

Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 31 de enero de 2022 - Sesión Ordinaria N° 654.

1. RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe aborda el análisis general del proyecto de ley que fija Ley Marco de Cambio Climático (Boletín 13.191-12), proyecto que tiene por objeto introducir un esquema institucional -otorgando nuevas facultades y obligaciones a los órganos existentes e introduciendo nuevas entidades encargadas de colaborar en el cumplimiento de la meta planteada- en el que Chile concretará sus compromisos internacionales para hacer frente al cambio climático y efectos asociados a este.

Destaca como objetivo¹ “crear un marco jurídico que permita asignar responsabilidades específicas para la implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático”, buscando para ello “fortalecer y dar continuidad a las políticas, planes, programas y acciones en materia de cambio climático (...)”.

Busca el efecto de “transitar hacia un desarrollo inclusivo y sustentable, contemplando un equilibrio entre las dimensiones social, ambiental y económica. Por otra parte, cabe destacar que el proyecto traza objetivos claros para la adaptación al cambio climático, incorporando el concepto de seguridad hídrica y relevando las acciones necesarias para reducir la vulnerabilidad del país y fortalecer la resiliencia al cambio climático, disminuyendo su impacto sobre las personas, recursos naturales, materiales y productivos derivados de eventos climáticos extremos”.

Así, el informe se desarrolla de la siguiente manera; (i) en una primera parte se revisan los estándares internacionales y nacionales relacionados con el cambio climático y efectos asociados a este; (ii) se aborda el proyecto de ley en cuanto a la observación de la inclusión de estándares internacionales de derechos humanos. Finalmente, se realizan las recomendaciones.

En este análisis se han considerado:

- a) El texto del Proyecto de Ley, iniciado en mensaje Presidencial, enviado por el Gobierno el día Lunes 13 de enero de 2020 y que actualmente se encuentra en primer trámite constitucional en el Senado (en adelante, el PL)².

¹ Mensaje Presidencial N°574-267, Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S. E. el Presidente de la República, que fija Ley Marco de Cambio Climático, pg.9.

² Información disponible <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?#>

- b) El segundo informe de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, el día 24 de agosto de 2021 recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que fija ley marco de cambio climático.

2. INTRODUCCIÓN

- Proyecciones de cambio climático para Chile y potenciales riesgos en materia de Derechos Humanos, basado en el Informe Anual 2017 “Situación de los DDHH en Chile”.

Como señaló el Informe Anual 2017, los antecedentes disponibles respecto al cambio climático, se concentran sobre todo en las mediciones de temperatura y precipitación, mientras que para otras variables -como radiación, humedad, viento, calidad del suelo- no existen suficientes datos completos para su evaluación, lo que constituye un obstáculo importante en su monitoreo y sus efectos dentro de nuestro país.

Respecto a las temperaturas, se corrobora una tendencia al aumento de la temperatura media en los valles centrales y cordillera, que contrasta con una tendencia al enfriamiento en la zona costera, influenciado por la disminución de la temperatura superficial del mar, observada en las costas chilenas (Falvey y Garreaud, 2009; Vuille et al. 2015). Por otro lado, respecto de las temperaturas extremas hasta 2010, se observa una disminución notable de los días fríos (heladas) con los días cálidos en la pasada década. En general, se espera que esto tenga impactos positivos en la agricultura, en cuanto los daños provocados por las heladas a los cultivos pueden llegar a ser sumamente significativos.

Un análisis efectuado hasta el año 2014, muestra una tendencia de aumento de las olas de calor en los valles centrales a lo largo de Chile. Por ejemplo, el verano del año 2017 fue particularmente cálido en la zona central, presentando temperaturas por sobre 3° Celsius respecto del promedio, teniendo una incidencia importantísima en la propagación de los incendios forestales ocurridos en las mismas fechas.

En cuanto a las precipitaciones, las tendencias son débiles y dependen tanto de la región como del período considerado. En la zona norte (18°-30°S), las precipitaciones a lo largo del siglo XX muestran una importante variabilidad interanual, asociada a las fases del fenómeno de El Niño-Oscilación del Sur (ENSO); e interdecadales, vinculadas a la Oscilación Decadal del Pacífico (PDO) (Montecinos y Aceituno, 2003). En la zona central (30°-35°S), las precipitaciones también presentan variaciones interanuales asociadas a ENSO, mientras que en la zona sur (37°-43°S) se ha manifestado una tendencia a la disminución desde mediados del siglo XX (Quintana y Aceituno, 2012). En el período 1979-2015 se presenta una tendencia a la disminución de la precipitación en la zona centro-sur de Chile (Boisier et al., 2016). Además, la zona comprendida desde Coquimbo hasta La Araucanía registró el período comprendido entre los años 2010-2015, un déficit de precipitaciones cercano al 30% (Garreaud, 2015; Boisier et al., 2016), con una extensión temporal y espacial sin precedentes en el siglo XX, que se ha denominado **megasequía**. Este fenómeno se produjo, además, durante la década más cálida del registro histórico, aumentando la evaporación y acentuando el déficit hídrico.

En el informe elaborado por el Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia sobre la megasequía, se documentan impactos en la biodiversidad y las personas. Por ejemplo, la disminución importante de los aportes de nutrientes desde los ríos a zonas costeras, con el consecuente impacto en la vida marina y la pesca, así como el aumento significativo de los incendios forestales respecto del período 1990-2009. Además, se constató que la medida de adaptación más utilizada por los municipios afectados por la sequía fue la declaración de zona de emergencia agrícola y el uso de camiones aljibes para distribuir agua para el consumo humano. Esto evidencia tanto la falta de instrumentos de adaptación para hacer frente a una situación climática tan prolongada (Garreaud, 2015), como la necesidad de implementar acciones que ataquen no solo los efectos, sino también las causas de este fenómeno.

En relación a las proyecciones de los fenómenos temperatura y precipitaciones, el Center for Climate and Resilience Research (2018) pronosticó que nuestro país, consistente con las proyecciones globales, experimentará, entre el año 2010-2040, un aumento de las temperaturas entre 0,5° y 1,5° Celsius, mientras que las precipitaciones descenderán entre un 5% y un 15%. Las proyecciones para el 2040-2070, si no se toman medidas urgentes, son aún más desalentadoras: las temperaturas promedio subirán entre 1,5° y 2,5° grados Celsius, mientras que las precipitaciones descenderán entre un 15% y un 30%.

Ahora bien, en relación con los impactos proyectados debido a los cambios en temperatura y precipitación, es en materia de recursos hídricos donde se cuenta con más información. En el estudio realizado por Bozkurt et al. (2017) se evalúan los cambios en el régimen hidrológico de cuatro cuencas de Chile central (Rapel, Mataquito, Maule e Itata), concluyéndose que habrá un impacto muy importante sobre la agricultura, al tener un déficit notable en verano y un aumento de probabilidad de inundaciones en invierno. Otros estudios en ejecución también proyectan que, junto con una disminución significativa de la precipitación anual, hay un aumento en la probabilidad de eventos aislados y extremos de lluvias, parecidos a los vividos en Atacama en 2014 y 2016 (Ortega et al., en preparación).

De acuerdo con lo planteado en la tercera Comunicación Nacional de Chile ante la CMNUCC (2016), así como en los Planes Sectoriales vigentes, existen diversos riesgos proyectados para la población, los que se enuncian a continuación junto con las potenciales vulneraciones de derechos humanos que de ellos se desprenden. Los ámbitos destacados son una primera aproximación analítica, de acuerdo con la evidencia disponible, por lo que su revisión no queda aquí agotada. Sin embargo, constituyen áreas donde es posible anticipar la necesidad de un actuar reforzado por parte del Estado para dar cumplimiento a sus obligaciones de garantía y protección de los derechos humanos.

El primer riesgo proyectado, dice relación con la alteración en la frecuencia de eventos hidrometeorológicos extremos, los que tienen un impacto directo en el derecho a la libertad y seguridad personales, además del derecho a la vida -especialmente a la población vulnerable-, y la productividad silvoagropecuaria e indirecto en las dinámicas de empleo rural y de migración. Dentro de los impactos esperados en este último punto, se pueden resumir en una disminución de la productividad debido a la aridificación en la zona norte y centro, así como un desplazamiento de las actuales zonas agroclimáticas hacia el sur. Esto, presentaría una sobredemanda sobre tierras que en la actualidad experimentan conflictos en su uso, como es el caso de la región de La Araucanía.

Al respecto, se advierte la potencial vulneración del derecho al trabajo, tutelado en el PIDESC como “la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado” (art. 6), y el “goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione [...] condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias” (art. 7). Así, en el caso de las personas dependientes o trabajadores estacionales, el riesgo estaría dado (sobre todo en las zonas rurales) por la menor disponibilidad de fuentes laborales, derivando un cambio en los patrones productivos de algunos territorios, a causa del traslado de las industrias forestales y silvoagropecuarias más al sur.

Misma preocupación ha manifestado la Organización Internacional del Trabajo- en adelante OIT- en cuanto a los efectos del cambio climático y los riesgos asociados al trabajo decente, puesto que una derivación directa – aunque diversos- “serán las pérdidas económicas y de empleo hasta efectos negativos para la salud, el bienestar de las personas, menor productividad laboral y migración laboral forzada”. Lo anterior, conlleva a plantear graves desafíos para el trabajo decente y la justicia social. En muchos casos, sectores caracterizados por la informalidad y déficits de trabajo decente, los puestos de trabajo pueden verse aun más afectados por las repercusiones del cambio climático.³

Por su parte, las personas que ejercen labores productivas de autoconsumo o en pequeña escala, podrían ver amenazados sus cultivos por la aridificación de los suelos, lo que entrañaría una afectación en relación al goce del derecho “a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” resguardado por el artículo 11.1 del PIDESC.

Otra potencial afectación es el derecho al agua, declarado como tal en la Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y contenido también en la Observación General N° 15 del Comité DESC. Los cambios previstos en los parámetros de precipitaciones agudizarían la sequía que viven algunos territorios del país, sobre todo por la disminución de caudales y napas subterráneas, que son la fuente principal de agua dulce para consumo humano, pero también para las labores de cultivo y pastoreo. La megasequía experimentada por nuestro país en los últimos dos años, con las consecuentes afectaciones a la producción agrícola, son una primera aproximación a esto.

El segundo riesgo proyectado en la tercera Comunicación Nacional de Chile ante la CMNUCC dice relación con la biodiversidad, en tanto algunos ecosistemas están siendo afectados por la mortandad masiva de peces y su varamiento en playas. La ocurrencia de eventos más al sur de lo habitual, donde confluyen una baja concentración de oxígeno, altas temperaturas y vientos favorables a la surgencia, genera una mayor disponibilidad de nutrientes y favorece la aparición de algas nocivas o mareas rojas. Así mismo, junto a la acidificación de las aguas -debido a mayores concentraciones de CO₂- ayuda a disolver los caparazones de animales marinos, así como algas y zooplancton, que constituyen la base de la cadena alimentaria en el océano. En relación con

³ OIT, 340° reunión, Ginebra, octubre- noviembre 2020. Consejo de Administración, El papel de la OIT en la respuesta al cambio climático y el fomento de una transición justa para todos. Documento disponible en <file:///C:/Users/trojas/Desktop/TROJAS/SEGUIMIENTO%20LEGISLATIVO/Proyectos%20de%20ley/MA TERIAS%20MEDIO%20AMBIENTALES/Cambio%20Climatico/Papel%20e%20la%20OIT%20en%20respue sta%20al%20cambio%20clim%C3%A1tico.pdf>

esta proyección, las potenciales vulneraciones tendrían vinculación con la posibilidad de “disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales” y con el derecho a la alimentación, - contenidos en los artículos 1.2 y 11.1 del PIDESC-, en virtud de la menor disponibilidad o potencial contaminación de especies que constituyen parte de la dieta de la población, en especial la que habita zonas costeras.

Esto último se conecta con el goce del derecho a un medioambiente libre de contaminación establecido en el art. 19 N° 8 de la Constitución, y con el “derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” estipulado en el artículo 12 del PIDESC, ante la posibilidad de episodios cada vez más frecuentes de marea roja u otros fenómenos de similares características. Además, en el caso de comunidades indígenas, que tienen prácticas culturales de alimentación, producción y salud estrechamente vinculadas con la tierra y los recursos naturales disponibles en el entorno, podrían ocurrir situaciones que afecten “los conocimientos, las innovaciones y las prácticas [...] que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica”, asunto que se encuentra resguardado en el art. 8.j de la CDB.

La tercera proyección comunicada a la CMNUCC dice relación con la pesca y acuicultura, pues ya se han diagnosticado once recursos de peces y mariscos vulnerables al cambio climático: anchoveta, sardina común, jurel, merluza, anguila, cangrejos, la langosta de Juan Fernández, macha, ostión, loco y el erizo de mar. En razón de esto, las actividades productivas y las vinculadas a la vida cultural de algunas poblaciones podrían verse seriamente perjudicadas.

En este sentido, la población podría experimentar la vulneración del derecho de libre determinación respecto del desarrollo económico, social y cultural —contenido en el art. 1.1 del PIDESC—, y ver disminuida la posibilidad de disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales. Esto, en la medida en que los recursos y medios de subsistencia disminuirían, lo que afectaría en especial a las comunidades indígenas, que tienen una especial relación con la biodiversidad que les rodea. Por último, en el área de salud, se prevén olas de calor, sequía y eventos meteorológicos extremos que podrían generar inundaciones y aluviones. Estos factores climáticos tendrían incidencia en la variación de la distribución y frecuencia de enfermedades transmitidas por vectores como los mosquitos; cuadros infecciosos, padecimientos cardiorrespiratorios, episodios alérgicos asociados a polución; además del aumento de lesiones, defunciones y trastornos psicológicos vinculados a situaciones de emergencia. Esta proyección se relaciona con potenciales vulneraciones al derecho a la libertad y seguridad personal, al derecho a la vida, así como al goce del más alto nivel de salud física y psicológica.

La única respuesta a estas proyecciones, es una elaboración de una política pública general que logre en primer lugar, estabilizar y disminuir las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero en un plazo prudente, permitiendo a los ecosistemas sobrevivir al cambio climático, asegurando la biodiversidad y la estabilidad hidrometeorológica; y en segundo lugar, que introduzcan un enfoque integral respecto al cambio climático, que logre considerar los impactos sinérgicos que implica la modificación de un ecosistema para los grupos humanos y la biodiversidad para un fin productivo.

Es por estas consecuencias, que la estabilización de concentraciones de Gases de Efecto Invernadero en un plazo prudente es crucial para permitir a los ecosistemas sobrevivir al cambio climático, asegurando la biodiversidad y la estabilidad hidrometeorológica.

-El Sexto Reporte del Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (2021).

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (en adelante “IPCC”) es el órgano de las Naciones Unidas encargado de evaluar los conocimientos científicos relativos al cambio climático⁴. Fue establecido en 1988 por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) a fin de que facilitase a los dirigentes políticos evaluaciones científicas periódicas del cambio climático, sus implicaciones y riesgos, y propusiese estrategias de adaptación y mitigación⁵.

Según el último informe del IPCC, publicado con fecha 09 de agosto de 2021, los científicos están observando cambios en el clima de la Tierra en todas las regiones y en el sistema climático en su conjunto. Muchos de los cambios observados en el clima no tienen precedentes en miles, sino en cientos de miles de años, y algunos de los cambios que ya se están produciendo, como el aumento continuo del nivel del mar, no se podrán revertir hasta dentro de varios siglos o milenios⁶.

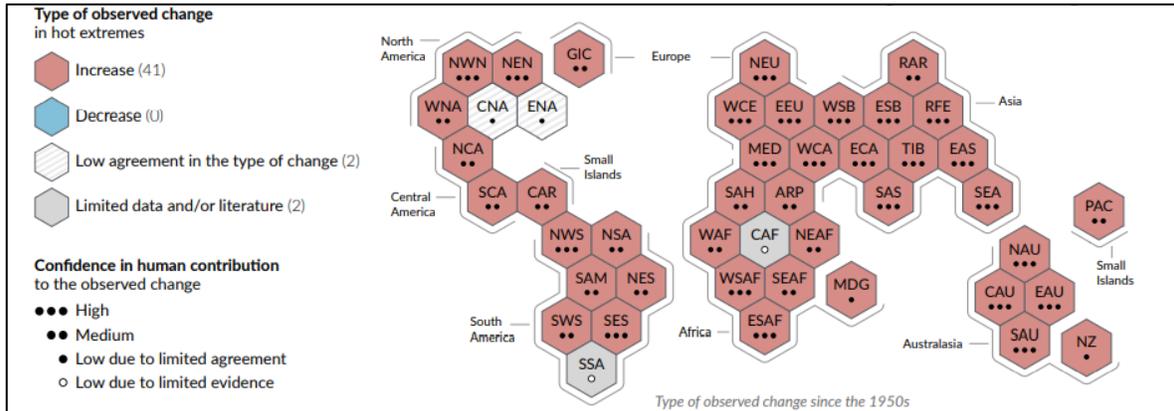
El informe es concluyente en señalar que el cambio climático ya está afectando a todas las regiones habitadas del mundo, y que la influencia humana contribuye a muchos cambios, incluyendo fenómenos climáticos extremos.

⁴https://archive.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml#:~:text=El%20Grupo%20Intergubernamental%20de%20Expertos,repercusiones%20y%20estrategias%20de%20respuesta.

⁵ IPCC. Comunicado de Prensa. 9 de agosto de 2021 [en línea] <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release-Final_es.pdf> página 4.

⁶ IPCC. Comunicado de Prensa. 9 de agosto de 2021 [en línea] <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release-Final_es.pdf> página 1.

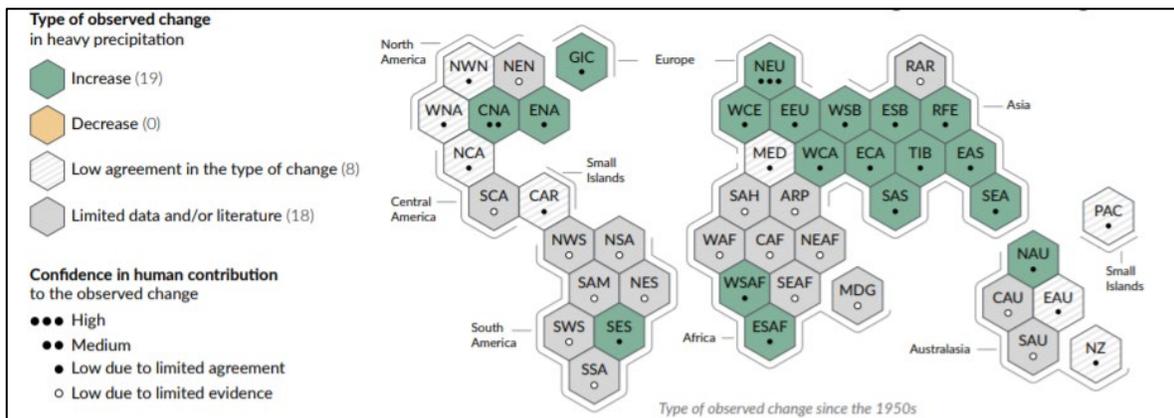
Extremos cálidos



Fuente: AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis, IPCC [en línea]

Para el caso del suroeste de Suramérica (“SWS” en la gráfica), la primera parte del sexto informe de evaluación “Cambio Climático 2021: Base físicas”, del Grupo I de trabajo, revela aumentos en la frecuencia e intensidad de extremos cálidos desde 1950 debido a la actividad humana (confianza media).

Extremos de precipitación diaria

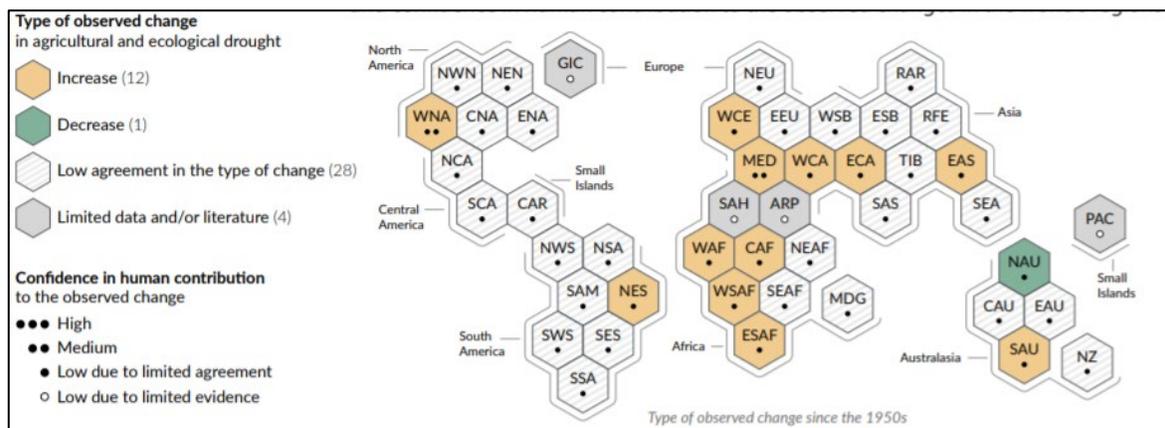


Fuente: AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis, IPCC [en línea]

En relación a los extremos de precipitación para el suroeste de Suramérica (SWS), el mismo reporte señaló que, el área que sufre sequías intensas y frecuentes se amplificará (confianza alta), y aumentará la ocurrencia de la combinación de condiciones cálidas, secas y ventosas que conducen a incendios forestales (confianza alta).

Para el sur de Suramérica (“SSA” en la gráfica) se proyectan aumentos en la intensidad y la frecuencia de lluvias extremas e inundaciones para 2°C o más de calentamiento global (confianza media).

Sequías



Fuente: AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis, IPCC [en línea]

En relación a las sequías, para el suroeste de Suramérica (SWS), las pérdidas de volumen de glaciares y el descongelamiento de permafrost continuará (confianza alta) en los Andes, causando reducciones en los corrientes de los ríos. Mientras que para el Sur de Suramérica (SSA), se proyectan incrementos en las sequías para 2°C o más de calentamiento global (confianza alta).

En relación a las causas del Calentamiento Global, según el informe del Grupo de Trabajo I del IPCC, Cambio Climático 2021: Bases físicas, las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de las actividades humanas son responsables de un calentamiento de aproximadamente 1,1 °C desde 1850-1900, y se prevé que la temperatura mundial promediada durante los próximos 20 años alcanzará o superará un calentamiento de 1,5 °C. Sin embargo, una reducción sustancial y sostenida de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y de otros gases de efecto invernadero permitiría limitar el cambio climático. Aunque las mejoras en la calidad del aire serían rápidas, podrían pasar entre 20 y 30 años hasta que las temperaturas mundiales se estabilizaran.

-Investigaciones del Center for Climate and Resilience Research (2018).

Las investigaciones del Center for Climate and Resilience Research (2018) dan cuenta que entre los años 2010 y el 2017, hemos vivido una “mega sequía”, en razón que “existe un déficit de precipitaciones sin precedentes en el último milenio en Chile, debido a su extensión temporal y territorial”⁷. En el caso de Santiago, el estudio señaló que entre el año 1960 y el 2000, llovió un promedio de 316 mm/año; mientras que entre los años 2010 y 2017, el promedio anual de precipitaciones, no alcanzó los 220 mm, es decir, el déficit de lluvia es aproximadamente de un 30% promedio anual en relación con el período anterior.

⁷ Center for Climate and Resilience Research (CR2). Infografía “Megasequía”. Hitos de Investigación 2013-2017.

El mismo estudio da cuenta del déficit en los ríos entre las regiones de Coquimbo y Valparaíso, que, en el mismo periodo, han descendido en promedio un 70% de su caudal⁸. En cuanto al factor económico, el informe da cuenta que entre los años 2010 al 2015 el gasto público en camiones aljibes para proveer agua a comunidades era de 490 millones de pesos, mientras que para el periodo 2015-2017 éste, subió a 34 mil millones de pesos, es decir, aumentó más de 69 veces.

Por su parte, respecto de la gestión del recurso, el Plan Nacional de Recursos Hídricos (2015) en base a los datos obtenidos de la Dirección General de Aguas (2014), concluyó que “ciento diez cuencas del país se encuentran con una demanda comprometida superior a su recarga natural, y por consiguiente se encuentran sobre otorgadas”⁹, siendo la Región de Valparaíso la que presenta mayor número de acuíferos con sobre otorgamiento¹⁰, de ello son 28 acuíferos comprometidos. Se puede afirmar adicionalmente que el sobre-otorgamiento de los Derechos de Aprovechamiento de Agua consuntivos son importantes, especialmente desde la RM al norte del país donde las extracciones por usos consuntivos sobrepasan los recursos disponibles: XV Región, 1 acuífero con sobre otorgamiento; I Región 5 acuíferos; II Región, 6 acuíferos; III Región, 20 acuíferos; IV Región, 23 acuíferos; V Región, 28 acuíferos; RM, 20 acuíferos y la VI Región, 7 acuíferos con una demanda comprometida superior a su recarga natural, y por consiguiente se encuentran sobre-otorgadas. Esto se explica en parte, porque al tiempo en que se otorgaron había más agua disponible en los ríos, lo que hoy, a raíz del cambio climático y la mega sequía, ya no es así. Indudablemente hay menos agua disponible, y por ende los derechos otorgados no pueden ser satisfechos.

3. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y NACIONAL

a) Estándares internacionales de Derechos Humanos.

El primer instrumento jurídico a nivel internacional que aborda la temática de cambio climático fue la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático** (CMNUCC) del año 1992, la cual fue ratificada por Chile el 15 de diciembre de 1995. Esta convención señala que su objetivo consiste en que “[l]as Partes deberán proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberán tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos”.

En el artículo citado en el párrafo anterior, se condensa una serie de principios que formarán parte esencial de la gobernanza climática, a saber, *la equidad intergeneracional* en conjunto con la *responsabilidad conjunta pero diferenciada* de los países miembros. Esto último refiere a que, debido a que las causas del cambio climático están asociadas principalmente a las emisiones de los países

⁸ *Ibidem*.

⁹ Plan Nacional para los Recursos Hídricos. Ministerio del Interior y la Seguridad. P.27. Disponible en línea: https://www.interior.gob.cl/media/2015/04/recursos_hidricos.pdf

¹⁰ Se entiende que una cuenca está sobre otorgada, cuando la demanda comprometida es superior a su recarga natural. Política Nacional para los Recursos Hídricos 2015, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

desarrollados, debe ser mayor el nivel de exigencia a los compromisos de estos para enfrentarlo, sin eximir de esta responsabilidad a los países que se encuentran en vías de desarrollo, los cuales deberán aportar conforme a sus capacidades.

Conforme a lo que señalamos en el primer párrafo de este apartado, la CMNUCC prescribe en su artículo 3.5 lo siguiente: *“Las Partes tienen derecho al desarrollo sostenible y deberán promoverlo. Las políticas y medidas para proteger el sistema climático contra el cambio inducido por el ser humano deberán ser apropiadas para las condiciones específicas de cada una de las Partes y estar integradas en los programas nacionales de desarrollo, tomando en cuenta que el crecimiento económico es esencial para la adopción de medidas encaminadas a hacer frente al cambio climático”*.

Dentro del marco de esta Convención, y con el propósito de mejorar su aplicación, el instrumento jurídico con alcance global es, sin dudas, el **Acuerdo de París** (2015). Este Acuerdo abre las puertas a una mirada desde los Derechos Humanos al reconocer en sus párrafos introductorios que *“el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional”*.

El artículo 7, se refiere a las medidas de adaptación al cambio climático, al establecer en el párrafo 5 de dicho artículo que: *“Las Partes reconocen que la labor de adaptación debería llevarse a cabo mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, y que dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales, con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes, cuando sea el caso”*.

A diferencia del Protocolo de Kyoto (1997), el Acuerdo de París no hace una diferenciación entre países desarrollados (Anexo I y II del Protocolo) y los que se encuentran en desarrollo para fijar obligaciones, sino que éstas surgen a partir de las contribuciones a las que cada parte se compromete voluntariamente con el fin de que las emisiones de gas de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, manteniendo el alza de la temperatura mundial por debajo de los 2°C respecto a la época preindustrial, esperando que el límite del aumento sea únicamente 1,5°C.

Lo recién mencionado se encuentra en plena sintonía con lo planteado por el relator de la ONU, **John Knox**, quien es de la opinión de que, es un deber de los Estados adoptar medidas adicionales para proteger los derechos de quienes sean más vulnerables al daño ambiental o se encuentren en una situación de especial riesgo al respecto, teniendo en cuenta sus necesidades, riesgos y capacidades, ubicando dentro de este grupo a las mujeres, los niños, los pueblos indígenas, las personas de edad avanzada, persona con discapacidad, entre otros. Este deber, conforme a la exposición del relator constituye un principio marco del Derecho Internacional del Derecho Humano a un Medio Ambiente sano.

En síntesis, la relación que puede encontrarse entre la gobernanza climática y los Derechos Humanos consiste principalmente en que los Estados deben respetar sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, y a su vez promover los derechos humanos, adoptando en dichas políticas públicas, un enfoque que integre a los grupos más vulnerables a éste (infancia, mujeres, comunidades indígenas), permitiendo su participación, y evitando la implementación de cualquier medida que resulte discriminatoria, en virtud de su especial situación.

Es importante destacar, además, la relación existente entre el cambio climático y cómo las estrategias de mitigación y adaptación deben contener un enfoque que integre a grupos históricamente catalogados como “vulnerables”, pero que hoy se entienden que merecen un tratamiento diferenciado. En el caso de las mujeres, esa obligación puede encontrarse en la **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer**, particularmente, en sus artículos 2 y 3. En el caso de los pueblos originarios, esa obligación puede encontrarse en el **Convenio 169 de la OIT**, precisamente en sus artículos 2,3 y 4.

La relación de estas obligaciones con el cambio climático, será analizada específicamente en el apartado que trata sobre el proyecto de ley.

b) Marco Jurídico Nacional.

A nivel nacional existe una institucionalidad ambiental que ha dado concreción al principio del “Desarrollo Sostenible”, pero que, sin embargo, parece no incluir de forma acabada un enfoque que busque hacer frente a las consecuencias del Cambio Climático.

De forma esquemáticamente resumida, se puede afirmar que nuestra institucionalidad ambiental se basa en la implementación de instrumentos de gestión ambiental, los cuales se contienen de manera casi exclusiva en la Ley N°19.300. Estos instrumentos están vinculados a una orgánica administrativa ambiental, dentro de la cual destacan el Servicio de Evaluación Ambiental, el Ministerio de Medio Ambiente y la Superintendencia del Medio Ambiente, cuyas atribuciones se detallan en la Ley N°20.417. La relación entre estos órganos de la administración con los regulados a través de los instrumentos de gestión ambiental puede dar paso a un contencioso administrativo, el cual se resuelve en la judicatura especializada, esto es, los Tribunales Ambientales creados por la Ley N°20.600.

La política exclusivamente climática es Coordinada por el Ministerio del Medio Ambiente, lo cual puede apreciarse a través del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático¹¹. No obstante, son los otros ministerios los que controlan los mecanismos y recursos para llevarla a cabo. Esto ha sido criticado por la OCDE en su *Informe de Desempeño Ambiental*¹² del año 2016, ya que:

“La inexistencia de un mandato institucional sólido entraña que la instrumentación de la política climática depende de la buena predisposición y la capacidad de acción de las carteras pertinentes.

¹¹ Aprobado por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático el 1 de diciembre de 2014: <https://mma.gob.cl/cambio-climatico/plan-nacional-de-adaptacion-al-cambio-climatico-y-planes-sectoriales/>

¹² <http://www.chlorischile.cl/Notabreve/desempe%C3%B1o%20ambiental-2016.pdf>

La evaluación final del Plan Nacional de Acción de Cambio Climático 2008-2012 (Universidad de Chile/Poch Ambiental/ Adapt Chile, 2015) halló que esta situación había conducido a niveles de compromiso dispares entre los sectores, así como en el plano local y regional. La evaluación también puso de relieve que la ausencia de una financiación suficiente y continua para lidiar con el cambio climático constituía una barrera que impedía a los ministerios emprender acciones.”

c) Compromisos del Estado de Chile y acciones para enfrentar el cambio climático.

Como ya se mencionó, Chile ratificó la CMNUCC el año 1994 y el Protocolo de Kyoto el 2002. Así mismo, ha aprobado más de un centenar de proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL). Al no encontrarse en alguno de los anexos del Protocolo de Kyoto, los compromisos de Chile respecto a la reducción de emisiones no tuvieron un límite cuantitativo explícito, lo que no impidió que el año 2009, durante la Conferencia de Copenhague, se comprometiera a reducir sus emisiones, en base a las proyecciones de 2007.

En el marco del Acuerdo de París, Chile presentó el 2015 su contribución nacional determinada (NDC, por sus cifras en inglés), en la cual, respecto a la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, se comprometió a lo siguiente:

a) Chile se compromete al 2030, a reducir sus emisiones de CO2 por unidad de PIB en un 30% con respecto al nivel alcanzado en 2007, considerando un crecimiento económico futuro que le permita implementar las medidas adecuadas para alcanzar este compromiso.

b) Adicionalmente, y condicionado a la obtención de aportes monetarios internacionales (grant), el país se compromete al 2030, a aumentar su reducción de emisiones de CO2 por unidad de PIB hasta alcanzar una disminución entre 35% a 45% con respecto al nivel alcanzado en 2007, considerando, a la vez, un crecimiento económico futuro que le permita implementar las medidas adecuadas para alcanzar este compromiso.

c) Chile se compromete al manejo sustentable y recuperación de 100.000 hectáreas de bosque, principalmente nativo, que representará capturas y reducción de Gases de Efecto Invernadero en alrededor de 600.000 toneladas de CO2 equivalente anuales, a partir del 2030. Este compromiso está condicionado a la aprobación de modificaciones de la Ley sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal.

d) Chile se compromete a forestar 100.000 hectáreas, en su mayoría con especies nativas, que representarán capturas de entre 900.000 y 1.200.000 toneladas de CO2 equivalente anuales, a partir del 2030. Este compromiso está condicionado a la prórroga del Decreto Ley 701 y a la aprobación de una nueva Ley de Fomento Forestal.

Este tipo de compromisos contienen una serie de ambigüedades que han sido detectadas por organismos como la OCDE, el cual en el informe ya citado menciona que no queda totalmente clara la vinculación entre la reducción y el crecimiento económico¹³. Así mismo, se critica el

¹³ Informe Desempeño ambiental, OCDE, 2016, p.200.

hecho de que no exista un peak máximo de emisiones, por lo cual no existe un punto de referencia para iniciar el decrecimiento de las emisiones. Con relación a esto, los científicos que componen *Climate Action Tracker* han catalogado los compromisos de Chile como altamente insuficientes, ya que, de ser replicado por todos los países del mundo, el alza en las temperaturas respecto al periodo preindustrial sería superior al 3^o¹⁴.

4. ANÁLISIS DE LA ADECUACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.

En consideración de lo que se ha expuesto, y principalmente en relación a los compromisos internacionales derivados es atendible que el Gobierno de Chile haya decidido presentar un proyecto que reforme nuestra institucionalidad para incorporar la gestión climática, máxime si se considera adicionalmente el contexto de haber organizado la COP25. Como se adelantó, el análisis que ofrece el INDH tiene que ver con la adecuación de este proyecto respecto a estándares de Derechos Humanos, por lo cual se enfocará en tres puntos: i) participación y acceso a la justicia; ii) tratamiento de los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables; y iii) avance en materia de igualdad de género.

i. Participación y Acceso a la Justicia

Como se adelantó, la ley en comento se fija una meta consistente en alcanzar la neutralidad de emisiones de Gasa de Efecto Invernadero (GEI) al año 2050, lo cual se concretaría a través de una variedad de instrumentos de gestión que se crean en la misma, tales como la Estrategia Climática de Largo Plazo, la Contribución Nacional Determinada, los Planes Sectoriales de Mitigación y Adaptación, entre otros.

La totalidad de instrumentos que la ley incorpora la institucionalidad ambiental tienen insertos procedimientos de participación ciudadana o consulta pública. Lo anterior es concordante con el entendimiento internacional, como es el caso de la Declaración de Río de 1992¹⁵ -ratificada por Chile el año 2012-, en la cual se remarca el protagonismo que se debe entregar a la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas medioambientales, lo que así mismo se ha llevado a la práctica en Chile para la elaboración de instrumentos de gestión ambiental ya existentes.

Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre con instrumentos como el SEIA, no se determina en el Proyecto cuál es el alcance que tendrán estos procedimientos de participación o consulta

¹⁴ <https://climateactiontracker.org/countries/chile/>

¹⁵ PRINCIPIO 10^o: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

ciudadana (ver artículo 31 y ss), esto es, no se determina si éstos tendrán carácter vinculante o si la autoridad deberá tenerlos en consideración al momento de formular la normativa particular.

La omisión de definición legal de lo anterior, con su consecuente remisión reglamentaria, deja en suspenso la posibilidad de evaluar positivamente este diseño institucional respecto a los estándares de Derechos Humanos. La experiencia chilena en materia ambiental ha demostrado que cuando el carácter de la participación se ha dejado para definición reglamentaria, éste no cuenta con las características que sí se aprecian cuando existe una caracterización o definición legal. Un ejemplo de esto se encuentra en el contraste respecto al proceso de participación dentro del SEIA y en la elaboración de Planes de Prevención y Descontaminación, ya que respecto al primero existe una causal de impugnación ante los Tribunales Ambientales relativa a la consideración de las observaciones en el proceso de participación ciudadana que no existe para los segundos.

No obstante lo anterior, es destacable que en el proyecto, particularmente en el artículo 31 inciso final, al hablar de la participación ciudadana se incluya la necesidad de tener especial consideración con los sectores más vulnerables, haciendo un llamado, a su vez, a aplicar un enfoque de género. Este punto demuestra que en la elaboración de la institucionalidad ambiental se ha intentado adoptar una óptica de propender hacia la justicia ambiental, esto es, una igualdad en la distribución y los beneficios ambientales, tratando de reducir los obstáculos de participación a quienes tienen mayores dificultades de acceso.

ii. Tratamiento de los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables.

Es sabido que los pueblos indígenas, en conjunto con los niños, niñas y ancianos¹⁶, son quienes mayormente están expuestos a los efectos del Cambio Climático. Hemos sabido que hace muchísimos años, la forma de vida de los pueblos indígenas se ha visto deteriorada por una pluralidad de causas, por lo que Chile ha adoptado y ratificado el convenio 169 de la OIT para lograr integrar a los pueblos originarios y su forma de vida a la institucionalidad actual, logrando asegurar todos sus derechos.

Los repentinos y abruptas variaciones hidrometeorológicas, la falta de recursos naturales en ciertos sectores, la insuficiente calidad del aire en zonas urbanas y la falta de agua potable y saneamiento en zonas rurales, han potenciado enfermedades respiratorias o de variada índole en los niños, niñas y adultos mayores, lo que ha potenciado notablemente su vulnerabilidad ante el fenómeno del cambio climático. Bajo esta premisa, el Estado ha adoptado importantes compromisos internacionales para lograr fomentar sus derechos humanos y libertades individuales correspondientes. Respecto de los niños y niñas, la Convención de los Derechos del Niño ratificada por Chile, reconoce en sus artículos 2, 3, 17, 24 y 27 el deber del Estado respecto de asegurar la no discriminación a los menores a la hora de garantizar el derecho de todo niño y niña a acceder a un nivel adecuado para su desarrollo físico, espiritual, mental, moral y social.

Por otro lado, respecto de los adultos mayores, el año 2017 Chile ratificó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, donde en sus capítulos II, III y III, se fijan los principios generales y deberes generales que deben

¹⁶ Esta lista no es taxativa.

considerar los Estados en la elaboración de sus políticas públicas, con el objeto de garantizar el goce pleno de sus derechos y libertades.

Es por esto, que extraña que en el presente Proyecto no se incluya la necesidad de integrarlos expresamente en la elaboración de políticas, la toma de decisiones o mecanismos de aseguramiento de sus derechos respecto al cambio climático. Es más, resulta extraño que se omita cualquier consideración directa a los pueblos originarios, NNA y adultos mayores.

Lo más cercano que podemos encontrar en el Proyecto, es el término “sectores vulnerables” o “grupos vulnerables” que termina siendo una expresión sumamente difusa. Así mismo, en el artículo 3º, que establece ciertas definiciones para los efectos del Proyecto, encontramos la definición “Vulnerabilidad al cambio climático”, que además es sumamente amplia, en cuanto no establece un marco de vulnerabilidad en razón de alguna condición, lo que implica que cualquier grupo de la población podría ser titular de dicha definición en determinado contexto, no existiendo seguridad jurídica ni para los pueblos originarios en la tutela de sus derechos, ni para ningún otro grupo vulnerable. Esto significa, además, omitir las consideraciones de vulnerabilidad de diversos sectores de la población.

iii. Tratamiento de las mujeres con enfoque de género

Es sabido que las mujeres, niñas, hombres y niños experimentan y se enfrentan a los efectos del cambio climático de forma diferenciada, siendo las primeras dos quienes, respecto a las consecuencias propias del cambio climático, sufren la agudización de las desigualdades basadas en el género ya existentes. *“En muchos contextos, las desigualdades de género limitan el control que tienen las mujeres y las niñas sobre las decisiones que rigen sus vidas, al igual que el acceso a recursos como los alimentos, el agua, los insumos agrícolas, la tierra, el crédito, la energía, las tecnologías, la educación, los servicios de salud, una vivienda adecuada, la protección social y el empleo”*¹⁷

En razón de lo anterior, y en concordancia con los lineamientos de la Comité CEDAW respecto a transversalizar las concepciones de género en las acciones estatales¹⁸, es que las políticas dirigidas a mitigar o facilitar la adaptación a los efectos del cambio climático deben considerar con efectividad las trabas estructurales que obstaculizan a las mujeres y niñas en el ejercicio de sus derechos¹⁹.

En breve, toda política pública que propugne la mitigación y adaptación frente al cambio climático debe ser capaz de asegurar: a) igualdad y no discriminación; b) participación y empoderamiento de las mujeres²⁰; y c) una adecuada rendición de cuentas y acceso a la justicia.

¹⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Recomendación general núm. 37 (2018) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático, p. 3.

¹⁸ Ídem, pp. 9-13.

¹⁹ Esto sigue directamente lo acordado en la 23ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, donde se adoptó la decisión 3/CP.23 titulada “Establecimiento de un plan de acción sobre el género”

²⁰ Entendida por el Comité CEDAW en su recomendación general número 37 como “la adopción de procesos eficaces y la asignación de los recursos necesarios para que los diversos grupos de mujeres tengan la oportunidad

El enfoque que debe impregnar la nueva ley debe considerar una forma de disminuir las brechas existentes respecto a las mujeres y su acceso a ciertos recursos naturales en contextos de vulnerabilidad climática. En otras palabras, a nueva ley debe ser capaz de integrar dentro de su regulación la forma de morigerar las brechas de género respecto al acceso al agua (incluso el agua potable), alimento, servicios de energía, servicios de salud, entre otros²¹.

Por lo ya dicho, es un avance que el Proyecto considere en su artículo 18 que el Reglamento para el funcionamiento interno del Comité Científico Asesor para el Cambio Climático (propuesta de la Comisión de Medio Ambiente) incluya como criterio la equidad de género en su funcionamiento

“d) Género, de forma de promover una participación equilibrada entre hombres y mujeres, excluyendo cualquier forma de discriminación arbitraria”

Mientras que el artículo 31, inciso segundo establezca que “[l]os órganos referidos en el título IV deberán tener especial consideración con los sectores más vulnerables, aplicando un enfoque de género y procurando facilitar la participación de dichos sectores”.

No obstante lo anterior, debiese existir una definición o, al menos, una caracterización más acabada respecto a qué comprende dicho enfoque de género, sin delegarlo a un posterior reglamento. A su vez, este enfoque no sólo debe guiar la actuación de los organismos estatales, sino que el diseño e implementación de los instrumentos de gestión que la ley introduce.

4. CONCLUSIONES

- I. Existen diversos instrumentos jurídicos internacionales - con diversos niveles de obligatoriedad para el Estado - que abordan la temática del cambio climático. El primero de ellos fue la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático** (CMNUCC) del año 1992, la cual fue ratificada por Chile el 15 de diciembre de 1995.
- II. Aunque fue el **Acuerdo de París** (2015) - que entró en vigor internacional para la República de Chile el 12 de marzo de 2017 - el que abrió las puertas a un enfoque desde los Derechos Humanos al reconocer en sus párrafos introductorios que “*el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas vulnerables y el derecho*

de intervenir en todas las etapas de la formulación, aplicación y supervisión de las políticas en todos los niveles de gobierno, esto es, el local, el nacional, el regional y el internacional”.

²¹ CEPAL (2017) La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas frente al cambio climático en América Latina, pp. 18-35.

al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional”.

- III. De esta manera, los estándares internacionales sobre derechos humanos revisados, nos señalan que la relación que puede encontrarse entre la gobernanza climática y los Derechos Humanos consiste principalmente en que los Estados deben respetar sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, y a su vez promover los derechos humanos, adoptando en dichas políticas públicas, un enfoque que integre a los grupos más vulnerables a éste (infancia, mujeres, comunidades indígenas), permitiendo su participación, y evitando la implementación de cualquier medida que resulte discriminatoria, en virtud de su especial situación.
- IV. A nivel nacional, la política exclusivamente climática es Coordinada por el Ministerio del Medio Ambiente, lo cual puede apreciarse a través del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. No obstante, son los otros ministerios los que controlan los mecanismos y recursos para llevarla a cabo.
- V. En relación a los compromisos internacionales que adquirió Chile en la materia, y como ya se mencionó, nuestro país ratificó la CMNUCC el año 1994 y el Protocolo de Kyoto el 2002. Así mismo, ha aprobado más de un centenar de proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL). Al no encontrarse en alguno de los anexos del Protocolo de Kyoto, los compromisos de Chile respecto a la reducción de emisiones no tuvieron un límite cuantitativo explícito, lo que no impidió que el año 2009, durante la Conferencia de Copenhague, se comprometiera a reducir sus emisiones, en base a las proyecciones de 2007.
- VI. En el marco del Acuerdo de París, Chile presentó el 2015 su contribución nacional determinada (NDC, por sus cifras en inglés), en la cual, respecto a la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, se comprometió a diversos reducir emisiones de CO₂, como también a reforestar, entre otras medidas, compromisos, que, si bien son valiosos, han sido catalogados como altamente insuficientes.
- VII. En relación a los compromisos internacionales señalados *supra*, el Gobierno de Chile ha decidido presentar un proyecto que reforma nuestra institucionalidad para incorporar la gestión climática de manera expresa.
- VIII. La totalidad de instrumentos que la ley incorpora la institucionalidad ambiental tienen insertos procedimientos de participación ciudadana o consulta pública. Lo anterior es concordante con el entendimiento internacional, como es el caso de la

Declaración de Río de 1992²² -ratificada por Chile el año 2012-, en la cual se remarca el protagonismo que se debe entregar a la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas medioambientales, lo que así mismo se ha llevado a la práctica en Chile para la elaboración de instrumentos de gestión ambiental ya existentes.

- IX. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre con instrumentos como el SEIA, no se determina en el Proyecto cuál es el alcance que tendrán estos procedimientos de participación o consulta ciudadana (ver artículo 31 y ss), esto es, no se determina si éstos tendrán carácter vinculante o si la autoridad deberá tenerlos en consideración al momento de formular la normativa particular.
- X. No obstante lo anterior, es destacable que en el proyecto, al hablar de la participación ciudadana se incluya la necesidad de tener especial consideración con los sectores más vulnerables, haciendo un llamado, a su vez, a aplicar un enfoque de género. Este punto demuestra que en la elaboración de la institucionalidad ambiental se ha intentado adoptar una óptica de propender hacia la justicia ambiental, esto es, una igualdad en la distribución y los beneficios ambientales, tratando de reducir los obstáculos de participación a quienes tienen mayores dificultades de acceso
- I. Que no obstante lo positivo, resulta extraño que se omita cualquier consideración directa a los pueblos originarios, NNA y adultos mayores. Como se señaló, lo más cercano que podemos encontrar en el Proyecto, es el término “sectores vulnerables” o “grupos vulnerables” que termina siendo una expresión sumamente difusa. Así mismo, en el artículo 3º, que establece ciertas definiciones para los efectos del Proyecto, encontramos la definición “Vulnerabilidad al cambio climático”, que además es sumamente amplia, en cuanto no establece un marco de vulnerabilidad en razón de alguna condición, lo que implica que cualquier grupo de la población podría ser titular de dicha definición en determinado contexto, no existiendo seguridad jurídica ni para los pueblos originarios en la tutela de sus derechos, ni para ningún otro grupo vulnerable. Esto significa, además, omitir las consideraciones de vulnerabilidad de diversos sectores de la población.
- II. En relación al enfoque de género, cabe recordar que mujeres, niñas, hombres y niños experimentan y se enfrentan a los efectos del cambio climático de forma diferenciada, siendo las primeras dos quienes, respecto a las consecuencias propias del cambio climático, sufren la agudización de las desigualdades basadas en el género ya existentes. *“En muchos contextos, las desigualdades de género limitan el control que tienen las*

²² PRINCIPIO 10º: *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”*

mujeres y las niñas sobre las decisiones que rigen sus vidas, al igual que el acceso a recursos como los alimentos, el agua, los insumos agrícolas, la tierra, el crédito, la energía, las tecnologías, la educación, los servicios de salud, una vivienda adecuada, la protección social y el empleo”²³

- III. El enfoque que debe impregnar la nueva ley debe considerar una forma de disminuir las brechas existentes respecto a las mujeres y su acceso a ciertos recursos naturales en contextos de vulnerabilidad climática. En otras palabras, a nueva ley debe ser capaz de integrar dentro de su regulación la forma de morigerar las brechas de género respecto al acceso al agua (incluso el agua potable), alimento, servicios de energía, servicios de salud, entre otros²⁴.
- IV. Por lo ya dicho, es un avance que el Proyecto considere en su artículo 18 y 31 consideraciones al respecto.

5. RECOMENDACIONES

1. Participación y acceso a la Justicia: Debe existir un mayor detalle, aunque sea un lineamiento general, respecto a cómo han de entenderse los procedimientos de participación en la elaboración de políticas públicas, asegurando la vinculación de los individuos con el Estado a través de una norma de rango legal -teniendo en cuenta también los enfoques de interculturalidad y género-, tratando de armonizarlo con la participación pública del SEIA.

2. Tratamiento de los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables: Se recomienda modificar la definición contenida en el artículo 3º, “vulnerabilidad al cambio climático”, delimitándola a aquellos sectores en situación de pobreza, cuyas condiciones económicas, sociales y culturales disminuyen su capacidad de adaptación y mitigación al cambio climático, por lo que se encuentran más expuestos a los impactos y riesgos del cambio climático.

Respecto a una gestión integral de planes y políticas públicas para enfrentar el cambio climático, se vuelve necesario tener en cuenta diversos enfoques que logren delimitar correctamente y a nivel legal, los ámbitos que deben considerarse en una gestión integral, como lo son un enfoque intercultural y un enfoque de derechos humanos. Esto que implicaría considerar aspectos de derechos humanos -particularmente en los niños, niñas, mujeres y pueblos originarios y otros grupos vulnerables- en el diseño ejecución y monitoreo en las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

²³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Recomendación general núm. 37 (2018) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático, p. 3.

²⁴ CEPAL (2017) La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas frente al cambio climático en América Latina, pp. 18-35.

3. Tratamiento de las mujeres:

Al igual que el punto 2, se recomienda tener en cuenta a nivel legal, un enfoque de género no sólo en el funcionamiento de organismos estatales, sino que debe delimitar correctamente las políticas públicas y planes de mitigación o adaptación al cambio climático, asegurando la igualdad entre hombres y mujeres, y desarrollando políticas que contrarresten las situaciones negativas que ignoran la presencia de la mujer en las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, priorizando sus intereses y necesidades, considerando los daños diferenciados.