriedad del proceso de participación ciudadana para ciertos instrumentos de gestión climática, como la estrategia nacional a largo plazo, la NDC, los planes de mitigación y adaptación, y los planes regionales sobre cambio climático. Para todos los casos dispone un plazo de 60 o 30 días. No obstante, omite dicho requisito de participación en caso de los Planes de Acción Comunal. Otras normas que establecen formas de participación son leyes sectoriales como la Ley N°20.249 sobre espacio marino costero (art. 8), Ley N°18.892 de Pesca y Acuicultura (art. 9 BIS), DFL 4 Ley general de servicios eléctricos (arts. 84 y ss), Ley 19.175 orgánica constitucional de gobierno y administración del Estado (art. 17 letra a), y el DFL 458 Ley general de urbanismos y construcciones (art. 43).

A nivel de reglamentos²⁸, existe una serie de ejemplos en los que se establecen procesos participativos para la dictación de instrumentos, pero no responden a un mandato específico de la ley al respecto. Entre ellos se regula el reglamento de normas de calidad y emisión ambiental²⁹, de planes de prevención y descontaminación³⁰, de evaluación ambiental estratégica³¹, y del servicio de evaluación ambiental.³² Dentro de todas estas normas, se presentan manifiestan brechas de acceso a la participación, así como a su debida consideración³³, generando que no se cumplan con los estándares más utilizados a nivel internacional respecto a este derecho.³⁴

En ese sentido, sólo la Ley Marco de Cambio Climático, la Ley General de Urbanismos y Construcciones y el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (art. 82 y ss.), contemplan normas que buscan proactivamente la participación ciudadana en la toma de decisiones, yendo más allá de una simple notificación, aunque esta búsqueda proactiva es débil. Por ejemplo, en el caso de la Ley Marco de Cambio Climático se menciona que “Los órganos referidos en el Título IV deberán facilitar siempre las instancias de participación ciudadana, en el marco de sus competencias y atribuciones. Lo anterior, de manera abierta e inclusiva, teniendo especial consideración con los sectores y comunidades vulnerables, aplicando un enfoque multicultural y de género” (incisos 3 y 4 del artículo 34). Lo anterior admite dos comentarios: en primer lugar, desde el ámbito formal, se puede afirmar que la Ley Marco de Cambio Climático avanza en los estándares de obligaciones procedimentales del Estado para propiciar la participación, pasando a tener una posición activa para la facilitación de estas instancias de participación. Por otra parte, si bien establece un mandato que podría interpretarse como búsqueda proactiva de la participación, no determina mecanismos específicos para ello.

28 Norma dictada por el Ministerio correspondiente y que tiene por objeto implementar una determinada Ley.

29 Normas que regulan el nivel de contaminante máximo en un lugar o emitido por una industria.

30 Normas que determinan medidas para disminuir la presencia de contaminantes en caso que las normas de calidad o de emisión se vean sobrepasadas o en riesgo de serlo.

31 Procedimiento de evaluación ambiental de cualquier política pública que pueda tener impacto en el medio ambiente.

32 Servicio que gestiona el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, a través del cual los proyectos de inversión consiguen los permisos ambientales correspondientes para operar.

33 Costa Cordella, E. (2020). Participación ciudadana. Conceptos generales, deliberación y medio ambiente. Der Ediciones

34 Esto es, los estándares recogidos en el Convenio de Aarhus o el Acuerdo de Escazú.

Menciones específicas respecto a deberes de los órganos de la Administración del Estado, de poner a disposición toda la información relevante para participar, solo son encontradas en la Ley Marco de Cambio Climático, la Ley general de Urbanismo y Construcciones, el Reglamento del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, y la Ley General de Servicios Eléctricos. Si bien todas estas cumplen con los criterios de entrega de información suficiente y oportuna, ninguna asegura que la información se entregue de forma clara y entendible para la mayoría de la población; y, siendo temas altamente técnicos, la sola entrega de la información no se hace suficiente para su efectivo acceso.

Algo similar sucede al evaluar si las normas garantizan la participación oportuna y proactiva de la ciudadanía. Esto se cumple en algunos de los instrumentos de gestión ambiental contemplados en la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, en la Ley 20.249 que Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios, en la Ley 21.410 de Pesca y Acuicultura, Ley General de Servicios Eléctricos (DFL 4/20.018), Ley General de Urbanismos y Construcciones (DFL 458), y la Ley de Gobierno y Administración Regional (DFL 1-19175). Sin embargo, al evaluar la consagración de la participación, nuevamente nos encontramos con que ninguna de estas normas cumplen completamente con los criterios de facilitación del acceso ni debida consideración.

De las normativas analizadas, ninguna, excepto -y con limitaciones - el proceso de participación ciudadana en el SEIA, contempla directrices de cómo tomar en cuenta los comentarios y observaciones de la ciudadanía³⁵. Por último, la única forma de exigir el cumplimiento de las normas revisadas, es por medio de reclamaciones administrativas o judiciales, dependiendo del caso y de la norma. En la práctica, el único ámbito en el que se ha utilizado un mecanismo para exigir el cumplimiento de la participación ciudadana o de alguno de sus estándares, es en el caso del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y con la acción constitucional de protección de derechos constitucionales como mecanismo de reclamación^{36, 37, 38, 39, 40}.

Así mismo, el Congreso se encuentra discutiendo dos proyectos de ley de menor envergadura -pero igualmente significativos-, para modificar el Sistema de Evaluación de Impactos Ambiental, por ejemplo aumentando el plazo para solicitar un proceso de participación ciudadana ante proyectos que ingresan por Declaración de Impacto Ambiental⁴¹.

El Acuerdo de Escazú ha venido a complementar los estándares del sistema de participación ciudadana en materia climática y ambiental. Sin embargo, se vislumbra que para su aplicación se necesitarán una serie de modificaciones normativas de importancia, en pos de implementar el proceso de ajuste a los estándares del Acuerdo⁴².

35 Costa Cordella. (2020)

36 Alhambra Carvajal, C. (2022). La participación ciudadana ambiental: fundamentos e importancia para la legitimación de decisiones. *Revista de Justicia Ambiental* 14, p. 51-100.

37 Labbé Céspedes, N.; Toro Salamanca, M.; Urzúa Guerrero, I. (2020). La pesada carga para la participación ciudadana en las declaraciones de impacto ambiental. *Revista de Justicia Ambiental* 12, pp. 147-172.

38 Donoso Cáceres, A. (2018). Justicia Ambiental y participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales: revisión de casos por Declaración de Impacto Ambiental. *Revista De Derecho Ambiental*, (10), pp. 48 – 68.

39 Aranda Ortega, J. (2018). Breve reflexión sobre cuatro conceptos jurídicos de participación ciudadana a propósito del Derecho Ambiental chileno. *Revista De Derecho Ambiental*, (09), pp. 31–52.

40 Pinilla Rodríguez, F. (2014). El deber de sometimiento al procedimiento especial como limitación al recurso de protección ambiental (Corte Suprema). *Revista de derecho (Valdivia)*, 27(2), p.291-294.

41 Modifica la ley N°19.300, en materia de participación ciudadana en las declaraciones de impacto ambiental.

42 ONG FIMA. (2020)

5.3 Gobernanza y estructuras

El organismo más relevante en materia de participación ambiental y climática es el Ministerio del Medio Ambiente. Es el encargado de abrir los diversos procesos de consulta ciudadana relacionados con la dictación, revisión y modificación de distintos instrumentos de gestión ambiental y climática, regulados en Ley de bases generales del Medio Ambiente y la Ley Marco de Cambio Climático. Entre los ambientales se cuentan los Planes de Prevención y Descontaminación, Normas de Calidad, Normas de Emisión, la Clasificación de Especies Silvestres según Estado de Conservación, y Planes de Recuperación, Conservación y Gestión de Especies.

Entre sus responsabilidades cabe también todo el desarrollo del proceso: apertura formal, establecer el plazo y dar respuesta fundada a cada una de las observaciones. Por su parte, el mismo organismo cuenta con una División de Educación Ambiental y Participación Ciudadana, entre cuyas funciones se encuentran las de fomentar la participación de la ciudadanía en la elaboración y modificación de planes de descontaminación y en los procesos de dictación de normas ambientales y promover la participación ciudadana en la gestión ambiental local, con el fin de asegurar la corresponsabilidad en la toma de decisiones que impacten la calidad de vida de la población.

Asimismo, cuenta con la recién creada Oficina de Transición Socioecológica Justa, que tiene entre sus tareas coordinar la gobernanza de los Comités de Recuperación Social y Ambiental (CRAS), instancia multi-actor encargada de diseñar e impulsar el cumplimiento de los Programas de Recuperación Ambiental y Social (PRAS). Estos se fundamentan en la competencia general del artículo 70 letra i) de la Ley 19.300⁴³ orientada a la recuperación y conservación de los componentes ambientales afectados en zonas especialmente afectadas por episodios de contaminación.⁴⁴

Por otra parte, el Servicio de Evaluación Ambiental también tiene obligaciones legales respecto de la participación ciudadana, específicamente en el contexto de la evaluación del impacto ambiental de proyectos. En dicho rol, el Servicio facilita distintas capacitaciones abiertas a lo largo del año, que tienen por objeto que la ciudadanía aprenda a observar proyectos y temáticas asociadas; y dispone una lista de los proyectos con proceso de participación ciudadana abierto, de los proyectos en que se puede solicitar que se abra uno, y de los proyectos con proceso de consulta indígena abierto.

Respecto de la participación a nivel regional y local de instrumentos de gestión aplicables a dichos territorios, la estructura normativa de la institucionalidad ambiental, sólo aplicará dichas instancias de participación a estas escalas, en la medida de que se trate de instrumentos a escala regional o nacional. Esto implica que los procesos de participación locales, no tienen una canalización institucionalizada para el mejoramiento de dichas instancias, quedando al completo arbitrio del gobierno de turno, para impulsar políticas que profundicen la participación.

Los Comités Regionales para el Cambio Climático (CORECC), creados en el marco de la Ley Marco de Cambio Climático, estarán a cargo de coordinar la elaboración de los instrumentos de gestión regional y comunitaria del cambio climático, y deberán facilitar la cooperación y proporcionan directrices para incluir las políticas de cambio climático en las estrategias y planes regionales. Sin perjuicio de que en su diseño institucional, el CORECC busque incentivar la cooperación entre distintos niveles de Estado para implementar

43 Proponer políticas y formular planes, programas y acciones que establezcan los criterios básicos y las medidas preventivas para favorecer la recuperación y conservación de los recursos hídricos, genéticos, la flora, la fauna, los hábitats, los paisajes, ecosistemas y espacios naturales, en especial los frágiles y degradados, contribuyendo al cumplimiento de los convenios internacionales de conservación de la biodiversidad.

44 El Ministerio del Medio Ambiente ha instaurado 3 Comités para los casos de Huasco, Quintero-Puchuncaví y Coronel.

estrategias de mitigación y adaptación, no le ha sido otorgada capacidad ni facultades para vincular los resultados regionales o locales de la participación ciudadana a las políticas climáticas nacionales. Queda pendiente aun observar la implementación que estos órganos podrán ejercer sobre los instrumentos, toda vez que la consulta ciudadana del Reglamento para la que establece procedimientos asociados a los instrumentos de gestión del cambio climático fue cerrada a inicios del mes de marzo 2023.⁴⁵

5.4 En la práctica: procesos de participación

Recientemente la Ley Marco de Cambio Climático reconoce 4 procesos de participación ciudadana asociados a estrategias y planes de aplicación nacional sobre cambio climático, a cargo también del Ministerio del Medio Ambiente: la Estrategia Climática de Largo Plazo, la actualización de la Contribución Nacional Determinada, los Planes Sectoriales de Mitigación del Cambio Climático, y los Planes Sectoriales de Adaptación al Cambio Climático. A nivel regional, existe el proceso de participación ciudadana asociado a los Planes de Acción Regional de Cambio Climático, y a nivel local el proceso asociado a los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas.

Dadas sus particularidades, cabe destacar el proceso de participación asociado a la dictación de la Ley Marco de Cambio Climático (Ley 21.455). Pese a no contar con una obligación legal para desarrollar este proceso, hubo voluntad política suficiente para realizarlo. El responsable de organizar el proceso de elaboración de la Ley fue el Ministerio del Medio Ambiente, quien gestionó diversas vías de participación ciudadana, las que se describen a continuación en orden cronológico:

- 1. Talleres con los Comités Regionales de Cambio Climático y los Consejos Consultivos Regionales⁴⁶.** Estos talleres se realizaron en 15 regiones del país, y buscaron generar un diálogo sobre los desafíos a nivel regional y local asociados al cambio climático, planteando las preguntas ¿Dónde estamos? ¿Dónde queremos llegar? y ¿Cómo llegamos ahí?, e identificando los temas a discutir en los Diálogos Ciudadanos para la elaboración del anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático.⁴⁷
- 2. Diálogos Ciudadanos para la elaboración del anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático.** Estos diálogos presenciales se desarrollaron en conjunto con los gobiernos regionales de las 16 regiones, antes de la versión del anteproyecto oficial de la ley, a lo menos una vez por región. Es posible considerar esta instancia como una participación ciudadana temprana. En las actas de resultados, disponibles en la página web⁴⁸, no se especifica de qué manera se difundió la información de la realización de los talleres, no obstante hay registro de la asistencia a la instancia, que en promedio fue de 53 personas. En total, se recogieron las opiniones de más de 850 asistentes respecto de los impactos regionales del cambio climático, su gobernanza regional y los instrumentos de cambio climático del nivel nacional y regional⁴⁹; pero no existe registro de cómo se tomaron en consideración dichas opiniones; y la ciudadanía no puede comentar formalmente los resultados de los diálogos. Los diálogos ciudadanos contaban con una instancia expositiva y luego una etapa de participación, basada en mesas de diálogo con facilitadores que tomaban registro y acta de la discusión. El Observatorio de Ley Cambio Climático para Chile, encabezado por el Centro del Clima y la Resiliencia y el Centro

45 Ministerio del Medio Ambiente de Chile: Ficha consulta. <https://consultasciudadanas.mma.gob.cl/portal/consulta/137>, consultado el 9 de Marzo de 2023

46 Conformado por 2 representantes de la comunidad científica, 2 de las organizaciones sin fines de lucro que tienen por objeto la protección del medioambiente, 2 del empresariado, 2 de los trabajadores, y 2 del Ministerio del Medio Ambiente.

47 Ministerio del Medio Ambiente de Chile: Comités Regionales de Cambio Climático. <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/comites-regionales-de-cambio-climatico/>, consultado el 9 de Marzo de 2023

48 Ibid.

49 Ministerio del Medio Ambiente de Chile: Finalizaron los Diálogos Ciudadanos para la elaboración del anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático. <https://mma.gob.cl/finalizaron-los-dialogos-ciudadanos/>, consultado el 9 de Marzo de 2023

de Derecho Ambiental, ambos de la Universidad de Chile, mantienen un seguimiento al desarrollo de estos diálogos.⁵⁰ Si bien es cierto, se encuentran disponibles los registros de cada una de las sesiones en la página web del Ministerio⁵¹, no existen registros de la manera en que la información sistematizada de estos diálogos se incorporó en la debida consideración de las modificaciones del Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático.

3. Proceso de consulta pública del anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático, que tuvo una fase tanto digital como presencial por región:

- Recepción de observaciones al anteproyecto por medio del portal web de Consultas Ciudadanas.⁵²** Pese a ser abierto a todo público, no contempló mayor esfuerzo en la difusión de la apertura del proceso o la invitación de actores a participar. En un plazo de 1 mes y medio, se presentaron 1.718 observaciones ciudadanas, y los resultados del proceso se encuentran en la página web. Están disponibles cada una de las observaciones formuladas y las respectivas respuestas por parte del Ministerio del Medio Ambiente; las que fueron consideradas según su pertinencia en la elaboración del proyecto definitivo. La ciudadanía puede revisar dichos resultados, sin embargo no puede comentarlos formalmente, ni existen estadísticas sobre cuántas observaciones se incorporaron finalmente al proyecto definitivo. El formato de presentación de observaciones implicaba la presentación escrita de comentarios, observaciones o propuestas, teniendo en consideración el texto mismo del Anteproyecto de Ley. De tal manera, si bien el formato de presentación es flexible, en cuanto a la formalidad de dichas observaciones, requiere de un entendimiento acabado de la estructura normativa.
- Talleres Regionales.** Los diálogos tuvieron como objetivo difundir los alcances del anteproyecto de ley, acercando y facilitando su comprensión; y generar un espacio de análisis y discusión sobre los principales contenidos, promoviendo así la elaboración de observaciones al mismo⁵³. A su vez, no existe registro específico de qué actores fueron invitados, pero al menos se especifica, en el acta redactada para cada una de las reuniones disponible en la web, la cantidad de actores que fueron invitados por mail: se invitaron en promedio unas 400 personas por región, asistiendo en promedio 50. Además, se dio difusión por radio, periódico de circulación nacional, página web. En cuanto a la frecuencia, sólo fue una reunión por región.⁵⁴

5.5 Creación de capacidades

En cuanto a formas de creación de capacidades, cabe destacar que la Ley Marco de Cambio Climático establece que la Estrategia Climática de largo plazo se debe implementar a partir de una serie de enfoques; y uno de ellos es la “Creación y fortalecimiento de capacidades” (art. 6) de los individuos, organizaciones e instituciones, tanto públicas como privadas. Mandata al establecimiento de objetivos, metas e indicadores para ello;

50 Observatorio Ley Climático para Chile: Ley de Cambio Climático para Chile. <https://leycambioclimatico.cl/leyccchile/#1547080668216-205210a6-94ae>, consultada el 9 de Marzo de 2023

51 Ministerio del Medio Ambiente de Chile: Finalizaron los Diálogos Ciudadanos para la elaboración del anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático. <https://mma.gob.cl/finalizaron-los-dialogos-ciudadanos/>, consultado el 9 de Marzo de 2023

52 Ministerio del Medio Ambiente de Chile: Consultas Ciudadanas. Preguntas Frecuentes. <https://consultasciudadanas.mma.gob.cl/portal/consulta/50>, consultada el 9 de Marzo de 2023

53 Ministerio del Medio Ambiente de Chile. (2019). Consulta Ciudadana Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático.

54 Ministerio del Medio Ambiente de Chile: Proceso de Consulta Pública del anteproyecto de Consulta Pública de Ley Marco de Cambio Climático. <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/proceso-de-consulta-publica-del-anteproyecto-de-ley-marco-de-cambio-climatico/>, consultado el 3 de Enero de 2023

y es por ello que actualmente se trabaja en una “Estrategia de Desarrollo de Capacidades y Empoderamiento Climático, lineamientos para el diseño e implementación de acciones para el empoderamiento climático”⁵⁵, la cual también es parte de los compromisos de la NDC 2020 de Chile⁵⁶. La Estrategia contempla 5 ejes de acción:

- _ la investigación y ciencia en materia de cambio climático;
- _ la creación y fortalecimiento de las capacidades nacionales, regionales y locales para la gestión del cambio climático;
- _ la educación a la ciudadanía para abordar el cambio climático;
- _ el fomento del intercambio de experiencias interinstitucional e intersectorial a nivel nacional, regional y local sobre medidas de mitigación y adaptación al cambio climático; y
- _ el acceso a la información y participación ciudadana para el fortalecimiento de la acción climática.

Junto con lo anterior, la Estrategia contempla la creación de una Mesa Transversal de Acción para el Empoderamiento Climático, la cual a su vez incorporaría la presencia de organizaciones “que, a través de sus diversos instrumentos y competencias, implementen acciones guiadas por los componentes, lineamientos y líneas de acción [...] para desarrollar y fortalecer las capacidades técnicas y el empoderamiento de la ciudadanía, que permitan enfrentar el cambio climático y contribuyan a alcanzar la carbono neutralidad y resiliencia al clima a más tardar al 2050”⁵⁷.

Por otra parte, el Ministerio del Medio Ambiente administra, el Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Establecimientos Educativos vigente desde el año 2000. Éste es un programa que aborda la problemática sobre la precariedad relativa a programas de educación ambiental en los establecimientos educativos del país, en sus distintos niveles desde educación parvularia a educación media.

El objetivo es capacitar y acreditar en 3 niveles en base a un modelo educativo con un enfoque ambiental territorial, que se basa en 3 indicadores de calidad ambiental:

- _ el ámbito pedagógico (currículo y metodología educativa),
- _ el ámbito de gestión (infraestructura) y
- _ el ámbito de relaciones con el entorno (apertura a la comunidad).⁵⁸

En cuanto a fondos públicos destinados a creación de capacidades, en el focus group se releva que los fondos disponibles, por ejemplo los Fondos de Protección ambiental, se orientan más bien a cosas concretas como fomento del reciclaje o conservación de biodiversidad, pero cuando se trata de empoderamiento comunitario, capacitar en incidencia política, educación para participación, no existen alternativas de financiamiento público.

55 Ministerio del Medio Ambiente de Chile. (2020b). Proceso de elaboración: Estrategia de desarrollo de capacidades y empoderamiento climático.

56 Ministerio del Medio Ambiente de Chile. (2020a). Contribución Determinada a nivel Nacional (NDC) de Chile. Actualización 2020

57 Ministerio del Medio Ambiente de Chile. (s.f.). Propuesta de Estrategia de Desarrollo de Capacidades y Empoderamiento Climático de Chile: Lineamientos para el diseño e implementación de acciones para el empoderamiento climático

58 Dirección de Presupuestos. (2023). Programa Nuevo 2023: Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Escuelas SNCAE

6 Recomendaciones para fortalecer la participación de la sociedad civil en las políticas climáticas y mejorar las revisiones futuras de las NDC

En este capítulo se presentan recomendaciones derivadas del status quo analizado, incluyendo las barreras y retos identificados que impiden la participación efectiva en Chile. Las siguientes recomendaciones son específicas para cada país y tienen por objeto orientar a los encargados de formular políticas nacionales, a otros interesados pertinentes para la formulación de políticas relacionadas con el clima y la participación en ellas, como las instituciones y los donantes internacionales, y a la propia sociedad civil.

Mejorar la efectividad y el impacto de procesos participativos en la toma de decisiones

En primer lugar, está la necesidad de canalizar la participación ciudadana a vías que permitan una participación efectiva en los territorios. Actualmente, la mayor brecha identificada es un desvinculamiento de la ciudadanía con los procesos de participación por desconocimiento de las garantías involucradas y la falta de medios para ejercerlas. Por otro lado, respecto de quienes sí están involucrados en los procesos, existe una falta de confianza y credibilidad en la institucionalidad, así como una baja posibilidad real de incidencia en los procesos de participación, profundizada en los casos de proyectos evaluados ambientalmente. La sensación general es que el interés de los titulares de proyecto termina influyendo de manera excesiva en la toma de decisión institucional, lo que se conjuga con el alto nivel de centralización de la toma de decisión final. De tal manera, se instala la necesidad de una descentralización del poder y de la participación, otorgando más facultades a los gobiernos locales para fomentar dicha participación y que así puedan generar mayor incidencia sobre su propio desarrollo.

Mejorar la visibilidad de la inclusión de la participación en la toma de decisiones

Como segundo enfoque, y relacionado con lo anterior, se encuentra la falta de claridad en las formas de incidencia de la participación ciudadana en los resultados, tanto en las políticas, planes, estrategias, o instrumentos de gestión ambiental. Más allá de que normativamente exista el estándar de debida consideración, que consiste en fundamentar por qué se tomó en cuenta o no una observación, no hay manera de efectiva y específica de identificar la forma específica en que dicha observación tuvo incidencia en el resultado final del elemento puesto en consulta. Es por ello que se recomienda, ya sea a nivel legal o reglamentario, uniformar el proceso y estándares de incorporación de las observaciones, en el contexto de la participación ciudadana, transparentar niveles de incidencia, motivos y evidenciar con claridad cómo la participación fue incorporada en los resultados finales, más allá de justificar porqué es procedente o no una observación.

Aumentar el presupuesto destinado a la mitigación y adaptación al cambio climático en general y a los procesos participativos en particular

En tercer lugar, el ítem financiamiento para la implementación de los desafíos que supone la crisis climática y ecológica debe jugar un papel clave. Actualmente el presupuesto estatal para el Ministerio del Medio Ambiente (del cual depende también el Servicio de Evaluación Ambiental) es de poco más de un 0,1% del gasto público (Dirección de Presupuestos, 2022). Ello se manifiesta, por ejemplo, en falta de financiamiento para implementar los objetivos de adaptación: programas insuficientes en materia de creación de capacidades para participación ambiental, escasos esfuerzos en materia de educación

ambiental comunitaria; tampoco existe financiamiento para poder dar apoyo, ya sea en traslado o apoyo técnico, a las comunidades que desean participar de procesos de participación ciudadana, manteniendo la brecha económica y técnica que existe con los titulares de proyectos, entre otras falencias manifestadas por organizaciones consultadas.

Ampliar los plazos para la participación ciudadana en la política climática

Como recomendaciones más específicas para fortalecer la participación de la sociedad civil en las políticas climáticas, se propone el aumento de los plazos de participación ciudadana en los instrumentos de gestión del cambio climático establecidos en la Ley Marco de Cambio Climático, para que todos cuenten con 60 días de plazo, junto con agregar de manera obligatoria la participación ciudadana en los Planes Comunales de Acción Climática. Se suma a ello la elevación de los estándares de convocatorias a los procesos de participación ciudadana. Esto implica no sólo publicar en el Diario Oficial y medios virtuales, si no que establecer mecanismos concretos, de manera que proactivamente el Estado busque vías de convocatoria a la diversidad de actores y especialmente grupos vulnerables.

Extender el alcance de la participación ciudadana en las evaluaciones de impacto ambiental

Por último, resulta fundamental ampliar la procedencia de participación ciudadana en la evaluación de impactos ambientales. De tal manera, la procedencia de un procedimiento de participación obligatorio en cualquier proyecto evaluado en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, ya sea ingresado vía Estudio o Declaración, debiese significar la posibilidad de participar para cualquier persona, sin requerir el pronunciamiento favorable del Servicio de Evaluación Ambiental. Ello, sumado al fortalecimiento de otros elementos procedimentales y sustantivos del acceso a la participación, en el marco de este instrumento de gestión, resulta esencial para el fortalecimiento de la participación ambiental y climática.



7 Conclusión

La política climática de Chile comprende una multiplicidad de políticas bien conectadas que abarcan todos los sectores relevantes. Si se aplica en su totalidad, Chile podría alcanzar el objetivo de 1,5 °C. Sin embargo, según las OSCs Chilenas, activas en cuestiones climáticas, la aplicación de las políticas establecidas es deficiente hasta ahora.

En la actualidad, el país no está involucrado en conflictos armados con otros países, pero es lugar de algunos conflictos internos. En 2022, ningún defensor del medio ambiente fue asesinado. Sin embargo, eso no implica que la vulnerabilidad de los defensores del medio ambiente no siga siendo un reto. Chile ocupa el lugar 27 en el Índice de Percepción de la Corrupción, habiéndose detectado corrupción en relación con algunos proyectos de minería, extracción de recursos e infraestructuras. En resumen, Chile disfruta – también en comparación con otros países - condiciones relativamente estables para la participación de la sociedad civil.

La Constitución de 1980 no regula la participació en temas ambientales o climáticos. La materia está principalmente tratada por la Ley N° 19.300 de Bases del Medio Ambiente, que regula la participación ciudadana en los procesos de Estudio o Declaración de Impacto Ambiental. La Ley Marco de Cambio Climático establece también criterios de participación en materias ambientales y climáticas. La Ley Marco, junto con la Ley General de Urbanismo y Construcciones y el reglamento de EIA contemplan algunas normas que promueven la búsqueda proactiva de la participación ciudadana en la toma de decisiones, pese a lo cual la participación climática dista de cumplir con estándares internacionales suscritos por Chile.

El MMA está a cargo de los procesos de consulta ciudadana contemplados en la Ley Marco de Cambio Climático y otras leyes. Así, la División de Educación Ambiental y Participación Ciudadana juega un papel importante en el fomento de la participación ciudadana relacionada con el clima, mientras que otras instancias son el Servicio de Evaluación Ambiental y los Comités de Recuperación Ambiental y Social. Actualmente, no existe un canal institucionalizado para transferir los resultados de los procesos de participación local a los órganos de decisión a nivel nacional. Además, Chile está elaborando la Estrategia de Desarrollo de Capacidades y Empoderamiento Climático. Incluirá diversos instrumentos y mecanismos para el empoderamiento relacionado con el clima. Su implementación será planificada y monitoreada por una mesa de expertos permanente.

En términos de la calidad del proceso participativo, es posible detectar algunas deficiencias. En cuanto a la oportunidad, suele ser temprana para las políticas, no así en materia de proyectos. Las invitaciones a participar distan de la proactividad y difusión necesaria y, si bien los documentos suelen estar disponibles, hay una brecha de capacidades que lo hace incomprensible para la población en general.

También la elaboración de la Ley Marco de Cambio Climático fue acompañada de un proceso participativo compuesto por talleres regionales con representantes y un diálogo ciudadano con elementos online y eventos presenciales.

El presente análisis ha revelado los siguientes puntos de partida para ampliar las oportunidades de participación climática en Chile. Para mejorar la confianza en los procesos de participación, los expertos consideran crucial que las autoridades faciliten al público la comprensión de cómo se reflejan los resultados participativos en las decisiones de política climática. La extensión de los plazos legalmente vinculantes para la presentación



de comentarios y objeciones, así como la ampliación del número de los proyectos que requieren la participación pública como requisito previo para su ejecución, son otras oportunidades para fortalecer la participación pública. Por último, la plena aplicación de las políticas y estrategias previstas sólo es posible con un aumento del presupuesto para la protección y adaptación del clima, y para sus consiguientes procesos de participación. Sin embargo, estos esfuerzos compensan con creces: apoyan el empoderamiento de la sociedad civil a tiempo y construyan la base para una transición justa en Chile que sea verdaderamente centrada en las personas.

Referencias

A

Aguilera, C; Espinoza, V. (2022). Chile despertó”: los sentidos políticos en la Revuelta de Octubre. *Polis Revista Latinoamericana*, 21 (61), 10-31.

Alhambra Carvajal, C. (2022). La participación ciudadana ambiental: fundamentos e importancia para la legitimación de decisiones. *Revista de Justicia Ambiental* 14, p. 51-100.

Aranda Ortega, J. (2018). Breve reflexión sobre cuatro conceptos jurídicos de participación ciudadana a propósito del Derecho Ambiental chileno. *Revista De Derecho Ambiental*, (09), pp. 31–52.

C

Costa Cordella, E. (2020). Participación ciudadana. Conceptos generales, deliberación y medio ambiente. Santiago de Chile: Der Ediciones.

Costa Cordella, E.,; Belemmi, V. (2017). ¿Susurros al viento?: Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA. *Revista de Derecho Ambiental*, (8), 7-29.

D

Dirección de Presupuestos. (2022). Proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público 2023.

Dirección de Presupuestos. (2023). Programa Nuevo 2023: Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Escuelas SNCAE

Donges, L.; Stolpe, F.; Sperfeld, F.; Kovac, S. (2020). Civic space for participation in climate policies in Colombia, Georgia and Ukraine. Independent Institute for Environmental Issues. www.ufu.de.

Donoso Cáceres, A. (2018). Justicia Ambiental y participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales: revisión de casos por Declaración de Impacto Ambiental. *Revista De Derecho Ambiental*, (10), pp. 48 – 68.

H

Hernández Bonivento, J. (2018). La forma y la esencia: efectos de las leyes de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en la gobernanza democrática local en Chile. *Revista de gestión pública*, 7 (2), 143-169.

Hervé Espejo, D. (2015). Justicia ambiental y recursos naturales. Ediciones Universitarias de Valparaíso.

Heidelberg Institute for International Conflict Research. (2020). Conflict Barometer 2021.

Labbé Cespedes, N.; Toro Salamanca, M.; Urzúa Guerrero, I. (2020). La pesada carga para la participación ciudadana en las declaraciones de impacto ambiental. *Revista de Justicia Ambiental* 12, pp. 147-172.

M

Ministério del Medio Ambiente de Chile. (2022). 5to Informe Bienal de Actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Ministério del Medio Ambiente de Chile. (2020a). Contribución Determinada a nivel Nacional (NDC) de Chile. Actualización 2020

Ministério del Medio Ambiente de Chile. (2020b). Proceso de elaboración: Estrategia de desarrollo de capacidades y empoderamiento climático.

Ministério del Medio Ambiente de Chile. (2019). Consulta Ciudadana Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático.

Ministério del Medio Ambiente de Chile. (n.d.). Propuesta de Estrategia de Desarrollo de Capacidades y Empoderamiento Climático de Chile: Lineamientos para el diseño e implementación de acciones para el empoderamiento climático

Moraga Sariego, P. (2017). La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno. *Revista Derecho del Estado*, (38), p.177-198.

O

ONG FIMA. (2020). Análisis del Cumplimiento de Estándares del Acuerdo de Escazú en Chile, p.7

P

Pinilla Rodríguez, F. (2014). El deber de sometimiento al procedimiento especial como limitación al recurso de protección ambiental (Corte Suprema). *Revista de derecho* (Valdivia), 27(2), p.291-294.

S

Servicio de Evaluación Ambiental. (2022). Cuenta Pública 2021, p.6

Soto, F. (2013). El desafío de la participación. Referendo e iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa. Editorial LOM, Santiago, p. 201.

Apéndice

Evaluación del entorno y oportunidades de participación

Criterio 1 Requisitos fundamentales

Indicadores	Puntuación	Puntuación final
a. Estabilidad y paz (¿Cuál es la intensidad de los conflictos en curso?) ⁵⁹	0 = alta intensidad del conflicto (guerra limitada o guerra en curso) 1 = intensidad media (crisis violenta en curso) 2 = baja intensidad del conflicto (crisis no violenta o disputa en curso) 3 = muy baja intensidad del conflicto (no hay disputa, crisis o guerra en curso)	1
b. Anticorrupción y transparencia (¿Cuál es el nivel de corrupción percibido?) ⁶⁰	0 = altamente corrupto, CPI (Índice de Percepción de la Corrupción) de 0 1 = corrupto, CPI igual o por debajo de 50 2 = limpio, CPI por encima de 50 3 = muy limpio, CPI de 100	2
c. Seguridad de personas defensoras del medio ambiente (¿Están los defensores del medio ambiente a salvo de amenazas?) ⁶¹	0 = nivel de seguridad alarmantemente débil para las personas defensoras del medio ambiente (más de un asesinato documentado) 1 = nivel de seguridad débil para las personas defensoras del medio ambiente (un asesinato documentado) 2 = Las personas defensoras cuentan con algo de seguridad (no hay asesinatos documentados)	1
d. Compromiso político (¿Está la participación política de la sociedad civil relacionada con el medio ambiente y el clima respaldada por los órganos políticos de alto nivel y los responsables de la toma de decisiones?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, completamente	1
	Puntuación máxima: 10	5

59 Este indicador y la puntuación correspondiente se basan en el Barómetro de Conflictos 2022 de HIIK (<https://hiik.de/conflictbarometer/current-version/?lang=en> , consultado el 24 mayo 2023). El Barómetro de Conflictos utiliza un modelo de cinco niveles, que define las disputas y las crisis no violentas como conflictos no violentos con una intensidad de conflicto baja, las crisis violentas como conflictos violentos con una intensidad de conflicto media y las guerras limitadas y las guerras como conflictos violentos con una intensidad de conflicto alta.

60 Este indicador y su puntuación se basan en el Índice de Percepción de la Corrupción 2022 de Transparency International (<https://www.transparency.org/en/cpi/2022> , consultado de 24 mayo 2023). Según Transparency International, una puntuación de cero significa "muy corrupto" y 100 es "muy limpio". La puntuación "1=corrupto" y 2="limpio" fue establecida por UfU. Transparency International define la corrupción como el "abuso del poder confiado para beneficio propio", mientras que "la transparencia consiste en arrojar luz sobre normas, planes, procesos y acciones". (...) "Es la forma más segura de protegerse contra la corrupción y contribuye a aumentar la confianza en las personas y las instituciones de las que depende nuestro futuro" (www.transparency.org/what-is-corruption , consultado el 24 mayo 2023)

61 Si es posible, este indicador y su puntuación se basan en el informe de Global Witness "Decade of defiance", que documenta el asesinato de activistas medioambientales y de la tierra en 2021 (<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/decade-defiance> , consultado el 24 mayo 2023). Es importante señalar que la ausencia de asesinatos no significa que no haya otras amenazas, ataques u hostigamientos a defensores y activistas medioambientales.

Criterio 2 Legislación habilitante

Indicadores s	Puntuación	Puntuación final
a. Compromiso con los convenios y acuerdos internacionales (¿Firmó y ratificó (aceptó, aprobó, se adhirió a) el país la Convención de Aarhus o el Acuerdo de Ezcazú, que exigen la participación de la sociedad civil en relación con el medio ambiente y el clima?)	0 = no, ni ha firmado ni ha ratificado (aceptado, aprobado, accedido a) 1 = firmado, pero no ratificado (aceptado, aprobado, accedido a) 2 = ratificado (aceptado, aprobado, accedido a)	2
b.Leyes nacionales que exijan la participación proactiva de la sociedad civil (¿En qué medida la constitución, las leyes marco nacionales sobre medio ambiente y clima, las leyes de evaluación ambiental estratégica o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (sobre energía, industria, transporte, bosques o uso de la tierra) obligan al Estado o a los organismos estatales a nivel nacional a buscar de forma proactiva la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y el clima, más allá de la notificación oficial de actos participativos?)	0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = la minoría de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas	1
c. Leyes nacionales que exijan la participación oportuna (¿En qué medida la constitución, las leyes marco nacionales relativas al medio ambiente y el clima, las leyes de evaluación ambiental estratégica o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (relativas a la energía, la industria, el transporte, los bosques o el uso de la tierra) exigen la participación oportuna (antes de que se tome una decisión y para que haya tiempo suficiente para que una autoridad pública tenga en cuenta los comentarios del público) de la sociedad civil en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y el clima?)?)	0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = la minoría de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas	1

d. Leyes nacionales que exijan información en relación con proceso de participación (¿En qué medida la Constitución, las leyes marco nacionales sobre medio ambiente y clima, las leyes de evaluación ambiental estratégica o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (sobre energía, industria, transporte, bosques o uso de la tierra) exigen que toda la información relevante para los procesos de toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y el clima se ponga a disposición de la sociedad civil, sin que ésta tenga que realizar una solicitud oficial de información?)	0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = la minoría de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas	1
e. Leyes nacionales que exijan tomar en consideración los comentarios de la sociedad civil (¿En qué medida la Constitución, las leyes marco nacionales sobre medio ambiente y clima, las leyes de evaluación ambiental estratégica o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (sobre energía, industria, transporte, bosques o uso de la tierra) exigen al Estado o a los organismos estatales a nivel nacional que tengan debidamente en cuenta las observaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y el clima?)	0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = la minoría de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas	1
f. Leyes nacionales que exijan notificar a la sociedad civil la decisión que se ha tomado junto con los motivos y consideraciones en base a los que se ha tomado (¿En qué medida la Constitución, las leyes marco nacionales en materia de medio ambiente y clima, las leyes de evaluación ambiental estratégica o las leyes sectoriales relacionadas con el clima (en materia de energía, industria, transporte, bosques o uso del suelo) exigen que el Estado o los organismos estatales a nivel nacional informen sin demora a la sociedad civil sobre la decisión y proporcionen una respuesta por escrito explicando qué comentarios se han tenido en cuenta, así como los motivos por los que se han descartado otros?)	0 = ninguna de las leyes evaluadas 1 = la minoría de las leyes evaluadas 2 = la mayoría de las leyes evaluadas 3 = todas las leyes evaluadas	1
	Puntuación máxima: 17	7

Criterio 3 Gobernanza y estructuras de apoyo

Indicadores	Puntuación	Puntuación final
a. Estructura de gobernanza (¿Existe algún órgano o mecanismo institucional, como un comité, división o centro, que apoye y coordine los procesos de participación relacionados con el medio ambiente y el clima?)	0 = no 2 = sí	0
b. Coordinación y cooperación institucional (¿Se coordinan los procesos nacionales de participación relacionados con el medio ambiente y el clima en los distintos niveles políticos verticales y horizontales?)	0 = no 1 = hay una coordinación y cooperación débil 2 = hay una buena coordinación y cooperación 3 = hay una muy buena coordinación y cooperación	1
c. Recursos financieros (¿Se apoya económicamente a los agentes de la sociedad civil para que participen en la política medioambiental/climática, por ejemplo, mediante una asignación, el reembolso de los gastos de viaje o la financiación de miembros del personal?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, totalmente	0
	Puntuación máxima: 7	1

Criterio 4 Procesos de participación de alta calidad

Indicadores	Puntuación	Puntuación final
a. Participación temprana (¿En qué fase del proceso participó la sociedad civil?)	0 = después de que el grueso de las decisiones ya se hubiera tomado 1 = después del primer borrador del documento/plan/estrategia 2 = desde el principio en adelante	2
b. Invitación generalizada, inclusiva (¿Se invitó a participar a una amplia variedad de representantes de la sociedad civil (OSC y público en general), incluidos, por ejemplo, los que representan a los jóvenes, el género, los grupos indígenas y los grupos étnicos minoritarios?)	0 = no, sin representantes de la sociedad civil 1 = sin amplia variedad, solo algunas OSC seleccionadas 2 = solo OSC o solo amplio público 3 = sí, una amplia variedad	2
c. Invitación a su debido tiempo (¿Se invitó a la sociedad civil a participar con suficiente antelación?)	0 = con algunos días de antelación 1 = con menos de un mes de antelación 2 = con más de un mes de antelación	1

d. Formatos de participación adecuados (¿Cómo participó la sociedad civil en el proceso?)	0 = mediante información 1 = mediante consulta 2 = mediante diferentes formatos interactivos que promueven el diálogo y la colaboración	2
e. Transparencia e información (¿Se puso a disposición de la sociedad civil información sobre los antecedentes técnicos y el proceso de participación?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, mucha información	2
f. Documentación disponible (¿Se puso a disposición de la sociedad civil documentación sobre los debates y los resultados?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, totalmente	1
g. Revisión transparente de las recomendaciones (¿Se examinaron de forma transparente las recomendaciones y opiniones de la sociedad civil?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, totalmente	2
h. Proceso de evaluación y comentarios (¿Hubo un proceso de evaluación y retroalimentación sobre el procedimiento de participación?)	0 = no 1 = sí	0
	Puntuación máxima: 16	12

Criterio 5 Creación de capacidades

Indicadores	Puntuación	Puntuación final
a. Educación ambiental (¿Se ofrece al público educación nacional formal y no formal sobre el medio ambiente y el clima?)	0 = no 1 = sí, unas pocas 2 = sí, muchas	2
b. Sensibilización de la ciudadanía sobre los derechos y posibilidades de participación (¿Hay información disponible para el público sobre los derechos y oportunidades de participación pública?)	0 = no 1 = sí, hasta cierto punto 2 = sí, totalmente	1

c. Creación de capacidades para las OSC en materia de cambio climático, política climática, diálogo político, desarrollo organizacional, cooperación y trabajo en red (¿Existe capacitación en temas como el cambio climático, la política climática, el diálogo político, el desarrollo organizativo, la cooperación o la creación de redes para las OSC?)	0 = no 1 = sí, unas pocas 2 = sí, muchas	2
d. Creación de capacidades para los gobiernos en materia de participación e intervención de los actores (¿Existe un desarrollo de capacidades en materia de participación y compromiso de las partes interesadas para los gobiernos nacionales y los funcionarios estatales?)	0 = no 1 = sí, poca 2 = sí, mucha	0
	Puntuación máxima: 8	5
Puntuación total máxima	59	30

En 2015 Chile y muchos otros países del mundo adoptaron el Acuerdo de París para limitar el calentamiento global y sus impactos. Sin embargo, los compromisos nacionales actuales (Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (NDC)) son inadecuados para mantener el aumento de la temperatura global en este siglo debajo de 1,5 ° C por encima de los niveles preindustriales. El tiempo se acaba y se requieren cambios rápidos y de gran alcance en todos los sectores.

Los actores de la sociedad civil juegan un papel crucial en el desarrollo y la implementación de políticas climáticas porque actúan como defensores y portavoces de la naturaleza, impulsados por el deseo de proteger el medio ambiente y de mantener unas condiciones de vida saludables para los seres humanos.

Las publicaciones „**Espacio cívico para la participación en la política climática**“ fueron analizadas la situación y las condiciones de la participación relacionada con el clima y ejemplos específicos de elaboración participativa de políticas en distintos países. Los análisis examinan cómo participa la sociedad civil nacional en los procesos políticos nacionales relacionados con el Acuerdo de París. Los estudios también identifican obstáculos específicos de cada país para una participación significativa, eficaz y a largo plazo, y ofrecen recomendaciones para superar estos obstáculos. Este informe presenta los resultados del análisis de Chile.

Hay más análisis disponibles sobre los países

- **Argentina**
- **Colombia**
- **Costa Rica**
- **Georgia**
- **Kazajstán**
- **Moldavia**
- **Ucrania**

Para más información, visite www.ufu.de/en/projekt/zivikli

Published by the Independent Institute for Environmental Issues (UfU e.V.)



UfU Independent Institute
for Environmental Issues

www.ufu.de/en