

TERCERA PARTE  
CAMBIO CLIMÁTICO Y JUSTICIA ENERGÉTICA

## POLÍTICA ENERGÉTICA Y CAMBIO CLIMÁTICO EN CHILE: CAMBIO DE PARADIGMAS Y CONTRIBUCIONES NACIONALMENTE DETERMINADAS 2020

Andrea LUCAS GARÍN\*  
Marco OSSANDÓN CHÁVEZ\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Panorama de Chile frente al cambio climático*. III. *Panorama nacional de la Política Energética*. IV. *Reflexiones finales*.  
V. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Energía y cambio climático constituyen áreas de estudio íntimamente ligadas entre sí, pero cuyo desarrollo normativo y político muestra sendas diferencias. Desde los primeros reportes del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático emitidos hace ya tres décadas, se reconoce la capacidad humana para generar cambios permanentes a escala global en el medio ambiente, estableciéndose una conexión entre el aumento sostenido en las temperaturas globales y la acumulación de gases de efecto invernadero como consecuencia de la producción y consumo de recursos energéticos tradicionales.

Sin perjuicio de lo anterior, la manera en que estas temáticas han sido definidas, comprendidas y practicadas tanto en el ordenamiento Internacional como doméstico varía ostensiblemente. Si se juzgara la importancia

---

\* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Abogada y Especialista en Derecho Público, Universidad Nacional de Córdoba. Master en Derecho Internacional, Universidad de Heidelberg y Universidad de Chile. Directora del Instituto de Investigación en Derecho de la Universidad Autónoma de Chile. Contacto: [andrea.lucas@uautonoma.cl](mailto:andrea.lucas@uautonoma.cl).

\*\* Abogado chileno. Master en Derecho Internacional, Universidad de Heidelberg y Universidad de Chile. Especialista en Relaciones Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Asistente de Investigación del Instituto de Investigación en Derecho, Universidad Autónoma de Chile. Becario Fundación Carolina. Contacto: [marco.ossandon@uguchile.cl](mailto:marco.ossandon@uguchile.cl).

que reviste la energía para la resolución del problema climático en razón de la prioridad con que se le aborda a través de estándares internacionales y nacionales, la paradójica impresión resultante sería de estar frente a dos temáticas inconexas o de poca relevancia entre sí. La imagen varía de país en país (Messina, 2020), claro está, pero se comparte un desarrollo a dos tiempos, que no necesariamente ocurre en armonía (Gehring, 2016: 16).

Mientras el cambio climático ostenta un régimen internacional propio articulado en órganos y prácticas de larga data, el sector energético posee un incipiente y fragmentado desarrollo que aún intenta esbozar una arquitectura propia (Vogler, 2018: 16). De igual manera, aunque por otras razones, en los escenarios domésticos se vislumbran avances normativos dispares que proyectan imágenes superpuestas bajo pretensiones de coherencia no necesariamente alcanzadas —piénsese en el caso mexicano, en que se han identificado “resistencias a un genuino cambio de paradigma energético” bajo una propuesta que formalmente aboga por objetivos a los que sustancialmente poco contribuye— (Carbonell, 2019: 323). Consecuentemente, toda referencia a una transición energética hacia economías bajas en carbono requerirá poder conciliar dos ámbitos normativos y políticos en mayor o menor medida dispares —si no discordantes—.

La literatura reciente sobre las políticas energéticas adoptadas para enfrentar el cambio climático muestra la inherente complejidad de esta empresa. El trilema de la energía introducido por el World Energy Council en 2015 presenta los actuales desafíos legales en materia de energía bajo dimensiones económicas (asequibilidad), políticas (seguridad energética) y medioambientales (sostenibilidad, acción frente al cambio climático). Sin embargo, una correcta lectura de los retos del sector supone ampliar aún más la mirada atendida la multidimensional aparejada tanto a la temática climática como energética. Estudios recientes han identificado la prevalencia de investigaciones jurídicas que no solo reflexionan en torno al entramado normativo, sino que se aventuran al análisis sobre la viabilidad de la introducción de cambios en las políticas públicas, e incorporan evaluaciones sobre las percepciones de los distintos actores del sector energético para efectos de entender los impactos actuales, expectativas futuras y propuestas frente a posibles cambios en la política energética (Dalhammar y Richter, 2019: 338).

Estas investigaciones tienden a centrarse en energías renovables y mercados de carbono versus temas relacionados con la eficiencia energética, involucrándose dimensiones técnicas, jurídicas y económicas necesarias para el diseño de mix energéticos coherentes en respuesta al imperativo climático (Dalhammar y Richter, 2019: 347). En un sentido similar, la doctrina

ha identificado la complejidad de la transición energética aludiendo a una multidimensionalidad que precisa —entre otras— de reflexiones antropológicas sobre las relaciones sociales y simbólicas que mantienen los actores del sector energético de un país, en distintos momentos de su historia (Heurtebise, 2020: 1-14). De esta manera, identificándose el tipo de energía que es producida y consumida junto con las implicaciones sociales que generan, se comprenderían los actuales patrones de consumo respecto de combustibles fósiles y estrategias factibles a ser adoptadas frente al cambio climático. El estudio de la normativa pertinente, junto con las decisiones políticas y expectativas ciudadanas logra perfilar una conceptualización, comprensión y prácticas en el sector energético, así como los pasos considerados necesarios por una determinada comunidad para enfrentar el cambio climático (Heurtebise, 2020: 2-9).

Existe amplio consenso sobre los nuevos paradigmas en torno a la energía y cambio climático, pero subsisten distintas interpretaciones sobre dónde debemos centrar nuestra atención. La doctrina reconoce un cambio desde una lógica de escasez energética hacia otra de abundancia de fuentes energéticas explotables, lo que ha permitido nuevos discursos bajo los que se pregona una transición energética global desde fuentes combustibles fósiles —como el petróleo, gas natural y carbón— hacia energías renovables *acordes* con el paradigma del desarrollo sostenible (Leal-Arcas, 2019: 3). Sin embargo, desde una mirada pragmática el consumo de energía primaria a nivel mundial sigue proviniendo principalmente de fuentes no renovables (IEA, 2020); mientras que desde la teoría hay quienes plantean la transición energética como un horizonte al que deberíamos propender parcial y no totalmente (The Economist, 2015), así como argumentaciones que critican la ingenuidad y excesivo optimismo de quienes abogan por un cambio radical de la matriz energética, evento que no sería posible durante al menos las próximas dos décadas, por cuanto nuestra atención debiera centrarse en los niveles de eficiencia y responsabilidad en las prácticas de las compañías productoras de energía ya existentes (Batruch, 2020: 302).

Otro cambio de paradigma corresponde al nuevo rol de la participación pública. Tradicionalmente las políticas energéticas y climáticas han sido abordadas mediante instrumentos normativos cuyo contenido es definido de manera centralizada y abstracta por actores estatales e inter-estatales (*top-down approach*); al contrario, en la actualidad se reconoce como complementario indispensable para la correcta formulación de estas políticas públicas la consideración de actuaciones descentralizadas y concretas de un abanico amplio de actores (*bottom-up approach*) (Leal-Arcas: 206). Específicamente en lo que respecta a transición energética, se ha postulado la pree-

minencia de las demandas ciudadanas en la definición de las prioridades de la política pública ambiental, de manera tal que antiguas preocupaciones sobre seguridad energética pasan a un segundo plano ante la mayor urgencia atribuida a problemas públicos relativos a los impactos del calentamiento global en el medio ambiente (Ait-Laoussine y Gault, 2019: 284). No se trata necesariamente de nuevos problemas, sino de situaciones cuya menor visibilidad y/o prioridad en la agenda política hacían de éstas, temáticas relegadas a un segundo plano.

Así, el cambio en las percepciones unido al riesgo político de segundo orden de aparecer como ineficiente frente a problemas de amplio interés ciudadano, conllevan a nuevas narrativas energéticas/climáticas. Finalmente, el cambio de paradigmas queda refrendado por los nuevos escenarios normativos internacionales en materia energética (Moya, 2018: 319-335) y en materia climática (Hale, 2016: 1107-1125) en los que actores no estatales toman protagonismo en la elaboración de estándares internacionales, tanto de *soft* como de *hard law*.

Atendidos los fenómenos antes descritos, quedan a la vista tanto las complejidades del binomio energía/cambio climático como las dificultades aparejadas a la transición energética en que se combinan ambos. Si el desafío climático fuera de naturaleza eminentemente técnica, entonces la evidencia y avances científicos bastarían; pero lo técnico no es lo único en juego al decidirse las políticas energéticas. Si el problema fuera solo regulatorio, el estudio de los estándares internacionales y nacionales arrojaría suficientes luces sobre el derrotero a seguir para resolver los desafíos medioambientales; sin embargo, la confluencia de otras variables —políticas y económicas— han contribuido a dificultar la coherencia entre normas energéticas domésticas y políticas internacionales sobre cambio climático (Vogler: 21).

Los múltiples factores que inciden en el tratamiento conjunto de energía y cambio climático exigen tener en cuenta escenarios legislativos, políticos y sociales. En ello, junto con el análisis de los instrumentos que han sido definidos a nivel doméstico e internacional, resulta de particular utilidad la consideración de las *percepciones ciudadanas* que algunas veces permiten y otras tantas dificultan el diseño e implementación de estas políticas energéticas en cave climática. El que académicos y practicantes se valgan de tales consideraciones, empero, es otro tema.

El presente trabajo se propone la investigación de los factores que han determinado la política energética de la República de Chile desde fines de la década del 2000 hasta el año 2020, indagando sobre el rol —entiéndase por rol, cómo se comprende y practica la participación pública— de la

participación pública en la definición de la política energética. Atendida la creciente incidencia de consideraciones climáticas y cambios de paradigma que han influido en su diseño cabe preguntarse: ¿Qué factores han incidido en la definición, entendimiento y prácticas normativas del sector energético en Chile? ¿Cuál es el nivel de concordancia entre las normativas climáticas y energéticas en el país? ¿Puede observarse un tránsito conjunto de estas temáticas hacia nuevos paradigmas de participación ciudadana en la definición de los estándares nacionales en Chile? Y de ser así, ¿qué rol han tenido las percepciones ciudadanas en la definición de estas políticas?

En orden al abordar los aspectos sobresalientes de la política energética de Chile, se pondrá énfasis en el desarrollo que ha experimentado durante la última década en donde se aprecia una redefinición de su curso en pro de mayores niveles de sustentabilidad, participación pública y consideraciones sociales, conectándose energía con Cambio Climático. Siendo esta última una área de gran dinamismo dentro de la agenda pública doméstica de Chile (tras la definición de una visión y estrategia nacional en esta materia como elemento central de su política de Estado) así como internacional (consecuencia de sus compromisos dentro del régimen internacional de Cambio Climático), se analizarán las recientes Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC en inglés) enviadas a inicios de abril de 2020 a la Secretaría de Cambio Climático, desde la perspectiva del sector Energía.

Desde el sur global, Chile es un país que ha emprendido un camino firme en torno al Régimen Internacional de Cambio Climático, por cuanto su actuación resulta interesante por cuatro razones: (i) ejerce la Presidencia de la Conferencia de las Partes (COP en adelante) COP25, en un periodo que se extenderá hasta la próxima COP26 a realizarse en Glasgow en noviembre 2021 (Lucas y Ossandón, 2020); (ii) ha enviado prontamente sus NDCs actualizadas incorporando el pilar social fundado con la llamada Transición Justa; (iii), porque con los años ha construido un escenario donde el sector Energía se erige en un lugar central dentro de las medidas emprendidas para combatir el fenómeno climático; (iv) la participación y movilización ciudadana han tenido un incremento significativo durante la última década (Bargsted y Somma, 2015: 207-240) —resultando en manifestaciones públicas masivas como el estallido social de octubre de 2019—, no obstante una postura gubernamental titubeante frente al rol reconocido a la ciudadanía —no ratificación del Acuerdo de Escazú versus creciente participación pública en cumplimiento de sus Planes de Acción de Gobierno Abierto—.

La hipótesis de este trabajo asume que conforme el gobierno incorpora nuevos paradigmas en el diseño de las políticas públicas nacionales y varía la percepción ciudadana frente al problema climático, se han posibi-

litado cambios sustanciales para un diseño concordante de los objetivos y estrategias perseguidos por las políticas energéticas y climáticas chilenas. Transitando hacia los paradigmas de sustentabilidad, participación pública y dimensión social, estas dos áreas antes disonantes comienzan a mostrar puntos de encuentro desde mediados de la última década y muestras de coherencia solo recientemente tras la elaboración de las NDCs 2020. Tanto por razones de representatividad doméstica como de prestigio internacional, la combinación de nuevos paradigmas lleva a un novedoso plan de transformación energética dentro de la región latinoamericana al colocar en el centro la dimensión social.

Para efectos de desarrollar el presente trabajo, en lo sucesivo procuraremos presentar un panorama general sobre la postura de Chile frente al problema del Cambio Climático articulado bajo esquemas de gobernanza global climática (sección II); se discurrirá sobre la definición y evolución de la política energética chilena, la que será analizada con sentido crítico de los compromisos asumidos en cada uno de los instrumentos políticos referidos así como el rol reconocido a la participación pública (sección IV); para finalmente reflexionar sobre los logros, desafíos e implicancias de la actual política energética chilena de cara al problema climático (sección V).

La metodología que se empleará en este trabajo será descriptiva en la medida en que abordará el contexto climático y de energía en Chile; y por otro lado, tendrá un carácter exploratorio en relación con los paradigmas que se identificarán en las políticas públicas que se han aplicado estos últimos años en dichas áreas. Las fuentes empleadas son principalmente bibliográficas y documentales.

## II. PANORAMA DE CHILE FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

### 1. *Palabras previas*

La articulación de nuevos paradigmas entrega herramientas tanto interpretativas como constructivas de la realidad. Según la manera particular en que los temas son enmarcados a través de discursos y prácticas, en los que se prefieren ciertas formulaciones por sobre otras, se construyen significados consensuados respecto de *qué debe protegerse, bajo qué medios y por quiénes*. En este sentido, las temáticas medioambientales están en permanente construcción, recibiendo impulsos desde el plano internacional conforme eventos clave contribuyen a la gestación y difusión de estándares internacionales sobre su gobernanza global (Haas, 2002: 75). Consecuencia de lo an-

terior es que la realización de conferencias multilaterales, la suscripción de tratados internacionales y las prácticas de organizaciones internacionales sean fundamentales en el tratamiento que reciben temáticas como energía y cambio climático.

Por ello, uno de los desafíos más exigentes que ha enfrentado la energía consiste en su adecuación a los estándares asociados a la sustentabilidad y consecuente ambición climática; a fin de cuentas, el sector energético es parte central del problema climático y por ello debe ser parte de la solución. Vamos a explicarnos: las emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) han aumentado en la atmósfera desde la Revolución Industrial generadas fundamentalmente por la quema de combustibles fósiles para la obtención de energía (UNFCCC, 2020: 6); los GEI son responsables de las principales evidencias del fenómeno llamado *Cambio Climático* que pasan por el aumento de la temperatura a nivel global y todas sus consecuencias derivadas —v.gr. aumento del nivel del mar, cambio de patrones de lluvias, aumento de sequías, etc.— (OECD, 2020).

En materia energética no existe un tratamiento normativo cohesionado a nivel internacional, no obstante, sí lo hay en materia climática. En general el tema energético ha sido un campo dejado al Derecho de los Estados —“*Energía es vista como una responsabilidad clave del Estado Nación* (la traducción es nuestra)”— (Eyre, 2013: 587), sin que el Derecho Internacional provea un set uniforme de reglas, guías ni normas para el desarrollo de los sectores de energía. Al contrario, la regulación energética responde al sistema económico de cada Estado. Eso no significa que ciertas áreas del Derecho Internacional no tengan algo que decir en relación con la energía: el mejor ejemplo lo constituye el Derecho Internacional de las Inversiones, sección del Derecho Internacional cuya evolución exponencial en las últimas dos décadas ha significado su involucramiento en disputas energéticas (Cima, 2020: 815-842). Igualmente, la necesidad de asegurar el acceso a la energía se ha planteado como un Derecho Humano, conectándolo con el Sistema Internacional de Protección de los DDHH y el sistema interamericano de DDHH (Jiménez, 2018: 151-184). Otro ejemplo lo constituye el creciente pronunciamiento sobre energías renovables realizado desde el Derecho Internacional (Wider y Drake, 2016: 359-360).

La doctrina internacional en energía ha identificado un escenario fragmentado. Coexisten normativas jurídicamente vinculantes (*International Renewable Energy Agency* de 2009, el régimen internacional sobre cambio climático bajo la articulación del Acuerdo de París de 2015, y el *Energy Charter Treaty* de 1988) junto con instrumentos políticos de relevancia —*International Energy Charter* de 2015, la Declaración de Río de 1992, la declaración de Jo-



hannesburgo de 2002, y *Sustainable Energy for All Initiative* de 2012— (Moya, 2018: 319-335), e instrumentos blandos transnacionales de creciente relevancia —Principios de Oslo sobre obligaciones globales respecto del Cambio Climático y Principios de las Obligaciones climáticas de las Empresas— (Spier, 2018: 319–335). Mientras algunos de estos han sido clave en generar la conexión entre cambio climático y energía, como es el caso de Johannesburgo y el Acuerdo de París; ninguno de ellos, sin embargo, es un instrumento cuyo alcance o contenido resulte suficiente para una comprensión autónoma desde el sector energía. Se discute sobre una *lex petrolea*, su ausencia o la necesidad de armonizar este espacio regulatorio (Moya: 319-335). Sin perjuicio de ello, los procesos de transición energética que actualmente tienen lugar en los escenarios domésticos son mejor entendidos desde la lógica e instrumentos erigidos con el régimen internacional de cambio climático.

Este régimen internacional se estructura a lo largo de una convención marco y protocolos de control. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se propuso en 1992 estabilizar las emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) frente a la evidencia, prematura en ese momento, de que el aumento de la temperatura a nivel global se estaba generando por los niveles de concentración de las emisiones, principalmente por la quema de combustibles fósiles en la generación de energía. Este acuerdo ha sido complementado mediante un proceso de negociaciones climáticas, entre cuyos logros se hallan dos acuerdos posteriores: el Protocolo de Kioto, firmado en 1997 y vigente desde 2005; y el Acuerdo de París, firmado a fines de 2015 y vigente desde noviembre de 2016 hasta la fecha. La importancia de estos instrumentos para la energía radica en la lógica desde la que se articulan los compromisos climáticos. En este sentido, se ha señalado que la CMNUCC solo fue capaz de enunciar implícitamente la necesidad de adoptar políticas energéticas para enfrentar el cambio climático, pero sin generar propuestas explícitas al respecto, evitándose la regulación internacional de sectores claves como la aviación y transporte marítimo (Vogler: 18); la formulación de una vinculación entre la ambición climática y el uso de fuentes energéticas renovables en la agenda internacional tuvo lugar recién en el periodo entre Kioto y París (Moya: 384); mientras que una interconexión sustantiva entre ambas solo fue establecida tras los compromisos asumidos en París, específicamente las NDCs.

Tal estructura internacional incide en los ordenamientos jurídicos nacionales, como es el caso chileno. Chile ha tenido una participación activa como miembro de este régimen internacional climático. La CMNUCC fue aprobada por el Congreso Nacional mediante el Decreto No. 123 del Mi-

nisterio de Relaciones Exteriores (de 15/12/1994), con vigencia desde el 13 de abril de 1995. El Protocolo de Kioto fue suscrito el 17 de junio de 1998, siendo aprobado por el Congreso Nacional en 2002 y publicado por Decreto Supremo No. 349 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 16 de febrero de 2005. El Acuerdo de París tuvo un proceso de conclusión rápida, siendo firmado por Chile en septiembre 2016 en la ciudad de Nueva York, luego ingresado al Congreso y por Decreto 30 del 23 de mayo de 2017 fue publicado, siendo promulgado con fecha 13 de febrero de 2017.

A lo que se suma un activo desempeño en los foros internacionales de negociación climática. El país ha participado en todas las COP realizadas desde la entrada en vigor de este régimen, desempeñando su mayor rol tras asumir la Presidencia de la COP25, que mantendrá en ejercicio hasta 2021.

De estos instrumentos, son los compromisos asumidos en el Acuerdo de París los que permean la actual estrategia política energética chilena y sus planes nacionales para la transición energética. Las disposiciones de este tratado se agrupan en dos pilares. El primero es un pilar físico relativo a las temperaturas que deben alcanzarse en el largo plazo, encaminando los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura con preferencia a los 1,5 grados centígrados y por debajo de los 2°C a niveles preindustriales. El segundo pilar, de carácter jurídico, determina un mecanismo descentralizado, acumulativo y periódico por el cual los Estados se comprometen a la reducción de gases de efecto invernadero conforme definan nacionalmente en las NDCs; presentes dentro del régimen internacional de cambio climático cada cinco años. A la fecha, Chile ya ha presentado su segunda NDC en abril de 2020, en un instrumento de carácter jurídico que sintetiza el nivel de ambición que está dispuesto a emprender en las medidas que conforman el escenario actual —la primera NDC se presentó al régimen internacional en septiembre de 2015 y fueron la sumatoria de estos informes los que permitieron avanzar en el Acuerdo de París— y actualiza las informaciones que muestran el panorama país.<sup>1</sup>

## 2. *La contribución de Chile a las emisiones globales*

Del total de emisiones de GEI a nivel mundial Chile emite aproximadamente el 0,25% al 2016 (Gobierno de Chile, 2016). Un dato señalado es

---

<sup>1</sup> Sin perjuicio de las NDC debe señalarse que Chile ha remitido hasta la fecha tres comunicaciones al régimen internacional, la Primera Comunicación en 2000, la Segunda Comunicación se concluyó y envió en el 2011, y la Tercera Comunicación se ha realizado a finales de 2016, la que da cuenta de una profusa información sobre las medidas nacionales para hacerse cargo del Cambio Climático.

que Chile sobrepasa el nivel de CO<sub>2</sub> por persona. Para ese mismo año, que es de 4,4 tCO<sub>2</sub> y según los cálculos del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, Chile sobrepasa por muy poco esa cifra, con 4,7 tCO<sub>2</sub> por persona. Quizás el dato más llamativo es que las emisiones del país se han incrementado en un 114,7% desde 1990 y en un 20,0% desde 2007. Su matriz de emisiones de GEI indica que el principal GEI emitido en 2016 fue el CO<sub>2</sub> (78,7%), seguido del CH<sub>4</sub> (12,5 %), N<sub>2</sub>O (6 %), y los gases fluorados (2,8 %). Conforme señalan las NDCs chilenas:

El Sector Energía (correspondiente al consumo de combustibles fósiles) es el principal emisor de GEI en nuestro país, representando el 78% de las emisiones totales en 2016, mayoritariamente por el consumo de carbón mineral para la generación eléctrica y diésel en el caso del transporte terrestre. El sector Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS) es el único que absorbe GEI en el país, manteniéndose como sumidero en el registro de emisiones disponible desde 1990 (Gobierno de Chile, 2020: 17).

En relación con el acceso a la electricidad, Chile tiene un acceso casi universal, con el 99,5 % aproximadamente.<sup>2</sup>

El sector energía, al abarcar un porcentaje tan alto de sus emisiones, requiere ser el objetivo principal de las medidas que enfrenten el Cambio Climático.

### 3. Principales vulnerabilidades de Chile

La Tercera Comunicación Nacional enviada en 2016, indica que Chile cumple con siete de las nueve características de vulnerabilidad, estas son: áreas de borde costero de baja altura; zonas áridas y semiáridas; zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal; propensión a los desastres naturales; zonas propensas a la sequía y la desertificación; zonas urbanas con problemas de contaminación atmosférica, y zonas de ecosistemas frágiles y montañosos, como las cordilleras de la costa y de los Andes (Ministerio del Medio Ambiente, 2016: 246).

---

<sup>2</sup> A marzo de 2019, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) informaron que, con la elaboración de un inédito Mapa de la Vulnerabilidad Energética, se detectaron que entre 92 mil y 107 mil personas, carecen de electricidad en Chile. La Tercera (2019). Y en pleno siglo 21: detectan que casi 30 mil hogares en Chile carecen de acceso permanente a electricidad, 28 de mayo de 2019, <https://www.latercera.com/nacional/noticia/pleno-siglo-21-detectan-casi-30-mil-hogares-chile-carecen-acceso-permanente-electricidad/674117/>.

La información actualizada de las NDC 2020 remarca que habrá un incremento de las temperaturas en todo el territorio nacional, con mayor intensidad en la zona norte (1,5 °C – 2,0 °C por encima de la media histórica) y en las zonas cordilleranas del cordón de los Andes en comparación con las zonas costeras. Se indica una disminución de las precipitaciones con clima más seco. Además de explica que “Actualmente existen evidencias científicas que vinculan al menos un 25% de la sequía que ha experimentado el país desde el año 2009, la más extensa temporal y espacialmente registrada, con el Cambio Climático antropogénico” (Gobierno de Chile, 2020: 18).

#### 4. Medidas primordiales y políticas para enfrentar el Cambio Climático

Desde la primera medida que abordó el Cambio Climático en Chile en el año 2006, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, pasando por el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008- 2012 (PANCC I), al actual Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (PANCCII) 2017-2022 vigente (Ministerio del Medio Ambiente, 2017), ha habido un proceso llevado adelante de manera continuada, con mucho diagnóstico en varios años en esta línea de tiempo, pero con un pronóstico positivo hoy por hoy.

En términos de medidas de mitigación, Chile se propone un máximo de emisiones de GEI que no superará las 1.100 MtCO<sub>2</sub>eq, entre el 2020 y 2030, con un máximo de emisiones (*peak*) de GEI al 2025, y a alcanzar un nivel de emisiones de GEI de 95 MtCO<sub>2</sub>eq al 2030. Esto es un avance concreto dado que los topes era la medida aconsejable para mitigar. Y para que se tome este compromiso el mayor desarrollo viene del sector energía como se verá.<sup>3</sup>

En cuanto a la adaptación, se cuenta con un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático vigente desde 2014 que ampara a todos los planes sectoriales, enfocados en Sector Silvoagropecuario, Servicios de Infraestructura al Cambio Climático, en Biodiversidad, Sector Salud, entre otros. Las NDC cuentan 11 sectores priorizados para sus planes de adaptación, algunos ya en implementación y otros concluyéndose.

Algo importante que se propone en esta NDC Chile es alcanzar la neutralidad de GEI al 2050, y esta propuesta se enmarca en el Proyecto de Ley

---

<sup>3</sup> En la Tercera Comunicación mencionada, la principal medida de mitigación era la Ley 20.698, de 2013, que establecía para 2025 que el 20% de la energía producida en Chile provendría de fuentes renovables. Esto confirma que los compromisos asumidos son más concretos– (Ministerio del Medio Ambiente, 2016).

Marco de Cambio Climático que actualmente se encuentra en discusión en el Congreso Nacional.<sup>4</sup>

Coincidimos con la opinión del Centro de Cambio Global UC que señala que

La propuesta de la nueva actualización de la NDC de 2020 en materia de reducción de emisiones de GEI es más ambiciosa [...] La estrategia para alcanzar este desafío contempla una fuerte descarbonización del sector eléctrico y una electrificación de muchos consumos de energía en la industria, el transporte e incluso en términos de calefacción domiciliar y comercial (Centro de Cambio Global UC, 2020: 11).

Considerando los elementos antes expuestos, en la pregunta resta analizar las implicancias de la reformulación de paradigmas internacionales en el escenario doméstico chileno. La política energética en el país ha variado conforme distintas narrativas que contribuyen a la definición de sus *objetivos, actores y medios* considerados indispensables para lograr su visión de desarrollo. Como se expondrá a continuación, el punto de partida lo constituyen paradigmas de escasez energética, una lógica de libre mercado y la ausencia de una visión prospectiva del escenario energético. Sin embargo, con la llegada de nuevos paradigmas entran en contacto temáticas que antes no necesariamente se comprendían como determinantes para la otra (United Nations General Assembly, 2015), replanteándose los espacios para iniciativas público-privadas y participación pública.

### III. PANORAMA NACIONAL DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA

#### 1. *Redefinición de la política energética nacional*

El sector energético en Chile se ha caracterizado por una temprana regulación normativa de aspectos generales y específicos, pero tardía definición política de una estrategia a nivel nacional que haga compatibles los desafíos de este sector con los compromisos asumidos internacionalmente. La política energética ha fluctuado conforme cambian los paradigmas que definen la visión estatal respecto de su rol en la economía, los espacios de participación reconocidos a los privados, y la manera en que se promueve el desarrollo del

---

<sup>4</sup> Desde enero del 2020 el proyecto tiene tramitación parlamentaria, con este proyecto Chile pasaría a ser de los países que han legislado de manera integral sobre Cambio Climático. Para mayor información remitimos a Observatorio de la Ley de Cambio Climático para Chile, 2020, <http://leycambioclimatico>.

país. Compatibilizar energía con cambio climático, sin embargo, no es sino una aspiración reciente.

La normativa chilena sobre energía tiene antecedentes desde antiguo, con regulaciones que datan de comienzos del siglo XX (Vergara, 2004: 44). El marco legislativo de este sector se compone por una multiplicidad de normas entre las que destacan las leyes generales de servicios eléctricos dictadas los años 1925, 1931, 1959 y 1982, la regulación del sistema de transporte y tarifas establecido en la Ley 19.940 de 2004, las modificaciones en pos de la seguridad energética de la Ley 20.018 de 2005, así como las modificaciones sobre energías renovables no convencionales introducidas por la Ley 20.257 de 2008.

Como señala Matthei, en este entramado normativo se observa con claridad una transición desde ciertos paradigmas en competencia hacia otras formas de pensarse el sector energético (Matthei, 2001: 739-764). Qué objetivos son perseguidos con la regulación sectorial, quiénes y en qué calidad participan, así como desde qué instancias se hace posible dicha participación, son elementos que han experimentado profundos cambios. Comenzando como un sector de actividad exclusiva de los privados, tempranamente se transformó hacia un espacio empresarial estatal bajo el fundamento de “criterios políticos y no técnicos” (Matthei: 740), durante los 80s este sector se volcó hacia la privatización bajo el principio de subsidiariedad y eficiencia de los mercados (Matthei: 752), para llegar en estos momentos a una apuesta híbrida en la que pugnan narrativas que instan a mirar más allá del mercado (Hernando y Blanco, 2016: 165-202). Una estrategia acorde con la acción climática, empero, solo figura al final de este recorrido, bajo un diseño que oscila a lo largo de esta última década.

Distintos han sido los instrumentos diseñados para introducir sustentabilidad en el sector. Los primeros esbozos de una política nacional se registran hacia 1989 (Gobierno de Chile, 2012: 32), pero son instrumentos posteriores los que vienen a reevaluar el rol del Estado en la promoción de ciertos objetivos más allá de la eficiencia, encontrando avances en los lineamientos trazados por la Comisión Nacional de Energía en 2008 y posteriores propuestas de 2012 y 2014, de las que han surgido documentos prospectivos que presentan la visión país hacia 2030, 2040 y 2050. Mediante estos ejercicios se evalúan las posibilidades de crecimiento del sector tanto en términos de eficiencias como sociales y medioambientales. Lo llamativo es que el enfoque impreso a cada una de estas propuestas varía con los años conforme ciertas temáticas y conceptualizaciones ganan prevalencia. Eventos y narrativas del escenario internacional han ido modelando la política doméstica, enfatizando la necesidad de conectar las agendas energética

y climática bajo reformulaciones del paradigma de la sostenibilidad, una creciente preocupación por la participación pública y dimensiones sociales.

Los primeros instrumentos conectando estas temáticas aciertan al identificar los objetivos, pero no logran establecer medios adecuados para su consecución. La primera agenda nacional de energía se concretó el año 2012 con la adopción de la Estrategia Nacional de Energía 2012-2030, que establecía la necesidad de avanzar a lo largo de 6 pilares: (i) eficiencia energética, (ii) energías renovables no convencionales, (iii) hidroelectricidad, (iv) transmisión de energía eléctrica, (v) competencia en el mercado eléctrico, e (vi) interconexión eléctrica de las regiones. Esta iniciativa formó parte de la respuesta gubernamental para desarrollar capacidades que permitieran hacer frente a las dificultades que trajeron consigo eventos como el corte de suministro de gas ocurrido en 2005 con Argentina y la crisis financiera de 2008, situaciones que motivaron reflexiones académicas principalmente desde paradigmas de escasez y seguridad energética (Bascañán: 121-142). A lo que se suman los compromisos asumidos de cara a la —en aquel entonces próxima— Conferencia de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas del 2012. Sin embargo, el énfasis de esta propuesta estaba puesto en lo económico. Pese a las múltiples referencias a la búsqueda de una visión compatible con la sustentabilidad, su contenido no lograba capturar ni el enfoque, ni la complejidad o la intersectorialidad propia de un tratamiento sostenible (Gobierno de Chile: 88-92).

Posteriormente, el lanzamiento de una agenda energética el 15 de mayo de 2014 vino a confirmar la prioridad en compatibilizar estas temáticas. Según expresaron en aquel entonces las autoridades chilenas, el país se enfrentaba a circunstancias domésticas e internacionales que exigían profundos cambios en su matriz energética, mediante mayores niveles de diversificación, equilibrio y sustentabilidad (Gobierno de Chile, 2014). Muestras de lo anterior serían la dependencia chilena de fuentes energéticas externas, subutilización de recursos renovables abundantes en el territorio nacional, la carencia de una política nacional robusta para la gestión y promoción de proyectos energéticos acordes con los planes de desarrollo nacional y la necesidad de reformar este sector para entregar una respuesta adecuada a los desafíos climáticos. Como ya señalamos, Chile es un país cuya contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero es baja, pero de elevada vulnerabilidad frente a los efectos del Cambio Climático (Ministerio de Energía, 2015: 32). De esta manera, la aún incipiente política energética comenzaba a tomar cuerpo y mayor coherencia.

En respuesta a los desafíos identificados en dicho momento, la iniciativa política enfatizó en la necesidad de introducir diversas reformas legislativas



a lo largo de siete ejes centrales: (i) nuevo rol del Estado, fortaleciendo la institucionalidad existente; (ii) modificaciones a las condiciones del mercado energético relativas a su producción, precios, condiciones de competencia y diversificación; (iii) desarrollo de recursos energéticos propios, promovándose alternativas hidroeléctricas sustentables, energías renovables no convencionales y geotermia; (iv) conectividad para el desarrollo energético; (v) eficiencia en el uso y consumo del sector energético; (vi) impulso a la inversión para el desarrollo; y (vii) participación de las comunidades y planes de ordenamiento territorial.

Esta propuesta gubernamental supuso una nueva etapa al demandar una serie de cambios a lo largo de la producción, distribución, consumo y almacenamiento energético en el país. Sin perjuicio de esta expansión de su contenido a otras temáticas, tanto su enfoque como extensión fueron motivo de cuestionamientos por parte de actores de la sociedad civil. Tal fue la postura esgrimida desde sectores activistas y académicos, quienes pese encomiar el gesto, se mostraron disconformes con su contenido (Programa Chile Sustentable, 2014). La crítica radicó en poseer un enfoque centrado exclusivamente en lo económico y apartado de otras dimensiones de índole social, política, cultural, etc. Nuevamente, surgiendo fricciones respecto de una mirada sostenible y más allá de lo económico.

## *2. La participación pública y percepciones en la política energética*

De particular interés resulta la crítica formulada al séptimo de los ejes temáticos, sobre participación pública. Sin perjuicio que el gobierno estableció su compromiso para un involucramiento multinivel de la ciudadanía en la elaboración de planes energéticos, se cuestionaron los alcances de la propuesta en donde la participación tendría lugar luego de que una primera decisión —de realizar un proyecto— ya hubiese sido tomada. La literatura especializada en participación pública ha debatido largamente sobre el momento a partir del cual los actores en un proceso de toma de decisión han de hacerse parte para que su participación sea efectiva, significativa o real (*Cfr.* Arnstein, 1969: 216-224; Ebbesson, 2009; Jendroska, 2014: 114-138), debiendo establecerse instancias oportunas para que este pueda tener incidencia en el resultado.

En ello, por interesante que fuese la propuesta realizada, la vaguedad de su contenido exigía una mayor elaboración que pudiese responder las interrogantes sobre quién, cómo y desde cuándo podría participar, y asimismo, sobre los niveles de compatibilización que tendría esta política con las gestiones de otros ministerios y agencias gubernamentales.



En respuesta a las críticas antes mencionadas, el proceso de elaboración de la política energética chilena contó con diversas etapas de participación pública para alcanzar una visión consensuada de futuro sobre el sector (Gobierno de Chile).<sup>5</sup> De esta manera, durante poco más de año y medio tuvieron lugar una serie de diálogos entre autoridades gubernamentales, representantes de la sociedad civil, empresarios y expertos en la temática quienes se reunieron en mesas técnicas, comités consultivos, grupos temáticos de trabajos, se hicieron encuestas deliberativas y consultas públicas. Dicho proceso permitió la elaboración del denominado Plan de Energía 2050 (Ministerio de Energía, 2015).

Si se observan los resultados de las encuestas deliberativas, que recogen el parecer de la opinión pública en esta materia al año 2015 (Comisión Nacional de Energía), se observa que dentro de la temática energética existía una mayor preocupación por el impacto que las actividades del sector pudiesen ocasionar en la salud humana que por sus impactos sociales o medioambientales (90% sintiéndose muy representado-representado por lo primero, versus el 45% por los últimos), o por el respeto que se tenga hacia las visiones regionales o por el uso del territorio conforme haya sido definido participativamente (con niveles de representación de 33% y 31%, respectivamente). A mayor abundamiento, mientras la preocupación por el uso de energías limpias ya se advertía como prevalente en la opinión pública chilena, al posicionarse como el primer desafío a ser enfrentado en los próximos años, el desarrollo de proyectos en conjunto con la comunidad solo consiguió la penúltima posición entre siete opciones. Es decir, la preocupación por la participación pública, y más específicamente, la necesidad de incluir dimensiones sociales, culturales, etc., al momento de elaborar planes de energía correspondía a una preocupación poco extendida en la ciudadanía.

Sin perjuicio de lo anterior, consultados por la postura frente a la instalación de proyectos de generación de energía eléctrica o de la instalación de líneas de transmisión en las comunas de los encuestados, el rol de la participación recupera importancia conforme lo muestra un valor del 83% de rechazo. Igualmente, al ser consultados específicamente por su parecer frente a políticas inclusivas que incorporen la visión regional en los planes nacionales energéticos, se observan elevados niveles de aprobación con valores del 80% —como dijese Aristóteles “todos se preocupan de sus cosas propias, y menos de lo común, o tan solo en lo que les atañe”— (Aristóteles,

<sup>5</sup> Véase la página oficial del Gobierno de Chile sobre esta materia, <http://www.energia2050.cl/es/energia-2050/instancias-de-participacion/>.

García y Pérez *trad.*, 2015: 95).<sup>6</sup> Diagnóstico que muestra una marcada diferencia con el escenario actual en que las demandas sociales, participación pública y renovado interés por temas ambientales adquirieron prioridad, como se verá más adelante.

### 3. *Análisis crítico de la política energética*

Tras considerarse los aportes provistos por las distintas instancias antes mencionadas, en diciembre de 2015 se alcanzó oficialmente la política energética chilena a 2050. Los siete hitos remarcados en 2014 fueron comprimidos a cuatro pilares: (i) seguridad y calidad de suministro; (ii) energía como motor de desarrollo; (iii) compatibilidad con el medio ambiente y eficiencia; y (iv) educación energética. Redefiniéndose el rol del Estado en tanto articulador proactivo de la política energética pensada a largo plazo, el discurso se torna hacia la compatibilización de las tres dimensiones del desarrollo sostenible mediante inclusividad, competitividad y confiabilidad y sostenibilidad ambiental (Ministerio de Energía: 39).

Sin embargo, el documento sólo identifica los beneficios que reportaría una mejor gestión energética en términos amplios, sin ser capaz de anticipar cómo la instalación de nuevas centrales eléctricas y la reconversión de las ya existentes hacia energías limpias impactarían de manera diferenciada en las distintas localidades del país. Igualmente, la alusión a la inclusividad induce a un equívoco: no se trata de mayor participación de los distintos actores sociales que puedan verse afectados, tampoco de la discriminación positiva para priorizar a los grupos vulnerables que habrían de ser considerados; a lo que se refiere, en tanto, es a la participación de la ciudadanía en programas que *ex ante* y en su totalidad se asumen benéficos para las localidades, para los que los ciudadanos habrán de ser educados<sup>7</sup> —siguiendo el modelo de medición de la participación pública de Arnstein esto no es más que participación simbólica— (Arnstein: 216-224).

En este sentido, la diferente aproximación a la participación pública que se advierte al contrastar la propuesta inicial y el documento final, pasando de ser un eje central de la política energética a ser un elemento subsumido en otros pilares, es correlato de la poca relevancia asignada en aquel

---

<sup>6</sup> Como dijese Aristóteles “todos se preocupan de sus cosas propias, y menos de lo común, o tan solo en lo que les atañe” Aristóteles, *Política*, Editorial Alianza, traducción de Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, Madrid, segunda edición, 2015, p. 95.

<sup>7</sup> Siguiendo el modelo de medición de la participación pública de Arnstein esto no es más que participación simbólica.

entonces por la ciudadanía a los temas sociales relativos al sector energético. Así, sin perjuicio que formó parte central durante el diseño de la política energética chilena, dejó de serlo para los momentos posteriores de evaluación e implementación.

#### *4. Proyecciones actuales de la política energética nacional*

La política energética chilena recibió nuevos impulsos tras el cambio presidencial ocurrido en marzo de 2018. Con la llegada de una nueva administración a cargo por los siguientes cuatro años, comenzó un proceso de reevaluación de la estrategia nacional a largo plazo en materia energética. Aduciéndose una tendencia a nivel internacional de modernización de los valores, prácticas y regulaciones dentro del sector energético, las autoridades chilenas decidieron responder a estos cambios mediante una nueva visión país de cara a los desafíos en innovación y desarrollo tecnológico necesarios para alcanzar sus compromisos sociales y medioambientales: el acceso universal a los servicios energéticos y su plan de descarbonización de la matriz energética. De esta manera se elaboraría la denominada Ruta energética 2018-2022: Liderando la modernización con sello ciudadano.

Como parte de los compromisos asumidos por Chile en diversos foros internacionales en los que se redefinieron los alcances de la sustentabilidad,<sup>8</sup> el Estado enfocó su atención en la transición de su matriz energética hacia energías limpias que permitiesen aprovechar las potencialidades de la geografía nacional, haciéndose cargo de los desafíos que dicho proceso traería consigo para las distintas localidades. A diferencia de las propuestas anteriores, desde esta propuesta se entiende que el proceso de transición hacia un crecimiento verde y bajo en carbono supone un camino que no solo reportará beneficios sino a su vez desafíos de distinta magnitud, partiendo por el social de la aceptación y adopción por parte de la ciudadanía de los profundos cambios aparejados. Cerrar o reformar centrales eléctricas no supone una mera transición técnica o regulatoria, sino que, a la vez, un proceso que debe contar con la participación ciudadana a lo largo de todas sus etapas (Ministerio de Energía, 2018: 8).

Los lineamientos de la hoja de ruta se estructuran a lo largo de siete ejes temáticos y diez objetivos que dan cuenta de la necesidad de mejorar

---

<sup>8</sup> Compárense los instrumentos adoptados en 2015: Agenda 2030, Acuerdo de París, Agenda de Acción de Addis Abeba, Marco de Sendai para la reducción de riesgo de desastres, Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos.

en cobertura, calidad del servicio y hacer frente al sempiterno problema de la seguridad energética. El segundo de estos ejes, consistente en imprimir un sello social a la modernización energética, viene a cumplir una doble finalidad: por un lado, permitir la generación de diálogos a lo largo del ciclo de vida de los proyectos en energía; por otro, facilitar la implementación de tales proyectos al hacer a los ciudadanos partícipes —y en ello responsables— de los acuerdos que sean alcanzados (Ministerio de Energía, 14-27).

El actual alcance de los compromisos asumidos a nivel nacional en materia energética, sería resultado de la adopción de dos instrumentos el año 2019 que vendrían a compatibilizar las aspiraciones internacionales del país con los cambios introducidos a lo largo de las anteriores hojas de ruta energética. Conforme señala el documento prospectivo sobre la Política Exterior de Chile a 2030, el país se percibe como protagonista en la promoción de temáticas medioambientales en las que su geografía y capacidades aún poco aprovechadas le permitirán redituar avances ostensibles para el resto de la comunidad internacional. Tal es el caso de la temática oceánica y energética (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2018: 10), y en esta última, tal es el caso del uso intensivo de recursos renovables limpios como la energía eólica y solar o su reciente apuesta por la producción del hidrógeno verde.

El año 2019 supuso un momento político de particular importancia para el posicionamiento internacional del Chile en materia medioambiental al asumir la presidencia de la COP25. Como antesala a este evento, las autoridades realizaron una serie de compromisos que profundizarían la dirección ya proyectada de la política energética chilena mediante el lanzamiento del Plan de Descarbonización de la Matriz Eléctrica. En junio de 2019 el gobierno alcanzó un acuerdo con las principales empresas del rubro para iniciar el cierre programado y gradual de centrales termoeléctricas a lo largo del país.<sup>9</sup> Se trata de un elemento de continuidad en el nivel doméstico con los objetivos del Plan de Energía 2050 y la Ruta Energética 2018-2022, mientras que, a nivel internacional, de continuidad con lo asumido en el Acuerdo de París.

El programa de cierre y reconversión constituye un desafío de grandes proporciones. Requiere coordinación interministerial, del trabajo conjunto entre distintos actores y de un trabajo conforme con los estándares internacionales en materia de transición energética, esto es, de su adecuación a

<sup>9</sup> Ministerio de Energía, Ministerio del Medio Ambiente y Generadoras de Chile, *Gobierno y generadoras anuncian fin de nuevos desarrollos de plantas a carbón*, [https://energia.gob.cl/sites/default/files/180129\\_comunicado\\_no\\_mas\\_nuevas\\_plantas\\_a\\_carbon\\_con\\_logos.pdf](https://energia.gob.cl/sites/default/files/180129_comunicado_no_mas_nuevas_plantas_a_carbon_con_logos.pdf).

estándares de participación pública como el principio 10 de la Declaración de Río, a los estándares de inclusividad de las guías de 2015 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la visión tridimensional de los objetivos de desarrollo sostenible. Pero la definición inicial, más bien centrada en los aspectos técnicos energéticos que en otras consideraciones periféricas requería de mayor reflexión, que hallaría en junio de 2020 con el actual compromiso chileno en esta materia.

### 5. *Las Contribuciones Nacionalmente Determinadas de Chile (NDC) 2020*

Conforme señala el documento de actualización de las NDCs al régimen internacional de Cambio Climático, para efectos de alcanzar la ambición climática que demanda la crisis climática resulta indispensable adoptar medidas que permitan alinear los distintos compromisos asumidos por el país, tanto a nivel nacional como internacional. En un contexto económico deprimido por la crisis sanitaria, repercusiones de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, así como social crispado por tensiones que llevaron al estallido social en octubre de 2019 y proceso constituyente de octubre de 2020 en Chile, devino en la definición del bienestar de las personas en un eje central de la política energética chilena (Gobierno de Chile, 2020: 11).

Bajo este nuevo texto, a los conocidos compromisos para la mitigación, adaptación e integración de políticas destinadas a combatir el Cambio Climático se añade una nueva dimensión: un pilar social de Transición Justa y desarrollo sostenible. Esta idea no es novedosa ni única (en Europa forma parte central del Pacto Verde Europeo, en Colombia se está avanzando en igual dirección— (Lucas *et. al.*, 2020)), pero sí pionera en el contexto de las NDC (Lucas y Ossadón, 2020).

Siguiendo las directrices trazadas por la OIT en esta materia —Organización Internacional del Trabajo, Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos, 2015— asumiendo la transversalidad exigida por los objetivos de la Agenda 2030 y ajustándose a lo consignado en el preámbulo del Acuerdo de París respecto a la necesidad de considerar los impactos negativos en el trabajo que pueda ocasionar la transición hacia economías verdes, la política energética chilena entrega una renovada valoración del rol que habrá de desempeñar la ciudadanía. En esta oportunidad el concepto de inclusividad sí da cuenta de dar prioridad a las necesidades de los grupos más vulnerables, incluyendo un enfoque de género, para efectos de no dejar a nadie atrás. Igualmente, se propone la ampliación de los espacios de participación

ciudadana (Gobierno de Chile, 2020: 26). Sin embargo, subsisten deficiencias en cuanto a la intersectorialidad. Según los criterios entregados por la OIT, son nueve las áreas que deben ser compatibilizadas (OIT, 2015: 7-8), debiendo cubrir aspectos como protección social, capacitación e inversión, las que o bien están ausentes en la actual propuesta o bajo formulaciones que en nada permiten asumir una mejoría respecto de la escasa prioridad de que gozan actualmente estas temáticas en la agenda gubernamental.

Como puede advertirse, llegados a este punto la agenda energética chilena ha experimentado una revaloración de sus prioridades, mutando objetivos y estrategias de cara a un futuro en que mayores niveles de participación ciudadana adquieren relevancia.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

El desarrollo de la política energética chilena responde a una serie de cambios acaecidos en dimensiones que trascienden los aspectos técnicos energéticos hacia dimensiones políticas y sociales relativas a la sostenibilidad, participación pública y Cambio Climático. Esta última representa una arista incluídible en el desarrollo de las políticas nacionales energéticas, las que, respondiendo a compromisos asumidos dentro del régimen internacional de Cambio Climático, orientan su desarrollo en una dirección particular: un desarrollo energético verde, limpio y justo. Esto es, eficiente, políticamente redituable y socialmente aceptable. Y un tema en franco desarrollo desde la agenda pública.

El ejercicio secuenciado de analizar primero el marco normativo internacional de las temáticas climática y energética, seguido de sus desarrollos políticos nacionales ayuda a arrojar luces sobre las narrativas que han incidido en la construcción del actual escenario energético chileno. A lo largo de un camino sinuoso de avances y retrocesos, en los que ciertas temáticas ganan o pierden relevancia según el momento particular en que se les discute. Los valores promovidos en la sociedad chilena han cambiado conforme varía la definición de los problemas y estrategias adoptadas para enfrentar el cambio climático, repercutiendo en las prácticas propias del sector energético. Siendo Chile un país particularmente vulnerable a los riesgos aparejados al Cambio Climático, un ejercicio consciente de evaluación del futuro de este sector devino indispensable. Así, observamos cómo la política sobre energía es actualmente llevada de la mano de otras agendas marcadas por la ambición por mayor acción climática.

Igualmente, el conjunto de declaraciones y actuaciones antes descritas son muestras de cómo la estrategia chilena de inserción internacional toma cuerpo incidiendo ostensiblemente en el ordenamiento jurídico chileno. Conforme señalan los actuales fundamentos de la política exterior chilena, el país se percibe como protagonista en la promoción de temáticas medioambientales, por cuanto se proyecta internacionalmente mediante las distintas agendas domésticas en energía y Cambio Climático.<sup>10</sup>

Siendo la temática energética un elemento central de su agenda futuro, la promoción de inversión en interconectividad energética, en energías renovables y seguridad energética constituyen elementos transversales a lo largo de su estrategia de desarrollo sustentable, de acercamiento a la región de América Latina y el Caribe,<sup>11</sup> así como para la profundización de instancias de cooperación internacional con contrapartes tan variadas como la Unión Europea,<sup>12</sup> Estados Unidos<sup>13</sup> o Medio Oriente.<sup>14</sup> Igualmente, el país ha desarrollado estrategias focalizadas para mejorar sus relaciones bilaterales con Argentina y Perú.

Por otra parte, la definición de una Política Energética a nivel nacional ha demostrado grandes cambios desde sus primeros diseños. El cambio de paradigma introducido tras la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cambio en la percepción de la opinión pública respecto de los temas prioritarios concernientes a la estrategia energética en particular y acción climática en general, el aumento en la intención ciudadana de ser partícipe de los procesos de toma de decisión ciudadana, son elementos que en su conjunto explican los cambios de la política chilena en materia energética hasta su forma actual.

Habiendo sido trazados los principios rectores que delimitarán el diseño normativo energético chileno durante los próximos años, en estos momentos el país se halla *ad portas* de una serie de desafíos que habrá de sortear. En el corto y mediano plazo se enfrentará a decisiones respecto del proceso constituyente chileno que tendría el potencial de profundizar algunas de las tendencias descritas a lo largo del presente capítulo, sea en términos de un reconocimiento explícito o mayor elaboración del tratamiento intersectorial

---

<sup>10</sup> Las continuas referencias a la COP25 como una conferencia “azul”, las gestiones realizadas para conseguir un puesto en el Tribunal del Mar, así como la posterior actualización de sus NDC y subsecuentes intervenciones a la cabeza del régimen internacional del Cambio Climático muestran este designio.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 48.



de la temática energética, de la participación pública o de los elementos que propicien la seguridad energética. Igualmente, su capacidad para cumplir con el cierre programado de centrales a carbón durante los próximos años unido al diseño de políticas intersectoriales que dimensionen adecuadamente la complejidad aparejada al cambio de rubro de las localidades, demandará planes de transición justa focalizados y a la medida. Y, finalmente, el éxito que logre el país en su actual apuesta a futuro: el hidrógeno verde.

Desde 2014 a la fecha tanto la importancia atribuida por el gobierno a la temática energética, los cambios observados en las prioridades de la agenda en energía y medioambiente, así como los desafíos internos de la política chilena, anticipan la trayectoria que seguramente mantendrá el diseño normativo chileno en los próximos años. En Chile la energía se ha vuelto un tópico que, por razones nacionales como internacionales, perdurará en una posición primordial tanto en la estrategia de desarrollo como en sus planes de acción contra el cambio climático.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- AIT-LAOUSSIN, Nordine y GAULT, John, 2019 “Managing the energy transition: we can all do better”, *The Journal of World Energy Law & Business*, vol. 12, núm. 4.
- ARISTÓTELES, 2015, *Política*, trad. de García Gual, Carlos y Pérez Jiménez, Aurelio, Madrid, 2a. ed., Editorial Alianza.
- ARNSTEIN, Sherry, 1969, “A Ladder Of Citizen Participation”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, núm. 4.
- BARGSTED, Matías, y SOMMA, Nicolás, 2015, “La autonomización de la protesta en Chile”, en COX, Cristián y CASTILLO, Juan (eds.), *Aprendizaje de la ciudadanía: contextos, experiencias y resultados*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- BASCUÑÁN, Felipe, 2019, “Interconexión energética entre países. Caso chileno y algunas experiencias Europeas”, *Revista de Derecho Administrativo Económico*, núm. 17.
- BATRUCH, Christine, 2020, “Facing the energy transition: options for countries and companies to move forward”, *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 13, núm. 4.
- CARBONELL, María de las Nieves, 2019, “Cambio climático, política de transición energética en México y fomento del gas natural”, en ANGLÉS, Marisol y PALOMINO, Margarita (coord.), *Aportes sobre la configuración del*



- derecho energético en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Comisión Reguladora de Energía.
- CENTRO DE CAMBIO GLOBAL UC, 2020, Análisis de la contribución nacionalmente determinadas (NDC) de Chile ante el CMNUCC, Centro de Cambio Global UC.
- CIMA, Elena, 2020, “Investment Arbitration in the Energy Sector: Past, present, and future”, en SCHULTZ, Thomas y ORTINO, Federico (eds.), *The Oxford Handbook of International Arbitration*, Nueva York, Oxford University Press.
- COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA, 2008, Política energética: nuevos lineamientos, México, disponible en: [https://www.cne.cl/archivos\\_bajar/Politica\\_Energetica\\_Nuevos\\_Lineamientos\\_08.pdf](https://www.cne.cl/archivos_bajar/Politica_Energetica_Nuevos_Lineamientos_08.pdf).
- COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA 2015, Energía 2050 Encuestas deliberativas, México, disponible en: <http://www.energia2050.cl/wp-content/uploads/2016/07/Resultados-Encuestas-Deliberativas.pdf>.
- DALHAMMAR, Carl y RICHTER, Jessica, 2019, “Interdisciplinary Research on Energy Efficiency Standards and Climate Change Mitigation: Methods, Results, and Communication”, en LEAL, Walter y LEAL-ARCAS, Rafael (eds.), *University Initiatives in Climate Change Mitigation and Adaptation*, USA, Cham, Springer.
- EBBESSON, Jonas, 2009, “Public Participation in Environmental Matters”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, USA, Oxford University Press.
- EYRE, Nick, 2013, “Decentralization of governance in the low-carbon transition”, en FOUQUET, Roger, *Handbook on Energy and Climate Change*, United Kingdom, Edward Elgar Publishing Limited.
- GEHRING, Markus, 2016, “La transición legal a una economía verde”, trad. de Gonzalo Parot, *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 6.
- GOBIERNO DE CHILE, 2012, Estrategia Nacional de Energía 2012-2030, Chile, disponible en: [https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/3\\_Estrategia-Nacional-de-Energia-2012-2030\\_Energia-para-el-Futuro.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/3_Estrategia-Nacional-de-Energia-2012-2030_Energia-para-el-Futuro.pdf).
- GOBIERNO DE CHILE, 2014, Jefa de Estado lanza agenda de energía con énfasis en la construcción de una matriz diversificada, equilibrada y sustentable para el país, 15 de mayo de 2014, disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/jefa-de-estado-lanza-agenda-de-energia-con-enfasis-en-la-construccion-de-una-matriz-diversificada-equilibrada-y-sustentable-para-el-pais/>.
- GOBIERNO DE CHILE, 2020, Contribución determinada a nivel nacional (NDC) de Chile.

- HAAS, Peter, 2002, “UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment”, *Global Governance*, núm. 8.
- HALE, Thomas, 2016, “All Hands On Deck: The Paris Agreement and Nons-tate Climate Action”, *Global Environmental Politics*, vol. 16, núm. 3.
- HERNANDO, Maite y BLANCO, Gustavo, 2016, “Territorio y energías renovables no convencionales. Aprendizajes para la construcción de política pública a partir del caso de Rukatayo Alto, Región de Los Ríos, Chile”, *Gestión y Política Pública*, vol. CCV, núm. 1.
- HEURTEBISE, Jean-Yves, 2020 “Philosophy of energy and energy transition in the age of the petro-Anthropocene”, *The Journal of World Energy Law & Business*.
- IEA, 2020, *World Energy Outlook 2020*, disponible en: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020>.
- JENDROSKA, Jerzy, 2014, “Public participation under article 6 of the Aarhus Convention. Role of tiered decision-making and scope of application”, *Environmental Democracy and Law, Public Participation in Europe*, Groningen/Amsterdam, Europa Law Publishing.
- JIMÉNEZ, Henry, 2018, “Violación del derecho de acceso a la energía y pobreza energética: el caso de Venezuela”, en JIMÉNEZ, Henry y VIEDMA, Eduardo (coords.) *Energía, cambio climático y desarrollo sostenible Impacto sobre los derechos humanos*, Bogotá, Fundación Heinrich Böll, Heidelberg Center para América Latina, Universidad Politécnica y Artística del Paraguay.
- LEAL-ARCAS, Rafael, 2019, *European Yearbook of International Economic Law, Solutions for Sustainability. How International Trade, Energy and Climate Change can help*, London, Springer.
- LUCAS, Andrea y OSSADÓN, Marco, 2020, “Transición justa en Chile: compromisos asumidos y estrategias por adoptar”, *El Mostrador*, disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2020/09/25/transicion-justa-en-chile-compromisos-asumidos-y-estrategias-por-adoptar/>.
- LUCAS, Andrea y OSSADÓN, Marco, 2020, “Las metas del Acuerdo Climático de París en un escenario post COVID-19”, *Pólemos*, disponible en: <https://polemos.pe/las-metas-del-acuerdo-climatico-de-paris-en-un-escenario-post-covid-19/>.
- LUNA, Eva y ZAMORANO, Carlos, 2019, “Y en pleno siglo 21: detectan que casi 30 mil hogares en Chile carecen de acceso permanente a electricidad”, *La Tercera*, disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/pleno-siglo-21-detectan-casi-30-mil-hogares-chile-carecen-acceso-permanente-electricidad/674117/>.

- MARTÍNEZ, Daniela, 2017, “Hacia un nuevo régimen de ordenamiento territorial: desafíos para el sector energético”, *Revista de Derecho Administrativo Económico*, núm. 24.
- MATTHEI, Hedy, 2001, “Orígenes y Proyección de la Institucionalidad Jurídica Eléctrica”, *Revista de Derecho Administrativo Económico de Recursos Naturales*, núm. 3.
- MESSINA, Diego, 2020, “Contribuciones determinadas a nivel nacional del sector eléctrico en América Latina y el Caribe: análisis de la transición hacia el uso sostenible de las fuentes energéticas”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/110)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MINISTERIO DE ENERGÍA, 2015, Plan de Energía 2050. Política Energética de Chile, Chile, disponible en: [https://www.energia.gob.cl/sites/default/files/energia\\_2050\\_-\\_politica\\_energetica\\_de\\_chile.pdf](https://www.energia.gob.cl/sites/default/files/energia_2050_-_politica_energetica_de_chile.pdf).
- MINISTERIO DE ENERGÍA, 2018, Ruta Energética 2018-2022: Liderando la modernización con sello ciudadano.
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, 2016 Tercera Comunicación Nacional de Chile ante la CMNUCC, disponible en: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/12/TCN-2016b1.pdf>.
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, 2017, Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (PANCCII) 2017-2022, disponible en: [https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan\\_nacional\\_climatico\\_2017\\_2.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_nacional_climatico_2017_2.pdf).
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE, 2018, Política Exterior de Chile 2030.
- MOYA, Tedd, 2018, “Toward a harmonized framework for international regulation of renewable energy”, *Uniform Law Review*, vol. 23, núm. 2.
- OECD, 2020, Common Ground Between the Paris Agreement and the Sendai Framework, Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction, disponible en: <http://www.oecd.org/environment/climate-change/adaptation-and-disaster-risk-reduction-3edc8d09-en.htm>.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2015, Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos.
- PROGRAMA CHILE SUSTENTABLE, 2014, Comisión ciudadana técnico parlamentaria de energía respuesta a la agenda energética del gobierno, disponible en: <http://www.chilesustentable.net/wp-content/uploads/2016/11/Posicion-de-la-CCTP-sobre-la-Agenda-Energetica-del-gobierno-de-Bachelet-mayo-2014.pdf>.

- SPIER, Jaap, 2018 “The Principles on Climate Obligations of Enterprises. An attempt to give teeth to the universally adopted view that we must keep global warming below an increase of two degrees Celsius”, *Uniform Law Review*, vol. 23 núm. 2.
- THE Economist, 2015, “Better to target zero emissions than 100% renewable energy”, *The Economist*, 15 de julio, disponible en: <https://www.economist.com/leaders/2017/07/15/better-to-target-zero-emissions-than-100-renewable-energy>.
- UNITED Nations General Assembly, 2015, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Res. A/70/L.1.
- UNFCCC, 2020, United Nations Climate Change Annual Report 2019, disponible en: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/unfccc\\_annual\\_report\\_2019.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/unfccc_annual_report_2019.pdf).
- VERGARA, Alejandro, 2004, *Derecho Eléctrico*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- VOGLER, John, 2018, “Energy, Climate Change, and Global Governance”, *Oxford Handbook of Energy and Society*, Nueva York, Oxford University Press.
- WIDER, Martijn y DRAKE, Lauren, 2016, “International Law and the renewable energy sector”, en CARLARNE, Cinnamon P. *et al.*, *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, United Kingdom, Oxford University Press.