



ESCRITO DE OBSERVACIONES DEL ESTADO DE CHILE
Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de
Colombia y la República de Chile
“Emergencia climática y derechos humanos”

18 de diciembre de 2023

ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

Acuerdo de Escazú: Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

AdP: Acuerdo de París.

AGNU: Asamblea General de las Naciones Unidas.

ARClim: Atlas de Riesgos Climáticos.

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CIJ: Corte Internacional de Justicia.

CMNUCC Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

CONVEMAR: Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

COP: Conferencia de las Partes

COSIS: Commission of Small Island States on Climate Change and International Law.

DAE: Sistema de Desempeño Ambiental Empresarial.

DIA: Declaración de Impacto Ambiental.

ECLP: Estrategia Climática de Largo Plazo.

EIA: Estudio de Impacto Ambiental.

IFAs: Informes de Fiscalización.

INJUV: Instituto Nacional de la Juventud.

IPCC: Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático.

LMCC: Ley Marco de Cambio Climático.

MMA: Ministerio del Medio Ambiente.

NAP: Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

NDC: Contribución Determinada a nivel Nacional.

OCC: Observatorio de Cambio Climático.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

PPDA: Planes de Prevención y Descontaminación.

Protocolo de San Salvador: Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

RCA: Resolución de Calificación Ambiental.

REDLASEIA: Red Latinoamericana de los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental.

RETC: Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes.

RUEA: Registro Único de Emisiones Atmosféricas.

SEA: Servicio de Evaluación Ambiental.

SEIA: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

SENAPRED: Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres.

SernamEG: Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género.

SICTER: Sistema de Información Centrales Termoeléctricas.

SIDREP: Sistema de Declaración y Seguimiento Electrónico de Residuos Peligrosos.

SIG: Sistema de Información Geográfica.

SIMBIO: Sistema de Información y Monitoreo de Biodiversidad.

SINIA: Sistema Nacional de Información Ambiental.

SINADER: Sistema Nacional de Declaración de Residuos.

SINCA: Sistema de Información Nacional de Calidad del Aire.

SIV: Sistema de Reportes para Productos Prioritarios; Sistema de Impuestos Verdes.

SNIFA: Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental.

SMA: Superintendencia del Medio Ambiente.

TIDM: Tribunal Internacional del Derecho del Mar.

WIM: Mecanismo de Varsovia para Pérdidas y Daños.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	8
A. SOBRE LA EMERGENCIA CLIMÁTICA.....	8
B. EL CASO ESPECIAL DE CHILE.....	10
C. LOS PROCEDIMIENTOS CONSULTIVOS PARALELOS ANTE EL TRIBUNAL INTERNACIONAL DEL DERECHO DEL MAR Y LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA	13
D. LA ANTERIOR OPINIÓN CONSULTIVA DE ESTA CORTE IDH SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DERECHOS HUMANOS.....	15
E. LA ESTRUCTURA DE ESTE ESCRITO Y LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR CHILE.....	16
II. LA COMPETENCIA CONSULTIVA DE LA CORTE IDH.....	17
III. OBSERVACIONES DEL ESTADO DE CHILE.....	17
A. SOBRE LAS OBLIGACIONES ESTATALES DERIVADAS DE LOS DEBERES DE PREVENCIÓN Y GARANTÍA EN DERECHOS HUMANOS VINCULADAS FRENTE A LA EMERGENCIA CLIMÁTICA	17
1. ¿Cuál es el alcance del deber de prevención que tienen los Estados frente a fenómenos climáticos generados por el calentamiento global, incluyendo eventos extremos y eventos de desarrollo lento, de conformidad con las obligaciones convencionales interameicanas a la luz del Acuerdo de Paris y el consenso científico que alienta a no aumentar la temperatura global más allá de 1,5°C?	18
i. Aspectos generales sobre los deberes de los Estados en materia de protección del medio ambiente.....	18
ii. Sobre la incorporación de los derechos humanos en el régimen jurídico del cambio climático.....	21
iii. Sobre el alcance del deber de prevención de los Estados en el marco de la emergencia climática.....	22
2. En particular, ¿qué medidas deben tomar los Estados para minimizar el impacto de los daños por la emergencia climática, a la luz de las obligaciones establecidas en la Convención Americana? Frente a ello, ¿qué medidas diferenciadas deben tomarse respecto de poblaciones en situación de vulnerabilidad o consideraciones interseccionales?	28
i. Las obligaciones de mitigación de los Estados.....	28
ii. Las obligaciones de adaptación de los Estados.....	35
iii. Las medidas diferenciadas respecto de poblaciones en situación de vulnerabilidad.....	40
2.A. ¿Qué consideraciones debe tomar un Estado para implementar su obligación de (i) regular, (ii) monitorear y fiscalizar; (iii) requerir y aprobar	

estudios de impacto social y ambiental, (iv) establecer un plan de contingencia y (v) mitigar las actividades dentro de su jurisdicción que agraven o puedan agravar la emergencia climática?.....	45
2.B. ¿Qué principios deben inspirar las acciones de mitigación, adaptación y respuestas a las pérdidas y daños generados por la emergencia climática en las comunidades afectadas?.....	52
B. SOBRE LAS OBLIGACIONES ESTATALES DE PRESERVAR EL DERECHO A LA VIDA Y LA SOBREVIVENCIA FRENTE A LA EMERGENCIA CLIMÁTICA A LA LUZ DE LO ESTABLECIDO POR LA CIENCIA Y LOS DERECHOS HUMANOS.....	56
1. ¿Cuál es el alcance que deben dar los Estados a sus obligaciones convencionales frente a la emergencia climática, en lo que refiere a:	56
i. La información ambiental para que todas las personas y comunidades, incluida la vinculada a la emergencia climática;.....	56
ii. Las medidas de mitigación y adaptación climática a ser adoptadas para atender la emergencia climática y los impactos de dichas medidas, incluyendo políticas específicas de transición justa para los grupos y personas particularmente vulnerables al calentamiento global;.....	62
iii. Las respuestas para prevenir, minimizar y abordar las pérdidas y daños económicos y no económicos asociados con los efectos adversos del cambio climático.	67
iv. La producción de información y el acceso a información sobre los niveles de emisión de gases de efecto invernadero, contaminación de aire, deforestación y forzadores climáticos de vida corta, análisis sobre los sectores o actividades que contribuyen a las emisiones u otros; y.....	69
v. La determinación de impactos sobre las personas, tales como, la movilidad humana -migración y desplazamiento forzado-, afectaciones a la salud y la vida, pérdidas no económicas, entre otros.....	69
2. ¿En qué medida el acceso a la información ambiental constituye un derecho cuya protección es necesaria para garantizar los derechos a la vida, la propiedad, la salud, la participación y el acceso a la justicia, entre otros derechos afectados negativamente por el cambio climático, en conformidad con las obligaciones estatales tuteladas bajo la Convención Americana?	72
C. SOBRE LAS OBLIGACIONES DIFERENCIALES DE LOS ESTADOS CON RESPECTO A LOS DERECHOS DE LOS/AS NIÑOS/AS Y LAS NUEVAS GENERACIONES FRENTE A LA EMERGENCIA CLIMÁTICA.....	72
1. ¿Cuál es la naturaleza y el alcance de la obligación de un Estado Parte de adoptar medidas oportunas y efectivas frente a la emergencia climática para garantizar la protección de los derechos de los-las niños y niñas derivadas de	

sus obligaciones bajo los artículos 1, 4, 5, 11 y 19 de la Convención Americana?	72
2. ¿Cuál es la naturaleza y el alcance de la obligación de un Estado Parte de brindar a los niños y niñas los medios significativos y eficaces para expresar libre y plenamente sus opiniones, incluyendo la oportunidad de iniciar, o de otra manera participar, de cualquier procedimiento judicial o administrativo concerniente a la prevención del cambio climático que constituye una amenaza a sus vidas?	76
D. SOBRE LAS OBLIGACIONES ESTATALES EMERGENTES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONSULTA Y JUDICIALES DADA LA EMERGENCIA CLIMÁTICA	78
1. ¿Cuál es la naturaleza y el alcance de la obligación de un Estado Parte en lo que respecta a la provisión de recursos judiciales efectivos para brindar una protección y reparación adecuada y oportuna por la afectación a sus derechos debido a la emergencia climática?	78
2. ¿En qué medida la obligación de consulta debe tener en cuenta las consecuencias sobre la emergencia climática de una actividad o las proyecciones de la emergencia?	83
E. SOBRE LAS OBLIGACIONES CONVENCIONALES DE PROTECCIÓN Y PREVENCIÓN A LAS PERSONAS DEFENSORAS DEL AMBIENTE Y DEL TERRITORIO, ASÍ COMO LAS MUJERES, LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA CLIMÁTICA	86
1. ¿Qué medidas y políticas deben adoptar los Estados a fin de facilitar la labor de personas defensoras del medio ambiente?	86
2. ¿Qué consideraciones específicas deben tenerse en cuenta para garantizar el derecho a defender el medioambiente sano y el territorio de las mujeres defensoras de derechos humanos en el contexto de la emergencia climática?	90
3. ¿Qué consideraciones específicas deben tenerse en cuenta para garantizar el derecho a defender el medioambiente sano y el territorio en virtud de factores interseccionales e impactos diferenciados, entre otros, sobre pueblos indígenas, comunidades campesnas y personas afrodescendientes ante la emergencia climática?	91
4. Frente a la emergencia climática, ¿qué información debe producir y publicar el Estado a fin de determinar la capacidad de investigar diversos delitos cometidos contra personas defensoras, entre otros, denuncias de amenazas, secuestros, homicidios, desplaamientos forzados, violencia de género, discriminación, etc.?	94
5. ¿Cuáles son las medidas de debida diligencia que deben tener en cuenta los Estados para asegurar que los ataques y amenazas en contra de las personas	

defensoras del medio ambiente en el contexto de la emergencia climática no queden en la impunidad?.....	95
F. SOBRE LAS OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS Y DIFERENCIADAS EN DERECHOS DE LOS ESTADOS FRENTE A LA EMERGENCIA CLIMÁTICA.....	96
1. ¿Qué consideraciones y principios deben tener en cuenta los Estados y organizaciones internacionales, de manera colectiva y regional, para analizar las responsabilidades compartidas pero diferenciadas frente al cambio climático desde una perspectiva de derechos humanos e interseccionalidad?	96
2. ¿Cómo deben los Estados actuar tanto individual como colectivamente para garantizar el derecho a la reparación por los daños generados por sus acciones u omisiones frente a la emergencia climática teniendo en cuenta consideraciones de equidad, justicia ysostenibilidad?	97
4. ¿Qué obligaciones y principios deben guiar las acciones de los Estados de modo de asegurar el derecho a la vida y la sobrevivencia de las regiones y poblaciones más afectadas en los diversos países y en la región?.....	101
5. ¿Qué obligaciones y principios deben guiar las medidas individuales y coordinadas que deben adoptar los Estados de la región para hacer frente a la movilidad humana no voluntaria, exacerbada por la emergencia climática?.....	101
IV. CONCLUSIONES.....	102
V. ANEXOS.....	103
VI. AGENTES	104
VII. SOLICITUD DE AUDIENCIA VIRTUAL Y/O HÍBRIDA	104

18 de diciembre de 2023

REF.: CDH-SOC-1-2023/002

Solicitud de opinión consultiva "Emergencia climática y derechos humanos"

**Señor
Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José, Costa Rica
PRESENTE**

Excelentísimo señor Secretario:

De conformidad con lo dispuesto por esta H. Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "Corte IDH") en Nota N°002 de 16 de marzo de 2023, como también en las sucesivas prórrogas concedidas mediante Notas N°637 de 5 de julio de 2023 y N°845 de 9 de octubre de 2023, y de conformidad con lo establecido en el artículo 73.2 del Reglamento de la H. Corte IDH, el Estado de Chile viene a presentar sus observaciones sobre los puntos sometidos a consulta en la solicitud de opinión consultiva presentada por la República de Colombia y la República de Chile sobre "Emergencia Climática y Derechos Humanos", registrada en este Tribunal como CDH-SOC-1-2023.

I. INTRODUCCIÓN

A. SOBRE LA EMERGENCIA CLIMÁTICA

La solicitud de opinión consultiva sometida a conocimiento de esta H. Corte se presenta en un contexto de **grave emergencia climática mundial**, que se encuentra debidamente acreditada por la comunidad científica internacional. En su más reciente informe, el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático ("IPCC", por sus siglas en inglés), ha destacado que **el incremento de los eventos meteorológicos y climáticos extremos han expuesto a millones de personas a inseguridad alimentaria y estrés hídrico, con vastos impactos en comunidades a lo largo del mundo.**¹

¹ IPCC, 2022: Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösche, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösche, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3–33, doi: 10.1017/9781009325844.001, p. 19.

En este contexto, **América del Sur y América Central se encuentran entre los *hotspots* globales de alta vulnerabilidad humana a las amenazas climáticas.**² Dicha vulnerabilidad se ve además incrementada en localidades con altos niveles de pobreza, problemas de gobernanza y limitado acceso a servicios y recursos básicos, así como aquellas expuestas a conflictos y/o dependientes de medios de vida altamente sensibles al clima (v.gr comunidades agrícolas, pastoriles, pesqueras, entre otras).³ Lo anterior se cruza además con condiciones de inequidad social, especialmente relevante en comunidades indígenas, rurales y/o campesinas, entre otras.

Las consecuencias de la emergencia climática impactan la vida y salud humana en diversos niveles y en forma creciente, y tales impactos se verán agravados con el aumento de las temperaturas. Por ejemplo, en un escenario de aumento de 2°C o más en el mediano plazo, los riesgos de seguridad alimentaria debido a la emergencia climática serán más severos, llevando a mayores niveles de desnutrición y deficiencias de micro nutrientes.⁴ A su vez, la presencia de enfermedades como el dengue verá aumentada su estacionalidad y distribución geográfica, poniendo a más personas en riesgo hacia el final de este siglo.⁵

Por otra parte, los efectos de la emergencia climática también impactan los medios de vida de las poblaciones humanas. Así, las frecuentes y/o extremas sequías y el derretimiento y desaparición de los glaciares en la Cordillera de los Andes ponen en riesgo la seguridad hídrica y alimentaria de las comunidades locales, mientras que las inundaciones, deslizamientos de tierra, aumento del nivel del mar, tormentas y erosión costera generan pérdidas de vidas y otros daños a la infraestructura crítica.⁶

El **consenso científico en esta materia es claro y contundente: el mundo experimenta una catástrofe.** En términos elocuentes, el Secretario General de Naciones Unidas señaló durante este 2023 que la era del "*calentamiento global*" ya finalizó, y actualmente **nos encontramos en la era de la "*ebullición global*"**.⁷

En este contexto, la Corte IDH —y otros tribunales internacionales que serán referidos más adelante— se encuentra enfrentada a una serie de preguntas sobre el rol que desempeña el derecho internacional en esta materia. Al respecto, es importante precisar que la pregunta esencial que debe responder la Corte no se refiere a la evidencia de la emergencia climática: como se señalaba, existe un amplio consenso científico e incluso entre los propios Estados sobre la magnitud de la crisis. **La pregunta fundamental se refiere, en cambio, al alcance de las obligaciones que tienen los Estados frente a esta emergencia.**

Dicha pregunta no puede responderse en un vacío. Por ello, y como se detallará en varios apartados de este escrito, Chile considera fundamental recordar que **la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático ("CMNUCC") es el principal foro**

² *Ibid.*, p. 12

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 14.

⁵ *Ibid.*, p. 15

⁶ *Ibid.*, p. 17

⁷ Véase <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2023-07-27/secretary-generals-opening-remarks-press-conference-climate>.

intergubernamental para consensuar la respuesta mundial a la emergencia climática, y es fundamental que los esfuerzos internacionales se canalicen de acuerdo a los mecanismos acordados. En ese contexto, el rol de la H. Corte, como uno de los tres tribunales que está conociendo de una solicitud de opinión consultiva vinculada con esta emergencia, y los estándares que la misma desarrolle en su opinión consultiva, sin duda **coadyuvarán en los esfuerzos de la comunidad internacional para llegar a acuerdos en el marco de la CMNUCC y otros foros pertinentes** teniendo en cuenta consideraciones de derechos, justicia, igualdad y sostenibilidad. Asimismo, la orientación que provea la H. Corte podrá asistir a los Estados en la identificación de las diversas obligaciones individuales y colectivas que recaen sobre ellos, en el marco de esta emergencia climática.

B. EL CASO ESPECIAL DE CHILE

Como se adelantaba en el apartado anterior, América Latina es una de las zonas más vulnerables al cambio climático, y Chile no es la excepción. Su decisión de dar inicio — conjuntamente con Colombia— al presente proceso consultivo se funda precisamente en la alta vulnerabilidad de la región al cambio climático. **El territorio nacional presenta siete de las nueve características definidas en la CMNUCC para definir dicha vulnerabilidad:** zonas costeras bajas; zonas áridas y semiáridas, zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal; zonas propensas a los desastres siconaturales; zonas expuestas a la sequía y a la desertificación; zonas de alta contaminación atmosférica urbana y zonas de ecosistemas frágiles, incluidos los ecosistemas montañosos. Así, los impactos derivados del cambio climático afectan el hábitat natural y a la sociedad a lo largo del territorio, y de manera transversal a diversos sectores fundamentales del quehacer nacional.

Dicha vulnerabilidad se ha traducido en que, durante las últimas décadas, **Chile haya experimentado una intensificación de los efectos de la emergencia climática**, tanto respecto de eventos hidrometeorológicos extremos y sus derivados (sequía, lluvias torrenciales, tormentas costeras, inundaciones, incendios forestales, olas de calor, calor extremo, entre otros), como respecto de eventos de desarrollo lento (incremento de la temperatura, pérdida de biodiversidad, desertificación, retroceso glaciar, entre otros). Ello ha provocado importantes pérdidas y daños a las personas, comunidades y ecosistemas en nuestro país.

A modo de ejemplo, desde 2010 y hasta la fecha, Chile se ha visto afectado por una 'mega-sequía', nombre que se le da a un fenómeno de sequía que afecta a las zonas más pobladas del país, y que es extraordinario por su duración y extensión, sin parangón en registros instrumentales históricos ni paleo-climáticos de los últimos 1000 años. Se ha estimado que **el cambio climático antrópico es responsable de, al menos, un cuarto del déficit pluviométrico observado**. Se prevé que este porcentaje aumentará en el futuro, favoreciendo la ocurrencia de estos eventos y aumentando la tasa de desertificación en las zonas centro y sur del país. Dichos pronósticos además constatan impactos sustanciales sobre los caudales de las aguas subterráneas, las zonas costeras, la propagación de incendios y la cobertura vegetal.

Asimismo, en la última década se han registrado al menos 16 mega-incendios, coincidiendo con la mega-sequía y con las temperaturas más altas en registros para la zona central del país. Los cambios en las condiciones atmosféricas actuales, como la temperatura, precipitación, viento y humedad explican en parte el aumento en la frecuencia de estos desastres. En el caso de la zona centro y sur de Chile, la ocurrencia de grandes incendios en el verano se ve además favorecida por las olas de calor.

El impacto de estos eventos es considerable. **Durante el año 2017, los mega-incendios devastaron un área superior a las 500.000 hectáreas, destruyendo matorrales, plantaciones y bosque nativo, entre otras formaciones vegetales.** Los costos incurridos por el Estado durante esa temporada ascendieron a USD 362.2 millones, asociados al combate de incendios, la reconstrucción de viviendas y el apoyo a sectores productivos, entre otros. En lo que respecta al gasto privado en incendios forestales, durante la temporada de incendios 2017-2018 las empresas forestales aumentaron su inversión a casi USD 80 millones, un 60% más que a inicios de la temporada 2016. **A estos costos económicos considerables se suman la pérdida de vidas humanas, de viviendas, de bienestar, y los graves efectos en la salud física y mental de las personas afectadas, entre otros impactos.**

Para hacerse cargo de los impactos y riesgos proyectados, el año 2020, el Ministerio del Medio Ambiente (“MMA”) desarrolló el Atlas de Riesgos Climáticos (“ARClím”),⁸ que constituye hoy en día la base para la construcción de la Plataforma de Adaptación Climática establecida en la Ley Marco de Cambio Climático chilena (a la que se hará referencia más adelante en este escrito). El ARClím contiene información para todo el país a escala comunal, con proyecciones climáticas que pueden visualizarse a través del Explorador de Amenazas Climáticas y los Mapas de Riesgo Climáticos. **Para el periodo 2035-2065 las proyecciones muestran una tendencia al alza de las temperaturas en el país,** con aumentos entre 1,15°C y 2°C, con respecto al periodo histórico 1980-2010, para el escenario de emisiones RCP8.5.⁹ Esto se verá acompañado de un aumento en las temperaturas extremas y en la altura de la isoterma 0°C, **reduciéndose de forma importante la acumulación de nieve en el futuro medio,** pudiendo incluso desaparecer por completo en las zonas de la pre-cordillera, la Cordillera de los Andes y en los fiordos del extremo sur. En el caso de las precipitaciones, éstas disminuirían en promedio un 15% con respecto a los mismos valores históricos en la zona central de Chile, y la **frecuencia de sequías aumentaría** entre un 10% y un 23% entre las regiones de Coquimbo y Los Lagos.

Respecto de los riesgos proyectados a nivel comunal, de las 346 comunas de Chile,¹⁰ el 84% presenta uno o más riesgos climáticos categorizados como “altos”. Los sistemas más

⁸ Disponible en: <https://arclim.mma.gob.cl/>.

⁹ El escenario RCP 8.5 es una de las proyecciones teóricas elaboradas por el IPCC. Dichas proyecciones describen eventuales futuros climáticos, cuya verificación dependerá del volumen de gases de efecto invernadero emitidos en los próximos años. El escenario RCP 8.5 supone que las emisiones continúan aumentando durante el siglo XXI, y representa el escenario más desfavorable en términos de emisiones.

¹⁰ Las “comunas” corresponden a la unidad básica de la administración del Estado en Chile. La administración local de cada comuna reside en una municipalidad, constituida por un Alcalde como su máxima autoridad y por el Concejo Municipal respectivo. La comuna constituye un ámbito territorial local definido por un conjunto de características geográficas, económicas, demográficas y culturales, en la cual la población habita, participa y se desarrolla, siendo el

vulnerables son aquellos asociados a la salud y asentamientos humanos, biodiversidad, agricultura, bosques y recursos hídricos. En el caso de las ciudades y asentamientos humanos, se evidencia la gran variedad de amenazas presentes y la heterogeneidad del efecto sobre el riesgo en las distintas zonas geográficas de Chile.

Ante dicho panorama, **Chile ha avanzado de manera progresiva y acelerada para enfrentar estos desafíos**. Como se detallará mayormente en diversos apartados de este escrito, Chile ha adoptado medidas tanto en la esfera internacional como doméstica para enfrentar la emergencia climática.

Así, en el ámbito internacional, en abril de 2020 Chile presentó su Contribución Determinada a nivel Nacional (“NDC”, por sus siglas en inglés) actualizada,¹¹ que incluye un inédito pilar social que relaciona los compromisos de la NDC con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (“ODS”) de la Agenda 2030, contemplando además un proceso transición justa para la descarbonización de la matriz energética. Esta nueva NDC establece los compromisos de Chile en materia de mitigación, adaptación y un componente de integración que contempla compromisos concretos en océanos, turberas, bosques y economía circular. En ese sentido, Chile se ha comprometido a alcanzar su máximo de emisiones a más tardar el año 2025, mediante un presupuesto de emisiones entre el 2020 y 2030, y un máximo de emisiones al 2030, que es presentado como una meta intermedia para alcanzar la carbono neutralidad para el año 2050. Esta ruta ya se ha iniciado con una serie de iniciativas, destacándose el retiro de todas las centrales a carbón al 2040. En esta senda de descarbonización, la Estrategia de Hidrogeno Verde también jugará un rol clave, pues busca producir el hidrógeno verde más barato del planeta para el año 2030, estar entre los 3 principales exportadores para el año 2040 y contar con 5 GW de capacidad de electrólisis en desarrollo para el año 2025.

Por otra parte, el 3 de noviembre de 2021, **Chile presento su Estrategia Climática de Largo Plazo** (“ECLP”),¹² en línea con lo requerido por los Estados Partes del Acuerdo de París en su artículo 4, párrafo 19.¹³ Se trata de un instrumento de gestión del cambio climático que, tanto en el ámbito internacional como nacional, establece una hoja de ruta al año 2050. La misma contiene los presupuestos de emisiones nacionales y sectoriales para cada decenio, los objetivos y metas de mediano y largo plazo en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, los lineamientos transversales que se deberán seguir en estas materias, el desarrollo de los medios de implementación – capacidades, tecnología y financiamiento climático–, y los indicadores de monitoreo, reporte y verificación para poder evaluar el avance de los objetivos trazados. En particular, el instrumento contiene 77 objetivos que se expresan en 387 metas en 12

municipio el encargado de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural.

¹¹ Disponible en: https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/04/NDC_Chile_2020_espan%CC%83ol-1.pdf

¹² Disponible en: <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/estrategia-climatica-de-largo-plazo-2050/descripcion-del-instrumento/>

¹³ Acuerdo de París, artículo 4, párrafo 19: “*Todas las partes deberán esforzarse en formular y comunicar estrategias de largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, teniendo presente el artículo 2 y tomando en consideración sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales*”.

sectores priorizados de nuestra economía, con el objeto de alcanzar la carbono neutralidad y avanzar en la resiliencia ante los efectos adversos del cambio climático.

A nivel doméstico, cabe destacar la aprobación de la **Ley Marco de Cambio Climático** N°21.455, publicada en junio de 2022 ("LMCC").¹⁴ La misma tiene por objeto hacer frente a los desafíos que presenta el cambio climático en Chile, transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero y otros forzantes climáticos, hasta alcanzar y mantener la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero al año 2050, adaptarse al cambio climático, reduciendo la vulnerabilidad y aumentando la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Chile en la materia.

Sin perjuicio de estos avances, las necesidades que enfrenta Chile en los distintos ámbitos de la emergencia climática (mitigación, adaptación, reportabilidad, inventario, negociación internacional y transversal) resultan abrumadoras. La vulnerabilidad del país continúa en aumento, agregando nuevos desafíos para las contribuciones establecidas en la actualización de la NDC y las metas de carbono neutralidad al 2050. Ello, pues constantemente se deben superar brechas y barreras en la elaboración e implementación de políticas de cambio climático. En un país en desarrollo como Chile, estos desafíos se suman a otras prioridades nacionales, como las demandas sociales relacionadas a salud, educación, pensiones y trabajo, entre otras.

Por otra parte, la emergencia climática es un desafío global, en que Chile requiere contar con la colaboración de la comunidad internacional. **Sin importar su alcance, los esfuerzos que Chile puede realizar en esta materia tienen efectos limitados sobre la emergencia climática.** Lo anterior torna especialmente importantes los lineamientos que esta H. Corte y otros tribunales internacionales pueden proveer para guiar al conjunto de los Estados en su actuar.

C. LOS PROCEDIMIENTOS CONSULTIVOS PARALELOS ANTE EL TRIBUNAL INTERNACIONAL DEL DERECHO DEL MAR Y LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Como es de conocimiento de esta H. Corte, **existen otros dos tribunales internacionales que están conociendo de solicitudes de opinión consultivas vinculadas con la emergencia climática:** el Tribunal Internacional del Derecho del Mar ("TIDM") y la Corte Internacional de Justicia ("CIJ").

Por una parte, en el caso del TIDM, el asunto principal que los co-Presidentes de la *Commission of Small Island States on Climate Change and International Law* ("COSIS") presentaron a conocimiento de dicho Tribunal se refiere a las obligaciones de los Estados Partes a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar ("CONVEMAR") en relación con la prevención, reducción y control de la contaminación del medio marino resultante del cambio climático, así como en lo relativo a la protección y preservación del medio marino frente a los efectos del cambio climático. En ese contexto, la solicitud abarca las diversas obligaciones de los Estados a la luz de la CONVEMAR, incluyendo en la Parte XII de la CONVEMAR, que aborda la protección y preservación del medio marino.

¹⁴ Ley N°21.455 Ley Marco de Cambio Climático. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1177286>.

Si bien es indiscutible que la jurisdicción del TIDM es diversa a la de esta H. Corte IDH, **Chile sostuvo en dicho procedimiento consultivo que el TIDM debía considerar los efectos sobre derechos humanos derivados de la contaminación del medio marino**, incluyendo el impacto sobre el derecho a la vida, la salud, la alimentación, el agua y el saneamiento, la vivienda, la propiedad y la autodeterminación de los pueblos. Lo anterior da cuenta de una clara relación entre ambos procedimientos.

Por su parte, en el caso del proceso consultivo seguido ante la CIJ, el mismo se inició el 29 de marzo del año 2023, oportunidad en la que la Asamblea General de las Naciones Unidas ("AGNU") adoptó la Resolución A/77/276. Mediante ella, se acordó solicitar una opinión consultiva a dicho tribunal en relación con las obligaciones de los Estados con respecto al cambio climático.

El proceso consultivo ante la CIJ es, posiblemente, el de mayor alcance de los tres, al menos en lo que respecta a la consideración de las diversas fuentes del derecho internacional aplicables al cambio climático y su impacto global. En efecto, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia le otorga jurisdicción consultiva respecto a cualquier asunto de derecho internacional.¹⁵ En consecuencia, la solicitud de opinión consultiva no se limita a ninguna fuente particular del derecho internacional, pudiendo entonces examinar las obligaciones que recaen sobre los Estados a la luz de los tres principales acuerdos internacionales sobre cambio climático —la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, el Protocolo de Kioto de 1997 y el Acuerdo de París de 2015—, pero también bajo la CONVEMAR, los tratados de derechos humanos, la costumbre internacional y principios generales del derecho en estas materias, entre otros.

Como puede verse, **los tres procedimientos consultivos comparten motivaciones y objetivos similares.** En un contexto de amplio consenso científico en torno a que el cambio climático constituye una amenaza existencial para la humanidad, así como que sus causas son principalmente antropogénicas, los tres tribunales deberán examinar el derecho internacional aplicable a la emergencia climática y las obligaciones de los Estados en esta materia.

Por ello, **resulta fundamental que los tres tribunales provean lineamientos que, enmarcados en sus respectivas competencias, otorguen a los Estados una guía coherente para su actuar.** Lo anterior exige que esta H. Corte IDH tenga en consideración los desarrollos que tienen lugar ante los dos otros tribunales internacionales, permitiendo un verdadero diálogo judicial, y un proceso de fertilización cruzada, tal como invitaba el ex Presidente de esta H. Corte (y también juez de la CIJ), Prof. Antônio Cançado Trindade.¹⁶

Este proceso de integración y coherencia entre los tres procesos consultivos y entre las diversas reglas internacionales que son aplicables (derecho internacional del mar, derecho internacional del medio ambiente y derecho internacional de los derechos

¹⁵ Artículo 65 (1) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

¹⁶ A modo ejemplar, véase Cançado Trindade, Antônio Augusto, "The Continuity of Jurisprudential Cross-Fertilization in the Case-Law of International Tribunals in their Common Mission of Realization of Justice" *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence* 2018, 274.

humanos) no solo es deseable desde un punto de vista práctico, sino que es, de hecho, una obligación internacional. La regla fundamental es el artículo 31(3)(c) de la Convención de Viena del Derecho de los Tratados que establece, como una regla interpretativa, la consideración de *"toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes"*. La misma regla queda también reflejada en el artículo 29(b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("CADH").

En consecuencia, Chile considera de máxima relevancia que esta H. Corte IDH, al examinar las obligaciones de los Estados de América bajo la CADH y otros tratados del sistema interamericano, tenga debida consideración a las demás obligaciones internacionales de los Estados en materia ambiental, incluyendo aquellas que están siendo examinadas por los otros dos tribunales internacionales, como también a los desarrollos que tengan lugar en los demás procesos consultivos, a efectos de evitar la fragmentación y fortalecer la respuesta del sistema internacional a la emergencia climática.

D. LA ANTERIOR OPINIÓN CONSULTIVA DE ESTA CORTE IDH SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DERECHOS HUMANOS

Antes de pasar a examinar el fondo de las preguntas sometidas a conocimiento de esta H. Corte, es necesario tener presente que este proceso consultivo no representa la primera vez en que la Corte IDH ha debido examinar las obligaciones de los Estados a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de protección del medio ambiente.

En efecto, **la anterior Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte IDH la situó en la vanguardia de las instituciones internacionales en materia de protección del medio ambiente**. En esa oportunidad, la H. Corte abordó los alcances de los artículos 1(1) —obligación de respetar los derechos—, 2 —adoptar disposiciones de derecho interno—, 4(1) —derecho a la vida—, y 5(1) —derecho a un trato humano e integridad personal—, todos de la CADH, a la luz del derecho ambiental internacional.

En tal Opinión Consultiva, **la Corte IDH reconoció la existencia del derecho a un medio ambiente sano con carácter autónomo a nivel interamericano**, como también el carácter interdependiente e indivisible de éste con los derechos procedimentales —acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental—. Adicionalmente, la Opinión estableció estándares ambientales para el examen de los proyectos de inversión y desarrollo, reconoció los derechos de los pueblos indígenas, y especificó deberes de debida diligencia en materia ambiental, incluyendo obligaciones de prevención, cooperación y el principio precautorio.

Notablemente, la Corte IDH subrayó que el derecho a un medio ambiente sano incluye la protección de sus componentes, *"tales como bosques, ríos mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales"*¹⁷. **De esta forma, las obligaciones de protección de la naturaleza adquieren un carácter autónomo de los posibles efectos que su degradación podría provocar en otros derechos humanos**, atendiendo la relevancia que el medio ambiente

¹⁷ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-23/17*, 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, pár. 62

reviste "para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos."¹⁸

La referida Opinión Consultiva sirvió de base para la decisión de la Corte en el caso *Lhaka Honhat v. Argentina*¹⁹, el primer proceso contencioso en el cual la H. Corte aplicó la garantía del derecho a un medio ambiente sano y determinó que este había sido violado. De esta forma, la Corte IDH consolidaría dicho derecho como uno directamente justiciable y exigible, independientemente de su interrelación con el perjuicio a otros derechos previstos en la CADH.

En ese contexto, el presente procedimiento consultivo otorga a la Corte IDH la **oportunidad de continuar desarrollando las obligaciones que recaen sobre los Estados a la luz de la evolución que la emergencia climática ha implicado para la normativa medioambiental y de derechos humanos**. Ello contribuirá a la necesaria certeza jurídica del sistema interamericano en estas materias, ofreciendo una guía clara para determinar qué medidas deberán adoptar los Estados frente a la emergencia climática, a efectos de prevenir las violaciones de derechos humanos causadas por la degradación del medio ambiente.

E. LA ESTRUCTURA DE ESTE ESCRITO Y LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR CHILE

El presente escrito incorpora las **observaciones de Chile sobre las preguntas sometidas a conocimiento de la H. Corte**. Si bien se ha decidido proveer información sobre todos los puntos en examen, se han destacado y profundizado algunas materias que son de especial relevancia para nuestro país. Ahora bien, en aquellos casos en que existe una superposición parcial entre algunas de las preguntas, o en aquellas oportunidades en que la cuestión abordada ya ha sido tratada en mayor detalle en otros apartados de este escrito, se harán las referencias cruzadas correspondientes a efectos de evitar la reiteración.

Como ha sido adelantado en apartados anteriores, la H. Corte está enfrentada a preguntas que requieren un análisis tanto del derecho internacional de los derechos humanos como el derecho internacional del medio ambiente. Consciente del alcance de la competencia consultiva de la Corte (a la que se hace referencia en el siguiente apartado), y poniendo el debido énfasis en la normativa aplicable en materia de derechos humanos, el Estado de Chile considera que **la H. Corte IDH debe tener a la vista la regulación ambiental y los acuerdos alcanzados por los Estados en dichos foros, en tanto ellos incorporan distribuciones de responsabilidades y obligaciones que deben ser tenidas en consideración al momento de pronunciarse sobre las preguntas sometidas al conocimiento de la Corte IDH**. Ello también permitirá la necesaria consistencia y coherencia entre los tres procesos consultivos que se están desarrollando en paralelo, como fue desarrollado *supra* (véase Capítulo I.C).

Ahora bien, atendido que la Corte está enfrentada a preguntas innovadoras, vinculadas a desarrollos recientes en materia ambiental, **en algunos apartados de este escrito se**

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Corte IDH. Caso *Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, Sentencia de 6 de febrero de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No 400.

proveerán ejemplos de buenas prácticas a nivel nacional. Chile ha decidido destacar estas buenas prácticas siendo consciente de las brechas y desafíos que experimenta nuestro país en materia ambiental. Sin embargo, algunas de estas medidas —muchas de las cuales también han sido adoptadas por otros países de la región y el mundo— son relevantes, en tanto podrán asistir a la H. Corte IDH en el proceso de identificación de la práctica interamericana en esta materia, y eventualmente, en la identificación de principios y estándares subyacentes a ella que resulten vinculantes para los demás Estados. Así, estas buenas prácticas, junto con otras que sean presentadas en el marco de este proceso consultivo, le permitirán a la Corte identificar qué puede esperarse de los Estados en la implementación de sus obligaciones convencionales en el contexto de la emergencia climática.

II. LA COMPETENCIA CONSULTIVA DE LA CORTE IDH

El artículo 64 de la CADH otorga a la Corte IDH el poder para dictar opiniones consultivas *"acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos."* Al respecto, la H. Corte IDH se ha pronunciado en torno a la amplitud de los alcances de su competencia consultiva, señalando que esta *"[...] puede ejercerse, en general, sobre **toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano.**"*²⁰

Así por ejemplo, en la Opinión Consultiva sobre el Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, la Corte IDH sostuvo que el artículo 36(1) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares establecía derechos que calificaban como derechos humanos, lo que le permitía interpretar su alcance.²¹ Posteriormente, la Corte reiteró que el objeto del proceso consultivo *"no está limitado a la Convención Americana, sino que alcanza a otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos"*²².

En consecuencia, esta H. Corte está facultada para considerar el alcance de otros instrumentos de derechos humanos, distintos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el ejercicio de su opinión consultiva. Ello debe hacerse, sin embargo, teniendo presente el ámbito de competencia de otros organismos en el ámbito internacional, y la necesaria coherencia a la que ya se ha hecho referencia.

III. OBSERVACIONES DEL ESTADO DE CHILE

A. SOBRE LAS OBLIGACIONES ESTATALES DERIVADAS DE LOS DEBERES DE PREVENCIÓN Y GARANTÍA EN DERECHOS HUMANOS VINCULADAS FRENTE A LA EMERGENCIA CLIMÁTICA

²⁰ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-1/82*, 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 01, pág. 52 (énfasis agregado).

²¹ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-16/99*, 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16.

²² Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-21/14*, 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, pág. 23

1. ¿Cuál es el alcance del deber de prevención que tienen los Estados frente a fenómenos climáticos generados por el calentamiento global, incluyendo eventos extremos y eventos de desarrollo lento, de conformidad con las obligaciones convencionales interamericanas a la luz del Acuerdo de París y el consenso científico que alienta a no aumentar la temperatura global más allá de 1,5°C?

i. Aspectos generales sobre los deberes de los Estados en materia de protección del medio ambiente

El reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano ha ganado en prominencia en varios instrumentos internacionales, reflejando en las últimas décadas una creciente conciencia global sobre la importancia de la protección medioambiental para garantizar el ejercicio de otros derechos conexos.

Uno de los primeros instrumentos fue la Declaración de Estocolmo de 1972, resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que fue pionera en situar las preocupaciones ambientales dentro de un contexto internacional y afirmar la **necesidad de un enfoque equilibrado y responsable hacia el desarrollo y el medio ambiente**. Dicha Declaración estableció, en su Principio 1, que los seres humanos tienen el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad que permita una vida digna y el bienestar.

Más recientemente, el Acuerdo de París ("AdP"), adoptado en 2015 bajo la CMNUCC, refuerza este concepto al **reconocer la importancia de la justicia intergeneracional y la necesidad de un enfoque holístico para abordar el cambio climático**. Si bien el AdP no menciona explícitamente el derecho a un medio ambiente sano, su enfoque en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, el fortalecimiento de la resiliencia climática y el apoyo a los países en desarrollo en sus esfuerzos ambientales, contribuye significativamente a la creación de un entorno saludable y sostenible. Este acuerdo marca además un hito en la cooperación internacional, destacando la responsabilidad colectiva de proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

Otros hitos fundamentales se desarrollaron en el marco de Naciones Unidas. Así, en el año 2021, el Consejo de Derechos Humanos reconoció el "*derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano importante para el disfrute de los derechos humanos*", alentando a los Estados a cumplir sus obligaciones e intensificar su cooperación con otros Estados en esta materia.²³ Más adelante, en 2022, la Asamblea General adoptó la Resolución "El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible",²⁴ que continuaba en este camino.

En el ámbito interamericano, y como fue explicado en el apartado introductorio, **esta H. Corte ya ha señalado que el derecho a un medio ambiente sano tiene reconocimiento en la Convención Americana sobre Derechos Humanos**. Por cierto, este derecho también está reconocido en otros instrumentos del sistema interamericano,

²³ Resolución 48/13 del Consejo de Derechos Humanos de 8 de octubre de 2021, UN Doc. A/HRC/RES/48/13.

²⁴ Resolución 76/300 de la Asamblea General de 28 de julio de 2022. UN Doc. A/RES/76/300.

como son el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador") y el artículo 1 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe ("Acuerdo de Escazú"), ambos ratificados por Chile.

En términos sustantivos, esta H. Corte ha reafirmado que el vínculo entre la protección ambiental, el desarrollo sostenible y los derechos humanos puede presentarse tanto por medio de una codificación del derecho a un medio ambiente sano en cuanto derecho autónomo, como a través de una interpretación que reconozca la relación de otros derechos humanos con el medio ambiente.²⁵ Sobre este último punto, esta H. Corte ha sostenido que *"como se desprende de la jurisprudencia de este Tribunal [...] existe una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos."*²⁶ En ese mismo sentido, esta H. Corte *"ha resaltado la importancia de la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente contenido en el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales 'Protocolo de San Salvador' como un derecho humano esencial relacionado con el derecho a la vida digna."*²⁷ De esta forma, estas consideraciones se encuentran orientadas a identificar que **existe una relación directa entre el entorno o medio material en el cual habitan las comunidades y el ejercicio efectivo de los derechos humanos consagrados en la CADH.**

Dicho razonamiento resulta coherente con la aproximación amplia que esta H. Corte ha empleado en relación con los alcances del derecho a la vida como prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. Al respecto, la Corte ha señalado que *"[l]a observancia del artículo 4, relacionado con el artículo 1.1 de la Convención, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva), conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio, sin discriminación, de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción."*²⁸

Por otro lado, junto con recordar que el Protocolo de San Salvador fue uno de los primeros tratados internacionales de derechos humanos que incorporó explícitamente el derecho a un medio ambiente sano, en su Opinión Consultiva OC-23/17 de 2017, la Corte IDH establece también que dicho derecho *"debe considerarse incluido entre los derechos económicos, sociales y culturales protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana, [...] y los que se deriven de una interpretación de la Convención acorde con los criterios establecidos en el artículo 29 de la misma."* La anterior consideración **reafirma la interdependencia e indivisibilidad entre la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático con el goce efectivo de los derechos humanos.**

²⁵ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-23/17*, 15 de noviembre de 2017, párr. 55

²⁶ Corte IDH. *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*, Sentencia de 3 de abril de 2009 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No 196, párr. 148.

²⁷ Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*. Sentencia de 25 de noviembre de 2015 (Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C No 309, párr. 172.

²⁸ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs Paraguay*. Sentencia de 24 de agosto de 2010 (Fondo, Reparaciones y Costas,) Serie C No 309, pár. 187 (énfasis agregado).

Con todo, y como se adelantó en la Introducción, la H. Corte también ha señalado que el **derecho a un medio ambiente sano corresponde a un derecho autónomo y directamente justiciable**,²⁹ sin perjuicio de su relación con otros derechos y garantías previstos en la CADH, como son el derecho a la vida, la integridad personal u otros derechos económicos, sociales y culturales.

Otro desarrollo relevante en el ámbito interamericano lo constituye el mencionado Acuerdo de Escazú. El mismo marcó un logro sin precedentes para el establecimiento de derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia medioambiental. Como se desarrollará a lo largo de este escrito, dicho instrumento pretende contribuir a la protección del derecho a un medio ambiente sano, proporcionando los derechos procesales para alcanzar este objetivo. De esta manera, la obligación de los Estados de proteger a las personas contra los daños ambientales les exige, con independencia del derecho amenazado, adoptar aquellas medidas que sean necesarias para informar debidamente a quienes puedan verse afectados, facilitar su participación en los procesos de toma de decisiones y proporcionar remedios efectivos en caso de daños³⁰.

Finalmente, cabe destacar los hallazgos de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("CIDH"). La misma ha afirmado que *"los Estados deben tomar **medidas afirmativas para enfrentar afectaciones a los derechos humanos causados por el cambio climático y la degradación ambiental** en donde estén involucradas empresas, que incluyan **medidas efectivas de mitigación y adaptación ambiental; proteger efectivamente a las personas defensoras del ambiente** en tanto defensoras de los derechos humanos; así como asegurar el respeto y aplicación del principio de igualdad y no discriminación en tales medidas para combatir y remediar los efectos desproporcionados que este fenómeno provoca en los grupos en mayor situación de vulnerabilidad."*³¹ La propia Relatoría también cuenta con otros informes temáticos sobre los impactos del cambio climático en Centroamérica y México.³²

Posteriormente, en la Resolución 3/2021 sobre "Emergencia Climática: Alcance de las Obligaciones Interamericanas en Materia de Derechos Humanos", la CIDH vuelve sobre el mismo asunto, estableciendo esta vez una serie de estándares y medidas para la adaptación al cambio climático y enfocándose en diferentes áreas.³³ Así, por ejemplo, en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, la Resolución señala que la

²⁹ Véase *supra*, nota 19.

³⁰ Schwerdtfeger, Angela. "The Human Rights Dimension: The Impact of the Right to a Healthy Environment". In *Sustainability through Participation?* (Leiden, Brill | Nijhoff, 2023).

³¹ Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 1 de noviembre de 2019. Informe No. 1/19, OEA/Ser.L/V/II, pág. 247 (énfasis agregado).

³² Véase en este sentido, el Informe temático 2023 sobre "Pobreza, cambio climático y DESCA en Centroamérica y México, en el contexto de movilidad humana". Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/probreza_cambioclimatico_centroamerica_mexico_movilidad_humana_spa.pdf

³³ CIDH. Emergencia Climática: Alcance de las Obligaciones Interamericanas en materia de Derechos Humanos. Resolución No. 3/2021, adoptada el 31 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/resolucion_3-21_spa.pdf

implementación de este tipo de medidas constituye una obligación para los Estados en función de sus deberes de protección efectiva de los derechos humanos. Al respecto, señala que estas obligaciones *“no deben desatenderse en razón de la naturaleza multicausal de la crisis climática, en tanto **todos los Estados tienen obligaciones comunes pero diferenciadas en el contexto de la acción climática**. Al igual que con los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos ambientales, en el contexto del cambio climático, **deben garantizarse hasta el máximo de los recursos de que disponga el Estado para lograr progresivamente su plena efectividad por todos los medios apropiados.**”*³⁴

ii. Sobre la incorporación de los derechos humanos en el régimen jurídico del cambio climático

Sin perjuicio de los avances mencionados en el apartado anterior, la incorporación de los derechos humanos al régimen jurídico internacional del cambio climático —entendido para estos efectos como el abordado por la CMNUCC, el AdP, y las decisiones conexas adoptadas por la Conferencia de las Partes (“COP”), entre otros instrumentos—, es relativamente reciente. Así, su primera mención expresa se encuentra en la COP 16, realizada en el año 2010, en Cancún (México), donde se los reconoce en los siguientes términos:

*“[la COP] [r]ecalca que las Partes, en todas las actividades relacionadas con el cambio climático, deberían respetar plenamente los derechos humanos”*³⁵.

Esta visión volverá a ser considerada, ya esta vez en el Preámbulo del AdP, alcanzado en la COP21, que tuvo lugar en el año 2015, en París (Francia):

*“[la COP] [r]econociendo también que el cambio climático es un problema común de la humanidad, por lo que las Partes, al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, deberían respetar, promover y tomar en consideración sus respectivas obligaciones con respecto 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 en situación de vulnerabilidad y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional”*³⁶.

La inclusión de los derechos humanos en el Preámbulo del AdP marcó un hito en las negociaciones climáticas, y volvió cada vez más recurrente la presencia de esta temática en esta agenda. Así, los derechos humanos han sido considerados como cuestiones transversales³⁷, y como parte de las obligaciones que deben ser respetadas,

³⁴ *Ibíd.* pár. 15.

³⁵ Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16° período de sesiones. 1/CP.16 Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención. FCCC/CP/2010/7/Add.1.

³⁶ Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21° período de sesiones. 1/CP.21 Aprobación del Acuerdo de París. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

³⁷ Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 22° período de sesiones. 16/CP.22 Tercer examen amplio de la aplicación del marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo con arreglo a la Convención. FCCC/CP/2016/10/Add.2.; Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 27° período de sesiones. 19/CP.27 Reporte Anual sobre el progreso técnico del Comité de París para el Fomento de la Capacidad para 2022. FCCC/CP/2022/10/Add.2.; Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 27° período de sesiones. 23/CP.27

promovidas y tomadas en cuenta en el marco de la acción climática³⁸, reconociendo especialmente los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales³⁹, así como escenarios de desplazamiento y movilidad humana asociados al cambio climático⁴⁰.

Siguiendo esta misma línea, el artículo 3 de la CMNUCC, sobre los principios, indica que:

“Las Partes deberían 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 ese sentido, Chile considera que la incorporación de los derechos humanos en el régimen jurídico del cambio climático resulta fundamental, en tanto propenderá a garantizar soluciones más justas, equitativas y sostenibles para la emergencia climática; además de instar a acelerar la implementación de decisiones y acuerdos. **En ese sentido, la consideración de los derechos humanos no sólo es relevante en tanto refuerza el sentido de urgencia frente a la adopción de medidas relativas a la emergencia climática, sino que además puede asistir en la identificación y articulación de soluciones duraderas y de mayor impacto.**

iii. Sobre el alcance del deber de prevención de los Estados en el marco de la emergencia climática

Pasando derechamente a examinar la pregunta sometida a consideración de la H. Corte IDH en materia de prevención, es necesario tener en consideración que, en vista de que el cambio climático y sus efectos adversos son un tipo de daño y afectación a los derechos humanos de las personas, las obligaciones generales de derechos humanos resultan también aplicables en el marco de la emergencia climática. De esta forma, incluso con independencia de la consagración o reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano como un derecho autónomo, el esclarecimiento de estas obligaciones de prevención proviene en gran medida del desarrollo de derechos ampliamente reconocidos en el sistema internacional de derechos humanos, como el derecho a la vida y la integridad personal, entre otros.

Al respecto, en su Opinión Consultiva 23-2017, la H. Corte definió el contenido de las obligaciones estatales de prevención y garantía en materia ambiental, estableciendo, por

Plan de Acción bajo el programa de trabajo de Glasgow sobre la Acción para el Empoderamiento Climático. FCCC/CP/2022/10/Add.2.

³⁸ Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 23° período de sesiones. 3/CP.23 Establecimiento de un plan de acción sobre el género. FCCC/CP/2017/11/Add.1; Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 25° período de sesiones. 3/CP.25 Versión mejorada del programa de trabajo de Lima sobre el género y su plan de acción sobre el género. FCCC/CP/2019/13/Add.1; Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 26° período de sesiones. 1/CP.26 Pacto de Glasgow por el Clima. FCCC/CP/2021/12/Add.1; Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 26° período de sesiones. 16/CP.26 Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas. FCCC/CP/2021/12/Add.2; Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 27° período de sesiones. 1/CP.27 Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh. FCCC/CP/2022/10/Add.1.

³⁹ Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 23° período de sesiones. 2/CP.23 Plataforma de las comunidades locales y los pueblos indígenas. FCCC/CP/2017/11/Add.1.

⁴⁰ Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 24° período de sesiones. Anexo Recomendaciones del informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático sobre enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático. FCCC/CP/2018/10/Add.1.

un lado, **obligaciones sustantivas**, como la obligación de prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera del territorio del Estado, la obligación de actuar conforme al principio de precaución, y la obligación de cooperar, de buena fe, para la protección contra daños ambientales transfronterizos significativos. La Corte también se refirió a las **obligaciones procedimentales**, incluyendo la obligación de garantizar el derecho al acceso a la información relacionada con eventuales afectaciones ambientales, la obligación de garantizar el derecho al acceso a la participación pública de las personas bajo la jurisdicción del Estado en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar al ambiente, y la obligación de garantizar el derecho al acceso a la justicia en relación con las obligaciones ambientales estatales recién mencionadas.

En el mismo sentido, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente también se ha referido a los diversos tipos de obligaciones que tienen los Estados en esta materia.⁴¹ En términos similares a la Corte IDH, el mismo también ha distinguido entre **obligaciones sustantivas** (abstenerse de violar el derecho a un medio ambiente sano a través de sus propios actos o por terceras partes; establecer, aplicar y hacer cumplir leyes, políticas y programas para hacer efectivo el derecho a un clima seguro; y evitar la discriminación y las medidas regresivas) y **obligaciones procesales** (proporcionar información accesible, asequible y comprensible sobre las causas y consecuencias de la emergencia climática; asegurar un enfoque integrador, equitativo y de género para la participación pública en todas las medidas relacionadas con el clima, con especial énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad y/o históricamente excluidos; facilitar un acceso asequible y oportuno a la justicia y a recursos eficaces para todos; evaluar las posibles repercusiones en materia de emergencia climático y derechos humanos de todos los planes, políticas y propuestas; integrar la igualdad de género en todas las medidas relacionadas con el clima; respetar los derechos de los pueblos indígenas en todas las medidas relacionadas con el clima; y ofrecer una protección firme para los defensores del medio ambiente y los derechos humanos frente al acoso, la intimidación y la violencia).

Muchas de estas obligaciones ya han sido latamente desarrolladas por la H. Corte y por otros organismos internacionales, y Chile abordará varias de ellas en este escrito, a fin de reforzar algunos aspectos de especial relevancia. Ahora bien, y sin por ello restarles importancia, el Estado de Chile quisiera hacer presente que las referidas obligaciones sustantivas y procedimentales deben examinarse teniendo presente la **especial naturaleza de la emergencia climática y el marco jurídico regulado por el derecho internacional ambiental**, que posee caracteres propios.

Por ello, en la opinión de Chile, el alcance del deber de prevención frente a fenómenos asociados al cambio climático antropogénico, incluidos eventos extremos (ej. huracanes, aluviones, olas de calor, entre otros) y eventos de desarrollo lento (ej. erosión costera, acidificación oceánica, derretimiento de hielos) **exige también una lectura de las obligaciones convencionales bajo el prisma del régimen jurídico multilateral del**

⁴¹ *Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, 1 de febrero de 2016, UN Doc. A/HRC/31/52; *Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, 24 de enero 2018, UN Doc. A/HRC/37/59.

cambio climático. Este es el régimen establecido por la CMNUCC y el AdP, el cual se reconoce como el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático. **En ese sentido, el Estado de Chile sostiene que la H. Corte debe considerar conjuntamente las obligaciones convencionales de los Estados en lo relativo a la protección de los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción** (incluyendo las obligaciones sustantivas y procesales recién mencionadas, y otras que se encuentran ampliamente desarrolladas en la jurisprudencia de la H. Corte, como la protección del derecho a la vida, la integridad, la salud, entre otros), **con las obligaciones que emanan del régimen internacional del cambio climático.** La interrelación de ambos regímenes, de conformidad con los principios de interpretación sistémica ya referidos (véase *supra*, Capítulo I.C), permitirá una respuesta adecuada a la actual emergencia.

En lo que respecta al marco del derecho internacional ambiental, es importante puntualizar que **tanto la CMNUCC como el AdP poseen un espectro acotado y específico de obligaciones, además de establecer un régimen diferenciado entre los países desarrollados** (listados en el Anexo I de la CMNUCC) **y los países en desarrollo** (países No Anexo I). Esto es relevante si se tiene presente que la gran mayoría de los Estados de América corresponden a la categoría de países en desarrollo (No Anexo I), lo que trae consigo una serie de consecuencias, según se desarrollará en esta presentación.

En tal sentido, al alero de la CMNUCC y el AdP, **todos los Estados tienen la obligación de preparar, comunicar y actualizar quinquenalmente sus NDCs**⁴². Dicha obligación está consignada en el AdP en los siguientes términos:

“Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones (...)

Cada Parte deberá comunicar una contribución determinada a nivel nacional cada cinco años, de conformidad con lo dispuesto en la decisión 1/CP.21 y en toda decisión pertinente que adopte la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo, y tener en cuenta los resultados del balance mundial a que se refiere el artículo 14”⁴³.

Como se señalaba en la introducción, Chile presentó su NDC en abril de 2020, fijando los compromisos de nuestro país en materia de mitigación, adaptación y un componente de integración que contempla compromisos concretos en océanos, turberas, bosques y economía circular, entre otros.

Ahora bien, es importante destacar que **ni la CMNUCC ni el AdP establecen obligaciones específicas en cuanto al contenido de las NDC. En ese sentido, la obligación que asumen los Estados es la presentación o comunicación de las NDC, además de los niveles de transparencia de la información sobre reducciones de**

⁴² Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 24° período de sesiones. 1/CP.24 Preparativos para la aplicación del Acuerdo de París y la celebración del primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París. FCCC/CP/2018/10/Add.1, párrs. 22 y 24.

⁴³ Acuerdo de París, artículo 4, párrafos 2 y 9.

emisiones, reguladas por un Marco Reforzado de Transparencia, común a todos los Estados Parte. Esta falta de obligatoriedad en cuanto al contenido es reforzada por el texto expreso de la CMNUCC, que establece:

"[l]a medida en que las Partes que son países en desarrollo lleven a la práctica efectivamente sus compromisos en virtud de la Convención dependerá de la manera en que las Partes que son países desarrollados lleven a la práctica efectivamente sus compromisos relativos a los recursos financieros y la transferencia de tecnología, y se tendrá plenamente en cuenta que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primeras y esenciales de las Partes que son países en desarrollo"⁴⁴.

Sin perjuicio de lo anterior, bajo el AdP **todos los Estados están obligados a que cada NDC sea más ambiciosa que la anterior**, evidenciando la aplicación de un principio de progresividad y no regresión en la presentación sucesiva de cada NDC.⁴⁵ En ese sentido, se señala:

"La contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y **reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte**, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales"⁴⁶ (énfasis agregado).

Asimismo, **los países desarrollados tienen la obligación de proveer los recursos financieros necesarios para apoyar a los países en desarrollo** para la mitigación y adaptación al cambio climático, según establece el AdP:

"Las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación, y seguir cumpliendo así sus obligaciones en virtud de la Convención"⁴⁷.

Por otra parte, existen también **obligaciones de transferencia de recursos y tecnología por parte de los países desarrollados a los países en desarrollo**, particularmente para el cumplimiento de los compromisos de información de estos últimos, al alero de la CMNUCC:

"Las Partes que son países desarrollados y las demás Partes desarrolladas que figuran en el anexo II, proporcionarán recursos financieros nuevos y adicionales para cubrir la totalidad de los gastos convenidos que efectúen las Partes que son países en desarrollo para cumplir sus obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 12.

⁴⁴ Acuerdo de París, artículo 4, párr. 7.

⁴⁵ Cabe destacar que la Ley Marco de Cambio Climático (véase *supra*, nota 14), en su artículo 2, letras e) e i), reconoce en el ámbito nacional los principios de no regresión y progresividad:

"e) No regresión: la gestión del cambio climático no podrá ser modificada cuando se comprometan los objetivos de mitigación o adaptación establecidos o cuando ello implicare retroceder en los niveles de protección ambiental alcanzados o establecidos previamente.

i) Progresividad: los instrumentos y las medidas para la gestión del cambio climático deberán avanzar gradualmente con el fin de cumplir con el objeto de esta ley, de acuerdo con el principio de no regresión. Asimismo, comprenderá aquellas medidas o actos administrativos que puedan tener un efecto adverso en el cambio climático."

⁴⁶ Acuerdo de París, artículo 4, párrafo 3.

⁴⁷ Acuerdo de París, artículo 9, párrafo 1.

También proporcionarán tales recursos financieros, entre ellos, recursos para la transferencia de tecnología, que las Partes que son países en desarrollo necesiten para satisfacer la totalidad de los gastos adicionales convenidos resultantes de la aplicación de las medidas establecidas en el párrafo 1 de este artículo y que se hayan acordado entre una Parte que es país en desarrollo y la entidad internacional o las entidades internacionales a que se refiere el artículo 11, de conformidad con ese artículo. Al llevar a la práctica esos compromisos, se tomará en cuenta la necesidad de que la corriente de fondos sea adecuada y previsible, y la importancia de que la carga se distribuya adecuadamente entre las Partes que son países desarrollados.

Las Partes que son países desarrollados, y las demás Partes desarrolladas que figuran en el anexo II, también ayudarán a las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costos que entrañe su adaptación a esos efectos adversos⁴⁸.

Estas precisiones son relevantes a la hora de establecer el alcance del deber de prevención a la luz de la CADH y otros instrumentos del sistema interamericano. Al respecto, **Chile sostiene que las obligaciones de prevención de los Estados frente a los fenómenos climáticos generados por el calentamiento global, requiere tener en consideración la normativa de la CMNUCC y el AdP**, y el énfasis que se ha puesto en este marco jurídico a la delimitación de cuáles elementos corresponden a obligaciones propiamente tales y cuáles son compromisos voluntarios, como también a la diferencia que existe entre los países desarrollados y en desarrollo. En efecto, es a partir de esta suerte de demarcación, que se ha permitido la ductilidad de las negociaciones climáticas y el avance progresivo en la materia. En efecto, **esta es una materia donde los equilibrios políticos han sido especialmente complejos**, cuestión que requiere ser debidamente considerada por la H. Corte.

Ahora bien, Chile considera que no es posible determinar el alcance del deber de prevención solamente a partir de las obligaciones contenidas en la CMNUCC y el AdP, sino que la H. Corte debe considerar también los principios reconocidos por estos instrumentos, a saber: la equidad intergeneracional; el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (que a su vez se vincula con el compromiso de los países desarrollados de liderar los esfuerzos contra el cambio climático y sus efectos); el reconocimiento de las necesidades específicas y circunstancias especiales de los países, especialmente los que son países en desarrollo; el principio precautorio; la adopción de políticas y medidas costo-efectivas para lidiar con el cambio climático, así como su transversalización a todos los sectores económicos; y la cooperación internacional⁴⁹. Asimismo, debe considerarse el ya mencionado carácter progresivo de las NDC⁵⁰ como un factor que permite ampliar en el tiempo el alcance del deber de prevención.

Chile considera que **estos principios, si bien tienen su origen en instrumentos de derecho ambiental internacional, pueden servir para la labor interpretativa de la Corte**. Ello, especialmente si se considera la interdependencia e indivisibilidad entre derechos humanos y protección del ambiente, y la relevancia que esta H. Corte ha otorgado al *corpus iuris* internacional para fijar el alcance de las obligaciones derivadas

⁴⁸ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Artículo 4, párrafos 3 y 4.

⁴⁹ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Artículo 3.

⁵⁰ Acuerdo de París. Artículo 4, párrafo 3.

de la Convención Americana y otros instrumentos del sistema interamericano. A su vez, **Chile estima que estos principios son claves para la interpretación del alcance del deber de prevención.** La inclusión de estos principios en el cuerpo de los instrumentos, y no solo limitados a su preámbulo (cuestión que es patente en el AdP), evidencia la intención de las Partes de que sirvieran como elementos de interpretación.

Por otra parte, Chile quisiera destacar **la tendencia creciente en la región de incorporar como obligatorios, por la vía de la legislación nacional, compromisos voluntarios asumidos al alero de la CMNUCC y el AdP.** Dado que la CMNUCC y el AdP no contemplan mecanismos de justiciabilidad persona-Estado, esta tendencia crea nuevas oportunidades de justiciabilidad en el derecho doméstico, lo que permite avanzar no sólo en el cumplimiento de obligaciones de derecho ambiental, sino también en la protección del derecho a la vida y la integridad personal en el contexto de la emergencia climática.

Sobre esto último, y como fue adelantado en la introducción, **Chile ha establecido por ley la meta de carbono neutralidad, a más tardar al año 2050 y de resiliencia y reducción de vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático.** Asimismo, para cumplir los compromisos internacionales en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, la LMCC reconoce y consagra la ECLP, a través de la cual se asignan los objetivos y metas de mediano y largo plazo en materia de mitigación y adaptación.

Al mismo tiempo, la propia LMCC establece la obligación de elaborar Planes Sectoriales de Mitigación y de Adaptación al Cambio Climático; como también la obligación de elaborar e implementar Planes de Acción Regional para el Cambio Climático y Planes Comunales para el Cambio Climático, que permiten aplicar a nivel regional y comunal, medidas de mitigación y adaptación, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos nacionales fijados en la NDC y la ECLP. Se hará referencia a estos avances en mayor detalle en el próximo apartado. Ahora bien, en términos generales, **este esquema regulatorio es un ejemplo de cómo, a nivel nacional, es posible entregar mayor vinculatoriedad a los compromisos internacionales que cada Estado propone mediante sus respectivas NDC.**

En conclusión, en virtud de la normativa aplicable del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional ambiental, los Estados tienen obligaciones con respecto a su propia población, de desplegar acciones y políticas para cautelar los derechos fundamentales frente a diversas amenazas, como los efectos adversos del cambio climático. Tales obligaciones tienen su base en lo que ya se ha desarrollado como parte del CMNUCC y el AdP, lo que incluye obligaciones específicas de los países desarrollados de movilizar financiamiento hacia los países en desarrollo. Sin perjuicio de ello, es innegable que todos los países deben actuar también en base a sus obligaciones generales que se desprenden de los otros principios aludidos anteriormente. **A lo anterior se suman las obligaciones sustantivas y procedimentales que han sido desarrolladas por esta H. Corte y por el Relator Especial sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos que ya fueron referidas.**

Asimismo, en lo que respecta al deber de prevención de los Estados de conformidad con las obligaciones convencionales, y teniendo a la vista el régimen jurídico del cambio

climático, los Estados deben tener una particular consideración a las necesidades específicas y circunstancias especiales de los países en desarrollo. Ahora bien, y en línea con una interpretación progresiva, **el alcance de este deber de prevención se ampliará en el tiempo con las sucesivas actualizaciones de las NDC de los Estados**, como también en la medida de que éstos incorporen sus compromisos climáticos multilaterales a su legislación interna, como obligaciones legales nacionales.

2. En particular, ¿qué medidas deben tomar los Estados para minimizar el impacto de los daños por la emergencia climática, a la luz de las obligaciones establecidas en la Convención Americana? Frente a ello, ¿qué medidas diferenciadas deben tomarse respecto de poblaciones en situación de vulnerabilidad o consideraciones interseccionales?

Como se adelantaba en el apartado anterior, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y a la luz de las obligaciones contenidas en la normativa del derecho internacional del medio ambiente, los Estados deben adoptar tanto medidas de **mitigación** como de **adaptación** al cambio climático, en orden a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar su resiliencia presente y futura a los impactos del cambio climático, respectivamente. Dichas medidas deben ser progresivas en el tiempo, entendida esta progresividad como una mayor ambición climática en los compromisos voluntarios contenidos en las NDC. Ambos aspectos serán examinados de manera separada.

i. Las obligaciones de mitigación de los Estados

En relación con la mitigación, esto es la reducción y remoción de emisiones de gases de efecto invernadero, es importante precisar que, tal y como fue desarrollado en el apartado anterior, el **sistema internacional de protección del medio ambiente no dispone una obligación específica de mitigación de un alcance particular**, sino que establece que los Estados tienen el deber de perseguir medidas de mitigación a nivel doméstico, con la finalidad de alcanzar los objetivos de sus NDC. Al respecto, el AdP señala:

“Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones”⁵¹.

Como se adelantaba, el sistema no establece un contenido específico para las NDC. Sin perjuicio de ello, existe una obligación colectiva de las Partes del AdP de limitar el aumento de la temperatura muy por debajo de los 2 grados, y hacer esfuerzos para que dicho aumento no supere 1,5 grados. En el espíritu del Acuerdo, el total de las NDCs debieran representar un esfuerzo agregado y global suficiente para alcanzar esa meta.

En consecuencia, en el caso de los países en desarrollo —como es el caso de Chile—, el tipo de medidas a implementar dependerá de las necesidades específicas y

⁵¹ Acuerdo de París. Artículo 4, párrafo 2.

circunstancias especiales de dichos países, y deberán ser adoptadas tomando en cuenta los demás principios y reglas enunciados en el apartado anterior.

En este sentido, las obligaciones de mitigación están contenidas en objetivos y mecanismos claramente establecidos por la CMNUCC y el AdP, con obligaciones definidas para los países desarrollados y con contribuciones comunes para todos los países, incluyendo los que son países en desarrollo a través de las NDCs. Lo anterior está fuertemente arraigado en el hecho de que la atmósfera es un espacio común, donde ningún país por sí solo puede tener éxito, a menos que se trate de una acción colectiva y coordinada.

Buenas prácticas de Chile

Como se señalaba en la Introducción, siendo conscientes de las brechas y desafíos que nuestro país experimenta en materia ambiental, Chile quisiera destacar alguna de las prácticas que ha desarrollado vinculadas a la mitigación y minimización del impacto de los daños derivados de la emergencia climática.

En primer término, y como se señaló anteriormente, **un gran avance en el establecimiento de medidas de mitigación se materializó en el establecimiento de un objetivo de neutralidad de emisiones a nivel legal**. En el caso de Chile, esta meta se establece concretamente en el artículo 4° de la LMCC,⁵² en virtud de la cual, el país deberá alcanzar la carbono neutralidad, a más tardar, al año 2050, lo que permite, a su vez, adelantar esta meta en caso de que se estime necesario.

Por otra parte, a través de la NDC⁵³ y ECLP⁵⁴ se establecen presupuestos nacionales y sectoriales de emisiones de gases de efecto invernadero, que corresponden a la cantidad máxima permitida emitir de uno o más emisiones de gases de efecto invernadero, tanto por sector de la economía como a nivel nacional. Para cumplir con los presupuestos sectoriales de emisiones, se elaborarán e implementarán Planes Sectoriales de Mitigación, los que contendrán las acciones concretas para no superar el presupuesto sectorial asignado por la ECLP.⁵⁵

Asimismo, en el plano regional y local, cada una de las 16 regiones y las 346 comunas del país deberán elaborar Planes de Acción Regional de Cambio Climático⁵⁶ y Planes de Acción Comunal de Cambio Climático⁵⁷, los que deberán contener medidas de mitigación para su respectiva región y comuna, permitiendo entregar una bajada o aplicación territorial a los Planes Sectoriales de Mitigación de Cambio Climático.

Otra medida relevante fue adoptada en el año 2017, oportunidad en la que Chile implementó un **impuesto a las emisiones de CO₂**⁵⁸. En principio, dicho impuesto estaba enfocado en calderas y turbinas. Posteriormente, por medio de una modificación legal,

⁵² Véase *supra*, nota 14.

⁵³ *Ibid*, artículo 7, letra a)

⁵⁴ *Ibid*, artículo 5, letras a) y b).

⁵⁵ *Ibid*, artículo 8°, letra b).

⁵⁶ *Ibid*, artículo 11, letras d) y f)

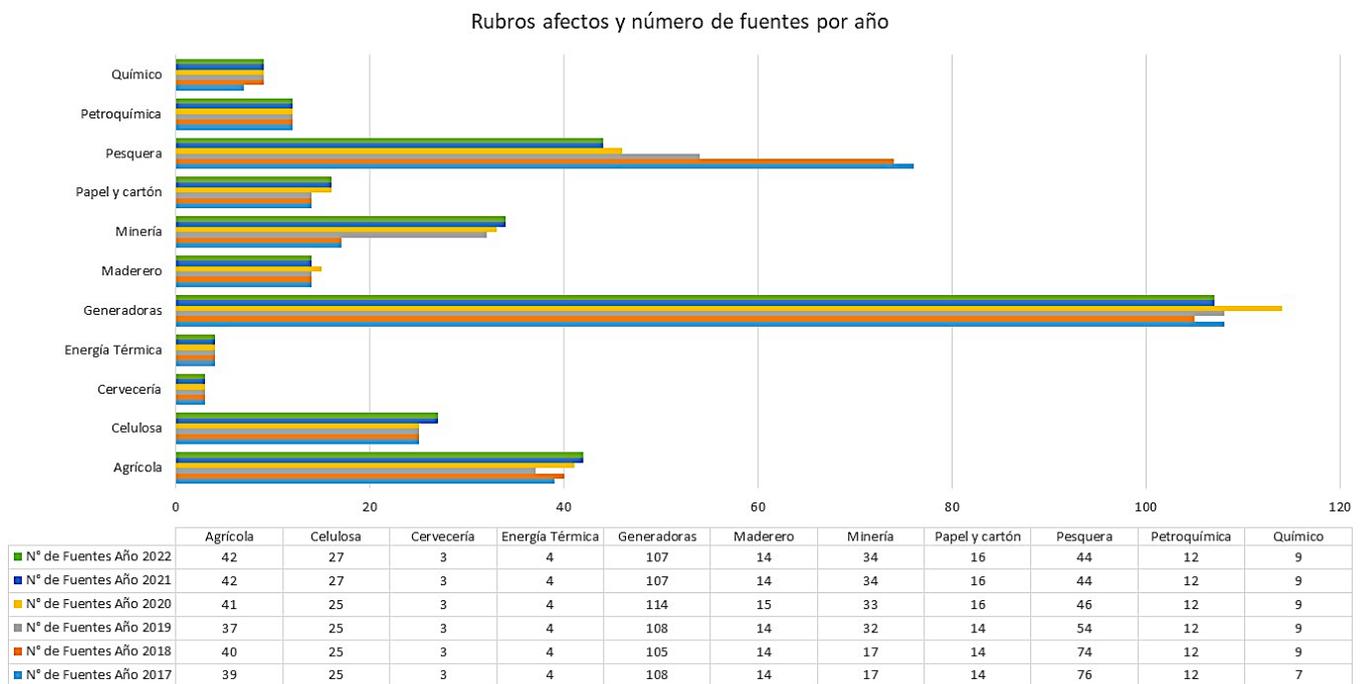
⁵⁷ *Ibid*, artículo 12, letra b)

⁵⁸ Artículo 8 de la Ley N°20.780 de Reforma Tributaria. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1067194>.

se incluyeron procesos con combustión en general, asociados a un límite de emisión anual —25.000 toneladas anuales de CO₂ o 100 toneladas anuales de Material Particulado (MP)—, para estar afectos al gravamen, que impone un pago anual de 5 dólares americanos por tonelada de CO₂ emitido.

La Superintendencia del Medio Ambiente (“SMA”) es el organismo encargado de cuantificar las emisiones de CO₂ y reportarlas al Servicio de Impuestos Internos para su cobro. Para este fin, la SMA a través de la Resolución Exenta N°585/2023⁵⁹ aprobó un instructivo técnico para el monitoreo, reporte y verificación de las emisiones gravadas por el impuesto. Junto con esta instrucción técnica, la SMA desarrolló una plataforma digital para la recepción de la información y la cuantificación de las emisiones, el denominado Sistema de Seguimiento Atmosférico⁶⁰, permitiendo así, contar con un proceso es semiautomático y completamente digital. Los rubros afectados y el número de fuentes cuantificadas se señalan en la siguiente figura:

Figura 1: Rubros afectados y el número de fuentes cuantificadas para efectos del impuesto a las emisiones de CO₂



Las emisiones son cuantificadas a través de sistemas de monitoreo continuo de emisiones⁶¹, mediciones puntuales y/o estimación de emisiones. Cada fuente tiene

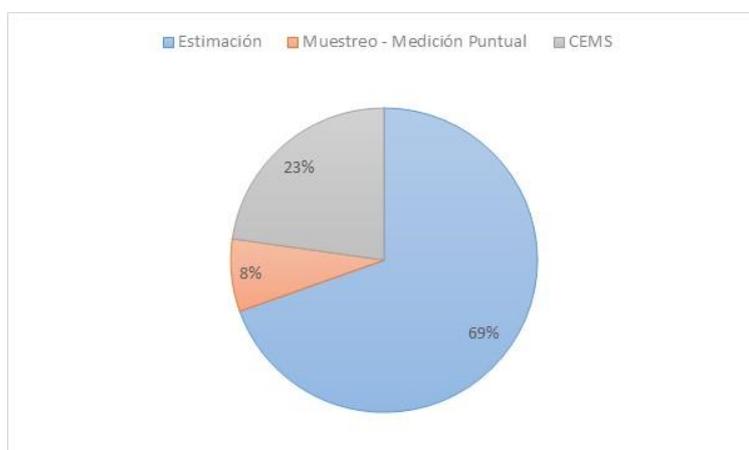
⁵⁹ Resolución Exenta N°585/2023, del 31 de marzo de 2023, de la SMA: https://transparencia.sma.gob.cl/doc/resoluciones/RESOL_EXENTA_SMA_2023/RESOL%20EXENTA%20N%20585%20SMA_PDF; Resolución que reemplazó la Resolución Exenta N°55/2018: https://transparencia.sma.gob.cl/doc/resoluciones/RESOL_EXENTA_SMA_2018/RESOL%20EXENTA%20N%2055%20SMA_PDF

⁶⁰ Taller sobre el Sistema de Seguimiento Atmosférico (SISAT) y Reforma al Impuesto Verde 2023: <https://youtu.be/yewwKR94dLc>

⁶¹ Portal Conexión en Línea a la SMA: <https://portal.sma.gob.cl/index.php/portal-regulados/instructivos-y-guias/conexion-en-linea-a-la-sma/>

asociada una forma de cuantificar, de acuerdo con las obligaciones que estas mantengan por sus permisos ambientales y otras normas que puedan aplicarles. La distribución de los tipos de cuantificación por fuente es la siguiente:

Figura 2: Distribución de los tipos de cuantificación por fuente



Desde el inicio del impuesto, la SMA ha realizado diversas actividades de fiscalización, respecto del impuesto al CO₂, lo que se ha traducido en el mismo número de informes de fiscalización⁶² ("IFAs") elaborados.

Figura 3: Actividades de fiscalización, respecto del impuesto al CO₂ con IFAs publicados



En cuanto el análisis de los sectores o actividades que contribuyen a las emisiones antes señaladas, las toneladas de CO₂ por año cuantificadas por la SMA, son las siguientes:

Tabla 1: Emisiones de CO₂ (toneladas) por año, por rubro

Rubros	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Agrícola	309.868	304.039	254.090	253.963	267.228	862.073
Celulosa	2.517	2.479	4.534	6.003	4.532	2.720
Cervecería	9.853	9.954	13.451	12.372	15.283	12.674
Generadoras	32.201.344	31.703.340	31.683.952	30.705.569	32.574.318	25.557.083
Maderero	97	121	117	100	92	86

⁶² Documento que reúne de manera consolidada los resultados de una o más actividades de fiscalización a una unidad fiscalizable incluyendo el motivo de la actividad, la materia de fiscalización y los hallazgos identificados. Es un concepto operativo de la SMA, formalizado mediante la Resolución Exenta SMA N°1184, de 2015, que dicta e instruye normas de carácter general sobre fiscalización ambiental y son publicados en <https://snifa.sma.gob.cl/Fiscalizacion>

Rubros	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Minería	90.117	94.855	153.157	163.711	168.481	143.783
Papel y cartón	321.985	337.769	199.453	202.766	217.867	223.359
Pesquera	148.879	139.416	124.842	109.519	174.415	177.702
Petroquímica	380.013	343.316	333.441	246.702	201.077	199.867
Químico	98.920	156.265	235.538	156.016	124.935	105.356

También puede destacarse en materia de mitigación la **estrategia de descontaminación** desarrollada por el MMA. La misma incorpora diversos elementos, incluyendo normas primarias de calidad de aire (existen ocho normas primarias que regulan los niveles de O₃, NO₂, CO, Plomo, MP2.5, SO₂, MP10 en el aire; y en mayo de 2023 entró en vigencia la primera norma de calidad de aire para Compuestos Orgánicos Volátiles (COVs)). Asimismo, se encuentran en revisión las normas primarias para MP2,5 y NO₂, y está en proceso de elaboración la primera norma primaria para arsénico. En cuanto a las normas secundarias de calidad del aire, hay dos vigentes: para SO₂ y MPS en la cuenca del río Huasco, ambas en proceso de revisión.

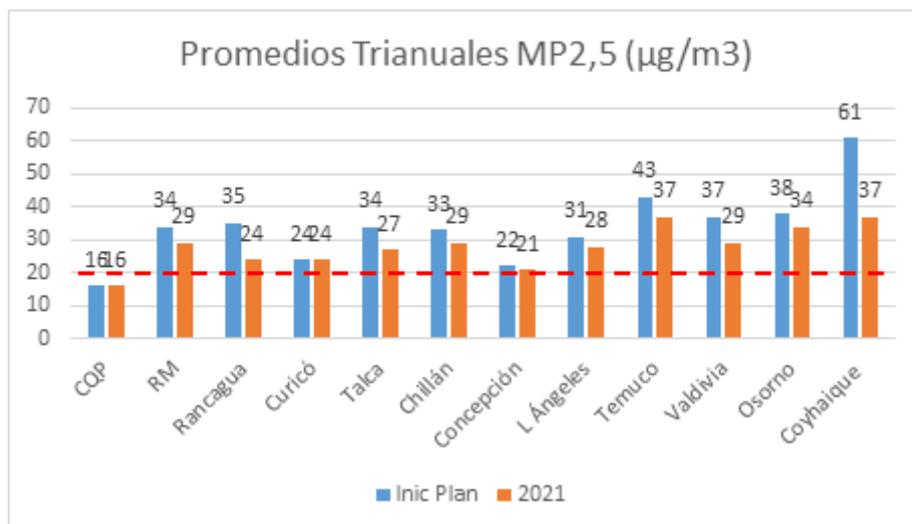
Otro elemento a considerar es el establecimiento de normas de emisión de gases de efecto invernadero y otros forzantes climáticos de vida corta, mediante las cuales se podrán establecer límites de emisiones para contaminantes globales y locales, respecto de una fuente o agrupación de fuentes, tanto en un espacio determinado del territorio como asimismo en todo el territorio nacional.⁶³ En efecto, se han desarrollado **varias normas de emisión** vigentes, incluyendo normas para centrales termoeléctricas, incineración, fundiciones de cobre y fuentes emisoras de arsénico, material particulado de calefactores, grupos electrógenos, maquinarias móviles, entre otras, algunas de las cuáles se encuentran en revisión, y se está planificando avanzar en normas de emisión de calderas y fuentes emisoras de Compuestos Orgánicos Volátiles. En cuanto a las normas de fuentes móviles, hay un total de siete, de las cuales todas se encuentran vigentes. Igualmente, puede destacarse el desarrollo de los **Planes de Prevención y Descontaminación** ("PPDA"). En la actualidad hay 21 PPDA vigentes en todas las regiones entre Antofagasta y Aysén, y 7 PPDA están en revisión o en elaboración.

Es importante destacar que la **estrategia de descontaminación que ha seguido el MMA de Chile ha sido efectiva en reducir las emisiones de Material Particulado fino y grueso en las zonas en donde se han implementado los PPDA**. Así, por ejemplo, en la zona sur de Chile, en todas las comunas con PPDA se observan disminuciones en las concentraciones de MP2,5 en la norma trianual. El caso más notable es la ciudad de Coyhaique, donde el promedio de concentración trianual disminuyó en casi un 40% desde la implementación del plan en 2018. A continuación, se muestran las tendencias de los promedios trianuales en las zonas con PPDA del centro-sur del país. Estos PPDA tuvieron inicio entre 2014 y 2018.

Figura 4: Evolución de los promedios trianuales de concentración de MP2,5 en la zona centro sur desde el inicio de la implementación de PPDA

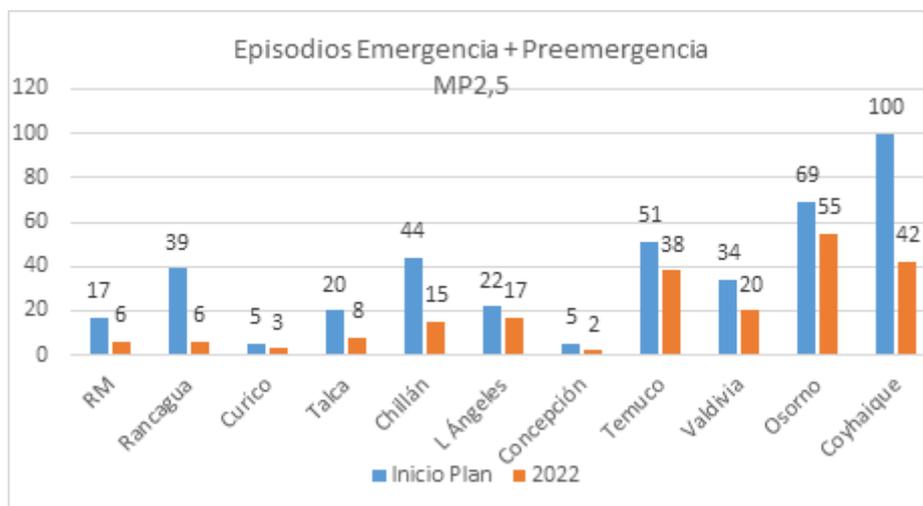
(La línea discontinua roja indica el límite de la norma anual de MP2,5)

⁶³ Véase *supra* nota 14, artículo 14.



Por otro lado, también han disminuido notablemente los episodios críticos de contaminación en todas las zonas con PPDA, lo cual está también íntimamente relacionado con la disminución de las concentraciones. Vuelve a destacarse el caso de Coyhaique, con una disminución de casi un 60% sus episodios más críticos de contaminación. También se destacan los casos de la Región Metropolitana de Santiago, Rancagua, Talca y Chillán, todos con disminuciones del más del 50%.

Figura 5: Evolución de los episodios críticos de contaminación en la zona centro sur desde el inicio de la implementación de PPDA



Otras iniciativas a destacar en materia de mitigación son las medidas adoptadas por Chile para la **transición a las energías renovables**. En ese sentido, si bien Chile es un país cuya contribución en emisiones es menor en relación con otros países, se ha tomado igualmente el desafío de reducir dichas emisiones como parte fundamental de los esfuerzos del país en materia de cambio climático. Ello se refleja en la LMCC como el deber de alcanzar la carbono neutralidad y resiliencia al clima al 2050, bajo un enfoque de derechos humanos, a la que ya se ha hecho referencia. Ahora bien, es importante destacar que los esfuerzos de avanzar hacia energías renovables no sólo son relevantes desde un punto de vista climático, sino también por los impactos que el uso de

combustibles fósiles –especialmente carbón— tiene en la salud de las personas, lo que motiva el debate en torno a las zonas de sacrificio, a la imperiosa renovación de esta industria, a la reparación ambiental y a las compensaciones para la comunidad.

Cumplir este desafío se asocia, en gran medida, con la industria energética. De acuerdo con la ECLP al 2050, dicha industria aporta casi un 20% de las emisiones totales del país. Ello, toda vez que, si bien ha habido importantes avances en la composición de las energías renovables no convencionales, todavía nuestra matriz energética depende de los combustibles fósiles.

Considerando lo anterior, **el país ha ido transformando su matriz energética progresivamente**. La Ley N° 20.257 de Energías Renovables No Convencionales promulgada el año 2008,⁶⁴ sumado a la modificación estructural de la Ley General de Servicios Eléctricos en materias de transmisión y acceso abierto, promulgada el año 2016,⁶⁵ permitieron un explosivo aumento de la generación renovable no convencional, con un crecimiento en la participación de la generación energía anual de un 8,5% durante al año 2015, a un 33,4% durante el año 2022.

A ello se sumó, en el año 2019, el acuerdo entre el Estado (a través del Ministerio de Energía) y las empresas propietarias de unidades de carbón del sistema eléctrico, para **el retiro de las veintiocho centrales a carbón existentes a esa fecha**. Este acuerdo contempló el retiro de unidades a carbón en dos etapas: al 2024 (31% capacidad total) y el cese de generación a carbón antes de 2040, con el fin de contribuir a alcanzar la carbono neutralidad al 2050. Desde junio de 2019 a enero de 2023, se han retirado ocho unidades generadoras a carbón. Al año 2025, cinco unidades generadoras adicionales estarán disponibles para ser retiradas y cinco más podrán ser reconvertidas a otros combustibles. Las diez unidades de generación restantes mantienen su compromiso de retiro al año 2040.

En la actualidad, el calendario de retiro de las centrales a carbón ha sido definido por las empresas propietarias de las unidades generadoras, con algunas prórrogas puntuales solicitadas por la Comisión Nacional de Energía, con base en estudios de seguridad del sistema energético provistos por el Coordinador Eléctrico. Cabe precisar que no existe un plan general y centralizado de retiro del carbón, sino que las solicitudes de retiro se revisan caso a caso. El cronograma es flexible y se actualiza constantemente (lo que ha permitido adelantar algunos cierres).

Tabla 2: Detalle de unidades termoelectricas a carbón retiradas a mayo de 2023

Comuna	Central	Unidad	Capacidad (MW)	Año entrada	Año salida
Tarapacá	Tarapacá	CTTAR	158	1998	2019
Tocopilla	Tocopilla	U12	85	1983	2022
		U13	86	1985	2022
		U14	136	1987	2022

⁶⁴ Ley N°20.257 de Energías Renovables No Convencionales. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=270212>

⁶⁵ Ley N°20.936 que establece un nuevo sistema de transmisión eléctrica. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1092695>.

Comuna	Central	Unidad	Capacidad (MW)	Año entrada	Año salida
		U15	132	1990	2022
Puchuncaví	Ventanas	Ventanas 1	114	1964	2020
Coronel	Bocamina	Bocamina 1	130	1969	2020
		Bocamina 2	348	2012	2022

Adicionalmente, ya se ha concretado el cierre de la Fundición Ventanas, que disminuirá considerablemente el aporte de emisiones de Dióxido de azufre (SO₂) y Material Particulado 2,5 (MP2,5). La paralización de la fundición ocurrió el 31 de mayo de 2023, una vez tramitado el permiso de cierre temporal, mientras que el cierre definitivo debería ocurrir después de los cinco años de paralización temporal, durante el cual debe producirse el desmantelamiento de las obras. La División Ventanas va a seguir operando con la refinería, pero con un área asociada a sus instalaciones que debiese ser menor.

Finalmente, cabe destacar que durante el 2023, el Ministerio de Energía dio a conocer el documento "Agenda Inicial para un Segundo Tiempo de la Transición Energética",⁶⁶ que considera una serie de acciones que permitan habilitar de mejor manera una **descarbonización acelerada del sector eléctrico**. Esta agenda inicial considera el despliegue de las primeras diez medidas en cuatro ámbitos de acción: Promoción del almacenamiento; Mitigación de riesgos a suministradores; Flexibilidad Operacional; y Acciones Políticas, Regulatorias y Obras Urgentes. La implementación de estas medidas será importante para asegurar la transición del sector eléctrico hacia energías renovables.

ii. Las obligaciones de adaptación de los Estados

Como se ha adelantado, en la Opinión Consultiva OC-23/17, esta H. Corte subrayó que la CADH obliga a los Estados a tomar acciones para prevenir eventuales violaciones de derechos humanos relacionadas con el medio ambiente, tanto dentro como fuera de sus territorios. Al respecto, la Corte afirmó que: "*si bien el principio de prevención en materia ambiental se consagró en el marco de las relaciones interestatales, las obligaciones que impone son similares al deber general de prevenir violaciones de derechos humanos*"⁶⁷. A su vez, y como ya se ha señalado, varias de estas obligaciones de prevención en materia ambiental se vinculan directamente con las obligaciones de los Estados de adoptar medidas de adaptación al cambio climático. La razón fundamental de esta relación reside en el reconocimiento del cambio climático como una amenaza significativa y creciente para los derechos humanos⁶⁸, **siendo las medidas de adaptación esenciales para mitigar sus efectos adversos y proteger estos derechos**.

En relación con la magnitud de los daños a prevenir, esta H. Corte ha concluido que: "*los Estados deben tomar medidas para prevenir el daño significativo al medio ambiente, dentro o fuera de su territorio. Para esta Corte, cualquier daño al medio ambiente que pueda conllevar una violación de los derechos a la vida o a la integridad personal, [...], debe ser considerado como un daño significativo.*"⁶⁹ Conforme a los estándares

⁶⁶ Disponible en: <https://energia.gob.cl/noticias/nacional/ministerio-de-energia-lanza-agenda-inicial-para-un-segundo-tiempo-de-la-transicion-energetica>

⁶⁷ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-23/17*, 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 133.

⁶⁸ *Ibid.*, párrs. 49, 54, y 67.

⁶⁹ *Ibid.*, párr. 140.

establecidos en aquella misma oportunidad, dichos derechos alcanzan, entre otros, la obligación positiva de los Estados a garantizar las condiciones necesarias para el pleno goce y ejercicio de una vida digna, el acceso a la alimentación y al agua, la creación de un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida y un sistema de justicia efectivo para investigar, castigar y reparar su privación por parte de agentes estatales o particulares.⁷⁰

Ahora bien, en lo referido a las obligaciones de adaptación, es importante destacar que la falta de un vínculo de causalidad entre la conducta de un Estado y los hechos que han dado origen o han contribuido al cambio climático no obsta al establecimiento de la obligación del Estado de actuar de manera oportuna para proteger a su población mediante estrategias de adaptación.

En este sentido, y en línea con el desarrollo jurisprudencial de esta H. Corte, **la adopción de medidas de adaptación al cambio climático por parte de los Estados no es voluntaria, sino que corresponde a una obligación que deriva de los deberes de protección y garantía de derechos universalmente reconocidos, como el derecho a la vida y a la alimentación.** En consecuencia, los Estados deben proteger los derechos humanos frente a los daños ambientales y cumplir con sus compromisos internacionales, adoptando medidas inmediatas para prevenir daños relacionados con el cambio climático.⁷¹ Así, por ejemplo, la Corte IDH ha señalado que "*[a] fin de defender el derecho a la vida, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas eficaces **para mitigar los efectos del cambio climático, mejorar la capacidad de adaptación de las poblaciones vulnerables y evitar la pérdida previsible de vidas***"⁷². En consecuencia, existen obligaciones claras para los Estados en materia de adopción de al cambio climático, debiendo tener por objetivo general: "*[...] prevenir y reducir la vulnerabilidad, aumentar la resiliencia, reducir al mínimo los daños y aprovechar las nuevas oportunidades*"⁷³.

Para acelerar la ejecución de medidas de adaptación efectivas, es importante que las medidas se desarrollen a través de procesos integradores y participativos, tomando en cuenta los conocimientos, aspiraciones y contextos específicos de los países, comunidades y personas afectadas. En ese sentido, los países deben poner en marcha **planes o programas nacionales de adaptación** para hacer frente a desastres meteorológicos extremos y fenómenos de evolución lenta, mejorando la infraestructura para que sea resiliente al clima, así como elaborar estrategias de reducción y gestión del riesgo de desastres, sistemas de alerta temprana y planes de intervención. Además, se subraya la importancia de un **enfoque basado en los derechos para abordar las causas profundas de la vulnerabilidad, como la pobreza, desigualdad, discriminación y marginación, entre otros.** Por otra parte, los Estados en desarrollo deben buscar un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de carbono, integrando medidas de adaptación y reducción del riesgo de desastres, **con el apoyo financiero y técnico de**

⁷⁰ *Ibid.*, párs. 108 a 114

⁷¹ *Ibid.*, pár. 62.

⁷² *Ibid.*, pár. 28 (énfasis agregado).

⁷³ *Ibid.*, pár. 84

los Estados desarrollados, dando prioridad a las comunidades más vulnerables y marginadas.⁷⁴

A partir de lo anterior, es importante destacar que, a diferencia de la mitigación, los esfuerzos de adaptación se despliegan mayormente en un espacio jurisdiccional nacional, como lo demuestran los Planes Nacionales de Adaptación⁷⁵ y las Comunicaciones de Adaptación⁷⁶ bajo el AdP.

Si bien esta es una materia donde hay un claro déficit de la provisión de recursos financieros desde los países desarrollados,⁷⁷ la práctica demuestra que **los países en desarrollo no retrasan sus políticas de adaptación en función de la movilización de recursos de los países desarrollados**. Ello se explica, entre otras razones, por el sentido de responsabilidad que se deriva de la gravedad de los efectos del cambio climático, especialmente entre los grupos en mayor situación de vulnerabilidad y/o históricamente excluidos.

Sin embargo, ha habido un reconocimiento internacional que estos esfuerzos son insuficientes para hacer frente a las consecuencias del cambio climáticos, y que la brecha de financiamiento para adaptación es amplia y sigue en aumento⁷⁸.

Ahora bien, en el marco del sistema internacional de protección del medio ambiente, los Estados tienen la obligación, según corresponda (*as appropriate*), de conformidad con el AdP, de generar **procesos de planificación e implementación de acciones de adaptación**. Ello incluye desarrollar planes, políticas y/o contribuciones, así como de presentar y actualizar periódicamente sus comunicaciones a la Secretaría de la CMNUCC sobre adaptación, *sin crear cargas adicionales para los países en desarrollo*. La norma en cuestión dispone:

“Cada Parte deberá, **cuando sea el caso**, emprender procesos de planificación de la adaptación y adoptar medidas, como la formulación o mejora de los planes, políticas y/o contribuciones pertinentes, lo que podrá incluir:

- a) La aplicación de medidas, iniciativas y/o esfuerzos de adaptación;
- b) El proceso de formulación y ejecución de los planes nacionales de adaptación;
- c) La evaluación de los efectos del cambio climático y de la vulnerabilidad a este, con miras a formular sus medidas prioritarias determinadas a nivel nacional, teniendo en cuenta a las personas, los lugares y los ecosistemas vulnerables;
- d) La vigilancia y evaluación de los planes, políticas, programas y medidas de adaptación y la extracción de las enseñanzas correspondientes; y e) El aumento de

⁷⁴ *Ibid.*, pár. 86.

⁷⁵ A la fecha, 46 países, todos países en desarrollo, de los cuales 13 países de América Latina y el Caribe, han presentado Planes Nacionales de Adaptación. <https://napcentral.org/submitted-naps>

⁷⁶ A la fecha, 59 países (Anexo I y no-Anexo I) han presentado comunicaciones de adaptación. <https://unfccc.int/ACR>

⁷⁷ De acuerdo a cifras del Comité Permanente de Finanzas de la CMNUCC, en el período 2019-2020, la movilización de recursos financieros para adaptación fue de un 28% del total, equivalente a 8,9 mil millones de dólares. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/J0156_UNFCCC%20BA5%202022%20Summary_Web_AW.pdf. Esto fue reconocido en la COP26, en donde los países desarrollados se comprometieron a doblar el financiamiento para adaptación al 2025 (Decisión 1/CMA.3, párrafo 18).

⁷⁸ Esto ha sido reconocido por diversos informes como el “*Adaptation Gap Report*” del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, así como en las decisiones recientemente adoptadas en la COP28 en el Balance Mundial.

la resiliencia de los sistemas socioeconómicos y ecológicos, en particular mediante la diversificación económica y la gestión sostenible de los recursos naturales.

Cada Parte debería, cuando proceda, presentar y actualizar periódicamente una comunicación sobre la adaptación, que podrá incluir sus prioridades, sus necesidades de aplicación y apoyo, sus planes y sus medidas, **sin que ello suponga una carga adicional para las Partes que son países en desarrollo**⁷⁹.

Estos procesos de planificación e implementación de acciones de adaptación se vinculan con las obligaciones sustantivas y procedimentales identificadas por la Corte IDH en su Opinión Consultiva 23-2017, particularmente con las obligaciones de los Estados de prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio; de actuar conforme al principio de precaución; y de garantizar el derecho al acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente.

Asimismo, y siempre teniendo presente que el logro de los compromisos voluntarios por parte de los países en desarrollo depende del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los países desarrollados, es relevante considerar que, de acuerdo con el IPCC, **los límites moderados de la adaptación ya han sido alcanzados, pero se pueden superar a través de esfuerzos financieros, de gobernanza, institucionales y de política pública**. Al mismo tiempo, el IPCC ha señalado que los límites duros de la adaptación también se han alcanzado en algunos ecosistemas, frente a los cuales ya no hay políticas que permitan revertir tales consecuencias, conduciendo a pérdidas y daños⁸⁰.

Por otra parte, es relevante tener presente que el AdP establece directrices sobre la adopción de medidas de adaptación, al señalar 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”⁸¹.

En tal sentido, si bien no se trata de obligaciones propiamente tales, **la implementación de medidas de adaptación implica tomar en cuenta elementos como el enfoque de género, la participación pública, la transparencia, la consideración de poblaciones y regiones vulnerables, y el rol del conocimiento científico, así como de conocimientos tradicionales, indígenas y/o locales**, respetando la soberanía de los países al momento de determinar las medidas más apropiadas a la luz de sus circunstancias nacionales.

En línea con lo anterior, y, atendida la mayor vulnerabilidad o sensibilidad a los efectos del cambio climático que enfrentan ciertas poblaciones de la región (niños, niñas y

⁷⁹ Acuerdo de París. Artículo 7, párrafos 9 y 10 (énfasis agregado).

⁸⁰ Véase *supra*, nota 1, p. 26.

⁸¹ Acuerdo de París. Artículo 7, párrafo 5 (énfasis agregado)

adolescentes, comunidades indígenas, comunidades costeras, entre otras), **la adopción de las medidas específicas debe alinearse con los derechos procedimentales en materia ambiental reconocidos por la Corte en su Opinión Consultiva 23-2017, particularmente con los derechos de acceso a la información y a la participación.** Asimismo, y cuando corresponda, estas medidas deben alinearse con la obligación de prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio. Lo anterior, con el propósito de salvaguardar adecuadamente los derechos de dichas poblaciones en la implementación caso a caso.

Buenas prácticas de Chile

En cuanto a la regulación chilena, se destaca establecimiento a nivel legal de un objetivo de resiliencia y reducción de vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático. Para ello, tanto la NDC⁸² como la ECLP establecen objetivos de adaptación al cambio climático al corto, mediano y largo plazo⁸³.

A su vez, para la concreción de estos objetivos, la LMCC plantea la obligación en doce sectores de elaborar Planes Sectoriales de Adaptación al Cambio Climático, los que contendrán acciones concretas para adaptar a cada sector⁸⁴. La Ley también considera la elaboración e implementación de Planes de Acción Regional para el Cambio Climático y de Acción Comunal para el Cambio Climático⁸⁵, mediante los cuales se adoptarán acciones de adaptación concretas en los territorios. Finalmente, podemos destacar la obligación de elaborar e implementar Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuenca, mediante los cuales se establecerán mediadas para poder resguardar la seguridad hídrica en las 101 cuencas del país y desplegar medidas de adaptación que permitan proteger el recurso hídrico.

Por otra parte, en materia de adaptación también puede destacarse la creación de la "Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030",⁸⁶ impulsada por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres ("SENAPRED")⁸⁷ y que busca minimizar el impacto de los daños derivados de la emergencia climática.

La Política es un instrumento que orienta las acciones y decisiones del Estado, a través de lineamientos y directrices, desde una perspectiva integral de la gestión del riesgo de desastres. La misma ha sido desarrollada considerando enfoques transversales que inspiran todos los objetivos y acciones que se desprenden de la Política Nacional. Ello incluye el enfoque de derechos, enfoque de desarrollo humano, enfoque de reducción del riesgo de desastres, enfoque de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, enfoque de participación, enfoque de inclusión y enfoque de género. Asimismo, los ejes prioritarios de la Política buscan avanzar en la comprensión del riesgo, fortalecer la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres, planificar e invertir en

⁸² Véase *supra*, nota 14, artículo 7°, letra c).

⁸³ *Ibid*, artículo 5, letra d).

⁸⁴ *Ibid* 5, artículo 9°.

⁸⁵ *Ibid*, artículo 11 letras d) y f); y artículo 12, letra b).

⁸⁶ Disponible en: <https://emergenciaydesastres.mineduc.cl/wp-content/uploads/2021/04/POLITICA-NACIONALGESTIO%CC%81N-REDUCCIO%CC%81N-DEL-RIESGO-DE-DESASTRES-2020-2030.pdf>

⁸⁷ Cabe destacar que el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres ("SENAPRED") reemplazó en 2023 a la antigua Oficina Nacional de Emergencias ("ONEMI").

resiliencia, propiciar una respuesta eficiente y eficaz y fomentar una recuperación sostenible. Como se desarrollará mayormente en el apartado siguiente, estas medidas también tienen en cuenta a la población en especial situación de vulnerabilidad y/o exclusión.

iii. Las medidas diferenciadas respecto de poblaciones en situación de vulnerabilidad

Las obligaciones de los Estados en lo que respecta a la población en situación de vulnerabilidad han sido latamente desarrolladas por esta H. Corte. Así, la Corte IDH ha indicado que *"toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos"*.⁸⁸ Dentro de los grupos que gozan de dicha protección especial, se incluyen los niños (atendida su edad, condiciones particulares, grado de desarrollo y madurez, entre otros elementos),⁸⁹ las mujeres,⁹⁰ las personas pobres,⁹¹ los integrantes de pueblos indígenas,⁹² las personas mayores,⁹³ las personas con discapacidad,⁹⁴ las minorías sexuales y de género,⁹⁵ entre otros. La Corte también ha considerado las formas múltiples e interseccionales de discriminación.⁹⁶

En posteriores apartados de este escrito, nos referiremos en mayor detalle a ciertos grupos que requieren un análisis particular, de conformidad con las preguntas sometidas a conocimiento de la H. Corte.

Buenas prácticas de Chile

En lo que respecta al tratamiento diferenciado a poblaciones en especial situación de vulnerabilidad, cabe destacar la consagración a nivel legal de principios jurídicos que reconocen los impactos diferenciados del cambio climático sobre los ecosistemas, sistemas económicos y poblaciones en situación de vulnerabilidad. En este sentido, el artículo 2°, letra j) de la LMCC reconoce el principio de territorialidad, en virtud del cual

⁸⁸ Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Sentencia de 20 de octubre de 2016 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 318, párr. 337.

⁸⁹ Corte IDH. *Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua*. Sentencia de 8 de marzo de 2018 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.) Serie C No. 350, párr. 156.

⁹⁰ Corte IDH. *Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador*. Sentencia de 24 de junio de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C No. 405, párr. 142.

⁹¹ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*. Sentencia de 15 de julio de 2020 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 407, párr. 187.

⁹² Corte IDH. *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párr. 104.

⁹³ Corte IDH. *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile*. Sentencia de 8 de marzo de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 349, párr. 131.

⁹⁴ Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149 Párr. 106

⁹⁵ Corte IDH. *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre)*. Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27, párr. 155.

⁹⁶ Corte IDH. *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C No. 298, párr. 290; Corte IDH. *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Sentencia de 30 de noviembre de 2016 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C No. 329, párr. 247.

“las políticas, planes y programas del nivel nacional deberán tener presente la diversidad propia de cada territorio a nivel comunal, regional y macrorregional, mientras que los instrumentos de carácter local o regional deberán ajustarse y ser coherentes con los instrumentos de carácter nacional.”⁹⁷ A su vez, el artículo 2, letra d) de la LMCC consagra el principio de equidad y justicia climática, mediante el que se establece que “es deber del Estado procurar una justa asignación de cargas, costos y beneficios, resguardando la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades, con enfoque de género y especial énfasis en sectores, territorios, comunidades y ecosistemas vulnerables al cambio climático.”⁹⁸

Al mismo tiempo, como se señalaba en el apartado anterior, Chile cuenta con una Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, impulsada por SENAPRED y que busca minimizar el impacto de los daños derivados de la emergencia climática. La referida Política y la labor de SENAPRED ha reconocido especialmente a las poblaciones en situación de vulnerabilidad como también a la población perteneciente a comunidades históricamente excluidas.

Por ejemplo, en el caso de los migrantes, la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres estableció en 2016 la **Mesa de Trabajo sobre Migrantes**, que incluyó a organismos como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y la Policía de Investigaciones, además del SENAPRED. La Mesa busca abordar tres grandes áreas de trabajo: (i) migración y movilidad humana por desastres; (ii) capacitación en reducción del riesgo de desastres a autoridades consulares y del Estado encargadas del tema migrante; y (iii) difusión de material y contenidos específicos de autoprotección y medidas preventivas y de preparación entre la población migrante. Adicionalmente, la Mesa ha desarrollado su trabajo con foco en el desarrollo de material preventivo y difusión de contenidos en gestión del riesgo de desastres con pertinencia cultural, para avanzar hacia el desarrollo de una cultura del riesgo entre las comunidades migrantes. En ese sentido, se ha buscado adaptar culturalmente el material preventivo y traducirlo al creole, idioma hablado principalmente por la comunidad migrante proveniente de Haití. Asimismo, se pretende generar una cápsula audiovisual específicamente dirigida al público migrante para ser difundida a partir de las redes de la Mesa, y se están desarrollando términos de referencia para capacitar a funcionarios de SENAPRED en la temática de las migraciones, gestión humanitaria de crisis migratorias y criterios básicos para el abordaje de la temática desde la perspectiva del enfoque de derechos.

En el presente, la Mesa está cerrando la elaboración de su Plan de Trabajo 2023-2024, el cual incluirá una actualización y sanción política de los lineamientos nacionales; el desarrollo de un nuevo curso de desplazamiento por desastres; la aplicación de los *score cards* de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres a situación de desplazamiento; el desarrollo de una metodología de *hotspots* de riesgo de desplazamiento por desastres y migración climática; y la realización de capacitaciones en materia de migrantes y refugiados.

⁹⁷ Véase *supra*, nota 14.

⁹⁸ *Ibid.*

Otra dimensión abarcada por las autoridades nacionales se refiere a la **incorporación del enfoque de género en la gestión de riesgo de desastres**. En ese sentido, cabe destacar la Mesa Género y Gestión del Riesgo, cuyo objetivo es promover un espacio de reflexión y coordinación interinstitucional para la incorporación del enfoque de género en la gestión de riesgo de desastres. La misma es integrada por SENAPRED, el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Caritas Chile y la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero de los Estados Unidos USAID/Bureau para Asuntos Humanitarios. Esta instancia ha sostenido su funcionamiento en el tiempo, promoviendo y gestionando una serie de acciones y productos como el Decálogo “Mujeres Proactivas frente a una Emergencia”, la definición de estándares para kits de aseo personal para mujeres y hombres, la realización de seminarios en género y gestión de riesgo de desastres, la incorporación de recomendaciones de género a la Guía de Administración de Albergues para Municipios, la elaboración de mensajes preventivos en redes sociales con enfoque de género, el diseño del curso “Gestión del Riesgo de Desastres y Género” como parte del portafolio de cursos de la Academia de SENAPRED, la realización de un taller de formación de instructores del curso de Género y Gestión del Riesgo, la elaboración de la guía “Género y Reducción del Riesgo de Desastres, acercamiento a nivel local”, entre otros.

Por su parte, **en materia de personas con discapacidad**, cabe destacar el Plan Nacional de Accesibilidad Universal, que considera el abordaje de situaciones de emergencia, y requiere a los Ministerios la definición de medidas, planes, programas y modificaciones normativas que aseguren la accesibilidad universal en los métodos, protocolos, vías y sistemas de seguridad relacionados con diferentes tipos de desastres y emergencias. Por otra parte, en agosto de 2015 se efectuó la presentación del proyecto “Gestión de Riesgo de Desastre al Alcance de Todos”, iniciativa de SENAPRED (entonces ONEMI),⁹⁹ junto al Servicio Nacional de la Discapacidad, que buscó promover el acceso de las personas en situación de discapacidad a información relacionada con acciones de prevención y preparación frente a una emergencia. La iniciativa contempló traspasar a lengua de señas, además de proveer subtítulos a los manuales y videos de preparación y recomendaciones que se han establecido ante diversas amenazas, incluyendo amenazas asociadas a la emergencia climática (aluviones, inundaciones, incendios forestales e incendios estructurales, además de otros fenómenos naturales como sismos y tsunamis), para facilitar el acceso a este material de las personas en situación de discapacidad auditiva y visual. Junto con ello se ha desarrollado material en macrotipo y braille para personas con discapacidad visual. Actualmente se implementan los compromisos institucionales establecidos en el Plan Nacional de Discapacidad y en el Plan Nacional de Accesibilidad Universal. Cabe destacar asimismo, como herramientas tecnológicas para las personas con discapacidad, la creación de una aplicación de celular que apoya a los equipos de primera respuesta en emergencia y desastres y que incluye sugerencias para el trabajo, un señabulario y preguntas guía en lengua de señas.¹⁰⁰

Finalmente, en lo que respecta a las **personas mayores**, durante el año 2018, el trabajo desarrollado mancomunadamente entre SENAPRED, el Servicio Nacional del Adulto

⁹⁹ Véase *supra*, nota 87.

¹⁰⁰ Aplicación disponible en: https://play.google.com/store/apps/details?id=com.exefire.primeros_respondedores_app

Mayor, el Sistema de Naciones Unidas, OMS/OPS y la sociedad civil, representada por la Fundación Oportunidad Mayor, dio como resultado la adaptación chilena del manual “Estándares Mínimos para la Inclusión de la Vejez y la Discapacidad en la Acción Humanitaria”, el que tiene por objetivo incluir en los planes, programas y políticas relacionadas con la Gestión del Riesgo de Desastres, los temas de vejez y discapacidad en estas acciones.

Además de estos desarrollos a cargo principalmente del Poder Ejecutivo, cabe destacar que **los tribunales de justicia chilenos, incluyendo la Corte Suprema, también han examinado las obligaciones especiales de protección que tiene el Estado respecto de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad en lo relativo a la emergencia climática.** Así, por ejemplo, en su decisión referente a la contaminación en la zona de Quintero y Puchuncaví, la Corte Suprema consideró la particular vulnerabilidad de distintos grupos de personas, miembros de la comunidad afectada respecto de los efectos de la contaminación ambiental en sus condiciones de vida. Así, en el caso de niños, niñas y adolescentes, el máximo tribunal afirmó:

“Que, sin perjuicio de las medidas dispuestas en lo que antecede, en cuanto resultan aplicables a la totalidad de los habitantes de las comunas de Quintero y de Puchuncaví, es necesario subrayar, además, y **dada su especial vulnerabilidad**, la situación en la que se encuentran ciertos vecinos de las mismas.

En efecto, **la prolongada situación de contaminación del sector conculca con particular agudeza y fuerza a los derechos de niños, niñas y adolescentes, atendida su edad y su estado de desarrollo físico y emocional**, en tanto están pasando por etapas de la vida en que presentan una particular sensibilidad a las condiciones ambientales en que viven” (énfasis agregado).¹⁰¹

En el mismo fallo, la Corte Suprema también reconoció la afectación de otros grupos de personas en situación de vulnerabilidad ante el daño ambiental, cuestión que impactaba en su salud y calidad de vida. En ese orden, el tribunal considera las personas enfermas, las personas mayores y las mujeres embarazadas, como parte de este conjunto de personas susceptibles a una especial exposición. En ese sentido, la Corte señaló:

“Que relacionado con lo anterior, se debe consignar que los menores de edad no constituyen la única población vulnerable y particularmente expuesta a la deteriorada calidad del ambiente que se vive en Quintero, Ventanas y Puchuncaví, pues existen, también, verbi gracia, niños y niñas más jóvenes que, por su edad, aún no ingresan al sistema escolar; además, están **los ancianos y las personas enfermas, cuya condición de salud se pueda ver especialmente afectada por la indicada contaminación, y las mujeres embarazadas**” (énfasis agregado).¹⁰²

En otras oportunidades, al examinar la afectación del derecho al agua, la Corte Suprema chilena también se ha referido a la necesidad de dar protección especial a ciertos grupos en situación de vulnerabilidad. En ese tenor, ha señalado:

“Que, si el derecho al agua es un derecho humano fundamental, con mayor razón lo es tratándose de ciertos grupos vulnerables y categorías protegidas por el Derecho

¹⁰¹ Corte Suprema, Rol N°5.888-2019, Sentencia de 28 de mayo de 2019, Considerando 52°.

¹⁰² *Ibid*, Considerando 53.

Internacional de los Derechos Humanos: **los pobres de zonas urbanas y rurales; las mujeres** (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979); **los niños** (Convención sobre los Derechos del Niño, 1989); **las personas con discapacidad** (Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, 2006); **los refugiados y las personas internamente desplazadas; y los pueblos indígenas** (Folleto Informativo N° 35: "El derecho al agua", op. Cit., páginas 19 a 26).

Que, respecto de estos grupos y categorías protegidas, **la obligación del Estado es especialmente intensa considerando la situación de vulnerabilidad en que se encuentran**. De esta manera, el Estado de Chile, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y los demás órganos competentes debe asegurar la provisión de, a lo menos, 100 litros diarios por persona, respecto de estos grupos o categorías protegidas, modificando los criterios y requisitos establecidos en el Oficio Ordinario N° 18.087 de 31 de diciembre de 2016 de la Subsecretaría del Interior, a fin de garantizar el acceso del vital elemento a favor de estos grupos" (énfasis agregado)¹⁰³.

Finalmente, en relación a los deberes ambientales con las personas y comunidades indígenas, la Corte Suprema se ha manifestado sobre el particular impacto que tiene en sus vidas las actividades medioambientalmente perjudiciales, en particular respecto de la evaluación de los mandatos normativos del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo ("OIT"). En ese sentido, en relación al deber de realizar consulta previa e informada a los pueblos indígenas interesados, la Corte Suprema ha reconocido la susceptibilidad de afectación como una cuestión de primer orden respecto de la estimación de los riesgos sobre el bienestar y la identidad de las comunidades, así como "*su propio desarrollo económico, social y cultural*". Así, ha señalado:

"El criterio de determinación de las comunidades que deben participar en la consulta ciudadana está entregado expresamente por la Ley, que ordena tomar en cuenta la opinión de aquellos susceptibles de ser afectados directamente por la decisión modificatoria del proyecto en cuestión.

Sobre esta última expresión, esta Corte ya ha emitido diversos pronunciamientos concernientes al sentido y alcance que a ella debe darse, indicando que **la afectación de un pueblo "se produce cuando se ven modificadas sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera y la posibilidad de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural"** (...).

Al respecto también se ha referido la doctrina, indicando que "lo que se requiere es que sea posible que la medida que se piensa adoptar tenga impactos en los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, particularmente su integridad y supervivencia cultural y autonomía (...) si bien una interpretación literal de la norma conduciría a pensar que toda decisión pública debe ser consultada, pues de una u otra manera afectará a los pueblos indígenas, **de lo que se trata es de garantizar los derechos de estos pueblos frente a cualquier 'decisión del Estado que pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad'**,

¹⁰³ Corte Suprema, Rol N°72.198-2020, Sentencia de 18 de enero de 2021, Considerandos 10° y 11°. En el mismo sentido, Corte Suprema, Rol N°131.140-2020, Sentencia de 23 de marzo de 2021.

pues la consulta previa es un mecanismo de visibilización de impactos en un contexto de interculturalidad” (énfasis agregado)¹⁰⁴.

2.A. ¿Qué consideraciones debe tomar un Estado para implementar su obligación de (i) regular, (ii) monitorear y fiscalizar; (iii) requerir y aprobar estudios de impacto social y ambiental, (iv) establecer un plan de contingencia y (v) mitigar las actividades dentro de su jurisdicción que agraven o puedan agravar la emergencia climática?

Las obligaciones de los Estados en esta materia han sido latamente desarrolladas por la H. Corte IDH. A modo ejemplar, en materia de monitoreo y fiscalización, esta H. Corte ha señalado que: “los Estados tienen un deber **de supervisar y fiscalizar actividades, bajo su jurisdicción**, que puedan producir un daño significativo al medio ambiente. Por tanto, los Estados deben desarrollar y poner en práctica mecanismos adecuados e independientes de supervisión y rendición de cuentas. Estos mecanismos no solo deben incluir medidas preventivas, sino también aquellas apropiadas para investigar, sancionar y reparar posibles abusos, mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia. El nivel intensidad necesario en la supervisión y fiscalización dependerá del nivel de riesgo que entrañe la actividad o conducta.”¹⁰⁵. Dichas obligaciones de supervisión y fiscalización se han entendido incluidas entre los deberes de protección medioambiental de reservas naturales y territorios de comunidades indígenas¹⁰⁶, así como parte de los deberes que recaen sobre las empresas de conformidad con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.¹⁰⁷

Luego, si bien el requerimiento de aprobación de estudios de impacto social y ambiental ha sido desarrollado principalmente con ocasión de actividades económicas llevadas a cabo en territorios de comunidades indígenas, esta H. Corte también ha afirmado que, en línea con la Declaración de Río: “**la obligación de llevar a cabo un estudio de impacto ambiental existe también en relación con cualquier actividad que pueda causar un daño ambiental significativo.**”¹⁰⁸ En relación a ello, la Corte ha señalado que esta “puede hacerse, por ejemplo, mediante un estudio inicial de impacto ambiental o porque la legislación interna o alguna otra norma precise actividades que obligatoriamente requieran la realización de un estudio de impacto ambiental. En cualquier caso, **la obligación de realizar un estudio de impacto ambiental cuando hay riesgo de daño significativo es independiente de si se trate de un proyecto realizado directamente por el Estado o por personas privadas.**”¹⁰⁹

Adicionalmente, esta H. Corte ha establecido: “que los estudios de impacto ambiental deben realizarse conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto.”¹¹⁰ Profundizando en dichos estándares, se ha afirmado que esto implica que

¹⁰⁴ Corte Suprema, Rol N°138.439-2020, Sentencia de 29 de marzo de 2021, Considerando 6°. En el mismo sentido Corte Suprema, Rol N° 817-2016, Sentencia de 19 de mayo de 2016.

¹⁰⁵ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-23/17*, 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, p. 154.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 152.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 155.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 157. Énfasis agregado. La obligación de llevar a cabo evaluaciones de impacto ambiental también ha sido reconocida por la Corte Internacional de Justicia (*Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*), Judgment, I.C.J. Reports 2010, p. 14).

¹⁰⁹ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-23/17*, 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, p. 160. Énfasis agregado.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 161.

los estudios deben llevarse a cabo antes de la realización de la actividad económica¹¹¹, deben ser efectuados por entidades independientes bajo la supervisión del Estado¹¹², abarcar el impacto acumulado de proyectos presentes y futuros¹¹³ y, de ser el caso, respetar las tradiciones y cultura de los pueblos indígenas¹¹⁴. En lo relativo a los deberes de participación de las personas interesadas en los estudios de impacto ambiental, esta H. Corte ha señalado que, al ser un asunto recomendado por entes técnicos internaciones “deberían ser tomadas en cuenta por los Estado.”¹¹⁵

Buenas prácticas de Chile

Dando cumplimiento a sus obligaciones internacionales, Chile cuenta con una **sólida normativa e institucionalidad en materia ambiental**, que permite dar cumplimiento a las obligaciones en materia de regulación, monitoreo y fiscalización y otras acciones relevantes en materia ambiental. Los aspectos más relevantes de esta institucionalidad se describen a continuación.

a) Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

La Ley N°20.417,¹¹⁶ que modifica la Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente,¹¹⁷ vino a implementar parte importante de la nueva institucionalidad ambiental en Chile, fortaleciéndola y creando —ente otros órganos— al Servicio de Evaluación Ambiental (“SEA”).

El SEA es un organismo público, funcionalmente descentralizado, encargado de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”). En ejercicio de su función técnica, al SEA le compete uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites y demás exigencias técnicas a ser consideradas en el proceso de evaluación ambiental, para lo cual se vale del establecimiento de instructivos y guías trámite.

Asimismo, de conformidad con el artículo 81(h) de la Ley N°19.300,¹¹⁸ el SEA está a cargo de **fomentar la participación ciudadana** en la evaluación de proyectos y actividades que ingresan al SEIA, con el objeto de que dicha evaluación sea transparente, informada y pública, facilitando que las personas se informen y puedan opinar acerca de un proyecto o actividad, como también que obtengan respuestas fundadas a sus observaciones, contribuyendo a una mejor calidad de las decisiones.

En términos generales, **el SEIA es un instrumento de gestión ambiental preventivo**. Para ello, la ley ambiental¹¹⁹, y su respectiva bajada reglamentaria¹²⁰, establece un listado

¹¹¹ *Ibid.*, pár. 162.

¹¹² *Ibid.*, pár. 163.

¹¹³ *Ibid.*, pár. 165.

¹¹⁴ *Ibid.*, pár. 169.

¹¹⁵ *Ibid.*, pár. 166.

¹¹⁶ Ley N°20.417 Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010459>

¹¹⁷ Ley N°19.300 Bases Generales del Medio Ambiente. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667>

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*, artículo 10.

¹²⁰ Artículo 3 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1053563>.

de proyectos o actividades (o sus modificaciones) que deben ser evaluados ambientalmente de forma previa a su ejecución, dando inicio a un procedimiento administrativo, a petición del interesado, mediante la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental ("EIA") o una Declaración de Impacto Ambiental ("DIA"). Para determinar la vía de ingreso, el proponente del proyecto o actividad debe analizar la ley ambiental, donde se establece en qué casos se requieren la elaboración de un EIA (o, en caso contrario, una DIA). Lo relevante es determinar si el proyecto o actividad genera o presenta, a lo menos, uno de los efectos, características o circunstancias previstos en la ley.¹²¹

La generación o presencia de —al menos— uno de estos efectos, características y circunstancias hace necesario que el proponente del proyecto o actividad elabore un EIA, que deberá considerar ciertos contenidos mínimos y deberá tener siempre en cuenta el estado de los elementos del medio ambiente y la ejecución del proyecto o actividad en su condición más desfavorable. Lo anterior, con el objeto de que la autoridad cuente con la información adecuada para evaluar los impactos que este genere. **El proponente también deberá acreditar que el proyecto o actividad se hace cargo de estos impactos, mediante la definición e implementación de medidas, y justificando la inexistencia de los demás efectos, características y circunstancias enunciados en la ley.** Por el contrario, si el proyecto o actividad no genera ninguno de los efectos, características y circunstancias previstos en la normativa, se debe presentar una DIA, justificando la inexistencia de impactos ambientales significativos.

Cabe hacer presente que la evaluación ambiental de un proyecto o actividad da origen a un expediente, que contiene todos los documentos que guardan relación directa con la evaluación, y que, **por regla general, es electrónico y público**, pudiendo ser consultado en la plataforma digital del SEA.¹²²

b) Incorporación de la variable de cambio climático

Como segunda medida relevante, es necesario tener en cuenta la adopción de la LMCC, publicada en junio de 2022.¹²³ Entre los múltiples avances que representa la LMCC, cabe destacar que la misma incorporó la **variable de cambio climático en los componentes del medio ambiente** que sean pertinentes, y que serán evaluados en los proyectos o actividades que se sometan al proceso de evaluación de impacto ambiental en el SEIA. Así, señala en su artículo 40: "*Los proyectos o actividades que se sometan a evaluación de*

¹²¹ Véase artículo 11 de la Ley 19.300: "*Artículo 11.- Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias: a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos; b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire; c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; d) Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos, glaciares y áreas con valor para la observación astronómica con fines de investigación científica, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar; e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural. Para los efectos de evaluar el riesgo indicado en la letra a) y los efectos adversos señalados en la letra b), se considerará lo establecido en las normas de calidad ambiental y de emisión vigentes. A falta de tales normas, se utilizarán como referencia las vigentes en los Estados que señale el reglamento".*

¹²² Véase <https://sea.gob.cl/>.

¹²³ Véase *supra*, nota 14.

*impacto ambiental de acuerdo a la ley **considerarán la variable de cambio climático en los componentes del medio ambiente que sean pertinentes**, conforme lo disponga el reglamento respectivo".*

Para la implementación de esta variable, el SEA, en conjunto con el MMA, se encuentran trabajando en la modificación al Reglamento del SEIA, que está a la espera de la toma de razón ante el ente contralor del Estado de Chile. Entre sus principales modificaciones, se incorpora la exigencia de mayores contenidos en los EIA y/o DIA. Entre ellos, se exige incorporar una descripción de cómo se consideran los efectos adversos del cambio climático, tanto en relación a los riesgos del proyecto ante el cambio de condiciones ambientales, como los efectos que puede tener la ejecución de este, en los distintos elementos del medio ambiente. Asimismo, se dispone el deber de incorporar información sobre los gases de efectos invernadero y los forzantes climáticos de vida corta que emiten en todas sus fases; se solicita incorporar indicadores de monitoreo, de reporte y verificación, y se incorpora la obligación de agregar planes de seguimiento en las DIA.

De forma complementaria, el SEA —en ejercicio de su facultad de uniformar criterios y exigencias técnicas—, publicó la "Guía metodológica para la consideración del cambio climático en el SEIA"¹²⁴, entregando **criterios y metodología general para analizar los efectos adversos del cambio climático sobre los componentes ambientales que son objeto de protección, y de esta manera integrar esta variable en el análisis de los impactos ambientales y riesgos**. El enfoque metodológico de la Guía responde a la inclusión general y transversal de la variable cambio climático en la evaluación de proyectos en el SEIA, tanto en la identificación, predicción y evaluación de impactos, como en lo referido a los planes de prevención de contingencias y emergencias.

Dentro de sus consideraciones generales, la Guía establece el rol del SEA, que debe tomar en cuenta el estado y las tendencias de los componentes ambientales debido a su afectación por el cambio climático, y en específico, su propensión a riesgos climáticos. Lo anterior, debido a que *"[s]i la evaluación ambiental de proyectos no considerase los efectos del cambio climático sobre los componentes ambientales, podría subvalorar la magnitud, extensión y duración y, por lo tanto, la significancia de los impactos y, en consecuencia, generar planes de medidas y de seguimiento insuficientes"*¹²⁵.

Algunas de las definiciones fundamentales que se establecen para la incorporación del cambio climático en el marco de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos en el SEIA son:

- La definición de riesgo climático no solo como eventos o contingencias de amenazas a sistemas ecológicos, sistemas de vidas y costumbres de grupos humanos, sino que también aquellas tendencias paulatinas de cambio, es decir, de la evolución de los componentes ambientales a causa del cambio climático.
- Se establecen tres factores que constituyen el "riesgo climático":

¹²⁴ Ver en: https://sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2023/01/13/MET-Guia-Cambio-Climatico_2023.pdf

¹²⁵ SEA. Guía metodológica para la consideración del cambio climático en el SEIA. Página 19. Disponible en: https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2023/01/13/MET-Guia-Cambio-Climatico_2023.pdf

- La amenaza climática, que se refiere a la probabilidad o intensidad esperada de condiciones climáticas adversas en cierto territorio, la cual es calculada por el MMA.¹²⁶
 - La vulnerabilidad, que corresponde a la sumatoria de la sensibilidad y la capacidad adaptativa. La sensibilidad incluye atributos físicos (como el material de construcción de las viviendas o el tipo de suelo agrícola), y factores sociales, económicos y culturales, como la estructura demográfica. Por su parte, la capacidad adaptativa hace referencia a la capacidad de las personas, instituciones, organizaciones, sistemas y sectores para enfrentar, gestionar y superar condiciones adversas en el corto y mediano plazo, utilizando las habilidades, valores, creencias, recursos y oportunidades disponibles.
 - La exposición de los componentes en cada territorio: Dicho factor se vincula con la presencia y dimensión de componentes ambientales potencialmente susceptibles de ser afectados negativamente por sucesos climáticos. De este modo, cuantos más elementos se encuentren en un territorio afectado por amenazas climáticas, mayor es la exposición y, por lo tanto, el riesgo climático.
- La identificación de riesgos o contingencias propiciadas o magnificadas por el cambio climático deben ser incorporadas en la determinación de los Planes de Prevención de Contingencias y Emergencias.
 - Se hace hincapié en que, para el análisis del riesgo climático en el SEIA, serán de relevancia aquellos impactos del proyecto que presenten posibles sinergias negativas con los efectos del cambio climático. Se entiende por “*sinergias negativas*” aquellas que son resultado de la combinación de los impactos ambientales o riesgos asociados al proyecto y el riesgo climático, cuya interacción genera un efecto negativo mayor al generado por cada una de forma separada.

Teniendo en cuenta estas definiciones, el SEA ha presentado una metodología con el fin de reconocer los proyectos o actividades que deben tener en consideración el cambio climático sobre los componentes ambientales definidos como objeto de protección, teniendo presente tanto el análisis de impactos ambientales como de riesgos. Lo anterior es sin perjuicio de que la Guía “(...) *no busca entregar una revisión exhaustiva de cada una de las posibles interacciones proyecto-territorio-cambio climático, sino un enfoque general de cómo considerar los efectos adversos del cambio climático en el marco de la evaluación de un proyecto o actividad en el SEIA*”¹²⁷. La metodología elaborada por el SEA también señala ocho pasos para incorporar el cambio climático en la evaluación de impacto ambiental a través de la presentación de proyectos o actividades por parte de titulares.

¹²⁶ Véase <https://arclim.mma.gob.cl/amenazas/>

¹²⁷ Véase *supra*, nota 125, página 28.

Otro avance relevante a destacar es la publicación del criterio técnico “Cambio Climático en la Evaluación Ambiental del Recurso Hídrico”, publicado por el SEA,¹²⁸ y que busca fortalecer la incorporación del cambio climático en la predicción de impactos sobre el recurso hídrico. El mismo está dirigido a los especialistas que efectivamente realizan esta predicción y a evaluadores del SEA y de los otros Órganos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental que deben revisar sus resultados. De este modo, se entregan indicaciones sobre el uso de la información de proyecciones hidrometeorológicas actualmente disponibles, y criterios de aplicabilidad dentro del SEIA.

En consecuencia, es posible observar como el fortalecimiento e implementación que el Estado de Chile ha realizado de la institucionalidad ambiental y de sus instrumentos de gestión preventivo desde 2010 en adelante es una consecuencia directa del **reconocimiento que existe del alcance que puede tener la evaluación ambiental como manifestación de la obligación de los Estados de prevenir los impactos ambientales**, a través del establecimiento de una normativa rigurosa. Asimismo, se ha avanzado en una política de desarrollo sostenible, que delimita pormenorizadamente las actividades y proyectos que deben ingresar previamente a evaluación, los contenidos mínimos que deben informarse a la autoridad competente, las responsabilidades que tienen los proponentes de proyectos y organismos competentes, las condiciones y seguimiento de los efectos que debe realizarse para poder ejecutar estos, incluyendo estándares mínimos de derechos humanos, como acciones concretas ante la emergencia climática actual, el derecho de acceso a la información ambiental y la participación de las comunidades, entre otras materias.

c) Fiscalización y Monitoreo Ambiental

En materia de fiscalización, cabe destacar la Ley N°20.417¹²⁹ que crea a la SMA¹³⁰ y fija su ley orgánica. **La Superintendencia tiene por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y la fiscalización¹³¹ de los denominados “instrumentos de carácter ambiental”** que establezca la ley, como las Resoluciones de Calificación Ambiental (“RCA”), las medidas contenidas en los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, el contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, encontrándose facultada, de manera exclusiva, para imponer sanciones de conformidad a lo señalado en su ley orgánica.

Cabe destacar que **toda la actividad desarrollada en el marco de la potestad sancionatoria de la SMA se relaciona de una forma u otra con aspectos asociados al cambio climático**. Ello, dado que el incentivo al cumplimiento de los instrumentos de carácter ambiental implica, en su mayoría, aspectos causantes del cambio climático (uso de combustibles fósiles, corta de superficie vegetal, entre otros) y aspectos asociados a efectos del cambio climático (crisis hídrica, desaparición de especies, riesgos para la

¹²⁸

Véase:

https://sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2023/11/10/Resoluci%C3%B3n_202399101883_DT_Cambio%20clim%C3%A1tico%20en%20recursos%20h%C3%ADdricos_2023.pdf

¹²⁹ Véase *supra*, nota 116.

¹³⁰ Para un resumen de las competencias de la SMA, véase: <https://portal.sma.gob.cl/index.php/que-es-la-sma/>

¹³¹ Para mayor información sobre el procedimiento de fiscalización, véase: <https://portal.sma.gob.cl/index.php/preguntas-frecuentes/#preguntas>

salud, entre otros). Lo anterior es sin perjuicio de que existen casos particulares que han incorporado expresamente como variable el cambio climático.

Para el desarrollo de sus actividades, la SMA deberá establecer anualmente programas y subprogramas de fiscalización ambiental, constituyendo herramientas de gestión pública para llevar a cabo los procesos de fiscalización. De conformidad con la Resolución SMA N°8/2023¹³² que fija Programa y Subprogramas de Fiscalización Ambiental de Resolución de Calificación Ambiental ("RCA") para el año 2023, **la estrategia de fiscalización ambiental de dicho año fue diseñada incorporando lineamiento como la conservación de la biodiversidad, la protección ambiental de territorios prioritarios, el combate contra el cambio climático y la escasez hídrica.**

Asimismo, durante los últimos años, la SMA ha reforzado el seguimiento de la regulación ambiental vigente, a través de la recolección de datos de manera masiva, tanto de los procesos industriales como de variables ambientales de relevancia. Lo anterior, con el objeto de que estas acciones puedan generar un efecto disuasivo al incumplimiento, a través de herramientas automatizadas de análisis y la generación de alertas, con énfasis en el carácter preventivo. En este contexto, durante el año 2021, la SMA lanzó la Estrategia de Inteligencia Ambiental¹³³, documento que busca fortalecer la detección temprana de desviaciones o irregularidades de la normativa ambiental, y la consecuente adopción oportuna de las medidas o acciones que correspondan. **Ello también permite generar y consolidar información y conocimiento sobre el estado del medio ambiente y su evolución en el tiempo, para aportar a la toma de decisiones y la mejora continua de políticas públicas.**

Por otro lado, los datos también son enviados a instituciones específicas en el marco de políticas públicas o regulaciones particulares. En este aspecto, en materia de cambio climático, destaca el caso del traspaso de información al Servicio de Impuestos Internos, que requiere la información sobre las emisiones de dióxido de carbono y de contaminantes locales (material particulado, dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno) para el cálculo del impuesto verde.

Finalmente, cabe destacar que, de conformidad con la citada Ley N°20.417,¹³⁴ la SMA administra un Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental ("SNIFA"),¹³⁵ de acceso público. El mismo contiene los antecedentes y datos relacionados con los instrumentos de carácter ambiental, los procesos de fiscalización y sancionatorios, dictámenes de la Contraloría General de la República en materia ambiental, las sentencias de los Tribunales de Justicia recaídas en juicios de carácter ambiental, así como toda otra decisión o resolución de carácter general emanada de autoridad recaída en asuntos ambientales. Asimismo, en el SNIFA se publican estadísticas actualizadas de los procesos

¹³² Resolución Exenta N°8/2023, del 4 de enero de 2023, de la SMA: https://transparencia.sma.gob.cl/doc/resoluciones/RESOL_EXENTA_SMA_2023/RESOL%20EXENTA%20N%208%20SMA.PDF

¹³³ Estrategia de Inteligencia Ambiental. Véase: https://portal.sma.gob.cl/publicaciones/IA/Inteligencia_Ambiental_SMA.pdf

¹³⁴ Véase *supra*, nota 116.

¹³⁵ Véase <https://snifa.sma.gob.cl/>

realizados por la SMA¹³⁶ y datos obtenidos y reportados por los regulados¹³⁷ no procesados por la SMA. Entre esos datos, se encuentran destacados aquellos reportados por termoeléctricas¹³⁸ según la respectiva norma de emisión¹³⁹.

2.B. ¿Qué principios deben inspirar las acciones de mitigación, adaptación y respuestas a las pérdidas y daños generados por la emergencia climática en las comunidades afectadas?

En lo que respecta a los principios que deben orientar las acciones de los Estados, y como ya fue señalado *supra* (véase Capítulo III.A.1, apartado iii), Chile considera relevantes los principios de equidad intergeneracional; el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas; el reconocimiento de las necesidades específicas y circunstancias especiales de los países, especialmente los que son países en desarrollo; el principio precautorio; la adopción de políticas y medidas costo-efectivas para lidiar con el cambio climático, así como su transversalización a todos los sectores económicos; y la cooperación internacional, entre otros.

Como se veía, estos principios han sido establecidos expresamente en la CMNUCC en los siguientes términos:

“Las Partes, en las medidas que adopten para lograr el objetivo de la Convención y aplicar sus disposiciones, se guiarán, entre otras cosas, por lo siguiente:

1. Las Partes deberían 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 deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos.
2. Deberían tenerse plenamente en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo, especialmente aquellas que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, y las de aquellas Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo, que tendrían que soportar una carga anormal o desproporcionada en virtud de la Convención.
3. Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, teniendo en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores

¹³⁶ Véase <https://snifa.sma.gob.cl/Estadisticas>

¹³⁷ Véase <https://snifa.sma.gob.cl/DatosAbiertos>

¹³⁸ Véase https://drive.google.com/drive/folders/1CfvVC3l4tDvRFyLWv2a_4H6Q8DV58cr6

¹³⁹ Decreto N°13, de 20211, que Establece Norma De Emisión Para Centrales Termoeléctricas: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1026808>

económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.

4. Las Partes tienen derecho al desarrollo sostenible y deberían promoverlo. Las políticas y medidas para proteger el sistema climático contra el cambio inducido por el ser humano deberían ser apropiadas para las condiciones específicas de cada una de las Partes y estar integradas en los programas nacionales de desarrollo, teniendo en cuenta que el crecimiento económico es esencial para la adopción de medidas encaminadas a hacer frente al cambio climático.

5. Las Partes deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional abierto y propicio que condujera al crecimiento económico y desarrollo sostenibles de todas las Partes, particularmente de las Partes que son países en desarrollo, permitiéndoles de ese modo hacer frente en mejor forma a los problemas del cambio climático. Las medidas adoptadas para combatir el cambio climático, incluidas las unilaterales, no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional¹⁴⁰.

Adicionalmente, en el marco del sistema internacional de protección de los derechos humanos, también cobran relevancia principios reconocidos por esta H. Corte, como el principio *pro persona*, la igualdad y no discriminación, el interés superior del niño, la no regresión, transparencia y participación ciudadana, entre otros. En ese sentido, la adopción de medidas por parte de los Estados para enfrentar la emergencia climática requiere la consideración de dichos principios.

Buenas prácticas de Chile

En el caso chileno, la LMCC¹⁴¹ establece en su artículo 2 letra d) los siguientes principios, que pueden ser de utilidad para el análisis que debe realizar la H. Corte:

- Científico: Los instrumentos y las medidas de mitigación o adaptación para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, se adoptarán e implementarán sobre la base de **la mejor información científica disponible**. Es deber del Estado fortalecer la interfaz entre la ciencia y las políticas para ayudar de manera óptima a la toma de decisiones y la implementación de estrategias relevantes a largo plazo, incluida la predicción de riesgos. Asimismo, deberá promover la independencia de la ciencia y la difusión de sus hallazgos al mayor número de personas posible.
- Costo-efectividad: La gestión del cambio climático priorizará aquellas medidas que, siendo eficaces para la mitigación y adaptación, sean las que representen **menores costos económicos, ambientales y sociales**, considerando los costos indirectos de la inacción para la adaptación.
- Enfoque ecosistémico: El mismo considera la conservación de la estructura y función del sistema ecológico, la naturaleza jerárquica de la diversidad biológica y los ciclos de materia y flujos de energía entre los componentes vivos y no vivos interdependientes de los sistemas ecológicos.

¹⁴⁰ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Artículo 3.

¹⁴¹ Véase *supra*, nota 14.

- Equidad y justicia climática: Es deber del Estado procurar una justa asignación de cargas, costos y beneficios, resguardando la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades, con enfoque de género y especial énfasis en sectores, territorios, comunidades y ecosistemas vulnerables al cambio climático. La **justicia climática busca el trato justo de todas las personas**, así como evitar las discriminaciones que pueden conllevar determinadas políticas y decisiones que pretenden abordar el cambio climático.
- No regresión: La gestión del cambio climático no podrá ser modificada cuando se comprometan los objetivos de mitigación o adaptación establecidos, o cuando ello implique retroceder en los niveles de protección ambiental alcanzados o establecidos previamente.
- Participación ciudadana: Es deber del Estado contar con los mecanismos que permitan **asegurar la participación de toda persona** o agrupación de personas en la gestión del cambio climático, tanto a nivel nacional, como regional y local.
- Precautorio: Cuando exista un riesgo o peligro de daño grave o irreversible, **la falta de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas** para evitar dichos riesgos o peligros o impedir los efectos adversos del cambio climático, considerando el principio de costo-efectividad.
- Preventivo: Las medidas destinadas al cumplimiento del objeto de la ley deben propender a **prever y evitar los efectos adversos del cambio climático**, reduciendo sus causas y mitigándolas en caso de producirse.
- Progresividad: Los instrumentos y las medidas para la gestión del cambio climático **deberán avanzar gradualmente** con el fin de cumplir con el objeto de la ley, de acuerdo con el principio de no regresión. Ello también comprenderá aquellas medidas o actos administrativos que puedan tener un efecto adverso en el cambio climático.
- Territorialidad: Las políticas, planes y programas del nivel nacional **deberán tener presente la diversidad propia de cada territorio** a nivel comunal, regional y macrorregional, mientras que los instrumentos de carácter local o regional deberán ajustarse y ser coherentes con los instrumentos de carácter nacional.
- Urgencia climática: La actuación del Estado debe considerar el grave riesgo que el cambio climático conlleva para las personas y los ecosistemas. Por ello, la implementación de las medidas destinadas al cumplimiento del objeto de la ley debe considerar el **escaso margen de tiempo existente para revertir los efectos más graves del cambio climático**.
- Transparencia: Es deber del Estado facilitar el **acceso oportuno y adecuado a la información** sobre cambio climático, fomentando la difusión y sensibilización en la materia y reduciendo las asimetrías de información.
- Transversalidad: La actuación del Estado para la gestión del cambio climático debe promover la **participación coordinada** del Gobierno a nivel central,

regional y local, así como la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil.

- Coherencia: Los instrumentos de gestión del cambio climático deben ser complementarios y congruentes para **potenciar sinergias y evitar contradicciones**, con el fin de generar una mayor efectividad en el desarrollo de medidas de mitigación y adaptación.
- Flexibilidad: Los instrumentos de gestión del cambio climático deben tener la **capacidad de incorporar nuevas medidas** en función de sus evaluaciones y lecciones aprendidas, como también de incorporar nuevos conocimientos científicos y necesidades.

Además de los desarrollos de la LMCC, cabe destacar que la Corte Suprema chilena ha dado expreso reconocimiento al principio precautorio en el caso de las intoxicaciones masivas del año 2018, en las comunas de Quintero y Puchuncaví. En tal oportunidad, la Corte indicó: *"ante esa falta de antecedentes y de certeza, el principio precautorio dicta que se deberán adoptar todas las medidas pertinentes para identificar y cuantificar la totalidad de los gases o compuestos químicos producidos por todas y cada una de las empresas que operan en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, y demás fuentes existentes en dicho sector, así como para establecer cuál es el origen de cada uno de ellos, a la vez que se deberá discernir, a partir de esos datos, cuáles son los efectos que podrían provocar tanto en la salud humana como en los elementos aire, suelo y agua del medio ambiente"*.¹⁴²

Por otra parte, en lo que respecta específicamente a las tendencias observadas sobre la reparación de pérdidas ambientales, se verifica que la Corte Suprema ha incorporado en su jurisprudencia conceptos legales sobre daño y reparación ambiental, desarrollando una interpretación de **daño significativo** que atiende, principalmente, a criterios cualitativos. En ese sentido, la Corte también se ha pronunciado sobre quien corresponde cargar con la reparación del daño, a partir de la consideración de los **principios de "quien contamina paga" y de responsabilidad**. De este modo, advierte la Corte Suprema:

"Que, en estos autos, se dedujo la acción ambiental regulada por la Ley No 19.300 que tiene por objeto lograr la restauración del medio ambiente, contemplada en el artículo 2 letra s) que prescribe: "la acción de reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado, o en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas".

Cabe recordar que el Mensaje del Presidente de la República con que se inició la tramitación de la Ley de Bases Generales de Medio Ambiente acude a dos principios. El primero dispone que el que contamina paga, lo cual implica que **los particulares deben incorporar a sus costos de producción todas las inversiones necesarias para evitar la contaminación**. El segundo es el de la **"responsabilidad"**, que busca que los responsables por daño ambiental reparen los daños causados a sus víctimas

¹⁴² Corte Suprema, Rol N°5.888-2019, Sentencia de 28 de mayo de 2019, Considerando 41°.

y que se repare materialmente el daño causado al medio ambiente, obligando al causante del daño a restaurar el paisaje deteriorado”¹⁴³ (énfasis agregado).

B. SOBRE LAS OBLIGACIONES ESTATALES DE PRESERVAR EL DERECHO A LA VIDA Y LA SOBREVIVENCIA FRENTE A LA EMERGENCIA CLIMÁTICA A LA LUZ DE LO ESTABLECIDO POR LA CIENCIA Y LOS DERECHOS HUMANOS

1. ¿Cuál es el alcance que deben dar los Estados a sus obligaciones convencionales frente a la emergencia climática, en lo que refiere a:

- i. La información ambiental para que todas las personas y comunidades, incluida la vinculada a la emergencia climática;

Existe un amplio desarrollo de esta H. Corte y de la CIDH sobre las obligaciones que recaen sobre los Estados en materia de derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a recurso judicial en materia de daños o afectación medioambiental. En este sentido, la CIDH ha señalado que *“la protección del derecho a la vida y a la integridad física deberá concretarse con medidas encaminadas a respaldar y acrecentar la capacidad de las personas para salvaguardar y reivindicar esos derechos. Para lograr una protección eficaz contra las condiciones ecológicas que constituyen una amenaza para la salud humana, es imperativo que la población tenga acceso a la información, participe en los procesos pertinentes de toma de decisiones y cuente con recursos judiciales.”*¹⁴⁴

De la misma forma, como consecuencia de los impactos que dichas actividades pueden generar en los medios de subsistencia de las comunidades, la jurisprudencia de esta H. Corte también ha reafirmado que los Estados deben asegurar la participación efectiva de las personas en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción que se lleve a cabo dentro de sus territorios.¹⁴⁵ Por su parte, en lo que respecta a la relevancia de garantizar el derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 13 de la Convención, esta H. Corte ha subrayado que, en casos relativos a la regulación de actividades económicas extractivas, *“el acceso a la información es vital para un adecuado ejercicio del control democrático de la gestión estatal respecto de las actividades de exploración y explotación de los recursos naturales en el territorio de las comunidades indígenas, un asunto de evidente interés público.”*¹⁴⁶

Por otra parte, el **Acuerdo de Escazú**, ratificado por Chile en 2022, representó un avance significativo al consagrar, en su artículo 1, el deber de los Estados de **garantizar la implementación plena y efectiva “de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona,**

¹⁴³ Corte Suprema, Rol N°8.594-2018, Sentencia de 12 de diciembre de 2019.

¹⁴⁴ CIDH. *Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. OEA/Ser.L/V/II.96 Doc. 10 rev.1 24 abril 1997. Capítulo VIII - La Situación de los Derechos Humanos de los Habitantes del Interior del Ecuador Afectados por las Actividades de Desarrollo (énfasis agregado).

¹⁴⁵ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No 172, pár. 129.

¹⁴⁶ Corte IDH. *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Sentencia de 27 de junio del 2012 (Fondo y Reparaciones), Serie C No 245, pár. 230.

de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible". Cabe señalar que el Acuerdo entiende por información ambiental "cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales" (artículo 2.c), y dispone el deber de los Estados de "garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad" (artículo 5.1), entre otras disposiciones relevantes.

Por su parte, en el sistema internacional de protección del medio ambiente, **el artículo 13 del AdP establece un marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo, dotado de flexibilidad para tener en cuenta las diferentes capacidades de las Partes y basado en la experiencia colectiva, con el fin de fomentar la confianza mutua y de promover la aplicación efectiva.** Dicho marco de transparencia toma como base y refuerza los arreglos para la transparencia previstos en la CMNUCC, reconociendo las circunstancias especiales de los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, aplicándose estos criterios de manera facilitadora, no intrusiva y no punitiva, respetando la soberanía nacional, y evitando imponer una carga indebida a las Partes.

Cabe señalar que los arreglos para la transparencia previstos en la CMNUCC, como también las comunicaciones nacionales, los informes bienales de actualización, el proceso de evaluación y examen internacional y el proceso de consulta y análisis internacional, formarán parte de la experiencia que se tendrá en cuenta para elaborar las modalidades, los procedimientos y las directrices previstos en el párrafo 13 del referido artículo.

En ese sentido, se dispone que cada Parte deberá proporcionar periódicamente la siguiente información:

- Un informe sobre el inventario nacional de las emisiones antropogénicas por las fuentes y la absorción antropogénica por los sumideros de gases de efecto invernadero, elaborado utilizando las metodologías para las buenas prácticas aceptadas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático que haya aprobado la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el AdP;
- La información necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de su NDC.

Buenas prácticas de Chile

En relación a la información ambiental, **Chile ha venido desarrollando y estableciendo una serie de sistemas de gestión y consolidación de información ambiental** con el objeto de mejorar los estándares de accesibilidad, disponibilidad y transparencia, de manera de fortalecer la participación informada en los espacios de toma de decisión en materia ambiental.

Existe un gran número de sistemas y mecanismos establecidos para hacer efectiva esa garantía de transparencia y accesibilidad. Entre estos sistemas, destacan:

- Sistema Nacional de Información Ambiental (“SINIA”): El mismo es administrado por el MMA y contiene información sobre la regulación nacional e internacional sobre medio ambiente, los informes sobre el medio ambiente, sus resúmenes, las autorizaciones administrativas asociadas a actividades que pueden tener efecto significativo en el medio ambiente, un listado de las autoridades que poseen información ambiental, la jurisprudencia administrativa y judicial sobre la materia, entre otros aspectos. El mismo está disponible online en <https://sinia.mma.gob.cl>.
- Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (“RETC”): Es una base de datos pública, destinada a capturar, recopilar, sistematizar, conservar, analizar y difundir la información sobre emisiones, residuos y transferencias de contaminantes potencialmente dañinos para la salud y el medio ambiente, que son emitidos al entorno, generados en actividades industriales o no industriales o transferidos para su valorización o eliminación. Este registro se encuentra integrado con otros, tales como el Sistema Nacional de Declaración de Residuos (“SINADER”); el Registro Único de Emisiones Atmosféricas (“RUEA”); el Sistema de Declaración y Seguimiento Electrónico de Residuos Peligrosos (“SIDREP”); el Sistema de Fiscalización de Riles; el Sistema de Reportes para Productos Prioritarios; Sistema de Impuestos Verdes (“SIV”); el Sistema de Información Centrales Termoeléctricas (“SICTER”); y el Sistema de Desempeño Ambiental Empresarial (“DAE”). El RETC está disponible online en <https://retc.mma.gob.cl>.
- Sistema de Información de Evaluación Ambiental Estratégica: Es administrado por el MMA y está destinado a la consulta y seguimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica de políticas, planes e instrumentos de ordenamiento territorial. Está disponible en <https://eae.mma.gob.cl>.
- Sistema Nacional de Acceso a la Información sobre Cambio Climático y Participación Ciudadana: Establecido en el artículo 27 de la LMCC, tiene por objetivo promover y facilitar la participación ciudadana en la elaboración, actualización y seguimiento de los instrumentos de gestión del cambio climático. Será administrado por el MMA e incluirá a los siguientes subsistemas: Sistema Nacional de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero; Sistema Nacional de Prospectiva de Gases de Efecto Invernadero; Sistema de Certificación Voluntaria de Gases de Efecto Invernadero y Uso del Agua; Plataforma de Adaptación Climática; y Repositorio Científico de Cambio Climático.
- Sistema de Información Nacional de Calidad del Aire (“SINCA”): Este sistema muestra las concentraciones ambientales de los contaminantes atmosféricos normados en Chile, asociados a los niveles de concentración que originan situaciones de emergencia ambiental, para aquellas estaciones que cuentan con monitoreo en línea. La información está disponible en <https://sinca.mma.gob.cl>.

- Expediente electrónico sobre planes y normas: Este expediente incorpora cada uno de los planes y normas ambientales, vigentes, en elaboración y derogadas en Chile. Está disponible en <https://planesynormas.mma.gob.cl/login/index.php>.
- Sistema de Información y Monitoreo de Biodiversidad (“SIMBIO”): Este sistema entrega acceso a información sobre la diversidad biológica del territorio chileno. Está disponible en <https://simbio.mma.gob.cl/>.
- Atlas de Riesgos Climáticos (“ARClím”): Como ha sido detallado en apartados anteriores de este escrito (véase *supra*, Capítulo I.B), este proyecto tiene como objetivo general desarrollar un conjunto de mapas de riesgos relacionados con el cambio climático para Chile, empleando un marco conceptual común y una base de datos consistente. La información está disponible en <http://www.arclim.mma.gob.cl>.
- Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (“SNIFA”): Como ya fue detallado (véase *supra*, Capítulo II.A.2.A), este sistema es administrado por la SMA y contiene —entre otros aspectos— las RCA; los planes de prevención y/o descontaminación; los procedimientos sancionatorios; los procesos de fiscalización de las normas de emisión, de calidad ambiental y otras; la jurisprudencia administrativa y judicial; entre otros. Está disponible en <https://snifa.sma.gob.cl>.
- e-SEIA: Es la plataforma electrónica que le da soporte al funcionamiento del SEIA, Su acceso es gratuito y público, y permite disminuir los tiempos de tramitación de los procesos administrativos; disminuir del uso del papel; fortalecer la transparencia y disponibilidad de la información, con documentos permanentemente disponibles; además de avanzar en interoperabilidad, toda vez que al tratarse de documentos electrónicos, éstos permiten dar validez legal al intercambio electrónico entre instituciones del Estado, titulares y ciudadanía. Está disponible en la plataforma web del E-SEIA, <https://seia.sea.gob.cl>.

Por otra parte, en el marco de la implementación del Acuerdo de Escazú y de su proceso de planificación estratégica para los años 2023-2026, la actual administración de la Dirección Ejecutiva del SEA reformuló su misión institucional, estableciendo que ésta deberá *“contribuir al desarrollo sustentable, la preservación y conservación de los recursos naturales y la calidad de vida de los habitantes del país, por medio de la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), asegurando una gestión técnica de excelencia en el proceso de calificación ambiental, apegada a la normativa, considerando la unificación de criterios para dar confianza y certeza a todos los actores del SEIA; con una implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales, cumpliendo con el deber del Servicio de facilitar y promover la participación ciudadana”*,¹⁴⁷ estableciendo los derechos de información y participación como ejes transversales del trabajo.

¹⁴⁷ Véase: <https://sea.gob.cl/mision>

En la misma línea, el SEA ha establecido **una serie de medidas con el objeto de implementar el Acuerdo de Escazú**, específicamente en lo relativo al derecho de acceso a la información ambiental. Entre las medidas adoptadas, destaca el establecimiento de un buscador de guías y documentos técnicos publicados en el portal del SEA¹⁴⁸ para facilitar su acceso; así como también la habilitación de una nueva pestaña —dentro del centro de documentación del portal del SEA— donde se indica qué documentos se encuentran en elaboración¹⁴⁹. El SEA también habilitó un correo electrónico especial (comentarios.documentos@sea.gob.cl), en proceso de modernización, con miras a establecer un formulario único en la página web, donde los administrados pueden realizar sus comentarios a las guías y criterios técnicos que se publican y, así tener una comunicación constante. En esta misma línea, se habilitó una Oficina de Partes Virtual¹⁵⁰, que tiene por objeto recibir el ingreso de documentos que solicitan la aplicación de un procedimiento administrativo por parte del SEA y se creó, además, un Registro Público de Consultores, buscando hacer más transparente el mercado de trabajo asociado a la elaboración y tramitación de DIA y EIA, proporcionando información a los titulares o proponentes de proyectos que requieren contratar este servicio.

Otro aspecto en que el SEA ha buscado innovar en materia de derecho a acceso a la información ambiental se refiere a la **creación de la aplicación para dispositivos celulares** “SEA Móvil”,¹⁵¹ cuyo objetivo es acercar la información relacionada con la evaluación de impacto ambiental de proyectos a todos quienes tengan interés. La misma permite hacer búsqueda de proyectos, ver su ubicación en el mapa de Chile, acceder a expedientes electrónicos, entre otras funcionalidades. Asimismo, los usuarios pueden identificar qué tipo de aviso desean recibir, incluyéndose, por ejemplo, los ingresos de proyectos al SEIA en una comuna o región a elección; la publicación de documentos en el expediente de un proyecto de interés o bien, la programación de actividades de participación ciudadana en un proyecto determinado.

Adicionalmente, **el SEA también actualizó su Sistema de Información Geográfica (“SIG”)**,¹⁵² mejorando el acceso a los mapas interactivos y poniendo a disposición de la ciudadanía 88 nuevas capas de información geográfica, aportando más antecedentes territoriales respecto de los proyectos que ingresan a evaluación. En particular, las mejoras se realizaron en la herramienta “Análisis Territorial”, que busca apoyar el trabajo de evaluación de impacto ambiental, otorgando mayor información del medio ambiente y, en la plataforma de Mapas de Líneas Base, a efectos de conocer qué proyectos están cercas de una zona de interés y el expediente asociado.

A mayor abundamiento, el SEA se encuentra trabajando, en conjunto con el MMA, en la modificación del Reglamento del SEIA, con la finalidad de **avanzar en definiciones claras y esquemas simplificados, que faciliten el acceso a la información ambiental**. El Servicio también se encuentra realizando acciones para incorporar en mayor medida el derecho de acceso a la información ambiental, incluyendo la elaboración de un

¹⁴⁸ Véase: <https://sea.gob.cl/documentacion>.

¹⁴⁹ Véase: <https://www.sea.gob.cl/documentos-en-elaboracion>

¹⁵⁰ Véase: <https://opv.sea.gob.cl/>

¹⁵¹ La aplicación puede descargarse en: <https://play.google.com/store/apps/details?id=cl.cursor.parcu&hl=es&gl=US&pli=1>

¹⁵² Disponible en: <https://sig.sea.gob.cl/>

instructivo relativo a los nombres de los proyectos que ingresan al SEIA (orientado a la utilización de un lenguaje más sencillo y claro en la descripción del proyecto); la modernización de otras plataformas; el mejoramiento de la presentación de la información ambiental que el SEA pública; y la elaboración de un plan estratégico comunicacional para aumentar el alcance de la información, entre otros.

En lo que respecta al Poder Judicial, debe tenerse presente que los Tribunales Ambientales chilenos publican los expedientes judiciales en sus sitios web. Los mismos contienen todos los escritos y resoluciones vinculadas con las causas ambientales ventiladas ante dicha judicatura. Del mismo modo, los expedientes judiciales respecto de recursos que conozcan las Cortes de Apelaciones o la Corte Suprema, también son públicos.

A ello se suma el hecho de que **la Corte Suprema chilena ha sostenido que nuestro marco normativo nacional, tanto constitucional como legal, ha incorporado el derecho de acceso a la información en materia ambiental**. En ese sentido, y en armonía con lo expuesto, el máximo tribunal ha señalado que, junto al deber del Estado de dar curso y garantía al derecho de acceso a la información ambiental, **es obligación del proponente de un proyecto que genere impactos ambientales, suministrar información para la población**. Así, la Corte Suprema ha indicado:

“Que, en el caso de autos, en lo medular, a través del primer acápite de casación, se acusan defectos en el periodo de Participación Ciudadana abierto por el SEA en relación a la ejecución del proyecto ENAPAC, por no haber llevado a cabo reuniones presenciales en Puerto Viejo, en circunstancias que, esta es una de las comunidades más afectada por el funcionamiento de la planta desaladora, atendida su cercanía y la circunstancia de funcionar Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERB) en dicha localidad.

Al respecto, se debe señalar que, como se expuso en los fundamentos anteriores, el Periodo de Participación Ciudadana tiene como objetivo central que la ciudadanía informada, colabore con la Administración en el proceso de evaluación ambiental para efectos de materializar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. En esencia, la participación busca que efectivamente, los administrados expresen sus observaciones en relación al proyecto que se pretende ejecutar. Ahora bien, es cierto que **la Administración debe centrar esfuerzos para lograr que la información respecto de la ejecución de los proyectos se entregue a las localidades o grupos de personas que, por razones geográficas, étnicas y/o de otra índole se puedan ver afectados en mayor medida por un proyecto concreto**.

En este ámbito se enmarca el derecho a la información, que se manifiesta en la **obligación legal que pesa sobre el proponente a publicar, a su costa, un extracto del proyecto o actividad sometida a la Evaluación de Impacto Ambiental**, tanto en el Diario Oficial como en algún periódico de circulación nacional o regional, según corresponda, cuestión que se establece en el artículo 28 de la Ley N° 19.300” (énfasis agregado).¹⁵³

¹⁵³ Corte Suprema, Rol N° 59.791-2020, Sentencia de 02 de agosto de 2021, Considerando 5°.

Finalmente, otra iniciativa vinculada al acceso a la información se refiere a las labores realizadas por el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Dicho organismo creó el **Observatorio de Cambio Climático** ("OCC"),¹⁵⁴ un sistema de acceso masivo a la información climática levantada por diferentes actores a lo largo del país, que puede ser utilizada para diferentes fines (desde la elaboración de políticas públicas, investigaciones, planes territoriales, etc.). Un caso particular de uso del OCC es la provisión de múltiples fuentes de información en una resolución y formato adecuados para su uso en ARClím, de forma que será posible una mejor representación de las particularidades territoriales del país. La base de datos climáticos que contendrá el OCC proveerá valiosa información en el desarrollo de nuevas cadenas de impacto, que complementará la información de ARClím, que se encuentra limitada en general al ecosistema terrestre, abordando tangencialmente lo referente al ámbito oceánico. Asimismo, proveerá información para la elaboración de planes regionales (de cambio climático, ordenamiento territorial, borde costero, entre otros). La plataforma también tendrá una aplicación web que facilite el consumo masivo de información climática para distintos fines, y un espacio para la visibilización de esos datos.

- ii. Las medidas de mitigación y adaptación climática a ser adoptadas para atender la emergencia climática y los impactos de dichas medidas, incluyendo políticas específicas de transición justa para los grupos y personas particularmente vulnerables al calentamiento global;

En los apartados anteriores de este escrito, se han detallado en extenso las obligaciones de los Estados y buenas prácticas de Chile en materia de mitigación y adaptación, incluyendo referencia a las políticas orientadas a grupos en situación de vulnerabilidad (véase *supra*, Capítulo III.A.2, apartados i-iii), que también son relevantes para este apartado.

Ahora bien, el concepto mismo de **transición justa** ha sido objeto de un importante y nutrido debate de las últimas décadas, y fue incorporado de forma el año 2015 en el AdP. En su Preámbulo, las Partes reconocen que: "[...] pueden verse afectadas no solo por el cambio climático, sino también por las repercusiones de las medidas que se adopten para hacerle frente"¹⁵⁵, a la vez que tienen en cuenta: "[...] los imperativos de una reconversión justa de la fuerza laboral y de la creación de trabajo decente y de empleos de calidad, de conformidad con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional, [...]"¹⁵⁶.

Por su parte Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos publicó el año 2020 un informe temático desarrollando las dimensiones de derechos humanos relacionadas con la transición justa.¹⁵⁷ El informe describe cómo la transición justa: "requiere que los trabajadores y las comunidades afectadas por la transformación ecológica sean protegidos de sus impactos"¹⁵⁸, y que asimismo "debe abrir nuevas oportunidades y fortalecer los derechos de las personas que viven en la pobreza"¹⁵⁹. Para

¹⁵⁴ Disponible en: <https://occ.minciencia.gob.cl/>

¹⁵⁵ Acuerdo de París, pár. 8.

¹⁵⁶ *Ibid.*, pár. 11

¹⁵⁷ Informe del Relator Especial Sobre Pobreza Extrema Y Derechos Humanos: Transición Justa, 7 de octubre de 2020, UN Doc. A/75/181/Rev.1.

¹⁵⁸ *Ibid.*, pár. 8

¹⁵⁹ *Ibid.*

ello, **la transición debe adoptarse a través de medidas de “triple dividendo”** que produzcan (a) sociedades con bajas emisiones de carbono y diversidad ecológica, (b) oportunidades de trabajo decentes, y (c) mejoras en el acceso a bienes y servicios asequibles, para promover el disfrute de los derechos humanos.

Con posterioridad, dichas consideraciones serán recogidas también en la resolución del año 2022 de la AGNU que reconoce el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano reafirma que: *“los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y promover los derechos humanos, incluso en todas las actividades destinadas a hacer frente a los problemas ambientales”*¹⁶⁰.

Con todo, uno de los desarrollos más relevantes del concepto de transición justa ha correspondido a su incorporación en el capítulo IX de la Resolución 3/2021 de la CIDH, donde se señala que: *“los Estados deben tomar en cuenta sus obligaciones de derechos humanos, incluyendo los derechos laborales y sindicales, al momento de diseñar e implementar políticas relativas a una transición a un futuro libre de carbono. Con esto, los Estados cumplen con sus obligaciones de derechos humanos relacionadas con la mitigación y adaptación del cambio climático y a su vez disminuyen el riesgo de potenciales conflictos asociados a una transición brusca y sin planificación adecuada, lo que podría dilatar los esfuerzos de instaurar una economía compatible con un clima estable.”*¹⁶¹ Lo anterior se desprende de la obligación general de construir instrumentos, políticas, planes, programas y normas sobre cambio climático a partir de un enfoque de derechos humanos, al señalar que: *“[a]quellos Estados de la región que han aprobado legislaciones sobre cambio climático y transición energética y aquellos que han asumido el compromiso de elaborar y actualizar sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por sus siglas en inglés), deben incorporar un enfoque de derechos humanos en la construcción e implementación de estas.”*¹⁶²

Buenas prácticas de Chile

Sin perjuicio de las buenas prácticas sobre Chile en estas materias que han sido referidas *supra* (véase Capítulo III.A.2, apartados i-iii), en términos más generales, cabe destacar que en la última década, **Chile ha desarrollado, con sentido de urgencia y ambición, una política de Estado en materia de gestión climática, que incorpora elementos de transición justa**. En ese contexto, como se ha mencionado en otros apartados de este escrito, en junio de 2022 se publicó la LMCC, se ha presentado la ECLP y se ha actualizado su reporte de NDC. **Dichos instrumentos contienen metas claras y acciones concretas para alcanzar la carbono neutralidad y la resiliencia del país frente al cambio climático al 2050.**

Asimismo, se ha avanzado en la implementación del segundo Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (2017-2022), del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y sus ocho planes sectoriales. Por su parte, a nivel sub nacional, las regiones han estado avanzado en el diseño de un Plan de Acción Regional de Cambio Climático, y en el

¹⁶⁰ Resolución 76/300 de la Asamblea General de 28 de julio de 2022. UN Doc. A/RES/76/300.

¹⁶¹ Véase *supra* nota 33, pár. 48.

¹⁶² *Ibid.*, pár. 2.

desarrollo de una gobernanza climática regional, los que quedaron establecidos por LMCC, a través de los Comités Regionales de Cambio Climático.

En materia de financiamiento climático, entre los principales avances se encuentran la aplicación del impuesto verde a la emisión de dióxido de carbono de fuentes fijas, la aprobación de las compensaciones al impuesto verde y creación del primer mercado nacional de carbono. Asimismo, destaca el desarrollo de diversas iniciativas financieras, como la emisión de Bonos Verdes Soberanos, la aprobación de proyectos del Fondo Verde del Clima, la Declaración de la Autoridad Financiera sobre los riesgos climáticos, la firma del Acuerdo Verde del sector financiero, la conformación de la Mesa Público Privada de Finanzas Verdes, la presentación de la Estrategia Financiera frente al Cambio Climático, el lanzamiento de la Coalición de Ministros de Finanzas por la Acción Climática copresidida por Chile y la Estrategia para Enfrentar el Cambio Climático en los Mercados Financieros.

En lo relativo a la **NDC**, cabe destacar que la misma se desarrolló un proceso participativo amplio y transversal que incluyó a la sociedad civil, comunidad científica, mundo público y privado. El proceso de consulta pública estuvo abierto del 10 de octubre al 2 de diciembre de 2019. Los comentarios recibidos tras el proceso de consulta pública robustecieron la construcción de la versión actualizada de la NDC. Específicamente, y con miras a integrar un enfoque de derechos humanos, **la NDC considera un pilar social de transición justa y desarrollo sostenible que cruza los componentes de mitigación, adaptación, integración y medios de implementación**. Este último incluye contribuciones sobre creación de capacidades, desarrollo y transferencia tecnológica y financiamiento. Asimismo, se dispone que las medidas contenidas en la NDC deberán considerar los siguientes criterios:

- Sinergia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Cada compromiso presentado deberá aportar al cumplimiento de uno o más de los objetivos de desarrollo sostenible contenidos en la Agenda 2030, los que se harán explícitos en cada componente y contribución específica, identificando claramente a que meta de los ODS contribuye.
- Transición justa: Particularmente enfocado en el proceso de descarbonización de la matriz de generación eléctrica, pero extensible a otros sectores que lo ameriten, este criterio exige analizar las dificultades y necesidades de quienes son particularmente vulnerables, reconociendo, respetando y promoviendo las obligaciones relativas a una transición justa hacia una economía baja en carbono y resiliente al clima, que no deje a nadie atrás.
- Seguridad hídrica: Los instrumentos y medidas que deriven de la implementación de la NDC deberán favorecer el acceso al agua en un nivel de cantidad y calidad adecuada, determinada en función de las realidades propias de cada cuenca, para su sustento y aprovechamiento en el tiempo para la salud, subsistencia, desarrollo socioeconómico y la conservación de los ecosistemas, bajo una óptima coordinación interministerial.

- Equidad e igualdad de género: El diseño y la implementación de la NDC deberá considerar una justa asignación de cargas, costos y beneficios, con enfoque de género y especial énfasis en sectores, comunidades y ecosistemas vulnerables al cambio climático.
- Costo-eficiencia: El diseño y la implementación de la NDC, priorizará aquellas medidas que, siendo eficaces para la mitigación y adaptación al cambio climático, sean las que representen los menores costos económicos, ambientales y sociales, considerando en su análisis escenarios de corto, mediano y largo plazo.
- Soluciones basadas en la naturaleza: Los instrumentos y medidas que deriven de la implementación de la NDC favorecerán la aplicación de Soluciones Basadas en la Naturaleza, entendidas como acciones que busquen proteger, gestionar de manera sostenible y restaurar ecosistemas naturales o modificados, que aborden los desafíos sociales de manera efectiva y adaptativa, proporcionando simultáneamente beneficios para el bienestar humano y la biodiversidad.
- Consideración de tipos de conocimientos: El diseño de instrumentos y medidas que deriven de la implementación de la NDC se realizará sobre la base de la mejor evidencia científica disponible, y considerando los conocimientos tradicionales, de los pueblos indígenas y de los sistemas de conocimientos locales, cuando estén disponibles.
- Participación activa: El diseño de instrumentos y medidas que deriven de la implementación de la NDC considerará el involucramiento activo de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación establecidos por cada órgano de la Administración del Estado, y en aquellos expresamente señalados por la ley N° 20.500. Adicionalmente, se establecerán mecanismos complementarios a aquellos establecidos por la ley, que permitan profundizar la participación de la ciudadanía.

Por otra parte, cabe destacar que el **Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático**,¹⁶³ iniciará su segundo ciclo de implementación bajo la LMCC. Su actualización se está realizando a través de un proyecto financiado por el Fondo Verde del Clima con FAO como agencia implementadora, que inició en diciembre de 2021 y terminará durante mayo de 2024. Esta actualización incluye:

- Mejoramiento de la información sobre la vulnerabilidad, en especial de grupos específicos de la población como los pueblos indígenas, mujeres, jóvenes, niñez y personas con discapacidad, para la elaboración de medidas de adaptación al cambio climático.
- Generación de lineamientos sobre materias específicas, incluyendo soluciones basadas en la naturaleza y seguridad hídrica, reducción del riesgo de desastres, género, lineamientos para planes subnacionales de adaptación, lineamientos

¹⁶³ Disponible en: <https://mma.gob.cl/cambio-climatico/plan-nacional-de-adaptacion-al-cambio-climatico-y-plan-es-sectoriales/>.

económicos y para estrategias financieras para los planes de adaptación y una hoja de ruta con para el trabajo con el sector privado.

- Realización de procesos participativos con el sector público, sector privado, academia y la sociedad civil para construir las medidas de adaptación.
- Construcción de un sistema de monitoreo y reporte para la adaptación para el país.

Cabe destacar que todas estas actividades se están desarrollando con en las diversas regiones del país, de manera participativa con pertinencia local, buscando detectar en conjunto oportunidades, riesgos y soluciones.

Más específicamente, en lo que respecta a la **Transición Socioecológica Justa**, cabe destacar que el MMA creó la Oficina de Transición Socioecológica Justa,¹⁶⁴ buscando operacionalizar a escala territorial el cambio de modelo de desarrollo propuesto por el gobierno del Presidente Gabriel Boric y enfrentar así la crisis climática, ecológica y de desigualdad. La creación de esta oficina se concretó en octubre del año 2022 y permitió fortalecer dos líneas de trabajo: territorios vulnerables y transición hídrica justa.

En este contexto, transversalizar, operacionalizar y socializar el concepto de transición socioecológica justa hacia actores estatales y no estatales es el principal objetivo de este 2023. Si bien se ha logrado avanzar a paso firme en instalar la necesidad de establecer gobernanzas de escala local que permitan canalizar, analizar e identificar necesidades territoriales junto a actores locales, tanto a través de los Consejos para la Recuperación Ambiental y Social como con los consejos de cuenca piloto, resulta imprescindible generar un concepto validado por la mayor cantidad de actores posibles, y definir las líneas de acción sectoriales que permitan implementar el concepto de manera transversal. Para esto, **la Oficina de Transición Socioecológica Justa se ha propuesto elaborar una Estrategia Nacional – experiencia pionera a nivel latinoamericano-, que entregue objetivos, principios y criterios claros para la aplicación del concepto a los diferentes procesos de transición que vive el país.**

La elaboración de la Estrategia representará un avance significativo en la implementación de compromisos nacionales e internacionales, al permitir generar un marco de acción integral para procesos de cierres productivos y transformaciones institucionales, impulsando los procesos de recuperación ambiental y social que estos territorios requieren para proyectar un futuro sostenible. Para concretar esta transversalización, el MMA deberá fortalecerse, tanto desde el punto de vista administrativo como financiero, para implementar procesos que requieren un fuerte despliegue territorial, coordinación interinstitucional y ejecución presupuestaria.

Para el año 2023, los principales desafíos se enfocaron en:

- Contribuir efectivamente en mejorar la calidad de vida de las personas que habitan las zonas de sacrificio, materializando el concepto de transición socioecológica justa en estos territorios. En este contexto, se avanzó en facilitar el empoderamiento colectivo y los espacios de diálogo social, además de dar

¹⁶⁴ Más información en: <https://mma.gob.cl/transicion-socioecologica-justa/>.

soporte a los procesos locales de cambio. Para ello, se mantiene el trabajo territorial para establecer líneas de acción, fortalecer las gobernanzas locales y la coordinación interinstitucional, tanto a nivel central como regional, a través del Comité Interministerial para la Transición Socioecológica Justa.

- Transición hídrica justa: En esta materia, el principal desafío para el 2023 es co-liderar un proceso de diseño institucional innovador en materia de gestión de recursos hídricos, plasmándolo en experiencias territoriales que requerirán una coordinación política y técnica altamente demandante. Para esto, se mantendrá el trabajo liderado por el Comité Interministerial de Transición Hídrica Justa, poniendo especial énfasis en la implementación de Consejos de Cuenca Piloto. Para ello, ya se han definido, junto a gobernadores, 16 cuencas prioritarias, una en cada región del país, lo que significa un intenso despliegue territorial para las cuencas seleccionadas y una continua comunicación y coordinación con los ministerios que conforman el CTIHJ, así como con autoridades y actores claves de los territorios.
 - iii. Las respuestas para prevenir, minimizar y abordar las pérdidas y daños económicos y no económicos asociados con los efectos adversos del cambio climático.

La temática de las pérdidas y los daños se trabaja bajo la CMNUCC, a través del Mecanismo de Varsovia para Pérdidas y Daños (“WIM”, por sus siglas en inglés) y su Comité Ejecutivo (“Excom”).

En este marco, **se distinguen las pérdidas y daños debidas a eventos/fenómenos meteorológicos extremos de aquellas debidas a eventos de inicio lento**. La CMNUCC reconoce que los eventos de inicio lento incluyen el aumento del nivel del mar, el aumento de las temperaturas, la acidificación del océano, el retroceso glaciar e impactos relacionados, la salinización, la degradación de la tierra y de los bosques, la pérdida de biodiversidad y la desertificación.

El sistema de la CMNUCC ha permitido considerar ampliamente el tema de pérdidas y daños, incluyendo cómo evitarlos, minimizarlos y abordarlos. Los hitos más destacados corresponden a la creación del mecanismo para abordar pérdidas y daños “WIM”, en el año 2013; la incorporación de pérdidas y daños en el AdP, en 2015; y los avances respecto de asistencia técnica y apoyo monetario, logrados en las últimas tres Conferencias de las Partes.

Al respecto, el artículo 8 del AdP reconoce la **importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático**, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de inicio lento, y la contribución del desarrollo sostenible en la reducción del riesgo de pérdidas y daños. Se destaca que las partes del acuerdo deben reforzar la comprensión, las medidas y el apoyo, de manera cooperativa y facilitativa, a través del WIM.

El artículo 8 también se refiere a “esferas” en las que se debería actuar de manera cooperativa y facilitativa para mejorar la comprensión, las medidas y el apoyo. Entre ellas, se identifican las siguientes:

- Los sistemas de alerta temprana;
- La preparación para situaciones de emergencia;
- Los fenómenos de evolución lenta;
- Los fenómenos que puedan producir pérdidas y daños permanentes e irreversibles;
- La evaluación y gestión integral del riesgo;
- Los servicios de seguros de riesgos, la mancomunación del riesgo climático y otras soluciones en el ámbito de los seguros;
- Las pérdidas no económicas; y
- La resiliencia de las comunidades, los medios de vida y los ecosistemas.

En la COP25 en Madrid, de 2019, se estableció la Red de Santiago, como una red que entrega **asistencia técnica a los países en desarrollo**, vulnerables al cambio climático, para la implementación de enfoques para evitar, minimizar y abordar pérdidas y daños. Esta red tecnológica, que se espera esté completamente operativa a fines de 2023, podría ser de gran utilidad para Chile en la preparación para enfrentar pérdidas y daños. Por ello, es clave contar con información de base que permita acceder a asistencia técnica, una vez que la red comience a prestar apoyo.

Por otro lado, en la COP27 de Egipto, de 2022, se decidió establecer arreglos financieros para pérdidas y daños. Entre ellos, se creó un fondo nuevo, que operará bajo la CMNUCC. Los arreglos financieros, además de este nuevo fondo, deben considerar ampliamente las opciones de financiamiento existentes, tanto dentro, como fuera de la CMNUCC, de manera que el sistema funcione de forma eficiente, y los países tengan claras sus opciones y la forma en que deben acceder al apoyo financiero.

Buenas prácticas de Chile

Por parte de Chile, la NDC de 2020 incorporó el compromiso de realizar una estimación de costos por pérdidas y daños históricos, asociados al cambio climático. En la misma línea, la ECLP de Chile de 2021 establece, como parte de sus compromisos, que al año 2025, se contará con esta primera identificación de las pérdidas y daños del país en la evaluación de los costos de la inacción y al 2030, con una metodología consensuada, para que sea incorporada en todos los planes sectoriales de adaptación y en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

Por otra parte, el artículo 3, letra l) de la LMCC¹⁶⁵ define las pérdidas y daños en los siguientes términos:

“l) Pérdidas y daños: los impactos causados por el cambio climático a los que se encuentra expuesto un territorio y sus habitantes, pueden ser de carácter económico, social o ambiental. En el caso en que estos sean irreversibles se llaman pérdidas y

¹⁶⁵ Véase *supra*, nota 14.

aquellos que son reversibles a priori se designan como daños. Se identifican tres tipos de pérdidas y daños:

- evitadas: impactos que pueden ser mitigados o adaptados.
- no evitadas: las que pudiendo ser evitadas, pero debido a la no implementación de medidas de adaptación o mitigación, causan impacto.
- inevitables: ningún esfuerzo puede impedir el impacto.”

El trabajo de atribuir pérdidas y daños de manera directa al fenómeno del cambio climático es complejo. Por ello, durante el año 2023, el MMA inició un estudio, en el que se espera dar un primer paso en la selección de una metodología para la contabilidad de pérdidas y daños en Chile, su aplicación y la cuantificación de las pérdidas y daños del país, debidas a eventos extremos relacionados al clima en los últimos años. En un futuro se espera complementar con estudios relativos a eventos de inicio lento, enfoques para abordar pérdidas y daños, mecanismos financieros, reducción, retención y transferencia del riesgo, entre otros.

El estudio tiene como objetivo **contar con una metodología para evaluar y contabilizar las pérdidas y los daños producto de eventos relacionados al clima y una evaluación de pérdidas y daños por eventos extremos acontecidos en Chile en los últimos 15 años**. Para ello, se espera:

- Analizar metodologías a nivel nacional e internacional y proponer la más adecuada para ser aplicada en Chile, junto con las condiciones necesarias para su implementación, para la evaluación de pérdidas y daños.
 - Evaluar las pérdidas y los daños producto de eventos hidrometeorológicos extremos y sus derivados, que han afectado a Chile en los últimos 15 años.
 - Aplicar la metodología escogida para cuantificar las pérdidas y los daños de los incendios forestales acontecidos en la zona centro-sur de Chile en enero-febrero de 2023.
- iv. La producción de información y el acceso a información sobre los niveles de emisión de gases de efecto invernadero, contaminación de aire, deforestación y forzadores climáticos de vida corta, análisis sobre los sectores o actividades que contribuyen a las emisiones u otros; y

La referencia a la información ambiental que debe proveerse a la ciudadanía se ha detallado *supra* (véase Capítulo III.B.1, apartado i). El referido apartado también se ha referido en extenso a las buenas prácticas de Chile en materia de producción de información. A efectos de evitar reiteraciones en este escrito, el Estado de Chile se remite expresamente a lo que fue señalado en dicha sección.

- v. La determinación de impactos sobre las personas, tales como, la movilidad humana -migración y desplazamiento forzado-, afectaciones a la salud y la vida, perdidas no económicas, entre otros

No hay duda que la emergencia climática tiene fuertes impactos sobre las personas, incluyendo sobre el goce de sus derechos humanos. En ese sentido, el Informe sobre

Clima Seguro del Relator Especial sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos ofrece un completo y preocupante panorama sobre los efectos devastadores del cambio climático sobre el disfrute de los derechos humanos.¹⁶⁶ En su reporte, el Relator Especial analiza los efectos sobre el derecho a la vida, la salud, la alimentación, el agua y el saneamiento, a un medio ambiente saludable, los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y de las poblaciones más vulnerables frente al fenómeno.

En el ámbito del derecho a la vida, y en relación al aumento de la frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos, el Relator señala que: *"a nivel mundial, al menos 150.000 muertes prematuras anuales han estado vinculadas al cambio climático"*¹⁶⁷. En lo relativo a la afectación al derecho a la salud, llama la atención sobre informes advirtiendo que *"el cambio climático es la mayor amenaza para la salud mundial del siglo XXI y podría anular cinco decenios de progreso en materia de salud mundial"*¹⁶⁸. Respecto al derecho a la alimentación, cita estimaciones del Banco Mundial calculando que *"un aumento de la temperatura media mundial de 2°C haría que entre 100 y 400 millones de personas más se encontrarán en riesgo de padecer hambre, y podría dar lugar a más de 3 millones de muertes adicionales por malnutrición al año."*¹⁶⁹ En el caso de los efectos sobre el agua y el saneamiento, subraya que *"[l]os cuatro elementos fundamentales de los derechos al agua y el saneamiento están en riesgo: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad"*¹⁷⁰. Ante tales riesgos, indica que *"[l]a no adopción de medidas adecuadas por parte de los Estados para hacer frente al cambio climático puede constituir una violación del derecho a un medio ambiente saludable"*¹⁷¹.

De entre todas estas proyecciones, tal vez la más alarmante es aquella relativa a las consecuencias adversas del cambio climático sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes. Al respecto, el Relator Indica:

"A nivel mundial, más de 500 millones de niños viven en zonas donde el riesgo de inundación es extremadamente alto, 160 millones de niños viven en zonas donde la gravedad de las sequías es alta o extremadamente alta y 115 millones están expuestos a un riesgo elevado de ciclones tropicales. Para 2040, casi 600 millones de niños vivirán en regiones con unos recursos hídricos muy limitados. El UNICEF advierte de que el cambio climático perjudicará en primer lugar a los niños más pobres y vulnerables, y lo hará con mayor fuerza y durante más tiempo"¹⁷².

Finalmente, el informe concluye que todas las proyecciones advierten que las peores consecuencias han recaído y seguirán repercutiendo en aquellas personas a los márgenes de la sociedad, la economía, la cultura, la política y las instituciones o, en otras palabras, *"sobre quienes menos han contribuido al problema y quienes menos recursos tienen para adaptarse a los efectos o hacerles frente"*¹⁷³.

¹⁶⁶ Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, 15 de julio de 2019, UN Doc. A/74/161.

¹⁶⁷ *Ibíd.*, pár. 29.

¹⁶⁸ *Ibíd.*, pár. 32.

¹⁶⁹ *Ibíd.*, pár. 35.

¹⁷⁰ *Ibíd.*, pár. 38.

¹⁷¹ *Ibíd.*, pár. 44.

¹⁷² *Ibíd.*, pár. 41.

¹⁷³ *Ibíd.*, pár. 46.

Buenas prácticas de Chile

En esta presentación, ya se han destacado varias de las iniciativas desarrolladas por Chile para proteger a su población del impacto del cambio climático.

En ese sentido, en lo que respecta a la especial vulnerabilidad de nuestro país y los riesgos y amenazas que experimentan las diversas comunidades, y de conformidad con lo dispuesto en la LMCC, la plataforma de adaptación climática contiene mapas de vulnerabilidad del territorio nacional, incorporando proyecciones climáticas actuales y futuras para el país, con el objetivo de apoyar el diseño de políticas públicas y la implementación de medidas de adaptación y su evaluación. Así, como ha sido mencionado en apartados anteriores, **Chile cuenta con un Atlas de Riesgo Climático,¹⁷⁴ cumpliendo con el compromiso de la NDC de disponer de una plataforma donde se visualicen los riesgos climáticos.** El ARClim integra un explorador de proyecciones climáticas actuales y futuras para el país, así como un conjunto de mapas de riesgos relacionados con el cambio climático para Chile empleando un marco conceptual común y una base de datos consistente.

Las cadenas de impacto incluidas en ARClim realizan la evaluación del riesgo frente al cambio climático en forma individual para sectores sociales, ambientales y productivos. El riesgo climático es un indicador de la magnitud del daño que podría experimentar frente a un cambio en las condiciones climáticas. La estimación del riesgo para un sector requiere conocer su exposición, sensibilidad y el cambio en el elemento climático al cual puede reaccionar, al que denominaremos amenaza. La amenaza considera el cambio del clima entre el pasado reciente (1980-2010) y el futuro mediano (2035-2065) bajo un escenario pesimista de emisiones de gases con efecto invernadero (RCP8.5). Sin perjuicio de lo indicado, los estudios, evaluaciones y la plataforma ARClim requieren de permanente actualización y de la incorporación de nuevas cadenas de impacto e indicadores en diversos sectores y niveles territoriales.

Por otra parte, como se ha desarrollado en apartados anteriores (véase *supra*, Capítulo III.A.2, apartado ii), Chile ha avanzado en una serie de medidas orientadas a la reducción del riesgo de desastres. En ese sentido, en el marco del trabajo realizado por la Mesa sobre Movilidad Humana, Cambio Climático y Desastres, conformada en el año 2020, se están levantando datos respecto de zonas con alto estrés hídrico y campamentos¹⁷⁵. También se han registrado avances en el desarrollo del plan nacional específico por variable de riesgo de olas de calor, y la implementación de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2019-2030.

Por otra parte, cabe destacar que en el contexto de la evaluación ambiental, en aquellos casos en que un proyecto genere un efecto, características y/o circunstancias sobre los objetos de protección establecidos¹⁷⁶ (entre los cuáles se incluye el “*riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos*” del

¹⁷⁴ Véase *supra*, nota 8.

¹⁷⁵ Los campamentos son asentamientos humanos que se ubican en terrenos desocupados, en su mayoría de forma espontánea e informal. Estas instalaciones no están ocupadas exclusivamente por migrantes, pero su presencia en campamentos ha aumentado de forma significativa en los últimos años.

¹⁷⁶ Artículo 11 de la Ley N°19.300. Véase *supra*, nota 117.

proyecto) el proponente deberá elaborar un EIA y someterse a un proceso de evaluación ambiental más exigente, tal y como fue desarrollado en anteriores apartados de este escrito (véase *supra*, Capítulo III.A.2.A)

Al respecto, a efectos de evaluar si se genera o presenta ese riesgo, se ha considerado que el efecto adverso en la salud debe ser resultado de la alteración en el medio ambiente, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos generados por el proyecto. Por lo tanto, **todo titular de un proyecto o actividad que genere efluentes, emisiones o residuos, debe predecir y evaluar sus impactos ambientales, y en función de ellos, determinar la generación o presencia del riesgo para la salud de la población.** Ahora bien, considerando que el “riesgo para la salud” se entiende como “*la posibilidad de ocurrencia del efectos adverso sobre un receptor humano producto de la cantidad y calidad de los efluentes, emisiones o residuos*”¹⁷⁷, el efecto adverso se produce cuando los niveles del contaminante (concentración y periodo) sobrepasen los establecidos en la norma primaria de calidad ambiental nacional o de los Estados de referencia, en caso de corresponder.

Finalmente, cabe destacar que el SEA publicó una segunda edición de la “Guía para la evaluación ambiental del riesgo para la salud de la población”¹⁷⁸. Entre los aspectos actualizados, cabe destacar la mayor precisión que se otorga sobre las medidas para hacerse cargo de los efectos, características y circunstancias que un proyecto tiene sobre la salud de la población.

2. ¿En qué medida el acceso a la información ambiental constituye un derecho cuya protección es necesaria para garantizar los derechos a la vida, la propiedad, la salud, la participación y el acceso a la justicia, entre otros derechos afectados negativamente por el cambio climático, en conformidad con las obligaciones estatales tuteladas bajo la Convención Americana?

El alcance del derecho de acceso a información ambiental, y las buenas prácticas de Chile en esta materia ya han sido tratados en apartados anteriores de este escrito (véase *supra* Capítulo III.B.1, apartado i), a los que nos remitimos expresamente a efectos de evitar reiteración.

En cualquier caso, en términos generales, el Estado de Chile considera que los estándares más relevantes en esta materia están contenidos en el Acuerdo de Escazú, que puede orientar a la Corte IDH sobre el alcance y relación entre los derechos a la información, participación y acceso a la justicia (garantías procesales), y su vinculación con otros derechos sustantivos.

C. SOBRE LAS OBLIGACIONES DIFERENCIALES DE LOS ESTADOS CON RESPECTO A LOS DERECHOS DE LOS/AS NIÑOS/AS Y LAS NUEVAS GENERACIONES FRENTE A LA EMERGENCIA CLIMÁTICA

1. ¿Cuál es la naturaleza y el alcance de la obligación de un Estado Parte de adoptar medidas oportunas y efectivas frente a la emergencia climática para

¹⁷⁷ SEA. Guía para la evaluación ambiental del riesgo para la salud de la población, 2023. Disponible en: <https://sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2023/03/08/Guia.pdf>.

¹⁷⁸ *Ibid.*

garantizar la protección de los derechos de los-las niños y niñas derivadas de sus obligaciones bajo los artículos 1, 4, 5, 11 y 19 de la Convención Americana?

En el ámbito internacional, las obligaciones de derechos humanos de los Estados en relación con el medio ambiente se aplican con especial rigor en el caso de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de especial riesgo frente a los daños ambientales y a menudo son incapaces de proteger sus propios derechos.¹⁷⁹ En ese sentido, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha destacado que *"los fenómenos meteorológicos extremos y el aumento de la tensión sobre los recursos hídricos ya constituyen las **principales causas de malnutrición y mortalidad y morbilidad infantiles**. Asimismo, el aumento de la tensión sobre los medios de vida **dificultará la asistencia de los niños a la escuela**. Las niñas se verán particularmente afectadas, ya que las tareas domésticas tradicionales, como la recogida de leña y agua, requieren más tiempo y energía cuando escasean las provisiones"*.¹⁸⁰

En ese contexto, los Estados deben hacer frente a estas realidades de conformidad con sus obligaciones internacionales en el ámbito de los derechos humanos. En ese sentido, cobra especial relevancia la Convención sobre los Derechos del Niño, que goza de una ratificación casi universal, y que establece, en su artículo 24, número 2, letra c), la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas apropiadas para *"combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente."*

Por otra parte, en su desarrollo jurisprudencial, esta H. Corte ha examinado de qué manera la emergencia climática afecta especialmente a los niños y niñas. Ello se ha desarrollado principalmente a partir de sentencias relativas a derechos de comunidades indígenas, poniendo énfasis en la manera en que las condiciones de extrema vulnerabilidad de estas comunidades afectan de forma particular a los niños y niñas.¹⁸¹ En ese sentido, la H. Corte ha observado que la imposibilidad de estar en posesión de sus tierras tradicionales, afecta la subsistencia de las comunidades indígenas, puesto que influye en la obtención de alimentos, en el acceso a una vivienda adecuada y a servicios básicos mínimos, como agua limpia y servicios sanitarios, afectando particularmente a niños y niñas pertenecientes a la comunidad.¹⁸² En este sentido, **la H. Corte ha destacado la obligación que tienen los Estado de prestar especial atención a las necesidades y a los derechos de los niños, en consideración a su condición particular de vulnerabilidad**, señalando además que *"la prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los niños,*

¹⁷⁹ Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, 24 de enero de 2018, UN Doc. A/HRC/37/58.

¹⁸⁰ Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos, 15 de enero de 2009, UN Doc. A/HRC/10/61, párr. 48.

¹⁸¹ Corte IDH. *Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Sentencia de 24 de agosto de 2010 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 214. Párr. 259

¹⁸² Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 125. Párrafos 164 y 165.

que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad.”¹⁸³

Respecto de las obligaciones específicas del Estado, se ha señalado:

“La Corte no puede dejar de señalar la especial gravedad que reviste la situación de los niños y los ancianos de la Comunidad Yakye Axa. En otras oportunidades, este Tribunal ha establecido que en materia de derecho a la vida de los niños, el Estado tiene, además de las obligaciones señaladas para toda persona, la obligación adicional de promover las medidas de protección a las que se refiere el artículo 19 de la Convención Americana. Por una parte, debe asumir su posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad, y debe tomar medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño. En el presente caso, el Estado tiene la obligación, **inter alia, de proveer a los niños de la Comunidad de las condiciones básicas orientadas a asegurar que la situación de vulnerabilidad en que se encuentra su Comunidad por la falta de territorio, no limitará su desarrollo o destruirá sus proyectos de vida**” (énfasis agregado).¹⁸⁴

Buenas prácticas de Chile

En términos generales, el Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de Chile cuenta con un Plan Nacional de Niñez, el cual establece compromisos institucionales, los cuales encuentran en desarrollo y tienen un plazo de ejecución al 2025. Por otra parte, en un trabajo colaborativo entre los organismos técnicos que encabezan las mesas de ejes transversales, en 2019 se elaboró en coordinación con el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, el Servicio Nacional de la Discapacidad, el Servicio Nacional del Adulto Mayor y el Sistema de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo, la Guía de Orientaciones para un uso de lenguaje con la perspectiva de género, discapacidad, adulto mayor y NNA¹⁸⁵.

En la misma línea el año 2021, en el marco de la actualización de los Planes Regionales de Emergencia, se capacitó a las Direcciones Regionales respecto de la incorporación del enfoque de género, discapacidad, personas mayores y NNA en la formulación de estos instrumentos.

En términos más generales, cabe destacar que el 15 de marzo de 2022 se publicó la Ley N°21.430, sobre Garantías y Protección Integral a los Derechos de la Niñez y Adolescencia.¹⁸⁶ Este cuerpo normativo tiene por objeto la garantía y protección integral, el ejercicio efectivo y el goce pleno de los derechos de los NNA, en especial, de los derechos humanos que les son reconocidos en los instrumentos nacionales e internacionales. En su artículo 25, dicha Ley **reconoce derecho a un nivel de vida, desarrollo y entorno adecuado a todo NNA, estableciendo la obligación del Estado de promover el conocimiento, respeto y disfrute del medio ambiente por parte de la niñez y adolescencia**, fomentando la participación activa de ellos en la protección,

¹⁸³ Corte IDH. *Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Sentencia de 24 de agosto de 2010 (Fondo, Reparaciones y Costas.) Serie C No. 214. Párr. 257.

¹⁸⁴ *Ibid.* Párr. 172.

¹⁸⁵ Para mayor profundidad véase <https://repositoriodigital.onemi.gov.cl/handle/123456789/4121>.

¹⁸⁶ Ley N°21.430, sobre Garantías y Protección Integral a los Derechos de la Niñez y Adolescencia. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1173643>.

conservación y mejora del entorno en el marco de un desarrollo sustentable, además de velar por que sus actividades se desarrollen en un ambiente libre de contaminación. Por su parte, el artículo 48 del mismo cuerpo legal, establece que **los NNA tienen derecho a vivir en un medio ambiente saludable y sostenible, a conocerlo y a disfrutar de él**, para lo cual se deberán adoptar progresivamente las medidas adecuadas para la protección y sostenibilidad del medio ambiente en favor de su disfrute por parte de NNA.

Asimismo, los órganos de la Administración del Estado, en el ámbito de sus competencias, promoverán programas formativos, divulgativos y de sensibilización para el uso responsable y sostenible de los recursos naturales y la adquisición de hábitos positivos para la conservación del medio ambiente y de mitigación de los efectos del cambio climático.

Por su parte, la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (2015-2025)¹⁸⁷ y su Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia (2018-2025),¹⁸⁸ contemplan la necesidad de *"avanzar hacia la generación de condiciones adecuadas de habitabilidad para la niñez y adolescencia, así como propiciar de entornos amigables y seguros como áreas verdes y espacios recreativos, y especialmente promover el cuidado por el medio ambiente"*. En ese sentido, el Plan de Acción establece diversas medidas que pueden coadyuvar a enfrentar la emergencia climática comprometidas por distintas instituciones de la Administración del Estado como lo son la Subsecretaría del Medio Ambiente y el Instituto Nacional de la Juventud ("INJUV"), entre otras. Las medidas comprometidas, principalmente corresponden a:

- Diseño de una estrategia para el **involucramiento de la familia en los procesos de educación ambiental**, en todos los niveles de enseñanza, a través del Sistema Nacional de Certificación Ambiental (Subsecretaría del Medio Ambiente).
- Fortalecimiento de la participación de los estudiantes en los "Comités medioambientales" dentro de escuelas del Sistema de Certificación Ambiental Escolar (Subsecretaría del Medio Ambiente).
- Implementación del Programa Vive Tus Parques, que busca fomentar la participación social de jóvenes a través de una metodología **de voluntariado ambiental** (INJUV).
- **Incorporar la opinión de NNA** en la actualización de la Política Nacional de Educación para el Desarrollo Sustentable, a través de un proceso de consulta pública (Subsecretaría del Medio Ambiente).

Adicionalmente, la Ley N°21.430¹⁸⁹ establece la necesidad de readecuar, conforme los nuevos estándares, garantías y principios la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y su Plan de Acción respectivo. Por ello, en la actualidad, la SDN se encuentra en un proceso de consulta y trabajo con las distintas instituciones que componen el Estado para presentar la readecuación en marzo de 2024.

¹⁸⁷ Disponible en: <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/167>

¹⁸⁸ Véase <https://plandeaccioninfancia.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

¹⁸⁹ Véase *supra*, nota 186.

La Ley N°21.430 también crea el Consejo Consultivo Nacional de NNA, el cual tiene como objetivo **hacer efectiva la participación de los NNA en relación con las política, proyectos y programas que puedan afectarles**. Este Consejo, se instalará durante el segundo semestre del año 2023, y estará compuesto por NNA de todas las regiones del país. Si bien el Consejo tiene un carácter consultivo, el mismo permite que los NNA puedan solicitar, participar y opinar sobre cuestiones de su interés, en el marco de las funciones que se encuentran reguladas. En razón de lo anterior, se han sostenido coordinaciones preliminares con el MMA para que el Consejo pueda participar en el Plan de Implementación participativa del Acuerdo de Escazú, sin perjuicio, de las metodologías que el propio Ministerio está realizando para contar con la participación de NNA.

Por otro lado, y como fue adelantado *supra* (véase Capítulo III.A.2, apartado iii), la Corte Suprema chilena ha considerado la particular vulnerabilidad de distintos grupos de personas, incluyendo niños, niñas y adolescentes, respecto de los efectos de la contaminación ambiental en sus condiciones de vida. Así, ha señalado la Corte:

“Que, sin perjuicio de las medidas dispuestas en lo que antecede, en cuanto resultan aplicables a la totalidad de los habitantes de las comunas de Quintero y de Puchuncaví, es necesario subrayar, además, y dada su especial vulnerabilidad, la situación en la que se encuentran ciertos vecinos de las mismas.

En efecto, la prolongada situación de contaminación del sector conculca con particular agudeza y fuerza a los derechos de niños, niñas y adolescentes, atendida su edad y su estado de desarrollo físico y emocional, en tanto están pasando por etapas de la vida en que presentan una particular sensibilidad a las condiciones ambientales en que viven”.¹⁹⁰

2. **¿Cuál es la naturaleza y el alcance de la obligación de un Estado Parte de brindar a los niños y niñas los medios significativos y eficaces para expresar libre y plenamente sus opiniones, incluyendo la oportunidad de iniciar, o de otra manera participar, de cualquier procedimiento judicial o administrativo concerniente a la prevención del cambio climático que constituye una amenaza a sus vidas?**

En el sistema internacional de derechos humanos, se ha relevado la **importancia de la participación y educación de los niños y niñas en relación a la emergencia climática, por cuanto el conocimiento y la conciencia de éstos influye también en los actos de sus familias y comunidades**. Por lo anterior, es importante destacar que los Estados tienen la obligación de **reconocer a los niños y niñas como participantes activos** y administradores de los recursos naturales en la promoción y protección de un entorno seguro y saludable.¹⁹¹

En este mismo sentido, en un enfoque de cambio climático basado en los derechos del niño, es crucial garantizar la **participación de los NNA en los procesos pertinentes de**

¹⁹⁰ Corte Suprema, Rol N°5.888-2019, Sentencia de 28 de mayo de 2019. Considerando 52°.

¹⁹¹ Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos, 15 de enero de 2009, UN. Doc. A/HRC/10/61, párr. 49-50.

adopción de decisiones, en particular los relativos a las políticas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus consecuencias.¹⁹²

En ese sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha hecho patente la obligación que tienen los Estados partes señalando que: *“la inversión en la realización del derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que lo afectan y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta es una **obligación clara e inmediata de los Estados partes en virtud de la Convención**. Es un derecho de todos los niños, sin discriminación alguna.”*¹⁹³

De esta misma forma lo ha entendido el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, quien ha señalado lo siguiente:

“Entre las obligaciones de los Estados en relación con el medio ambiente figuran las obligaciones relativas a la educación y la sensibilización del público, al acceso a la información pública y la evaluación de los proyectos y políticas propuestos, a la libertad de expresión, de asociación y de participación pública en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente y a recursos por los daños causados (...). Estas obligaciones se fundamentan en los derechos civiles y políticos, pero han sido aclaradas y ampliadas en el contexto del medio ambiente teniendo en cuenta toda la gama de derechos humanos amenazados por el daño ambiental. **El cumplimiento de estos derechos contribuye a garantizar que, en la medida de lo posible, los niños tengan capacidad para influir en la política ambiental y protegerse de los daños ambientales.**”¹⁹⁴

Buenas prácticas de Chile

Como fue desarrollado en el apartado anterior, la publicación de la Ley N°21.430 sobre Garantías y Protección Integral a los Derechos de la Niñez y Adolescencia¹⁹⁵ ha permitido varios desarrollos relevantes vinculados a la participación de NNA en materias ambientales. Sin perjuicio de remitirnos a lo señalado en ese apartado para evitar reiteración, cabe destacar:

- El artículo 25 de la Ley, que se refiere la importancia de fomentar la participación activa de los NNA en la protección, conservación y mejora del entorno en el marco de un desarrollo sustentable.
- El Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia (2018-2025), que incluye medidas orientadas a fomentar la participación de los estudiantes en los “Comités medioambientales” dentro de escuelas del Sistema de Certificación Ambiental Escolar, además de disponer que se incorpore la opinión de NNA en la actualización de la Política Nacional de Educación para el Desarrollo Sustentable, a través de un proceso de consulta pública.

¹⁹² Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y del Secretario General, “Estudio analítico de la relación entre el cambio climático y el disfrute pleno y efectivo de los derechos del niño”, 04 de mayo de 2017, UN DOC. Doc. A/HRC/35/13, párr. 32 letra b.

¹⁹³ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 12 de 20 de julio de 2009 sobre el derecho del niño a ser escuchado, párr., 135.

¹⁹⁴ Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, 24 de enero de 2018, UN Doc. A/HRC/37/58.

¹⁹⁵ Véase *supra*, nota 186.

- La creación del Consejo Consultivo Nacional de NNA, el cual tiene como objetivo hacer efectiva la participación de los NNA en relación con las políticas, proyectos y programas que puedan afectarles, incluyendo materias ambientales.

D. SOBRE LAS OBLIGACIONES ESTATALES EMERGENTES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONSULTA Y JUDICIALES DADA LA EMERGENCIA CLIMÁTICA

1. ¿Cuál es la naturaleza y el alcance de la obligación de un Estado Parte en lo que respecta a la provisión de recursos judiciales efectivos para brindar una protección y reparación adecuada y oportuna por la afectación a sus derechos debido a la emergencia climática?

Las garantías asociadas a la provisión de recursos judiciales se encuentran recogidas en los artículos 8 y 25 de la CADH. En lo que respecta a la primera de estas normas, esta H. Corte ha señalado que el artículo 8 contiene un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención, por lo que dicho artículo reconoce el llamado "*debido proceso legal*", que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial¹⁹⁶.

Adicionalmente, en dicha disposición se consagra el **derecho de acceso a la justicia**, del cual se desprende que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos¹⁹⁷. Al respecto, la Corte IDH ha establecido que "*el derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido e investigar, juzgar y, en su caso, sancionar a los eventuales responsables*"¹⁹⁸.

Igualmente, sobre las garantías establecidas en el artículo 8 de la CADH, la Corte IDH señala que estas se "*refieren al **conjunto de requisitos que deben observarse en instancias procesales**, y suponen que las personas vinculadas a un proceso cuenten con amplias posibilidades de ser oídas y actuar, de manera que puedan formular sus pretensiones y presentar elementos probatorios, y que éstos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones, o, en general, sobre la determinación de sus derechos u obligaciones*".¹⁹⁹

Por su parte, en lo que respecta al artículo 25 de la CADH, esta H. Corte ha sostenido que la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial no se reduce simplemente a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aún a la posibilidad de recurrir a los tribunales. Más bien, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas

¹⁹⁶ Corte IDH. *Garantías judiciales en estados de emergencia* (Arts. 27.2, 225 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). *Opinión consultiva OC-9/87* del 6 de octubre de 1987, párr. 27-28.

¹⁹⁷ Corte IDH. *Caso Cantos Vs. Argentina*. Sentencia de 28 de noviembre de 2022 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 50.

¹⁹⁸ Corte IDH. *Caso Rodríguez Vera y Otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia Vs. Colombia)*. Sentencia de 14 de noviembre de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 435.

¹⁹⁹ Corte IDH. *Caso Cortez Espinoza vs Ecuador*. Sentencia de 18 de octubre de 2022 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 95.

para **garantizar que los recursos que proporciona a través del sistema judicial sean verdaderamente efectivos** para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y para proporcionar una reparación²⁰⁰.

En ese sentido, la Corte IDH ha señalado que este recurso judicial, además de ser efectivo, debe ser **sencillo, rápido, adecuado y realmente idóneo** para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos, y proveer lo necesario para remediarla²⁰¹. Ahora bien, es importante destacar que, como ha reconocido esa H. Corte, la efectividad de un recurso no debe evaluarse en función de si éste produce o no un resultado favorable, sino si la autoridad competente examina las razones invocadas por las partes y se manifiesta sobre ellas²⁰².

Ahora bien, en particular, en materia ambiental, el **derecho de acceso a la justicia ambiental**, se encuentra consagrado tanto en la Declaración de Río en su principio N°10, como en el Acuerdo de Escazú en su artículo 8. Este último consagra el deber de los Estados de garantizar el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales, y el derecho a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir una serie de decisiones vinculadas con materias ambientales. Asimismo, los Estados se comprometen a contar con una serie de organismos, procedimientos y reglas que permitan garantizar este derecho, incluyendo la existencia de mecanismos de apoyo para personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

Buenas prácticas de Chile

El Estado de Chile entiende que la obligación de proporcionar recursos judiciales efectivos en el contexto de la emergencia climática requiere garantizar que los ciudadanos tengan acceso a mecanismos adecuados para impugnar actos administrativos emanados del SEA y buscar protección por los impactos ambientales que afecten sus derechos. Esto incluye acciones en sede administrativa y judicial.

En **sede administrativa**, la Ley N° 19.300²⁰³ considera la reclamación administrativa ante el Comité de Ministros o ante la Dirección Ejecutiva del SEA para quienes participan en los procesos de participación ciudadana y **estimen que sus observaciones ciudadanas han sido indebidamente consideradas en la RCA**. Al respecto, los observantes ciudadanos poseen un plazo de 30 días para interponer la acción de reclamación administrativa, desde la notificación del acto administrativo. Asimismo, en virtud de la Ley N° 19.880,²⁰⁴ los ciudadanos que acrediten un interés legítimo podrán solicitar la invalidación de los actos administrativos emanados del SEA, debiendo ello solicitarse dentro de los dos años desde la dictación del acto.

²⁰⁰ Corte IDH. *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá*. Sentencia de 14 de octubre de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 165.

²⁰¹ Corte IDH. *Caso López Lone y Otros Vs. Honduras*. Sentencia de 05 de octubre de 2015 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 245.

²⁰² Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y Otros Vs. Perú* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 23 de noviembre de 2017, párr. 155.

²⁰³ Véase *supra*, nota 117.

²⁰⁴ Ley N°19.880 Bases de Procedimientos Administrativos. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676&idParte=8512586&idVersion=Diferido>.

Por otra parte, en **sede judicial** existen dos principales acciones para impugnar los actos administrativos emanados del SEA: el recurso de reclamación ante los Tribunales Ambientales²⁰⁵ y el recurso de protección ante las Corte de Apelaciones:

- En el caso de los recursos de reclamación, la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales²⁰⁶ consagró dos acciones de reclamación especiales ante los Tribunales Ambientales; la primera, para quienes estimen que sus observaciones ciudadanas han sido indebidamente consideradas en la RCA (artículo 17 N° 6) y la segunda, para quienes hayan solicitado la invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental (artículo 17 N° 8). En ambos casos, el plazo para el ejercicio de la acción de reclamación es de 30 días hábiles desde la notificación del acto. Al respecto, cabe destacar que la impugnación de las RCA está restringida a aquellos ciudadanos, pueblos indígenas u organizaciones que hayan participado en el procedimiento de evaluación mediante la formulación de observaciones y/o ejercido los recursos administrativos o solicitudes de invalidación, según corresponda.

Cabe destacar que los tribunales ambientales se han referido a la emergencia climática en su jurisprudencia. Así por ejemplo, en un caso relativo a las obligaciones de monitoreo de una empresa en materia de protección de glaciares, el Primer Tribunal Ambiental confirmó la sanción de clausura de un proyecto ponderando *“el estrecho vínculo que existe entre el cambio climático y los recursos hídricos”*.²⁰⁷ El Tribunal también tuvo a la vista un reporte de la IPCC, sobre los efectos del cambio climático en los glaciares y el deshielo durante primavera y verano; y consideró evidencia científica sobre el aumento de temperatura en las partes norte y centro de Los Andes.

- En el caso de los recursos de protección, los mismos corresponden a una acción constitucional de emergencia, de naturaleza sumarísima, destinada a impugnar actos u omisiones arbitrarios o ilegales que importen una privación, perturbación o amenaza al legítimo ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece. Mediante éste, cual se solicita al tribunal competente (las Cortes de Apelaciones) que se adopten de inmediato las providencias que juzguen necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que puedan hacerse valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes. En caso de una decisión desfavorable, se reconoce la posibilidad de apelación ante la Corte Suprema.

A la fecha, ha existido poca litigación en materia de cambio climático en esta sede. Sin embargo, se han observado casos destacados en lo que respecta a la adaptación en temas de derechos humanos vulnerados debido a los efectos del cambio climático y las deficiencias en la respuesta, capacidad, regulación y

²⁰⁵ Los Tribunales Ambientales son Tribunales especializados de composición mixta, creados en 2012 para resolver controversias administrativas de carácter ambiental y juicios por daños ambientales.

²⁰⁶ Ley N°20.600 que crea los Tribunales Ambientales. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1041361>.

²⁰⁷ Superintendencia del Medio Ambiente con Compañía Minera Nevada” Caso Pascua Lama. Expediente causa S-5-2018 del Primer Tribunal Ambiental: <https://causas.1ta.cl/causes/13/expedient/1376/books/23/?attachmentId=2033>

políticas del Estado²⁰⁸. Asimismo, la Corte Suprema ha reforzado la importancia del acceso a la justicia en materia ambiental. Así, ha especificado:

“Que, en este sentido, **el acceso a la justicia tiene por objeto que las personas naturales y jurídicas, cuenten con medios procesales y administrativos que les permita proteger estos derechos y cuestionar las decisiones** que, a su juicio, no han considerado sus intereses, debiendo el Estado **crear instancias judiciales y administrativas pertinentes para proteger los derechos ambientales** mediante un proceso judicial independiente y expedito, que contemple la reparación por daño ambiental (CEPAL, 2013).

A partir de lo anterior, se ha llegado a la conclusión que, para configurar este derecho, es necesario que concurren, a lo menos, el **desarrollo de una normativa ambiental; la fiscalización y cumplimiento de la misma, la creación de mecanismos de resolución de controversias administrativas y judiciales, que deben cumplir con los principios de legalidad, efectividad, publicidad y transparencia; el establecimiento de procedimientos claros, equitativos, oportunos e independientes; el derecho a la defensa; un concepto amplio de legitimación activa; y el igual acceso a la justicia ambiental**” (énfasis agregado)²⁰⁹.

Asimismo, la Corte Suprema también cuenta con una amplia jurisprudencia relativa a la obligación de **reparar el entorno dañado**, alejándose así de las formas tradicionales de reparación del derecho civil. Así, en el ámbito medioambiental, se trata de la restauración de las cosas al estado anterior a la comisión de la conducta dañosa, es decir, se busca reponer el medio ambiente a una calidad similar o equivalente a la que se tenía con anterioridad al daño.

La reparación en una calidad similar no debe ser entendida como una reparación *in natura*, que exige la identidad con el objeto de la reparación, sino **una reparación que restablezca los servicios ambientales que prestaba el medio o elemento ambiental dañado**. Lo anterior es en concordancia con los términos del artículo 2°, letra s), de la Ley N° 19.300,²¹⁰ que entiende por reparación “*la acción de reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenía con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible restablecer sus propiedades básicas*”.

En ese orden de cosas, se observa que la Corte Suprema ha interpretado la definición de daño ambiental comprendida en la Ley N° 19.300, especialmente en cuanto al alcance de la significancia como estándar para configurar el daño. De este modo, la Corte Suprema ha señalado:

“Que es en esta perspectiva que debe analizarse el artículo 2° letra e) de la Ley N°19.300, que define el daño ambiental como “*toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes*” y en especial el elemento normativo de la significancia, el cual **no sólo obedece a un criterio cuantitativo, sino también a las especiales características del ecosistema global afectado y a la posibilidad o no de su**

²⁰⁸ Cornejo, Camilo y Linazasoro, Izaskun (2021) “Chile. Cases Against the State Challenging National Climate Policy”. Reporte preparado para C2LI y COP26. Disponible en: <https://www.c2li.org/case/cases-challenging-the-state-for-ineffective-climate-action-19/>

²⁰⁹ Corte Suprema, Rol N°7.785-2019, Sentencia de 07 de agosto de 2020. Considerando 6°.

²¹⁰ Véase *supra*, nota 117.

reparación en el futuro. Así, esta Corte ha señalado: “el requisito de que el daño tenga un carácter significativo no está sujeto a un aspecto de extensión material de la pérdida, disminución o detrimento para el medio ambiente o para uno o más de sus componentes, sino que debe acudirse a una calibración de la significación de los deterioros infligidos a aquél” (énfasis agregado).²¹¹

Junto a la definición advertida, destaca una aproximación cualitativa que la Corte realiza respecto de la dimensión de significancia del daño, por sobre un “criterio cuantitativo”. En ese orden, la Corte Suprema expresa:

“Que, como se desprende de la lectura de las disposiciones transcritas, el legislador incorporó un elemento normativo a la definición de daño ambiental, esto es, que sea significativo, el que debe ser interpretado a la luz de los principios que informan la materia en estudio y, en especial, del concepto de medio ambiente establecida en la Ley, dejando desde ya dicho, que no es posible enmarcarlo dentro una definición unívoca, porque su fisonomía dependerá del área o elemento del “sistema global” que se pretenda proteger, los que atendida su naturaleza, se encuentran en constante modificación. **Sí se debe tener en consideración, para determinar el referido elemento parámetros, tales como, la intensidad, duración, dimensión y zona geográfica de la contaminación, los efectos físicos o mentales y la situación general del medio ambiente.** Por consiguiente, **será significativo el daño ambiental siempre que altere el ecosistema de manera importante, que genere una pérdida cualitativa considerable,** aunque sea de baja entidad cuantitativamente hablando, esto porque como se dijo, la apreciación del mismo depende de múltiples factores atendida la naturaleza del componente del medio ambiente que se busca proteger, que es mucho más compleja y de cuya preservación depende la existencia de la vida en la forma como la conocemos hoy en día” (énfasis agregado)²¹².

La Corte Suprema también ha identificado la especial naturaleza que tiene el daño ambiental:

“Los daños ambientales son diferentes a los restantes perjuicios, 'no es un daño común', si puede usarse esta expresión para aludir a un perjuicio cuya realidad es fácilmente comprobable; por el contrario: a) son, en muchas ocasiones, **despersonalizados** o anónimos, con graves dificultades para la determinación del agente; b) suelen alcanzar y provocar un **número elevado de víctimas,** un barrio, una región, el país; c) pueden ser el resultado de actividades especializadas que utilizan técnicas específicas, desconocidas para las víctimas, y d) también ser un daño cierto y grave para el ambiente, el agua subterránea o un lago, pero respecto de las personas que lo invocan sin relevancia, o no tenerla en la actualidad” (énfasis agregado)²¹³.

Finalmente, cabe destacar que el máximo tribunal **se ha extendido en considerar dos elementos engarzados a la reparación del medio ambiente: el principio de “quien contamina paga” y el principio de responsabilidad.** De este modo, advierte la Corte Suprema:

²¹¹ Corte Suprema, Rol N°13.177-2018 (Sentencia de reemplazo), Sentencia de 25 de septiembre de 2019, Considerando 3°.

²¹² Corte Suprema, Rol N°37.273- 2017, Sentencia de 02 de abril de 2018, Considerando 10°.

²¹³ Corte Suprema, Rol N°1239-2018, Sentencia de 07 de agosto de 2019.

“Que, en estos autos, se dedujo la acción ambiental regulada por la Ley No 19.300 que tiene por objeto lograr la restauración del medio ambiente, contemplada en el artículo 2 letra s) que prescribe: “la acción de reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado, o en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas”.

Cabe recordar que el Mensaje del Presidente de la República con que se inició la tramitación de la Ley de Bases Generales de Medio Ambiente acude a dos principios. El primero dispone que el que contamina paga, lo cual implica que **los particulares deben incorporar a sus costos de producción todas las inversiones necesarias para evitar la contaminación**. El segundo es el de la “**responsabilidad**”, que busca que los responsables por daño ambiental reparen los daños causados a sus víctimas y que se repare materialmente el daño causado al medio ambiente, obligando al causante del daño a restaurar el paisaje deteriorado”²¹⁴ (énfasis agregado).

2. ¿En qué medida la obligación de consulta debe tener en cuenta las consecuencias sobre la emergencia climática de una actividad o las proyecciones de la emergencia?

En su Opinión Consultiva 23/2017, la H. Corte IDH reconoció “*la estrecha vinculación entre el derecho a una vida digna con la protección del territorio ancestral y los recursos naturales (...) [y que] en atención a la situación de especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas y tribales, los Estados deben adoptar medidas positivas encaminadas a asegurar a los miembros de estos pueblos el acceso a una vida digna -que comprende la protección de la estrecha relación que mantienen con la tierra- y su proyecto de vida, tanto en su dimensión individual como colectiva*”²¹⁵. En tal sentido, la obligación de consulta coadyuva en los mecanismos para garantizar el goce de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, y permite disminuir la vulnerabilidad y situaciones de desprotección extrema a las que puedan estar expuestos los pueblos indígenas y tribales producto del desarrollo de una actividad.

Junto con ello, la Corte IDH ha señalado que es un deber del Estado garantizar la participación de los pueblos indígenas, en los siguientes términos:

“de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención, a fin de garantizar que las restricciones impuestas a los Saramakas respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo tribal, el Estado debe cumplir con las siguientes tres garantías: primero, **el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka**, de conformidad con sus costumbres y tradiciones (énfasis agregado).”²¹⁶

Ahora bien, **Chile considera que la obligación de consulta se refiere a medidas y/o actividades que específicamente afecten a estas comunidades, y no impone un deber de consulta general de cada una de las medidas o acciones que un Estado pueda emprender**. En ese sentido, en el contexto del régimen jurídico del cambio

²¹⁴ Corte Suprema, Rol N°8.594-2018, Sentencia de 12 de diciembre de 2019.

²¹⁵ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-23/17*, 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 48.

²¹⁶ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No 172, pár. 129.

climático, la adopción por parte de los Estados de instrumentos generales como son las Estrategias de Largo Plazo, las NDC, entre otros, no está sujeta a la obligación de consulta, por ser instrumentos de aplicación nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, aunque Chile sostiene que la adopción de estos instrumentos generales no está sujeta a la obligación de consulta, **la implementación de determinadas medidas comprometidas en ellos sí puede, a futuro, estar sujeta a dicha obligación, en la medida que dicha implementación implique el desarrollo de alguna actividad que pueda impactar de manera específica a pueblos indígenas y tribales.**

Al mismo tiempo, y recurriendo a un principio general de máxima publicidad y de democracia ambiental, **los Estados verán fortalecidos sus compromisos climáticos en la medida que establezcan mecanismos de consulta ciudadana** en su formulación, manteniendo el Estado la capacidad de tomar decisiones en este sentido y de comprometerse en el contexto de las obligaciones internacionales.

Buenas prácticas de Chile

En esta materia, cabe destacar que Chile ha desarrollado procesos de participación ciudadana en las dos versiones de su primera NDC, en el 2015 y en el 2020, así como también en otros instrumentos como los planes sectoriales de adaptación y en la ECLP.

Asimismo, en el proceso de elaboración de la LMCC, se realizaron procesos de participación únicos que ningún otro cuerpo legislativo ha tenido. Así, en primer término, a fines del año 2019 se realizaron un conjunto de Diálogos Ciudadanos en diversas regiones del país, mediante los cuales se discutieron las ideas matrices de lo que debería contener un futuro Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático. Posteriormente, durante el año 2019 y 2020 se realizó un proceso formal de consulta ciudadana respecto del Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático, mediante el cual se recibieron más de 3700 observaciones de parte de la ciudadanía para enriquecer la propuesta normativa.

Una vez integradas las observaciones de la ciudadanía, y revisado el Anteproyecto con diversos Ministerios sectoriales, se elaboró un Proyecto de Ley el que contó con la firma de 16 Ministerios, dando cuenta de la intersectorialidad de esta propuesta y la amplia participación tanto desde el sector público como el sector privado y la sociedad civil. El proyecto de ley ingresó a tramitación legislativa el 13 de enero de 2020 y durante su tramitación —tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados— fue objeto de más de 900 indicaciones (propuestas de modificaciones realizadas por los Senadores y Diputados de ambas cámaras). La tramitación legislativa concluyó mediante la aprobación del Congreso Nacional en marzo del año 2023, para su posterior publicación el 13 de junio de 2023, exactamente 2 años y medio después de su inicio en el Congreso Nacional, dando cuenta de la necesidad de urgencia en atender los desafíos que impone el cambio climático en un país especialmente vulnerable como Chile.

En cuanto a la participación ciudadana, esta normativa introduce un conjunto de mejoras en los mecanismos participativos que aplican actualmente en Chile. En primer término, establece en su artículo 34 **el derecho de toda persona o agrupación de personas de participar en la elaboración, actualización, implementación y seguimiento de los**

instrumentos de gestión del cambio climático, acorde a los mecanismos que establezca la ley. Asimismo, consagra el derecho de toda persona de formular observaciones sobre las propuestas de instrumentos y de que exista respuesta fundada de parte del Estado, en base a criterios de viabilidad legal, pertinencia técnica y oportunidad.

Más en concreto, **la LMCC también establece el mecanismo participativo de consulta ciudadana de manera obligatoria respecto de la NDC, la ECLP y los Planes Sectoriales de Mitigación y de Adaptación al Cambio Climático.** Así, en todos estos instrumentos, de manera obligatoria, se deberán realizar procesos de participación ciudadana con una duración mínima de 60 días hábiles. Asimismo, el recientemente aprobado Decreto Supremo N° 16 de 06 de junio de 2023 del Ministerio del Medio Ambiente, establece que las autoridades sectoriales responsables de elaborar, actualizar e implementar estos instrumentos podrán realizar procesos de participación temprana o anticipada, en forma previa al inicio formal de los procedimientos de elaboración o actualización. Asimismo, para el seguimiento de los instrumentos de gestión del cambio climático, se abrirá un periodo durante el cual cada autoridad sectorial podrá recibir toda clase de información o antecedentes de parte de la ciudadanía, que servirán como insumos relevantes para la elaboración de su respectivo informe de seguimiento, dando cuenta del avance de los instrumentos de gestión del cambio climático que le corresponda. Para los Planes de Acción Regional para el Cambio Climático también se considera la realización de una etapa de participación ciudadana de 45 días hábiles.

Finalmente, cabe destacar que la LMCC estableció un principio de participación ciudadana, en virtud del cual *"es deber del Estado contar con los mecanismos que permitan asegurar la participación de toda persona o agrupación de personas en la gestión del cambio climático, tanto a nivel nacional, como regional y local."*²¹⁷

Por otra parte, en el caso particular de pueblos indígenas y como fue adelantado en apartados anteriores (véase *supra*, Capítulo III.A.2m apartado iii), la Corte Suprema chilena se ha manifestado sobre el particular impacto que tiene en sus vidas las actividades medioambientalmente perjudiciales, en particular respecto de la evaluación de los mandatos normativos del Convenio N° 169 de la OIT. En ese sentido, en relación al deber de realizar consulta previa e informada a los pueblos indígenas interesados, la Corte Suprema ha reconocido, la susceptibilidad de afectación como una cuestión de primer orden respecto de la estimación de los riesgos sobre el bienestar y la identidad de las comunidades, así como *"su propio desarrollo económico, social y cultural"*. Así, ha señalado:

"El criterio de determinación de las comunidades que deben participar en la consulta ciudadana está entregado expresamente por la Ley, que ordena tomar en cuenta la opinión de aquellos susceptibles de ser afectados directamente por la decisión modificatoria del proyecto en cuestión.

Sobre esta última expresión, esta Corte ya ha emitido diversos pronunciamientos concernientes al sentido y alcance que a ella debe darse, indicando que **la afectación de un pueblo "se produce cuando se ven modificadas sus vidas, creencias,**

²¹⁷ Véase *supra*, nota 14, artículo 2°, letra f).

instituciones y bienestar espiritual, las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera y la posibilidad de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural” (...).

Al respecto también se ha referido la doctrina, indicando que “lo que se requiere es que sea posible que la medida que se piensa adoptar tenga impactos en los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, particularmente su integridad y supervivencia cultural y autonomía (...) si bien una interpretación literal de la norma conduciría a pensar que toda decisión pública debe ser consultada, pues de una u otra manera afectará a los pueblos indígenas, **de lo que se trata es de garantizar los derechos de estos pueblos frente a cualquier 'decisión del Estado que pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad', pues la consulta previa es un mecanismo de visibilización de impactos en un contexto de interculturalidad” (énfasis agregado)²¹⁸.**

E. SOBRE LAS OBLIGACIONES CONVENCIONALES DE PROTECCIÓN Y PREVENCIÓN A LAS PERSONAS DEFENSORAS DEL AMBIENTE Y DEL TERRITORIO, ASÍ COMO LAS MUJERES, LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA CLIMÁTICA

1. ¿Qué medidas y políticas deben adoptar los Estados a fin de facilitar la labor de personas defensoras del medio ambiente?

Las personas defensoras de los derechos humanos son aquellos individuos, grupos y organismos de la sociedad que promueven y protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, excluyendo a individuos o grupos que cometan actos violentos o propaguen la violencia.

El deber de todos los Estados de proteger los derechos de los defensores y las defensoras se deriva de la responsabilidad y el deber fundamental de proteger todos los derechos humanos, según lo establecido en una serie de instrumentos internacionales, incluyendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 2°); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2°); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 3°); el Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 1°); la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 1), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1°).

En el marco del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, ha tenido especial relevancia la adopción por parte de la AGNU de la ***Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos***²¹⁹, cuyo fundamento se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Dicha Declaración en su artículo primero, y en relación con las personas defensoras de derechos humanos, señala que *“Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente,*

²¹⁸ Corte Suprema, Rol N°138.439-2020, Sentencia de fecha 29 de marzo de 2021, Considerando 6°. En el mismo sentido Corte Suprema, Rol N°817-2016, Sentencia de fecha 19 de mayo de 2016.

²¹⁹ Resolución 53/144 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 8 de marzo de 1999.

a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional". Asimismo, establece que en el ejercicio de ese derecho, las personas que procuren trabajar por la protección y realización de los derechos fundamentales tienen derecho a: i) ejercer garantías como el derecho de reunión y asociación (artículo 5); ii) la libertad de expresión (artículo 6 y 7); iii) participar en el gobierno o en la gestión de asuntos públicos sin discriminación (artículo 8); iv) disponer de recursos eficaces que permitan denunciar violaciones a los derechos humanos ante instancias que, bajo el resguardo de las garantías judiciales puedan resolver las mismas, a participar en instancias ilustrativas y formadoras respecto del desarrollo de estándares internacionales, a ejercer su profesión u ocupación en la defensa de los derechos humanos, a recurrir a organismos internacionales y a que el Estado investigue rápida e imparcialmente la ocurrencia de violaciones a derechos humanos ocurridas en su territorio (artículo 9); v) ejercer su profesión (artículo 11); vi) participar en manifestaciones pacíficas contrarias a violaciones a derechos humanos con la debida protección del Estado, respecto de acciones del Estado o de particulares que afecten los derechos fundamentales (artículo 12); vii) recibir recursos con el objeto de promover y proteger por medios pacíficos los derechos humanos (artículo 13); viii) recibir información y acceder a una institucionalidad que les permita conocer sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (artículo 14); y, viii) que abogados, funcionarios públicos de la administración del Estado y vinculados con las fuerzas armadas, reciban formación adecuada en derechos humanos (artículo 15). Por otra parte, la Declaración también reconoce la función de las organizaciones no gubernamentales en la difusión, promoción y protección de los derechos humanos (artículos 16 y 18).

Por su parte, en el ámbito interamericano, la H. Corte IDH, ha resaltado la importancia de la referida Declaración, por cuanto configura el punto de partida del reconocimiento del derecho a defender derechos humanos, que posteriormente fue reconocido en otros sistemas internacionales de protección de derechos humanos²²⁰. Asimismo, la Corte IDH ha reconocido que las normas existentes no establecen un único derecho que garantice la labor de promoción y protección de los derechos humanos, sino que *"(...) establecen componentes de múltiples derechos cuya garantía permite que se materialice la labor de las defensoras y defensores. Así, el derecho a defender derechos humanos y el deber correlativo de los Estados de protegerlo, guardan relación con el goce de varios derechos contenidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana, tales como la vida, integridad personal, libertad de expresión, de asociación, garantías judiciales y protección judicial. Estas garantías, en su conjunto, constituyen el vehículo de realización de este derecho, y permiten un ejercicio libre de las actividades de defensa y promoción de derechos humanos, puesto que **solo cuando los defensores y defensoras cuentan con una apropiada protección de sus derechos pueden buscar libremente la protección de los derechos de otras personas**"*²²¹.

²²⁰ Corte IDH, *Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras*, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, párr. 59; Ver también en este sentido: *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*, Sentencia de 28 de agosto de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 129; y, *Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua*, Sentencia de 25 de marzo de 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 207.

²²¹ Corte IDH, *Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras*, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, párr. 60.

En definitiva, la Corte IDH ha resaltado que **el deber de protección del derecho a la vida y a la integridad personal se ve reforzado cuando se trata de un defensor o defensora de derechos humanos**, en la medida de que la libertad para ejercer su trabajo necesariamente conlleva el no ser víctima de amenazas ni de cualquier tipo de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento; todas circunstancias que obligan al Estado no sólo a crear condiciones legales y formales para prevenirlas, sino también a garantizar las condiciones fácticas en las cuales estas personas puedan desarrollar adecuadamente su función²²².

Asimismo, esta H. Corte también se ha referido al concepto de persona defensora de derechos humanos, señalando que: *"la calidad de defensora o defensor de derechos humanos se deriva de la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo hace sea un particular o un funcionario público, o de si la defensa se ejerce respecto de los derechos civiles y políticos o de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. (...) La definición de la categoría de defensoras o defensores de derechos humanos es amplia y flexible debido a la propia naturaleza de esta actividad."*²²³

Por otra parte, es importante destacar que **esta materia queda fortalecida en el ámbito interamericano a partir de la adopción del Acuerdo de Escazú**, que constituye el primer instrumento vinculante que incluye disposiciones específicas para la protección y promoción de los/as defensores/as de los derechos humanos en asuntos ambientales. Así, el artículo 9 del Acuerdo establece el deber de los Estados de garantizar *"un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad"*, además de tomarse medidas adecuadas y efectivas para recoger, proteger y promover todos sus derechos, incluyendo medidas *"apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el [Acuerdo]"*.

Buenas prácticas de Chile

A la fecha, la labor de las personas defensoras de derechos humanos, incluyendo en materia ambiental no cuenta con mecanismos ni políticas de acción que los protegiera en su función.²²⁴ Por ello, resultaba fundamental la adopción de medidas para conseguir su reconocimiento, fortalecimiento y protección²²⁵.

Atendida esta necesidad, y considerando la ratificación por parte de Chile del Acuerdo de Escazú en 2022, Chile instaló una Subcomisión para la elaboración de una propuesta de Protocolo de protección de defensoras y defensores de derechos humanos, al alero de la Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, creada por la Ley

²²² Corte IDH, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*, Sentencia de 28 de agosto de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 142.

²²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baraona Bray vs. Chile*. Sentencia de 24 de noviembre de 2022 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

²²⁴ Curihuinca, Elsy, "Amenazas a defensores y defensoras de derechos humanos y ambientales", en *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2020*, Centro de Derechos Humanos UDP, p. 174-175.

²²⁵ *Ibid*, p.165.

N°20.534.²²⁶ Se espera que el protocolo indicado entre en vigor durante el 2024, a la vez que se avanza, en el mediano plazo, en la construcción de un anteproyecto de ley integral en esta materia.

Para ello, en el mes de enero de 2023, la Subsecretaría de Derechos Humanos organizó y llevó a cabo los **Diálogos Participativos para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos**, instancias de conversación y participación con la sociedad civil para nutrir el trabajo de la Subcomisión referida y generar espacios de incidencia que permitan incorporar la mirada de las personas que se dedican a la defensa de derechos humanos en la elaboración del protocolo y el trabajo prelegislativo en este ámbito. En ese mismo proceso, el MMA también desarrolló diálogos participativos para defensoras y defensores ambientales, para incorporar su experiencia y perspectivas en el proceso.

En específico, los diálogos se sostuvieron con organizaciones de la sociedad civil, en particular con defensoras y defensores de derechos humanos; defensoras y defensores ambientales; comunicadores y periodistas; operadores de justicia; organizaciones sindicales y de defensa de trabajadores/as; y centros de investigación y estudios, con el objetivo de conocer sus impresiones y experiencias respecto a las amenazas o peligros que han detectado en el ejercicio de sus actividades, y sobre el tipo de medidas que sugieren incorporar en instrumentos que permitan proteger a los y las defensoras. Participaron representantes de 65 organizaciones y en paralelo se difundió una encuesta digital que fue respondida por 74 personas.

Junto con ello, en el marco del trabajo de elaboración del borrador del protocolo respectivo, la Subsecretaría de Derechos Humanos realizó un análisis de modelos comparados; una sistematización de estándares; y una alianza de trabajo colaborativo con ACNUDH para acompañar el proceso de diseño e implementación del Protocolo, promoviendo una coordinación con los mecanismos de la región para la identificación de buenas prácticas y herramientas de formación y educación para el fortalecimiento de las herramientas instituciones a nivel nacional y dentro de la región

De esta forma, a la fecha de presentación de este escrito, **la Subsecretaría de Derechos Humanos se encuentra trabajando para la construcción de una política integral de protección de personas defensoras de derechos humanos, incluyendo defensores ambientales, que permita dar un cumplimiento adecuado a los estándares internacionales.** Es importante enfatizar que varios de los elementos que se identifican como necesarios en la sistematización de los estándares internacionales requieren de modificaciones legales que no es posible incorporar a través de un mecanismo de carácter administrativo, por lo que se ha delineado un trabajo en dos fases; comenzando por un protocolo de coordinación de carácter administrativo que pueda implementarse en el corto plazo; y un trabajo legislativo e institucional integral que pueda comprender todos los elementos de una política integral en el mediano plazo.

²²⁶ Ley N°20.534 Crea una Comisión Permanente de Coordinación del Sistema Penal. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1030164>

2. ¿Qué consideraciones específicas deben tenerse en cuenta para garantizar el derecho a defender el medioambiente sano y el territorio de las mujeres defensoras de derechos humanos en el contexto de la emergencia climática?

El Relator Especial sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos ha examinado de qué manera **las mujeres y niñas defensoras de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente se ven afectadas de forma desproporcionada en su rol, al encontrarse en una situación desfavorecida por diversos factores.**²²⁷ En ese sentido, el Relator ha destacado que su pertenencia a comunidades indígenas, negras y otras comunidades marginadas por motivos raciales, como también la carencia de derechos sobre la tierra y la tenencia, o la vivencia en condiciones de pobreza relativa, conllevan a que sean excluidas de los procesos de adopción de decisiones. Debido a su activismo influyente y a la discriminación de género, **las mujeres y las niñas que defienden esos derechos son estigmatizadas, marginadas y avergonzadas, y corren mayor riesgo de afrontar violencia y represalias.** Se las acusa de exigir justicia ambiental a expensas de sus obligaciones domésticas, y pueden ser coaccionadas mediante amenazas a sus familias y seres queridos.

En este mismo sentido, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado la **amenaza aumentada a la que se exponen las mujeres defensoras de los derechos humanos**, indicando además que los esfuerzos de los Estados para mitigar los efectos del cambio climático o adaptarse a él deben realizarse de forma adecuada, para evitar poner en peligro los derechos de la mujer *“no solo al desarrollo, la alimentación, el agua, la tierra y la cultura, sino también a la libertad de expresión, reunión, asociación y participación política.”*²²⁸

En la misma línea, en lo relativo a la especial vulnerabilidad que experimentan mujeres y niñas en materia climática, se ha señalado:

“Los estudios indican que las **mujeres y los niños son los más afectados por los desastres y los efectos del cambio climático**, ya que tienen hasta 14 veces más probabilidades de morir a causa de un desastre climático, como un huracán, un tifón, un ciclón o una inundación, que los hombres. En 2018, más de la mitad de los 41 millones de desplazados internos eran mujeres. Además, la mayoría de los sistemas de alerta temprana para desastres y otras emergencias son diseñados y utilizados por hombres **sin tener en cuenta la perspectiva de género**” (énfasis agregado).²²⁹

Buenas prácticas de Chile

En consonancia con la importancia de enfrentar la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres defensoras de derechos humanos y el medio ambiente, el Protocolo que, a la fecha de esta presentación, está elaborando la Subsecretaría de

²²⁷ Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, 05 de enero de 2023, UN Doc. A/HRC/52/33.

²²⁸ Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “Estudio analítico sobre una acción climática que responda a las cuestiones de género para el disfrute pleno y efectivo de los derechos de la mujer”, 01 de mayo de 2019, UN Doc. A/HRC/10/61, párr. 48.

²²⁹ Care International, “Evicted by climate change: confronting the gendered impacts of climate-induced displacement”, julio de 2020. Disponible en <https://careclimatechange.org/wp-content/uploads/2020/07/CARE-Climate-Migration-Report-v0.4.pdf>

Derechos Humanos incorpora dentro de sus principios orientadores la perspectiva de género, además de la consideración de la interseccionalidad. Asimismo, el Protocolo prevé un rol colaborativo y coordinado del Ministerio Público con los Centros de Atención y Reparación para Mujeres Víctimas/Sobrevivientes de Violencia Sexual del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (“SernamEG”), para la derivación en aquellos casos que se estime pertinente, a efectos de garantizar la protección pertinente en favor de las personas defensoras de los derechos humanos.

En términos más generales, el SEA también ha hecho esfuerzos por incorporar la perspectiva de género en su atur. Así, a partir de 2023 ha publicado dos Guías sobre participación ciudadana en el proceso de evaluación, y en ambas se incorpora por primera vez el enfoque de derechos humanos y género.²³⁰ Ahora bien, se mantiene el desafío de abordar este enfoque en la práctica y establecer, junto a las comunidades, mecanismos concretos para asegurar la igualdad y no discriminación en el tratamiento de asuntos ambientales.

3. ¿Qué consideraciones específicas deben tenerse en cuenta para garantizar el derecho a defender el medioambiente sano y el territorio en virtud de factores interseccionales e impactos diferenciados, entre otros, sobre pueblos indígenas, comunidades campesinas y personas afrodescendientes ante la emergencia climática?

En términos generales, el artículo 29 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece el derecho de éstos *“a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación”*. A su vez, el artículo 25 destaca el derecho a mantener y fortalecer su relación espiritual con las tierras y otros recursos que han poseído y utilizado de otra forma y asumir las responsabilidades para con las generaciones venideras, mientras que el artículo 18 establece *“el derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes”*.

En esa misma línea, la H. Corte ha señalado:

“Existe una compatibilidad entre las áreas naturales protegidas y el derecho de los pueblos indígenas y tribales en la protección de los recursos naturales sobre sus territorios, destacando que los pueblos indígenas y tribales, por su interrelación con la naturaleza y formas de vida, pueden contribuir de manera relevante en dicha conservación. En este sentido, los criterios de a) participación efectiva, b) acceso y uso de sus territorios tradicionales y c) de recibir beneficios de la conservación — todos ellos, siempre y cuando sean compatibles con la protección y utilización sostenible—, resultan elementos fundamentales para alcanzar dicha compatibilidad, la cual debe ser evaluada por el Estado. **En consecuencia, es necesario que el Estado cuente con mecanismos adecuados para la implementación de tales**

²³⁰ Véase Guía de Participación Ciudadana en el SEIA, disponible en : https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2023/08/31/Resolucion_202399101698_Guia_participacion_ciudadana_SEA.pdf y Guía para la Participación Ciudadana Temprana en Proyectos que se presentan al SEIA, disponible en: https://sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2023/11/24/Resolucion_202399101925_Guia_PCT_VF.pdf

critérios como parte de la garantía de los pueblos indígenas y tribales a su vida digna e identidad cultural, en relación con la protección de los recursos naturales que se encuentren en sus territorios tradicionales” (énfasis agregado).²³¹

Por otra parte, la H. Corte también ha señalado:

“Que el artículo 23 de la Convención Americana dispone el deber de gozar de los derechos y oportunidades “de participar en la dirección de los asuntos públicos [...]”. En este sentido, la participación en la conservación del medio ambiente para las comunidades indígenas resulta no sólo en un asunto de interés público sino parte del **ejercicio de su derecho como pueblos indígenas a participar** en la adopción de decisiones en las cuestiones que afectan sus derechos, de conformidad con sus propios procedimientos e instituciones”²³² (énfasis agregado).

En esta materia también cobra especial relevancia el Acuerdo de Escazú. Como se adelantaba en apartados anteriores, **dicho tratado contiene una disposición específica relativa a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, lo que incluye a los pueblos indígenas y minorías étnicas**, atendida su situación de discriminación y exclusión histórica. Al respecto, el artículo 5 señala que se debe facilitar el acceso a la información ambiental, “*estableciendo procedimientos de atención desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información, considerando sus condiciones y especificidades, con la finalidad de fomentar el acceso y la participación en igualdad de condiciones.*”

Buenas prácticas de Chile

Como se ha detallado en apartados anteriores, la ECLP de Chile busca permear el proceso de desarrollo sustentable e inclusivo a nivel nacional, sectorial y subnacional (regiones y comunas de Chile) considerando el rol de las comunidades en la gestión del cambio climático. En este contexto, se reconoce a las comunidades locales y los pueblos originarios que habitan territorios ricos en biodiversidad y cuentan con conocimientos ancestrales y buenas prácticas basadas en la naturaleza, que son un aporte en su conservación, la mitigación y adaptación del cambio climático.

Asimismo, también se reconoce que la presión del cambio climático sobre los ecosistemas que habitan los hace especialmente vulnerables frente a estas amenazas. En esta línea se establecen dos compromisos:

- Visibilizar las buenas prácticas de las comunidades locales y pueblos indígenas, junto con sus conocimientos ancestrales, para promover su incorporación en la elaboración de instrumentos de gestión del cambio climático a nivel nacional, sectorial y subnacional.
- Evaluar la vulnerabilidad de las comunidades locales y pueblos originarios frente al cambio climático, considerando posibles soluciones de adaptación propias de su cultura y sociedad, con el objetivo de incorporar soluciones que atiendan a sus

²³¹ Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*. Sentencia de 25 de noviembre de 2015 (Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C No. 309. Párr. 181.

²³² *Ibíd.*, párr. 196.

necesidades específicas y les permita aumentar su resiliencia frente a los riesgos climáticos a los que están expuestos.

En ese sentido, el marco de la actualización del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático ("NAP") se realizará una evaluación de la vulnerabilidad y riesgo de los pueblos indígenas de Chile ante el cambio climático, para cada una de las etnias incluidas en la Ley N°19.253²³³ (Aymara, Quechua, Atacameño, Changos, Colla, Diaguita, Rapa Nui, Mapuche, Yagán y Kaweskar). Ello considerará sus características, costumbres, sistemas económicos, actividades tradicionales, ubicación y distribución en el territorio nacional, su población desagregada por sexo y rango etario, las áreas de desarrollo indígena asociadas, medios de vida y los elementos culturales, naturales, y otros, presentes en las mismas, así como las actividades productivas asociadas a cada etnia.

Para ello, mediante talleres participativos con los pueblos indígenas, se identificarán sus necesidades de adaptación al cambio climático, como también las prácticas ancestrales que puedan asociarse a capacidades de adaptación o soluciones de adaptación. Asimismo, se elaborarán y priorizarán medidas de adaptación que respondan a dichas necesidades, considerando salvaguardas sociales y ambientales para la implementación de dichas medidas, e incluyendo enfoques transversales de soluciones basadas en la naturaleza, seguridad hídrica, y gestión y reducción del riesgo de desastres. Los productos asociados que se generarán serán mapas de exposición, vulnerabilidad, y riesgo de los pueblos indígenas del estudio, que serán dispuestos en la plataforma de ARClím.

La actualización del NAP también considera la construcción de un sistema de monitoreo y reporte para adaptación, en el cual se incluirán las medidas relacionadas a los pueblos indígenas, para su monitoreo y evaluación permanente y para la identificación del progreso y mejoras futuras. Esta evaluación estaría finalizada el segundo semestre de 2023.²³⁴

Por otro lado, cabe destacar que la Estrategia de Desarrollo de Capacidades y Empoderamiento Climático de Chile se organiza en base a los siguientes componentes:

- Investigación y ciencia en materia de cambio climático;
- Creación y fortalecimiento de las capacidades nacionales, regionales y locales para la gestión del cambio climático;
- Educación para la ciudadanía para abordar el cambio climático;
- Fomento del intercambio de experiencias interinstitucional e intersectorial a nivel nacional, regional y local sobre medidas de mitigación y adaptación al cambio climático;

²³³ Ley N°19.253 Ley Indígena. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30620>.

²³⁴ Página web con el Expediente del proceso de actualización del NAP (en construcción): <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/plan-nacional-de-adaptacion-al-cambio-climatico/expediente-electronico-del-proceso/>.

- Acceso a la información y participación ciudadana para el fortalecimiento de la acción climática.

A través de estos componentes se incluye a los pueblos originarios desde diferentes enfoques. Por ejemplo, se incluye una línea de acción que trata sobre la promoción de la integración en los programas educativos de la interculturalidad, donde **se releve la cosmovisión y sistemas de conocimientos de los pueblos indígenas**, así como el rol de las mujeres y adultos mayores en su contribución para enfrentar la crisis climática. Por otro lado, los pueblos indígenas se identifican como actores relevantes para el componente sobre cooperación e intercambios de experiencias, así como también para el componente sobre acceso a la información y participación.

4. Frente a la emergencia climática, ¿qué información debe producir y publicar el Estado a fin de determinar la capacidad de investigar diversos delitos cometidos contra personas defensoras, entre otros, denuncias de amenazas, secuestros, homicidios, desplazamientos forzados, violencia de género, discriminación, etc.?

En términos generales, tanto la CIDH como la Corte IDH han hecho énfasis en las obligaciones del Estado en torno a los derechos de las personas defensoras, incluyendo la obligación de investigar los delitos cometidos contra las y los defensores.²³⁵

A su vez, la CIDH ha especificado que *"la obligación del Estado respecto de las personas defensoras de derechos humanos es la de prevenir las violaciones en su contra y proteger a las que están en riesgo, lo cual implica: 1) asegurar las condiciones para que realicen sus actividades libremente; 2) el deber de no impedir su trabajo y resolver los obstáculos existentes a su labor; 3) evitar y responder a actos destinados a criminalizar indebidamente su trabajo; 4) protegerlas si están en riesgo, lo cual puede involucrar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la CIDH; y 5) la obligación transversal de investigar, esclarecer, procesar y sancionar los delitos cometidos en su contra."*²³⁶

Junto con ello, los Estados Parte del Acuerdo de Escazú —incluyendo Chile— tienen la obligación específica de garantizar el acceso a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso, en función de su artículo 8. Además, en función del artículo 9 del Acuerdo, los Estados tienen el deber de garantizar un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad y de tomar las medidas apropiadas, efectivas y oportunas para **prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo.**

Buenas prácticas de Chile

²³⁵ Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Sentencia de 28 de agosto de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C No. 283, párr. 242.

²³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Norte de Centroamérica Personas defensoras del medio ambiente". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 400/22. 16 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/NorteCentroamerica_MedioAmbiente_ES.pdf

En apartados anteriores de este escrito (véase *supra*, Capítulo III.E.1), nos hemos referido en mayor detalle a las medidas que están siendo adoptadas por Chile para avanzar en la investigación de delitos cometidos contra personas defensoras. Nos remitimos expresamente a ello, para evitar reiteración.

Ahora bien, cabe destacar que la implementación durante 2024 del Protocolo de Defensores permitirá, por primera vez, contar con un espacio de coordinación intersectorial que permita identificar los casos de defensores/as en riesgo o amenaza. Ello supone un avance relevante, pues hasta la fecha, el Estado no contaba con información oficial en esta materia.

5. ¿Cuáles son las medidas de debida diligencia que deben tener en cuenta los Estados para asegurar que los ataques y amenazas en contra de las personas defensoras del medio ambiente en el contexto de la emergencia climática no queden en la impunidad?

En la jurisprudencia de la H. Corte IDH, se ha relevado la importancia de la investigación judicial para esclarecer las circunstancias en las que ocurrieron los hechos que generan responsabilidad estatal, que constituye un paso necesario para el conocimiento de la verdad por parte de los familiares de las víctimas y la sociedad, conjuntamente con el castigo de los responsables y el establecimiento de medidas que prevengan la repetición de las violaciones a los derechos humanos.²³⁷

En este contexto, el deber estatal *"de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación"*²³⁸, es una obligación transversal del Estado, que **incluye ciertamente a la investigación de delitos cometidos en contra de las personas defensoras del medio ambiente** en el contexto de la emergencia climática.

Así, la Corte ha señalado:

"La realización de una investigación efectiva es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos que se ven afectados o anulados por esas situaciones, como lo son en el presente caso los derechos a la libertad personal, integridad personal y vida. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado."²³⁹

²³⁷ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname*. Sentencia 15 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C No. 124, párr. 153; *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Sentencia de 7 de junio de 2003 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C No. 99, párr. 134, y *Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia*. Sentencia de 27 de febrero de 2002 (Reparaciones y Costas). Serie C No. 92, párrs. 99 a 101 y 109.

²³⁸ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 4, párr. 174.

²³⁹ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C No. 140. párr. 145

En el mismo sentido, se ha entendido que la obligación de investigar implica hacerlo de forma diligente, lo cual requiere "de prácticas, políticas públicas, instituciones y acciones destinadas a proteger la integridad y la vida de los/as ciudadanos/as."²⁴⁰

Ahora, si bien la H. Corte no se ha referido específicamente a la debida diligencia en la persecución de delitos cometidos en contra de personas defensoras del medio ambiente, sí se ha referido a delitos cometidos contra dirigentes sindicales, expresando conclusiones que son perfectamente aplicables a los primeros:

"Esta Corte resalta la **obligación a cargo del Estado de investigar con debida diligencia y en forma efectiva los crímenes** contra dirigentes sindicales, teniendo en cuenta que **la no investigación de dichos hechos tiene un efecto amedrentador que impide el ejercicio libre de los derechos sindicales**. Dicha debida diligencia se acentúa en contextos de violencia contra el sector sindical"²⁴¹ (énfasis agregado).

Asimismo, y como fue adelantado en apartados anteriores (véase *supra*, Capítulo III.D.1), en virtud de los artículos 1.1, artículo 8.1 y artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.²⁴²

Buenas prácticas de Chile

Atendido que esta materia ha sido tratada mayormente en los apartados anteriores, como también en otras secciones del escrito en que nos hemos referido en mayor detalle a las medidas que están siendo adoptadas por Chile para avanzar en la investigación de delitos cometidos contra personas defensoras (véase *supra*, Capítulo III.E.1), nos remitimos expresamente a ello, para evitar reiteración.

F. SOBRE LAS OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS Y DIFERENCIADAS EN DERECHOS DE LOS ESTADOS FRENTE A LA EMERGENCIA CLIMÁTICA

1. ¿Qué consideraciones y principios deben tener en cuenta los Estados y organizaciones internacionales, de manera colectiva y regional, para analizar las responsabilidades compartidas pero diferenciadas frente al cambio climático desde una perspectiva de derechos humanos e interseccionalidad?

Como se ha señalado anteriormente, **el concepto de responsabilidades comunes pero diferenciadas responde a un concepto evolutivo y dúctil, que las Partes de la CMNUCC han adaptado a las diversas etapas de la implementación de la**

²⁴⁰ CEJIL *Debida Diligencia en la Investigación de Graves Violaciones a Derechos Humanos*. 2010. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25129.pdf>.

²⁴¹ Corte IDH. *Caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz Vs. Perú*. Sentencia de 10 de julio de 2007 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 167, párrafo 146.

²⁴² Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia de 26 de junio de 1987 (Excepciones Preliminares) Serie C No. 1, párr. 91.

Convención. Ello ha permitido dotar a las negociaciones climáticas de la necesaria flexibilidad que un consenso de las características de dicho régimen requiere, considerando su complejidad, actores involucrados (197 Partes) e intereses afectados.

Por esto, **Chile estima que el análisis de dichas responsabilidades en el contexto convencional exige atender a la posición que los países sujetos a la jurisdicción de la Corte IDH tienen dentro del régimen de la CMNUCC.** Bajo esa óptica, estos países se encuentran en pie de igualdad en cuanto a las responsabilidades comunes pero diferenciadas, al encontrarse fuera de la diferenciación establecida en la CMNUCC entre países Anexo I y no Anexo I.

Ahora bien, Chile es consciente de que en la región, pero fuera de la jurisdicción de la Corte, existen países Anexo I, sobre los que pesa la especial exigencia de liderar el combate al cambio climático y a sus efectos adversos, tal como reconoce la CMNUCC al señalar que *"las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos"*²⁴³. Al respecto, Chile se remite a los principios ya referidos en apartados anteriores de este escrito (véase *supra*, Capítulo III.A.1. apartado iii).

2. ¿Cómo deben los Estados actuar tanto individual como colectivamente para garantizar el derecho a la reparación por los daños generados por sus acciones u omisiones frente a la emergencia climática teniendo en cuenta consideraciones de equidad, justicia y sostenibilidad?

En cuanto al alcance de un eventual derecho a la reparación por los daños generados por las acciones u omisiones de los Estados, Chile hace presente a la Corte que **la causalidad del daño en materia climática reviste caracteres aún más difusos que el daño ambiental en general.** Así, por ejemplo, los efectos de las emisiones de gases de efecto invernadero no solo no son necesariamente visibles en el Estado donde se originan, sino que incluso son diferidos en el tiempo. Esto ciertamente reviste complejidades al momento de establecer una relación de causalidad y la responsabilidad por daños, y ha alimentado el debate al alero de la CMNUCC en torno a responsabilidades históricas de diversos países respecto a las pérdidas y daños que experimentan terceros Estados (impactos del cambio climático, incluidos *loss & damages*).

Considerando estas dificultades, en línea con la Opinión Consultiva 23/2017 de la H. Corte, **Chile considera que el alcance del derecho a reparación se vincula directamente con uno de los derechos procedimentales: el derecho al acceso a la justicia.** Así, los Estados tienen un doble deber de garantía: por un lado, garantizar que los individuos tengan acceso a recursos sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para impugnar cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades públicas que contraviene o puede contravenir las obligaciones de derecho ambiental que puedan desprenderse de los compromisos climáticos adquiridos al alero de la CMNUCC. Por otro, los Estados deben garantizar, sin discriminación, el acceso a la justicia a las personas cuyos derechos hayan sido vulnerados a consecuencia del

²⁴³ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Artículo 3, párrafo 1.

incumplimiento en el territorio del Estado de obligaciones de derecho ambiental que puedan desprenderse de tales compromisos climáticos, aun cuando estas personas se encuentren o residan fuera del mismo.

Desde el punto de vista individual, Chile considera que si bien las obligaciones propiamente tales asumidas bajo la CMNUCC son acotadas y su efectiva implementación depende a su vez de la efectiva implementación por parte de los países desarrollados de sus compromisos bajo la CMNUCC relativos a recursos financieros y transferencia de tecnología²⁴⁴, también reconoce los esfuerzos de distintos países del sistema convencional por adoptar legislaciones nacionales que establecen obligaciones de derecho ambiental a partir de los compromisos climáticos adquiridos bajo la CMNUCC. Dichos esfuerzos permiten dotar a nivel interno de mayor fuerza a tales compromisos, los que en caso contrario contarían únicamente con los mecanismos de resolución de controversias entre Partes de la CMNUCC y del AdP. En consecuencia, Chile estima que el alcance del derecho a la justicia en esta materia se amplía, al **permitir a las personas alegar la vulneración de derechos o recurrir contra actos u omisiones de la autoridad basados en las obligaciones ambientales que emanan de los instrumentos internos adoptados para alcanzar los compromisos climáticos adquiridos bajo la CMNUCC.**

Lo anterior, a su vez, exige incorporar consideraciones de equidad, justicia y sostenibilidad, de forma tal de permitir un acceso a la justicia sin discriminaciones de ningún tipo. En ese sentido, **Chile reconoce las múltiples barreras que en la región enfrentan las personas en el acceso a la justicia, especialmente en materia ambiental y climática, dado su alto grado de complejidad técnica y su naturaleza difusa. Por ello, se destaca especialmente el enfoque cooperativo del Acuerdo de Escazú y la incorporación de arreglos institucionales a nivel nacional y subnacional destinados a proveer asistencia jurídica y/o técnica especializada a personas y comunidades** que, de no mediar este tipo de alternativas, se verían impedidas de ejercer efectivamente este derecho de acceso.

En consecuencia, Chile estima que, desde un punto de vista individual, **un eventual derecho a la reparación del daño debe ser cautelado al garantizar el derecho al acceso a la justicia**, el cual considere no solo el derecho a la acción, sino también salvaguardas procesales que permitan una adecuada igualdad de armas a los intervinientes, atendido el carácter difuso que puede entrañar la determinación de responsabilidad y la mayor complejidad técnica involucrada en la litigación climática.

Desde el punto de vista colectivo, y a la luz de los compromisos establecidos en la CMNUCC y el AdP, es pertinente recordar que los países sujetos a la jurisdicción de la Corte IDH se encuentran fuera de los países Anexo I. Asimismo, es relevante considerar la brecha en el cumplimiento de los compromisos financieros y de transferencia tecnológica por parte de los países desarrollados, lo que impacta negativamente en la capacidad de los Estados del sistema convencional para responder efectivamente ante el cambio climático. Por tanto, y sin perjuicio de las medidas planteadas en apartados anteriores de este escrito (véase *supra* Capítulo III.A.2), **existen limitaciones relevantes**

²⁴⁴ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Artículo 4, párrafo 7.

a la hora de plantear una justiciabilidad colectiva del daño en materia climática entre los Estados al alero de la CADH.

Lo anterior es sin perjuicio de las consideraciones referidas en otros apartados de este escrito sobre los desarrollos que han tenido lugar en nuestro país vinculado con el derecho de las víctimas de reclamar la reparación de daños producidos por el Estado y/o por empresas privadas (véase *supra* Capítulos III.A.2.B; III.B.1, apartado iii; y III.D.1).

3. ¿Cómo deben interpretarse las obligaciones de cooperación entre Estados?

Atendida la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo en el régimen jurídico del cambio climático, la cooperación entre los Estados en estas materias requiere considerar diversos matices. A nivel sustantivo, es posible identificar que, como regla general, **todos los Estados tienen la obligación de tomar en consideración, en la implementación del AdP, las preocupaciones de los Estados con las economías más afectadas por los impactos de las medidas de respuesta, particularmente los países en desarrollo.**²⁴⁵ Asimismo, desde un punto de vista procedimental, los Estados tienen la obligación de cooperar en tomar medidas para la llamada Acción sobre el Empoderamiento Climático.

Por otra parte, ya no en el plano de las obligaciones, sino de los compromisos voluntarios, tanto la CMNUCC como el AdP incluyen diversas disposiciones en torno a la cooperación entre los Estados. Así, en el caso de los países desarrollados, la cooperación internacional entraña mayores grados de involucramiento, de forma de permitir que los países en desarrollo logren el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos voluntarios. Asimismo, los Estados asumen el compromiso de fortalecer la cooperación para la acción en adaptación, en línea con el Marco de Adaptación de Cancún²⁴⁶, a la luz del artículo 7 párrafo 6 del AdP.

Adicionalmente, **al alero del Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños, los países asumen compromisos de cooperación** que incluyen la comprensión, acción y apoyo en: sistemas de alerta temprana; preparación para emergencias; eventos de desarrollo lento; eventos que involucren pérdidas y daños irreversibles y permanentes; evaluación y manejo comprehensivos de riesgos; seguros; pérdidas no económicas; y resiliencia de comunidades, medios de vida y ecosistemas, entre otros²⁴⁷.

En ese sentido, es posible establecer que, a la luz de la CMNUCC y el AdP, existen obligaciones y compromisos voluntarios de cooperación. En el marco de las obligaciones, desde un punto de vista sustantivo, se encuentra la obligación de tomar en cuenta las preocupaciones que puedan tener los Estados cuyas economías vayan a ser las más afectadas por las medidas de respuesta al cambio climático. Desde un punto de vista procedimental, los Estados poseen deberes de cooperación en la acción sobre el empoderamiento climático, teniendo adicionalmente los países desarrollados deberes de cooperación para apoyar la mitigación y adaptación en los países en desarrollo,

²⁴⁵ Acuerdo de París. Artículo 4, párrafo 15.

²⁴⁶ Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16º período de sesiones. 1/CP.16 Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención. FCCC/CP/2010/7/Add.1.

²⁴⁷ Acuerdo de París. Artículo 8, párrafo 4.

incluyendo financiamiento²⁴⁸, y en la implementación de un marco de información y transparencia²⁴⁹.

Por otra parte, en el marco de los compromisos voluntarios, el espectro se amplía e incorpora multiplicidad de acciones, entre las que se incluyen el desarrollo de mecanismos de mercado y no mercado para contribuir a la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero²⁵⁰; para potenciar la labor de adaptación²⁵¹; para reforzar la comprensión, las medidas y el apoyo con respecto a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático²⁵²; para la entrega de apoyo desde los países desarrollados a los países en desarrollo de recursos financieros²⁵³, así como para el desarrollo y transferencia de tecnología²⁵⁴, y fomento de las capacidades²⁵⁵; para la adopción de medidas para mejorar la educación, formación, sensibilización y participación públicas, y el acceso público a la información sobre cambio climático²⁵⁶; entre otros compromisos voluntarios.

Finalmente, cabe destacar que el deber de cooperación está también recogido en otros instrumentos del derecho internacional ambiental, como las Declaraciones de Estocolmo²⁵⁷ y de Río, donde se establece que "(...) *los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra*"²⁵⁸. También cabe destacar el artículo 26 de la Convención Americana, donde se establece la obligación de cooperar internacionalmente a efectos del desarrollo y protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

Buenas prácticas de Chile

En lo relativo al deber de cooperación, se destaca la inclusión y cooperación del Estado de Chile en la Red Latinoamericana de los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental ("REDLASEIA"). Al respecto, en junio del 2019, en el marco del "VII Diálogo Regional de Políticas sobre Licenciamiento y Cumplimiento Ambiental en América Latina y el Caribe", realizado en San José de Costa Rica y organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, surgió la intención de seis países de participar en la conformación de la REDLASEIA, siendo aprobados sus estatutos el día 09 de diciembre de 2021.

Actualmente, la REDLASEIA se encuentra integrada por Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú, y se encuentran en proceso de integración Brasil, Ecuador y Uruguay. La sesión ordinaria anual, se realiza en la sede del país que ejerce la presidencia *pro tempore*,

²⁴⁸ Acuerdo de París. Artículo 4, párrafo 5, Artículo 9, párrafo 1, y Artículo 10, párrafo 6.

²⁴⁹ Acuerdo de París. Artículo 13, párrafo 14.

²⁵⁰ Acuerdo de París. Artículo 6.

²⁵¹ Acuerdo de París. Artículo 7, párrafo 7.

²⁵² Acuerdo de París. Artículo 8, párrafos 3 y 4.

²⁵³ Acuerdo de París. Artículo 9.

²⁵⁴ Acuerdo de París. Artículo 10.

²⁵⁵ Acuerdo de París. Artículo 11.

²⁵⁶ Acuerdo de París. Artículo 12.

²⁵⁷ Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, 16 de junio de 1972, Doc. ONU A /CONF.48/14/Rev.1.

²⁵⁸ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 14 de junio de 1992, Doc. ONU NCONP.I51/26/Rev.1 (Vol. 1), principios 7 y 19.

siendo el SEA de Chile seleccionado para dirigir el año 2024 (actualmente es presidida por la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina)

La REDLASEIA tiene por objeto mejorar y potenciar la evaluación de impacto ambiental en la región de Latinoamérica, fortaleciendo el rol de los organismos involucrados en dicha función, por medio del intercambio de información y de tecnología, en favor de una evaluación de impacto ambiental, actualizada, novedosa y acorde a las necesidades actuales. Su trabajo colaborativo ha promovido el intercambio de conocimientos y experiencias, entre las instituciones homólogas a cargo de la evaluación ambiental, para fomentar el uso de buenas prácticas. Ello también permite promover la participación ciudadana informada y efectiva, fortaleciendo el procedimiento de evaluación y logrando inversiones sostenibles, dando cumplimiento a los lineamientos estratégicos de cada organismo, así como también avanzando en la implementación del Acuerdo de Escazú.

Es importante destacar que, el desarrollo de las redes de cooperación ha sido reforzado durante el actual gobierno, siendo el SEA un integrante activo de la REDLASEIA. Así, durante el año 2022, el SEA participó activamente en sus Mesas de Trabajo, específicamente en temas de ecosistemas terrestres, marinos y humedales, presentando una innovadora metodología mediante el uso de plataformas interactivas, fortaleciendo un dialogo guiado y enriquecedor. Asimismo, el año 2023 se encuentra liderando dos mesas de trabajo (Participación Ciudadana en la Evaluación Ambiental y la relacionada con temática de Cambio Climático), generando documentos que han sido un aporte en la elaboración y actualización de criterios técnicos en la evaluación ambiental, cuya función de unificar criterios es de la esencia del SEA.

4. ¿Qué obligaciones y principios deben guiar las acciones de los Estados de modo de asegurar el derecho a la vida y la sobrevivencia de las regiones y poblaciones más afectadas en los diversos países y en la región?

Como se ha indicado en el apartado anterior, las obligaciones propiamente tales en el régimen jurídico del cambio climático son acotadas. En cuanto a los principios, y sin perjuicio de los comentarios contenidos en apartados anteriores de este escrito (véase *supra*, Capítulo III.A.1), la mayor vulnerabilidad de estas regiones a los efectos del cambio climático se traduce riesgos reales a la vida y la integridad personal de las poblaciones que las habitan. Ello requiere a los Estados una especial consideración de tales grupos al momento de diseñar e implementar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, según lo planteado en apartados anteriores de este escrito (véase *supra*, Capítulo III.A.2).

5. ¿Qué obligaciones y principios deben guiar las medidas individuales y coordinadas que deben adoptar los Estados de la región para hacer frente a la movilidad humana no voluntaria, exacerbada por la emergencia climática?

En materia de migraciones y movilidad humana, Chile considera de especial relevancia el análisis del Relator Especial sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos, quien ha dado cuenta de la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran las personas

desplazadas o que migran a través de fronteras internacionales debido al cambio climático, quienes “no gozan del mismo grado de protección jurídica que los refugiados. Además, corren el riesgo de ser objeto de diversas violaciones de los derechos humanos.”²⁵⁹ Ello, atendido que las personas desplazadas a causa del cambio climático no se ajustan a la definición contenida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados ni en su Protocolo. En efecto, cabe tener presente que el término “refugiado climático” aún no está respaldado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y la manera más aceptada de referirse a estas personas sería “personas desplazadas en el contexto de desastres y cambio climático” o “migrantes climáticos”.²⁶⁰

Sin perjuicio de la denominación, el Relator Especial sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos ha destacado una importante omisión en la protección de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático. La razón es no solo la ausencia de instrumentos internacionales que le ofrezcan una protección adecuada, sino también la falta de aplicación efectiva de los instrumentos existentes y de una cooperación internacional apropiada con respecto a los instrumentos de política aplicables a dichas personas.²⁶¹

En este mismo sentido, a nivel interamericano, la CIDH ha afirmado que se hace necesario el diseño de un marco normativo que garantice la protección nacional e internacional para las personas que se desplazan por razones climáticas, tanto a nivel interno como internacional²⁶², a la luz de la implementación de la Resolución 3/2021 “Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos.”²⁶³, adoptada por la CIDH el 31 de diciembre de 2021.

Buenas prácticas de Chile

Los desarrollos que han tenido lugar en Chile respecto de la población migrante fueron destacados en anteriores apartados de este escrito (véase *supra*, Capítulo III.A.2, apartado iii). Nos remitimos a ello expresamente, a efectos de evitar repetición.

IV. CONCLUSIONES

Como ha sido desarrollado a lo largo de este escrito, la H. Corte está enfrentada a una serie de preguntas que requieren una consideración de los diversos regímenes jurídicos aplicables a la emergencia climática, y la identificación de normas y estándares en

²⁵⁹ Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático. 18 de abril de 2023, UN Doc. A/HRC/53/34.

²⁶⁰ Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales REDESCA. “Pobreza, Cambio Climático y DESCA en Centro América y México, en el contexto de la Movilidad Humana” OEA/Ser.L/V/II. Doc. 158. 28 de julio de 2023. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/probreza_cambioclimatico_centroamerica_mexico_movilidad_humana_spa.pdf

²⁶¹ Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático. 18 de abril de 2023, UN Doc. A/HRC/53/34.

²⁶² Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales REDESCA. “Pobreza, Cambio Climático y DESCA en Centro América y México, en el contexto de la Movilidad Humana” OEA/Ser.L/V/II. Doc. 158. 28 de julio de 2023. Recomendación número 13.

²⁶³ Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/resolucion_3-21_spa.pdf

materias de alta complejidad técnica, política y jurídica. Este ejercicio se realiza, además, en un contexto de extrema vulnerabilidad de la región a la crisis climática.

Las respuestas no son fáciles, y el espacio desde el que se sitúa la Corte —América Latina y el Caribe— agrega desafíos de especial relevancia, sobre todo si se considera el impacto que la emergencia tiene sobre los Estados parte de la CADH, y al mismo tiempo, el limitado rol que éstos han tenido en contribuir a la emergencia climática.

Sin perjuicio de ello, y como ha sido desarrollado en este escrito, **Chile considera que los Estados de la región, teniendo en debida consideración sus limitaciones, tienen un rol crucial que cumplir en ciertas materias**, incluyendo la adaptación de las comunidades frente a la crisis, la protección de los defensores de derechos humanos, el resguardo de los grupos en situación de vulnerabilidad y exclusión, entre otras materias. Chile espera que este proceso consultivo permita poner en la palestra algunas de las medidas que ya están siendo adoptadas y que pueden ser implementadas por los países de la región, con independencia de su tamaño, a efectos de garantizar el respeto, protección y promoción de todos los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción.

Dicho eso, es importante destacar que el desarrollo de un marco internacional para la respuesta al cambio climático ha sido paulatino y construido sobre el consenso de las Partes de la CMNUCC y del AdP. Las obligaciones y compromisos que se han incluido en este marco son las que regulan la interacción entre Estados. Por lo tanto, si bien la Corte tiene potestad para entregar una opinión en la materia que se pregunta, ésta está limitada por las actuales obligaciones reconocidas a nivel multilateral.

Chile agradece los lineamientos que pueda proveer la Corte IDH, de manera consistente con los que sean desarrollados por otros tribunales internacionales, a fin de asistir a los Estados en sus negociaciones en materia climática, como también en el desarrollo de políticas públicas en estas materias. No hay duda que las comunidades ya no pueden seguir esperando, y la normativa internacional de derechos humano resulta fundamental en la identificación de respuestas oportunas y adecuadas que permitan el resguardo de los derechos de todas las personas, con especial atención a aquellas en situación de vulnerabilidad y/o exclusión histórica.

V. ANEXOS

A efectos de facilitar la consulta de los documentos citados en este escrito, los mismos se han acompañado con una referencia a pie de página que incluye un hipervínculo donde pueden ser descargados. Por razones de eficiencia, **solamente se acompañan como anexos los documentos que no cuentan con acceso fácil por medios digitales, y que corresponden a las sentencias de la Corte Suprema chilena.**

1. Corte Suprema, Rol N 817-2016, Sentencia de 19 de mayo de 2016.
2. Corte Suprema, Rol N°37.273-2017, Sentencia de 02 de abril de 2018
3. Corte Suprema, Rol N°8.594-2018, Sentencia de 12 de diciembre de 2019.

4. Corte Suprema, Rol N°5.888-2019, Sentencia de 28 de mayo de 2019.
5. Corte Suprema, Rol N°1239-2018, Sentencia de 07 de agosto de 2019.
6. Corte Suprema, Rol N°13.177-2018, Sentencia de 25 de septiembre de 2019.
7. Corte Suprema, Rol N°8.594-2018, Sentencia de 12 de diciembre de 2019.
8. Corte Suprema, Rol N°7.785-2019, Sentencia de 07 de agosto de 2020.
9. Corte Suprema, Rol N°72.198-2020, Sentencia de 18 de enero de 2021.
10. Corte Suprema, Rol N°131.140-2020, Sentencia de 23 de marzo de 2021.
11. Corte Suprema, Rol N°138.439-2020, Sentencia de 29 de marzo de 2021
12. Corte Suprema, Rol N°59.791-2020, Sentencia de 02 de agosto de 2021.

VI. AGENTES

De conformidad con el artículo 70.2 del Reglamento de la Corte, en su solicitud de opinión consultiva, el Estado de Chile designó como agente de Chile en el presente procedimiento consultivo al Embajador Tomás Pascual Ricke, Director de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

En este acto, se ratifica la designación realizada. Al mismo tiempo, se solicita se incorpore a la lista de notificaciones al Embajador Julio Cordano Sagredo, Director de Medio Ambiente, Cambio Climático y Océanos y la Sra. Catalina Fernández Carter, Jefa del Departamento de Sistema Universal de Derechos Humanos, como agentes alternos en éste procedimiento.

VII. SOLICITUD DE AUDIENCIA VIRTUAL Y/O HÍBRIDA

El presente proceso consultivo ha generado un alto interés de la comunidad internacional, que incluye no sólo Estados sino también organismos técnicos, académicos, integrantes de la sociedad civil, pueblos indígenas, entre otros. Chile espera que muchos de dichos actores puedan intervenir activamente en este proceso consultivo, en tanto ellos permitirán enriquecer el proceso y otorgar a la H. Corte una visión completa de la situación de la región. **Ello es particularmente relevante si se considera que la H. Corte es la única de los tres tribunales que están conociendo de procesos consultivos vinculados con el medio ambiente que permite la participación de organizaciones no gubernamentales, integrantes de la sociedad civil y otros grupos de individuos.**

Al respecto, es importante notar que, de conformidad con el artículo 73.4 del Reglamento, la Corte IDH podrá decidir "*si considera conveniente la realización del procedimiento oral*" en el marco de un procedimiento consultivo. Chile considera que dicha etapa oral es relevante, pues permitirá a la Corte una relación más directa con los

intervinientes, que tendrán la oportunidad de comentar las presentaciones de otras partes y destacar aquellos aspectos que son de mayor relevancia para éstos.

Ahora bien, **la posibilidad de diversos Estados, organizaciones, grupos e individuos de participar en este proceso oral se encontraría significativamente limitada si se requiriera a dichas personas trasladarse al lugar de sesiones de la H. Corte IDH.** Al mismo tiempo, atendido el importante impacto climático que tendrían dichos traslados, resultaría del todo contraproducente obligar a los intervinientes a viajar largas distancias a efectos de realizar sus presentaciones, en circunstancias que las mismas podrían realizarse por medios virtuales.

Esta H. Corte ya cuenta con una práctica significativa en lo que respecta a la realización de audiencias por medios virtuales. Así por ejemplo, en abril y mayo de 2023, tuvieron lugar las audiencias públicas de los casos *Arboleda Gómez vs. Colombia* y *Bendezú Tuncar vs Perú* por medios virtuales. Igualmente, a finales de 2022, tuvieron lugar audiencias de Supervisión de Cumplimiento en los casos *Molina Theissen vs Guatemala* y *Tibi vs Ecuador*, también por vías virtuales. En consecuencia, y de conformidad con el artículo 74 del Reglamento de la Corte que dispone la aplicación por analogía de las disposiciones relativas a los procedimientos contenciosos a los procesos consultivos, **resulta posible para la H. Corte realizar las audiencias orales del presente procedimiento consultivo por medios virtuales, o al menos, otorgar a algunos de los intervinientes la posibilidad de intervenir por medios virtuales de manera excepcional, disponiendo la realización de la audiencia por medios híbridos.**

En consecuencia, Chile solicita respetuosamente a la H. Corte IDH que considere realizar la audiencia pública del presente proceso consultivo por medios virtuales, o en su defecto, en modalidad híbrida, permitiendo la participación virtual de aquellos intervinientes que cumplan con los requisitos que la H. Corte estime más adecuados.

Hago propicia la oportunidad para reiterar a V.E. las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

The image shows a circular official stamp on the left and a handwritten signature on the right. The stamp contains the text 'SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES' around the top edge, 'Director de Derechos Humanos' in the center, and 'REPUBLICA DE CHILE' at the bottom. The signature is in blue ink and appears to read 'Tomás Ricke'.

TOMÁS PASCUAL RICKE

Embajador

Director de Derechos Humanos