

# Del estallido social a la frustración de la COP25

Flavia Liberona<sup>1</sup>

Al inicio del segundo semestre de 2019 se vivía un ambiente casi festivalero, asociado a la realización de la Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático, COP25, que tendría lugar en Santiago entre el 2 y el 23 de diciembre. Chile había sido elegido como sede de la reunión anual de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), y si bien al comienzo del año muy pocas personas sabían en qué consistía esta reunión, poco a poco el tema del cambio climático comenzó a estar presente en la prensa, y desde el mundo público y privado se planificaron numerosas actividades en torno al tema. El Gobierno tomó la iniciativa posicionándolo a través de declaraciones del presidente Piñera y sus ministros, en especial de la ministra Schmidt, quien en diciembre de 2019 asumiría la presidencia de este encuentro. Fue así como les escuchamos decir que esta sería la COP de la ambición,<sup>2</sup> que sería una COP ciudadana,<sup>3</sup> que se respetaría lo que señala la ciencia<sup>4</sup> y sería la BlueCOP o COP de los océanos.<sup>5</sup>

En el ámbito nacional fue cada vez más frecuente ver o escuchar a líderes políticos hablar sobre cambio climático y relacionarlo con la problemática

---

1 Bióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile y directora ejecutiva de Fundación Terram.

2 <https://www.efeverde.com/noticias/cop25-ministra-chilena/>

3 <https://www.eldesconcierto.cl/2019/06/26/ministra-schmidt-descarta-firma-del-acuerdo-de-escazu-y-define-cinco-prioridades-politicas-para-la-cop25/>

4 Ibíd.

5 Ibíd.

nacional, en especial los temas de sequía y zonas de sacrificio; sin embargo, el Gobierno no hizo anuncios sobre cómo se proponía abordar estas situaciones, como tampoco lo hizo respecto de la firma del acuerdo de Escazú.<sup>6</sup> En relación con esto último, la ministra Schmidt manifestó en reiteradas ocasiones que el tema se estaba estudiando,<sup>7</sup> y en el mes de septiembre nos enteramos por boca del propio presidente Piñera que Chile no suscribiría el tratado antes mencionado: “Todo lo que establece Escazú está contenido en la legislación nacional. Por lo tanto, no agrega nada. Tenemos Ministerio, Superintendencia, Tribunales. Nuestra legislación protege lo que nosotros protegemos”, señaló.<sup>8</sup> Sin embargo, quienes conocen la legislación ambiental chilena y el Acuerdo de Escazú, coinciden en que el Presidente está errado.

Para las organizaciones ambientales y movimientos sociales, la COP25 abría una oportunidad de avanzar, a nivel nacional, en materia ambiental y climática. Pero esto requería que el Gobierno en su conjunto comprendiera la importancia del tema y cambiara de rumbo en lo que había sido hasta entonces su prioridad, esto es, promover y facilitar la inversión, disminuyendo los resguardos ambientales. Claramente la voluntad política que se requería para hacer cambios en las políticas públicas incorporando las problemáticas asociadas al cambio climático, no fue tema. Tampoco lo fue el preocuparse de atender en forma integral las problemáticas asociadas al agua o a las zonas de sacrificio.

La opción del gobierno de Piñera fue otra: por una parte, impulsar el envío al Congreso de un proyecto de ley sobre cambio climático; y por otra, comprometerse a actualizar la Contribución Nacional Determinada (NDC). Por ello, durante el segundo semestre el Gobierno puso en consulta pública el anteproyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático,<sup>9</sup> el cual estuvo disponible en la web del Ministerio para recibir observaciones entre el 18 y el 31 de junio, y —según lo señalado por el propio Gobierno— recibió más de 3000 observaciones.<sup>10</sup> En general el proyecto fue calificado como poco exigente o ambicioso, sin el sentido de urgencia en su contenido que requiere la acción climática, además de no dar cuenta de la vulnerabilidad de Chile a los efectos del cambio climático. Otra de las críticas que recibió fue que las acciones de adaptación y

6 Acuerdo Regional sobre acceso a información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en Latinoamérica y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

7 <https://www.eldesconcierto.cl/2019/06/26/ministra-schmidt-descarta-firma-del-acuerdo-de-escazu-y-define-cinco-prioridades-politicas-para-la-cop25/>

8 <https://www.terram.cl/2019/09/presidente-pinera-confirmando-que-chile-no-firmara-acuerdo-de-escazu-no-agrega-nada/>

9 [http://consultasciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home\\_ciudadano?execution=e1s2](http://consultasciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home_ciudadano?execution=e1s2)

10 <https://www.df.cl/noticias/tendencias/df-lab/medio-ambiente-posterga-ingreso-de-proyecto-de-ley-marco-de-cambio/2019-12-18/183908.html>

mitigación que contempla la ley no se comprometían en forma explícita con el respeto a los derechos humanos, más aún cuando durante todo el año se le demandó al Gobierno que firmara el Acuerdo de Escazú.<sup>11</sup> Además de ello, algunas organizaciones señalaron que Chile requería una institucionalidad de mayor jerarquía para abordar esta problemática y que, junto con esto, se deberían incorporar medidas de restauración, regeneración y protección de la biodiversidad, a la vez que conceptos como justicia climática y transición justa. A todo ello se sumaron propuestas para llevar a cabo acciones a nivel local y establecer un presupuesto adecuado para la implementación de la ley sobre cambio climático, una vez aprobada. En el mes de diciembre, durante la realización de la COP25 en Madrid, la ministra Schmidt anunció que el proyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático ingresaría al Congreso Nacional el 18 de diciembre. Posteriormente el Ministerio del Medio Ambiente informó que se había postergado dicho envío para la primera quincena de enero de 2020.<sup>12</sup>

También en el plano nacional, el Gobierno anunció que presentaría la actualización de la Contribución Nacional Determinada (NDC) de Chile en diciembre de 2019 en el marco de la COP25, como una forma de incentivar a otros países a comprometerse con mayor ambición climática. Sin embargo, su entrega fue retrasada para marzo de 2020. Cabe señalar que las NDC son compromisos de acciones nacionales voluntarias que asumen los países según lo establecido en el Acuerdo de París. Se trata de planes públicos, los cuales deben ser actualizados cada cinco años y ser cada vez más ambiciosos; es decir, comprometerse con mayores reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Chile presentó su primera NDC en 2015, previo a la firma del Acuerdo de París, y comenzó su actualización el año 2018, para lo cual se conformó un comité interministerial liderado por el Ministerio de Medio Ambiente. A este trabajo se debería sumar la información proporcionada por el Comité Científico COP25, constituido con motivo de la reunión que se celebraría en Chile. La propuesta del Gobierno para actualización de la NDC estuvo en consulta pública desde el 16 de octubre hasta el 2 de diciembre,<sup>13</sup> y aún no se conoce la cantidad de observación recibidas; tampoco se sabe si se incorporaron o no las recomendaciones del Comité Científico, ni la forma en que continuará el proceso. Si bien la propuesta de NDC presentada por el Gobierno es mucho más ambiciosa que la del año 2015, no refleja la urgencia con que el tema debe ser abordado por nuestro país, dada la enorme vulnerabilidad de Chile ante los efectos del cambio climático. Tampoco sigue las recomendaciones de la

11 <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>, Acuerdo Regional sobre acceso a información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en Latinoamérica y el Caribe.

12 <https://www.df.cl/noticias/tendencias/df-lab/medio-ambiente-posterga-ingreso-de-proyecto-de-ley-marco-de-cambio/2019-12-18/183908.html>

13 [http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home\\_ciudadano?execution=e1s1#](http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home_ciudadano?execution=e1s1#)

ciencia, particularmente lo señalado por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPPC) respecto a que no debemos sobrepasar el aumento de la temperatura media mundial en 1,5 °C hacia fines de siglo.

En lo que se refiere a mitigación, la propuesta sitúa a Chile comprometiéndose con una temperatura media mundial que no supere los 2 °C hacia fines de siglo, lo cual es menos exigente y ambicioso que lo planteado en un inicio. Sin embargo, será necesario esperar la propuesta definitiva del Gobierno, la cual debe ser aprobada por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. Según Climate Action Tracker, entidad especializada en analizar las propuestas de NDC de los países, la presentada por Chile en 2019 es insuficiente y nos sitúa entre los 2 y 3 °C de aumento de la temperatura media mundial.<sup>14</sup>

Por otra parte, durante el segundo semestre continuó sesionando el Consejo Asesor Presidencial COP25,<sup>15</sup> como una instancia de intercambio entre el Gobierno y diversos sectores en materia climática nacional e internacional. Además, el Comité Científico<sup>16</sup> coordinado por Maisa Rojas hizo lo propio, organizado en siete mesas temáticas, dos de ellas transversales (Adaptación y Mitigación) y cinco sectoriales (Agua, Biodiversidad, Ciudades, Criósfera y Océanos). El mandato para el Comité Científico fue identificar evidencia científica y entregar recomendaciones que puedan apoyar el diseño de políticas públicas en cada una de las siete áreas temáticas abordadas. Durante la COP25 celebrada en Madrid, el Comité Científico hizo entrega al ministro de Ciencia de un resumen de los informes en que trabajaron 600 científicos, denominado “Informes de mesas científicas. Resumen para tomadores de decisiones”.<sup>17</sup>

## 1 Actividades internacionales camino a la COP25

Como es sabido, cada año, entre fines de noviembre y comienzo de diciembre, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) realiza su periodo de sesiones, denominado Conferencia de las Partes (COP). El año 2018, esta reunión (COP24) se efectuó en Katowice, Polonia, donde se acordó el denominado “paquete de Katowice”.<sup>18</sup> Si bien las negociaciones para la implementación del Acuerdo de París se iniciaron en 2016, fue en Po-

14 <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker/chile-ndc-proposal-2019-10-16/>

15 <https://www.cop25.cl/#/equipo-y-presidencia>

16 <https://www.emol.com/noticias/Tecnologia/2019/04/16/944906/Ministro-Couve-presenta-a-los-lideres-de-las-mesas-de-trabajo-cientificas-para-COP25.html>

17 <https://www.cop25.cl/#/cop-news/htHTkzJ4F1IIIKjJvofv>. El informe completo: M. Rojas, P. Aldunce, L. Farías, H. González, P. Marquet, J. C. Muñoz, R. Palma-Behnke, A. Stehr y S. Vicuña (eds.), *Evidencia científica y cambio climático en Chile: Resumen para tomadores de decisiones* (Santiago: Comité Científico COP25; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, 2019), en [http://www.minciencia.gob.cl/sites/default/files/resumen\\_mesas\\_21.pdf](http://www.minciencia.gob.cl/sites/default/files/resumen_mesas_21.pdf)

18 <https://unfccc.int/es/node/193041>

lonia donde se logró el grueso de los acuerdos por consenso que permitirán comenzar a ejecutar el citado convenio. En términos generales, la COP24 fue catalogada como un leve avance en materia climática. Las críticas apuntaron a que no se logró un claro reconocimiento del rol de la ciencia, en particular respecto del informe especial del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) que apunta a la necesidad de mantenerse por debajo de 1,5 °C para evitar los peores impactos del cambio climático. También se cuestionó el no haberse cerrado la discusión sobre el artículo 6 del Acuerdo de París, el cual regula el mercado de carbono (transacción de emisiones de gases de efecto invernadero);<sup>19</sup> y el que no se lograron avances sustantivos sobre temas específicos relativos a la adaptación al cambio climático y mecanismos para afrontar pérdidas y daños. Es por ello que, desde el fin de la COP24, se sabía que la siguiente reunión (COP25) tendría la importante tarea de lograr los consensos sobre el artículo 6 necesarios para comenzar a implementar el Acuerdo de París en el año 2021. En este sentido, desde que se confirmó que Chile sería la sede de la COP25, las autoridades nacionales y los conocedores de las negociaciones climáticas sabían que el éxito o fracaso de la COP estaría determinado por el nivel de logro de los acuerdos materializados en el citado artículo 6. Dada la urgencia de implementar una acción climática a nivel mundial, vinculada a los consensos en torno a la aprobación del artículo 6, fue que durante 2019 Naciones Unidas realizó un permanente llamado a los países a que asumieran mayores compromisos. Por ello, esta era la COP de la ambición.

Para lograr los consensos posibles de alcanzar en el marco de las COP, previo a esta reunión —que tiene una duración de dos semanas— se realizan encuentros internacionales, cuyo propósito es ir involucrando a los países miembros de la CMNUCC en las discusiones y negociaciones. Durante 2019, estas conversaciones, además de lo relativo al artículo 6, apuntaron a la urgencia por la acción climática y a la necesidad de incrementar la ambición de las NDC. Esto basado en los informes especiales elaborados por el IPCC: el informe 1,5 °C dado a conocer en 2018, el informe sobre Tierras y Desertificación (2019) y el de Océanos y Criósfera (2019).<sup>20</sup>

Entre el 17 y 27 de junio, en Bonn, Alemania, se realizó la reunión interseccional SB50 de la CMNUCC. En dicha ocasión, los gobiernos discutieron sobre el artículo 6 del Acuerdo de París, en el cual se deben establecer mecanismos de mercado que ayudarán a los países a cumplir una parte de sus objetivos nacionales en cuanto a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Esta es una de las pocas cuestiones que quedaron sin resolver tras la adopción el

19 Acuerdo de París, en [https://unfccc.int/files/meetings/paris\\_nov\\_2015/application/pdf/paris\\_agreement\\_spanish\\_.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf)

20 <https://www.ipcc.ch/>

año 2018 del “paquete de Katowice”.<sup>21</sup> Tanto en la SB50 como en la preparatoria a la Cumbre de Acción Climática realizada pocos días después en Abu Dabhi, el Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, y la Secretaria Ejecutiva de CMNUCC, hicieron un fuerte llamado a los líderes mundiales a comprometerse con más acción climática. Guterres señaló: “En todo el mundo, las personas están perdiendo sus hogares y se ven obligadas a emigrar. La situación solo empeorará a menos que actuemos ahora con ambición y urgencia”.<sup>22</sup>

Luego fue el turno de la Semana del Clima de América Latina y el Caribe, que se realizó en Salvador de Bahía, Brasil, entre los días 19 y 23 de agosto. Esta contó con la presencia de autoridades regionales, incluida la ministra Schmidt, y su propósito era abordar desafíos y oportunidades para la región en un escenario de cambio climático.

El 23 setiembre de 2019 se realizó en Nueva York la Cumbre de Acción Climática (Climate Action Summit), convocada por el Secretario General de Naciones Unidas el día anterior a la realización de la Asamblea General de Naciones Unidas. Esta no es una reunión habitual que se efectúe cada año. En la ocasión, el propósito de la Cumbre del Clima era hacer un llamado político a los líderes mundiales para que se comprometieran con mayor ambición en materia de los objetivos relativos al cambio climático. En teoría, se les incentivaba a que acudieran a esta reunión con planes concretos y realistas para actualizar sus contribuciones al 2020, siguiendo la directriz de reducir en un 45% las emisiones de gases de efecto invernadero para el 2030 y lograr la carbono neutralidad en 2050.<sup>23</sup> Esta Cumbre se organizó en nueve áreas de acción, lideradas por 19 países: mitigación; impulsores sociales y políticos; movilización pública y de la juventud; transición energética; transición industrial; infraestructura, actuación local y en ciudades; medidas basadas en la naturaleza; resiliencia y adaptación; y financiación climática y fijación de precios del carbono.<sup>24</sup> Chile tuvo el rol de liderar el grupo sobre mitigación. Sin embargo, la cumbre no cumplió su propósito, pues pese a los insistentes llamados de Antonio Guterres, poco se avanzó en mayor ambición.<sup>25</sup>

Entre el 8 y 10 de octubre se realizó en San José de Costa Rica, la Pre COP, instancia destinada a fomentar el diálogo político y preparar el camino hacia las negociaciones que se realizarían durante la COP25 en Chile. En esta ocasión,

21 <https://www.cambioclimaticochile.cl/2019/07/la-conferencia-sobre-el-clima-de-bonn-finaliza-con-una-llamada-de-la-onu-a-cumplir-plenamente-el-acuerdo-de-paris/>

22 Noticias ONU, 30 de junio, 2019. <https://news.un.org/es/story/2019/06/1458592>

23 <https://www.un.org/es/climatechange/>

24 <https://www.cambioclimaticochile.cl/2019/09/cumbre-sobre-la-accion-climatica-en-nueva-york-cual-es-su-relevancia-y-que-rol-tendra-chile/>

25 <https://www.latercera.com/pulso/noticia/queda-camino-la-cop25-despues-la-cumbre-del-clima-nueva-york/833538/>

el país anfitrión hizo importantes esfuerzos para promover la acción climática y mayor ambición.<sup>26</sup> En las conferencias realizadas durante estos días se abordaron temas relacionados con las NDC, la elaboración de estrategias de largo plazo, movilidad sostenible, soluciones basadas en la naturaleza, océanos, género, derechos humanos, financiamiento, entre otros. Al encuentro asistieron delegaciones de países, así como representantes de la sociedad civil, gobiernos locales, sector privado, entre otros.

## 2 Pero antes de llegar a la COP25 en Chile, todo cambió

Luego del estallido social que se inició el 18 de octubre y que desató movilizaciones sociales en todo el país, en un anuncio que tomó por sorpresa a muchas personas, el día 30 de octubre el presidente Piñera comunicó al país y al mundo que Chile no sería sede de la COP25, como tampoco de la APEC.<sup>27</sup> Un día después, informó que la COP25 se realizaría en Madrid y que Chile continuaría teniendo la presidencia.<sup>28</sup> Fueron días llenos de interrogantes, pues — pese a lo señalado por el presidente Piñera — la confirmación sobre el lugar donde se realizaría la COP le correspondía a Naciones Unidas. Por tanto, en un inicio no se sabía el lugar, la fecha, si Chile asumiría o no la presidencia, y luego hubo preguntas sobre cuánto le costaría esto a Chile. En medio de este cambio radical en la agenda nacional y con movilizaciones sociales ocurriendo en el país, la COP se trasladó a Madrid y se confirmó que Chile asumiría la presidencia. Obviamente, a nivel nacional el tema pasó a ser secundario. El sinnúmero de movilizaciones y la fuerza que tomaban demandas acumuladas por años sorprendía a los habitantes del país, así como la violencia con que actuaba la policía, que dejaba a su paso una creciente lista de denuncias por violaciones a los derechos humanos. Desde la perspectiva ambiental, trasladar la COP a Madrid echaba por tierra cualquier posibilidad de que el Gobierno impulsara una agenda nacional que permitiera avanzar en estas temáticas, aunque ellas no estaban ausentes de las demandas que surgían espontáneamente en todas partes de Chile.

Hasta antes del 18 de octubre, el año había sido confuso en materia de cambio climático, pues, por una parte, el gobierno de Sebastián Piñera insistía en impulsar un conjunto de proyectos de ley cuyo propósito era promover la inversión, disminuyendo o flexibilizando los resguardos ambientales. Y por otra, tanto el Presidente como su ministra de Medio Ambiente y futura presidenta de la COP25 señalaban que era muy importante respetar e incorporar a los compromisos climáticos lo que decía la ciencia —refiriéndose a los infor-

26 <https://www.precop25costarica.com/pre-cop-25/>

27 <https://mma.gob.cl/comunicado-chile-no-sera-sede-de-la-cop25/>

28 <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/10/31/965925/COP25-se-hara-en-Madrid.html>

mes del IPCC—, a la vez que promovían que los países asumieran más acciones para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En ese sentido, había una percepción de que estábamos ante un doble discurso, dado que en el plano nacional el Gobierno no había comprometido nada significativo. Muy por el contrario, el Ejecutivo había impulsado una serie de proyectos de ley en el Congreso que seguían la línea trazada al inicio del gobierno de Piñera, esto es, promover la inversión. Es así como durante el año 2019, Piñera y sus ministros continuaron empujando la aprobación de proyectos tales como la Agenda “Pro Inversión I” (Boletín N.º 11.747-03), el proyecto que introduce modificaciones al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) (Boletín N.º 12.714-12), las indicaciones sustitutivas presentadas a los proyectos de reforma del Código de Aguas (Boletín N.º 7543-12), de protección de glaciares (Boletín N.º 11.876-12), y de Administración del borde costero y concesiones marítimas (Boletín N.º 8467-12), todos ellos con el evidente propósito de flexibilizar las regulaciones ambientales, y siendo en algunos casos regresivos en materia ambiental.

Y así llegamos a la COP25 en Madrid, con un país en crisis, movilizaciones sociales que continuaban (lo mismo que la represión policial), y en el que las respuestas del Gobierno eran a todas luces inadecuadas e insuficientes. Entre octubre y diciembre comenzaron a surgir espontáneamente cabildos ciudadanos, los que, por una parte, buscaban ordenar y priorizar las demandas; y por otra, manifestar con fuerza la urgencia de contar con una nueva Constitución Política para Chile. Mientras esto ocurría en muchos lugares del territorio nacional, los parlamentarios seguían en lo suyo, discutiendo leyes propuestas por el Gobierno y aprobando la Ley de Presupuesto. Fue solo a mediados de noviembre —casi un mes después de iniciada la movilización social— que se pusieron a trabajar en un Pacto por una Nueva Constitución, el cual fue acordado el 15 de noviembre.

Finalmente, entre el 2 y el 15 de diciembre se realizó la COP25 en Madrid. En ella, durante poco más de dos semanas se sucedieron eventos y encuentros en los cuales los países, organizaciones y empresas tuvieron la posibilidad de mostrar lo que estaban haciendo en materia climática, mientras se realizaban las reuniones y negociaciones previstas con el propósito de avanzar en acuerdos climáticos mundiales. De las negociaciones no hay mucho que decir, pues desde un principio se sabía que el éxito o fracaso con que se mediría la presidencia de Chile en la COP25, tenía que ver con lograr o no los acuerdos necesarios para comenzar la implementación del Acuerdo de París. En particular, lo que se esperaba era cerrar las negociaciones sobre mercados de carbono del artículo 6. Esta no era una tarea fácil, pues —como es sabido— los acuerdos se toman por consenso; por tanto, basta que un país bloquee las negocia-



ciones para que no se logre acuerdo. De hecho, durante la COP24, Brasil había desempeñado este rol de bloquear las negociaciones y posibles acuerdos, escenario que se repitió durante la COP25.

También fue considerado como fracaso que la presidencia de la COP no pudiera comprometer a un gran número de países con metas voluntarias más ambiciosas a partir del 2020. Lo cierto es que menos de la mitad de los países se comprometieron y, lo que es peor aún, entre ellos no están los grandes emisores, como India, China, Rusia, EE.UU., Japón, Australia y Brasil, responsables del 65% de las emisiones mundiales.<sup>29</sup> Pero talvez uno de los temas que causó mayor malestar y críticas internacionales hacia el rol que ejerció la presidencia fue la forma en que se condujeron las sesiones plenarias a partir del 13 de diciembre, cuando se debía debatir el texto presentado por la presidencia, el cual —al igual que todas las negociaciones que se dan en el marco de la CM-NUCC— debe ser aprobado por consenso. En esta ocasión, dicho texto fue catalogado como un retroceso y duramente criticado, lo que obligó a Chile a reformularlo, pero solo para que volviera a pasar lo mismo al día siguiente con el nuevo documento presentado. Ya con un día de retraso en el cierre, la ministra de Transición Ecológica de España, Teresa Ribera, salió en ayuda de la presidencia de Chile y en solo seis horas logró generar los acuerdos que quedaron plasmados en el documento “Chile-Madrid, Tiempo para la Acción”. Los análisis y críticas frente a este fracaso se multiplicaron desde distintos países y sectores que reclaman mayor ambición en materia de reducción de emisiones al año 2020, acción climática ahora, el respeto a lo que plantea la ciencia en la materia y la incorporación de temas de derechos humanos. En Latinoamérica y el Caribe han surgido críticas a la presidencia de la COP, por marginar a los países de la región de algunas negociaciones.

Sin duda, analizar los resultados obtenidos en la COP25 no es simple, pues las dificultades para el logro de estos acuerdos no son fáciles de explicar, dado el carácter extremadamente técnico de muchas de ellas, mientras otras tienen que ver con la experiencia; prueba de ello fue la capacidad desplegada por la ministra Ribera de España. Lo que resulta evidente es que el equipo chileno, y en particular la ministra Schmidt, tenían poca experiencia, lo cual pone en tela de juicio el trabajo realizado durante 2019 previo a la COP. En este sentido, resulta muy difícil saber si durante el año se desarrollaron las conversaciones necesarias, se establecieron alianzas adecuadas y se implementaron las estrategias apropiadas para destrabar el camino y lograr los acuerdos durante la COP25. El resultado cierto de lo ocurrido en Madrid es que el principal tema, artículo 6, quedó pendiente de resolución para la COP26.

29 <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/12/17/fracaso-rotundo-de-la-cop25-y-el-acelerado-debitamiento-del-acuerdo-de-paris/>

También resulta importante revisar cómo queda la relación de Chile con los países de Latinoamérica y el Caribe, pues desde un comienzo fue evidente que el gobierno de Sebastián Piñera no comprendía que, al asumir la presidencia de la COP25, también debía representar a la región. En este sentido hubo bastante reclamo de nuestros vecinos, en cuanto a no sentirse escuchados y, en algunos casos, incluso marginados de negociaciones. Tampoco la presidencia de Chile hizo esfuerzos para poner en una agenda común los temas regionales asociados a cambio climático, que tienen mucho más que ver con derechos humanos, la agenda de pueblos indígenas, adaptación y mecanismos para afrontar pérdidas y daños ocasionados por el cambio climático, que con solo reducción de emisiones. Otro factor relevante que le jugó en contra a Chile, fue la negativa del presidente Piñera a suscribir y ratificar el Acuerdo de Escazú. La no suscripción de este importante tratado en materia ambiental y de derechos humanos, sin duda le restó posibilidades de liderazgo a nuestro país. A esto se sumaron las demandas sociales del pueblo de Chile y las denuncias sobre violaciones a DD.HH. en el país, que si bien no estuvieron presentes en las negociaciones entre todos los países, sin duda pusieron un telón de fondo para los países de Latinoamérica y el Caribe.

Como sabemos, Chile tiene la presidencia de la COP hasta fines de noviembre de 2020; por tanto, cabe preguntarse algunas cosas: ¿Qué hará Chile durante el año 2020 en materia nacional e internacional en lo relacionado con cambio climático? ¿Existe realmente interés del gobierno de Chile por generar acciones para remontar la derrota? También cabe preguntarse qué pasará con el proyecto de ley de cambio climático durante un año en el cual, sin duda, las prioridades estarán en el proceso constituyente.

Por último, en estos momentos en que los habitantes del país les exigen mayor transparencia a las autoridades, sería conveniente que el Gobierno die-  
ra cuenta respecto de qué pasó con los fondos de la Nación asignados a la realización de la COP25 en Santiago.

### **3 Agua, el tema que aflige a Chile**

El año 2019 será recordado como el de mayor crisis hídrica que ha afectado al país. Pero no es este un tema que solo tiene que ver con la sequía prolongada que ha afectado a Chile al menos por diez años. También se lo puede asociar a los efectos del cambio climático y a las debilidades en institucionalidad y gestión de recursos hídricos del país, a lo que se suman el aumento de la demanda y el sobreotorgamiento de derechos de agua. En fin, hacer una radiografía de lo que pasa, en especial en la zona centro norte, puede resultar desolador.

Según la Dirección Meteorológica de Chile,<sup>30</sup> el invierno recién pasado se encuentra entre los cinco más secos de los últimos setenta años, y las regiones de Coquimbo y el Maule son las más damnificadas, con déficits de lluvia que oscilan entre 70 y 90%. Esto sin duda ha impactado en las economías locales de subsistencia, afectando mayoritariamente a poblaciones rurales pobres. Pero no es todo. Según resultados preliminares de la actualización del Balance Hídrico realizado por la Dirección General de Aguas (DGA), las precipitaciones han disminuido en gran parte del país, mientras la temperatura media ha ido en aumento. El informe de la DGA señala que para cinco cuencas piloto analizadas, existe entre un 10 y un 37% menos de disponibilidad de agua que hace treinta años.<sup>31</sup> Por si fuera poco, el *ranking* mundial de estrés hídrico, elaborado por el World Resources Institute, sitúa a Chile en el lugar 18 de los países con mayor riesgo hídrico en el mundo, ocupando el primer lugar de la región de Latinoamérica y el Caribe y encabezando a nivel mundial la categoría de estrés hídrico alto, con una disminución de 40% de la oferta hídrica anual.

En verdad, las cifras son dramáticas y nada indica que la situación vaya a cambiar en los próximos años. Muy por el contrario, basta revisar los estudios que proyectan los efectos del cambio climático en el territorio nacional para darse cuenta de que todo puede ser peor.

El año 2006, el Departamento de Geofísica de la Universidad de Chile dio a conocer un estudio sobre la variabilidad climática del país,<sup>32</sup> en el cual se indicaba que habría una disminución del promedio de precipitaciones en la zona centro norte, a lo que se sumaban alzas en las temperaturas medias y la elevación en casi 500 metros de la isoterma cero —es decir, el punto donde el agua se transforma en hielo—, como consecuencia de lo cual disminuye la zona en que se acumula nieve. Con posterioridad a este estudio se han realizado otros, que aportan mayor información pero siguen la misma tendencia. Por ello es inexplicable que los distintos gobiernos, desde el año 2006 a la fecha, no hayan definido acciones para prever lo que podía ocurrir en el país.

Por si lo anterior fuera poco, existe un informe del año 2011 del Banco Mundial, en el cual se da cuenta de los problemas de gestión hídrica que enfrenta Chile. Indica al respecto que no solo no se han implementado las medidas mínimas para afrontar los problemas de gestión y los vacíos de institucionalidad. Con base en tales observaciones, durante el segundo mandato de Bachelet se creó la figura de delegado presidencial, que, utilizando la informa-

30 [http://www.dga.cl/productosyservicios/informacionhidrologica/Lists/Pronostico%20Anual%20Link / Attachments/9/PRONOSTICO%202019-2020.pdf](http://www.dga.cl/productosyservicios/informacionhidrologica/Lists/Pronostico%20Anual%20Link/Attachments/9/PRONOSTICO%202019-2020.pdf)

31 <http://www.uchile.cl/noticias/151328/balance-hidrico-nacional-constatara-importante-variacion>

32 [http://dgf.uchile.cl/PRECIS/articles-39442\\_pdf\\_Estudio\\_texto.pdf](http://dgf.uchile.cl/PRECIS/articles-39442_pdf_Estudio_texto.pdf)

ción existente, elaboró la Política Nacional para los Recursos Hídricos 2015,<sup>33</sup> la cual no tuvo más impacto que ser un buen documento.

Y es que el problema de Chile en materia hídrica es complejo. Por una parte, está el tema de los derechos de agua, los que —en definitiva— son derechos de propiedad sobre las aguas, los cuales fueron entregados gratuitamente y a perpetuidad, según lo establecido en el artículo 19, N.º 24 de la Constitución Política. Esto tiene directa relación con la situación que afecta a muchas comunidades pobres, que en la actualidad carecen de toda posibilidad de un abastecimiento mínimo de agua para consumo humano, pues los derechos están en manos de grandes propietarios, sean personas naturales o empresas. Por otra parte, nuestra legislación no establece prioridades de uso, lo que implica que quien tiene derechos de agua los puede usar para lo que disponga, en desmedro de quienes no los tienen, sin considerar la necesidad de abastecimiento de agua para consumo humano, para el mantenimiento de ecosistemas y de economías de subsistencia. Por si esto fuera poco, los derechos de agua, que operan como derechos de propiedad, son transables, divisibles y heredables. Para completar el escenario, el Estado no tiene facultades ni capacidad suficientes para saber quién tiene los derechos de agua, como tampoco si lo que están extrayendo los propietarios de los derechos es lo adecuado o no. Adicionalmente, no tiene capacidad para gestionar los recursos hídricos, ya que no cuenta con facultad expropiatoria en casos de emergencia hídrica, como la que estamos viviendo producto de la prolongada sequía. La consecuencia es obvia: quien tiene más poder tiene más posibilidades de tener agua que las personas y comunidades pobres, que carecen del poder adquisitivo e influencias necesarios para conseguir el cada vez máspreciado recurso. A la problemática descrita deberían sumarse las extracciones ilegales de agua que realizan empresas de distinto tipo, como —por ejemplo— SQM en el salar de Atacama, o los productores de paltas en la comuna de Petorca. Dado este dramático escenario, sin duda estamos tocando fondo y se necesitan cambios urgentes.

El año 2019, el problema del abastecimiento de agua se agudizó. Hasta el mes de octubre, la DGA había decretado 129 comunas del país en escasez hídrica, cifra que comprendía la totalidad de las regiones de Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins y Maule, más catorce comunas de la Región Metropolitana.<sup>34</sup> Además, entre los meses de julio y agosto el Ministerio de Agricultura decretó bajo “emergencia agrícola” una extensión de aproximadamente 1400 kilóme-

33 [https://www.interior.gob.cl/media/2014/04/recursos\\_hidricos.pdf](https://www.interior.gob.cl/media/2014/04/recursos_hidricos.pdf)

34 [http://www.dga.cl/administracionrecursos\\_hidricos/decretosZonasEscasez/Paginas/default.aspx](http://www.dga.cl/administracionrecursos_hidricos/decretosZonasEscasez/Paginas/default.aspx)

tros,<sup>35</sup> que comprenden desde la región de Atacama a la del Maule.<sup>36</sup> Cabe destacar que nunca antes se había declarado este tipo de emergencia en pleno invierno, lo cual da cuenta de la severidad de la sequía que afecta a Chile. La información señala que más del 50% de la masa ganadera se ha perdido en esas regiones, dejando del orden de 37.000 agricultores afectados, a lo que se suman 700.000 animales y unas 430.000 colmenas que están en riesgo en las seis regiones. Estos datos no consideran la cantidad de animales que han muerto. Una vez más, nos encontramos ante la misma situación: las personas y comunidades de menos recursos son las más afectadas.

En el ámbito legislativo, al proyecto de ley que reforma el Código de Aguas (Boletín N.º 7543-12), iniciado en 2011 como moción parlamentaria, durante el gobierno de Bachelet se le hicieron varias indicaciones por parte del Ejecutivo; la primera, una indicación sustitutiva en 2014, a la cual se sumaron nuevas indicaciones los años 2015 y 2016. Con estos cambios, el proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados y pasó a segundo trámite constitucional en el Senado. En esta etapa, el gobierno de Sebastián Piñera ingresó en febrero de 2019 una indicación sustitutiva que se encuentra en segundo trámite constitucional, donde se propone mantener las características de duración, transferibilidad y no caducidad de los derechos, con la finalidad de no afectar la certeza jurídica de los titulares sobre el recurso.

Al mismo tiempo, se reconoce el acceso al agua potable como un derecho humano, aunque el uso prioritario del agua para consumo humano solo se aplicaría a la hora de establecer limitaciones en el ejercicio de los derechos de agua, pero no en la constitución de los mismos, como establecía el proyecto original.<sup>37</sup> Por último, la indicación sustitutiva del Ejecutivo no reconoce la dramática situación que se vive en Chile respecto de los recursos hídricos y, por tanto, mantiene como algo extraordinario la ocurrencia de la sequía,<sup>38</sup> sin considerar la información de los últimos diez años, ni tampoco lo que señalan los estudios sobre los efectos del cambio climático sobre la disposición del re-

35 En: <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/pdttta/-/ta/AR001/AR/AREST/34429882>

36 Diecisiete comunas de la Región Metropolitana de Santiago: Alhué, María Pinto, Melipilla, San Pedro, Colina, Curacaví, Lampa, Til, Buin, Paine, Pirque, San José de Maipo, Peñaflor, Isla de Maipo, Padre Hurtado, El Monte y Talagante (Resolución Exenta 405, con fecha 20/08/2019). Todas las comunas de la Región del Lib. Bernardo O'Higgins (Resolución Exenta 400, con fecha 20/08/2019). Todas las comunas continentales de la región de Valparaíso (exceptuando las comunas insulares) (Resolución Exenta 388, con fecha 07/08/2019). Todas las comunas de la región de Coquimbo (Resolución Exenta 367, con fecha 29/07/2019). Nueve comunas de la región del Maule: Rauco, Licantén, Hualañé, Vichuquén, Sagrada Familia, Pencahue, Empedrado, Curepto y Constitución. Todas las comunas de la región de Atacama.

37 F. Miranda (Fundación Terram), "El derecho humano al agua 'a la chilena'", *diarioUchile*, 22 de marzo, 2019. <https://radio.uchile.cl/2019/03/22/el-derecho-humano-al-agua-a-la-chilena/>

38 F. Tapia V., "Regulación de la sequía en Chile: análisis normativo de la declaración de escasez", *Revista de Derecho Administrativo Económico (REDAE)*, n.º 29 (2019). <http://dx.doi.org/10.7764/redae.29.5>

curso. Esto probablemente ha motivado que entre las demandas más sentidas tras el estallido social aparezcan las consignas “recuperar las aguas”, “no a la usurpación de agua”, “no es sequía, es saqueo”.

Las respuestas a la sequía por parte del Gobierno, antes y después de que se iniciara la crisis social, poco o nada tienen que ver con la búsqueda de soluciones de fondo a los problemas que afectan al país. De hecho, han estado relacionadas con promover inversiones en infraestructura, como embalses, desaladoras e, incluso, la construcción de carreteras hídricas. En junio, en la cuenta anual que el Presidente de la República presenta al Congreso Nacional y al país, se anunció un Plan para la Construcción de Embalses, que contempla el desarrollo de 26 nuevos proyectos que permitirían duplicar de 1,2 millones a 2,4 millones las hectáreas regadas en el país.<sup>39</sup> Tal medida iría en claro beneficio de los grandes agricultores de Chile, que —dicho sea de paso— poseen cerca del 75% de los derechos de agua otorgados. A tal medida se suman inversiones e incentivos para proyectos de desalación de agua de mar,<sup>40</sup> la explotación de acuíferos profundos, la recarga de acuíferos<sup>41</sup> y el reúso de aguas servidas.<sup>42</sup> En el mes de noviembre, durante la discusión de la Ley de Presupuesto para el año 2020, el Congreso aprobó una indicación enviada por el Ejecutivo que elimina la evaluación ambiental para proyectos de embalses de entre 50 y 300 mil metros cúbicos. Afortunadamente, durante la tramitación de esta indicación se solicitó reserva de constitucionalidad, y posteriormente el diputado Diego Ibáñez presentó un requerimiento al Tribunal Constitucional para anular dicha norma, lo que fue acogido por esta entidad.

A estas alturas, resulta evidente que las acciones promovidas por el Gobierno van en un sentido completamente opuesto a lo que reclaman las comunidades locales, las organizaciones ambientales, y en general los habitantes de territorios severamente afectados por la sequía. Las soluciones propuestas por el Ejecutivo solo van en beneficio de los grandes empresarios, al asegurar a los privados la propiedad legal y funcional sobre un recurso cada vez más escaso, profundizando con ello la injusticia ambiental e intensificando la afectación y/o destrucción de ecosistemas. En este sentido, es importante tener presente que el foco de las inversiones promovidas por el Ejecutivo no está orientado a mejorar el abastecimiento de agua para consumo humano, sino que, más bien, sus objetivos implican acciones que permitan seguir apoyando la producción tradicional a gran escala.

39 <https://www.mop.cl/Prensa/Paginas/DetalleNoticiaSecundaiaMp.aspx?item=2921>

40 P. Larrondo, “Gobierno respalda desalinización del agua para combatir sequía: ‘Llegó la hora de mirarla en serio para dar una real solución’”. *Emol.nacional*, 22 de septiembre, 2019. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/09/22/961894/crisis-hidrica-agua-desalinizacion-Gobierno.html>

41 <https://www.diarioelpulso.cl/2019/10/06/gobierno-da-a-conocer-plan-nacional-de-recarga-artificial-de-acuiferos-como-nueva-medida-para-enfrentar-la-sequia/>

42 <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=103138>

#### **4 Porque la crisis social es también ambiental**

Desde que se iniciaron las movilizaciones sociales, la pregunta recurrente es: ¿qué pasa con los temas ambientales? Y si bien las problemáticas ambientales que afectan a los habitantes de Chile no aparecen entre las prioritarias, sí están presentes de distinta forma y en distintas regiones de Chile. Probablemente, los temas más relevados por la sociedad chilena movilizadora se refieren a la recuperación de las aguas y el fin a las zonas de sacrificio, pero no son los únicos. A lo largo del país se encuentran otras problemáticas que requieren ser abordadas, entre las cuales no son menores la extracción ilegal de aguas por la industria minera; la contaminación del agua, aire y suelo en distintas partes del país; grandes proyectos inmobiliarios que afectan el borde costero y destruyen humedales; la protección y recuperación de vegetación nativa tanto en la zona norte como en el centro y sur del país; las plantaciones forestales exóticas; la industria salmonera e incluso el cambio climático, por nombrar algunas. Todo ello es reflejo de que, durante años, los sucesivos gobiernos apostaron por promover la inversión, sin importar mucho lo que pasaba en zonas rurales, entre comunidades empobrecidas que debieron aceptar grandes proyectos de inversión en sus territorios. Así, con la venia de autoridades, líderes de partidos políticos y parlamentarios se fueron instalando enclaves productivos en distintas regiones del país: en el norte, la minería; en la zona centro, la agricultura a gran escala, particularmente la fruticultura de exportación (paltas, uva y cítricos), que reemplazó a cultivos agrícolas tradicionales; más hacia el sur, las forestales; y en la Patagonia, la industria salmonera. Mientras todo esto pasaba, en el borde costero de ciertas zonas iban concentrándose centrales termoeléctricas a gas y carbón, que se encargan de abastecer a la industria. También en la costa se instalaron puertos, y en las zonas más privilegiadas, condominios de veraneo para sectores acomodados. Esto fue cambiando el paisaje, las costumbres, los tipos de trabajo, y modificando o destruyendo economías locales.

Junto con promover las inversiones de grandes proyectos, existe una suerte de alianza entre las empresas y los distintos gobiernos. Las comunidades fueron quedando solas, arrinconadas sin ningún apoyo del Estado. Al contrario, los propios funcionarios de instituciones públicas les dijeron que esto era importante para el desarrollo del país, que se abrirían puestos de trabajo; que, en definitiva, mejoraría su calidad de vida. Pero esto no pasó. Lo que sí ha ocurrido es que se contaminaron zonas urbanas y ecosistemas valiosos, se redujo su acceso al agua y a muchas cosas más. Y la rabia y la frustración se acumularon junto con la contaminación y la destrucción de ecosistemas. Lo que hoy las comunidades reclaman es justamente esto: que se las trate con dignidad, que no sean los más pobres los que tengan que soportar

las cargas ambientales negativas, mientras observan cómo los propietarios de los grandes consorcios empresariales siguen acumulando ganancias y presionando para que nada cambie.