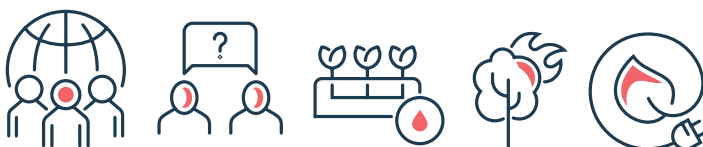


ESCUELA DE INGENIERIA

FCFM Constituyente

Tema 2:



Medioambiente, cambio climático, riesgo de desastres y nueva Constitución

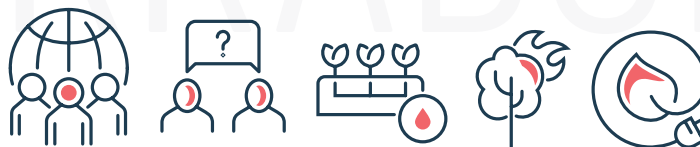


fcfm

FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
UNIVERSIDAD DE CHILE

uchile 
constituyente

BORRADOR



PRINCIPIO

- de acción climática justa.
- de enfoque anticipatorio.
- de enfoque territorial y socio-ecosistémico.
- de buena administración.

- del Estado.
- de los privados.

DEBERES

DERECHO

- a un medioambiente sano.
- humano al agua.
- a la energía.

- Estado de excepción frente al cambio climático.
- Régimen especial de refugio climático.
- Gobernanza climática de cuenca.

INSTRUMENTOS



BORRADOR

Este documento se basa en:

Billi, M., Moraga, P., Aliste, E., Mailliet, A., O’Ryan, R., Sapiains, R., Bórquez, R. et al. (2021). *Gobernanza Climática de los Elementos. Hacia una gobernanza climática del agua, el aire, el fuego y la tierra en Chile, integrada, anticipatoria, socio-ecosistémica y fundada en evidencia*. Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2, (ANID/FONDAP/15110009), 69 pp. Disponible en www.cr2.cl/gobernanza-elementos/

CITRID (2021). *Documento constituyente “Reducción del riesgo de desastres y nueva Constitución: hacia una perspectiva pública y transdisciplinaria”*. Programa d Reducción de Riesgos y Desastres (CITRID), Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, Universidad de Chile, Santiago, Chile. Disponible en <https://citrid.uchile.cl/publicaciones/>

RESUMEN

En base a los análisis presentados en los documentos mencionados anteriormente, en este documento se presentan diversas propuestas constitucionales para incorporar el cambio climático y la gestión de riesgo de desastres en la nueva Constitución.

Estas recomendaciones se fundan en el entendido que:

- Chile presenta, a lo largo de sus territorios, una significativa vulnerabilidad frente al riesgo de desastre, que han resultado en impacto significativo en la sociedad, incluyendo tanto
- la pérdida de vidas humanas, como en infraestructura y económicas;
- la necesidad de priorizar la reducción de riesgos de desastre y la generación de condiciones habilitantes a este respecto está reconocida en numerosas instancias internacionales y, a nivel nacional, por la recientemente promulgada Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y su Plan Estratégico Nacional para la RRD 2020-2030
- el cambio climático define y definirá las condiciones de habitabilidad sobre el planeta para las especies humanas y no humanas, incluyendo un aumento significativo en el riesgo de desastres que ya experimentan nuestros territorios;
- los acuerdos internacionales firmados por Chile, y la Declaración de Emergencia Climática y Ecológica promulgada por el pleno de la Convención Constitucional el pasado Octubre 2021, requieren avanzar en generar condiciones que permitan acciones concertadas en múltiple escala para hacer frente y adaptarse a las consecuencias del fenómeno;



- la gobernanza ambiental y climática que rige en Chile sigue presentando brechas significativas en esta materia, asociadas al carácter poco integral de la gestión, su elevada fragmentación, su orientación reactiva, su escasa descentralización, y fallas en los mecanismos de disponibilidad, acceso y uso de información, participación, transparencia y rendición de cuentas.

Las recomendaciones ofrecidas en este documento se organizan en cuatro categorías: propuestas relacionadas con principios, que indican los fundamentos para la construcción del texto constitucional y la sociedad y Estado que este definirá; propuestas relacionadas con deberes (del Estado y de los privados); propuestas relacionadas con derechos; y propuestas de nuevos instrumentos, especialmente asociados a la gestión ambiental y la organización del territorio.

Principios:

- **Principio de acción climática justa:** Este principio es el eje del nuevo modelo de gobernanza climática de los elementos que propone el (CR)2. Plantea la necesidad de transformar de manera progresiva, y sin retroceder, nuestra forma de relacionarnos con el planeta. Esto significa realizar, cuando sea necesario, transformaciones profundas en nuestra economía y sociedad, con el fin de disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y otros compuestos que contribuyen al cambio climático (lo que se conoce como “mitigación”). También implica generar transformaciones que disminuyan el impacto del cambio climático sobre las personas, las comunidades, la naturaleza y los sistemas productivos (lo que se conoce como “adaptación”). Estas acciones deberán orientarse de manera prioritaria a la protección de los grupos más vulnerables, la conservación de los ecosistemas, y el resguardo de los intereses de las generaciones presentes y futuras, además de promover el respeto y equitativa distribución de los bienes y servicios ecosistémicos y ambientales que ofrece la naturaleza a las comunidades, el reconocimiento y definición de la función social de la propiedad privada, y la promoción de un desarrollo sostenible y resiliente al clima e integrado con la protección del medio ambiente. Para ello las acciones implementadas se deben basar en procedimientos inclusivos y solidarios de toma de decisiones, así como en la atribución y exigibilidad de responsabilidades.

- **Principio de enfoque anticipatorio:** propone avanzar hacia formas de desarrollo carbono neutrales y resilientes al clima, con horizontes de corto, mediano y largo plazo. Esto implica operar con una óptica preventiva, precautoria y prudente, incluso, ante la incertidumbre científica. En un contexto con riesgos y desastres socio-naturales complejos, ambiguos e inciertos, este principio sienta las bases para avanzar hacia niveles y/o estándares de protección de derechos fundamentales cuando los conocimientos científicos preliminares indican que hay indicios razonables para temer efectos potencialmente peligrosos para el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal y que puedan ser incompatibles con los niveles de riesgo aceptables por la comunidad.



BORRADOR

- **Principio de enfoque territorial y socio-ecosistémico:** propone impulsar medidas que sean adecuadas a la realidad de cada territorio para disminuir las emisiones de GEI y adaptarnos a los cambios requeridos. Esto siempre observando y respetando de manera integral los procesos y límites socioecológicos de cada territorio y, a la vez, coordinando acciones entre diferentes sectores y escalas (locales, regionales, nacionales, globales). Este principio debiese, asimismo, apuntar a asegurar un desarrollo sostenible de las comunidades y sus territorios como parte de un sistema político administrativo de gestión de los riesgos de desastres descentralizado, policéntrico y coordinado en la adopción de decisiones, además de potenciar el desarrollo endógeno (regional - local), asegurando una capacidad de autogestión en términos de recursos y territorios, delegando en las comunidades locales debidamente coordinadas con las autoridades regionales y nacionales, las potestades que se estimen necesarias para prevenir, enfrentar y recuperar el capital social ante un desastre siconatural y promover la adaptación al cambio climático.
- **Principio de buena administración:** propone una administración racional, objetiva, transparente, coordinada, eficiente y eficaz. Esto implica optar por estrategias demostrablemente eficaces y eficientes, con base en evidencia. Junto con ello persigue la participación amplia, oportuna, continua, significativa, transparente e informada de comunidades, pueblos originarios y actores interesados. También supone transparencia y rendición de cuentas activa por parte de todas las autoridades.

Desde la **acción climática justa** derivan directamente dos **deberes**:

- El **deber del Estado**, en todos sus niveles y organismos, de implementar acciones climáticas justas que permitan construir una sociedad carbono neutral y resiliente al cambio climático. Esto implica que todos los organismos del Estado deben contar con políticas de mitigación y adaptación al cambio climático, con una mirada estratégica de largo plazo, incluyendo la conservación y restauración de la integridad de los ecosistemas como bienes públicos y el resguardo de su uso sustentable para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
- El **deber de los privados** de trabajar en materias de cambio climático. En primer lugar, asumiendo los costos de la mitigación o neutralizaciones de los gases efecto invernadero que generan, siguiendo el principio de quién contamina paga. En segundo lugar, promoviendo activamente la conservación y restauración de los ecosistemas en los cuales operan, favoreciendo con ello su adaptación a determinados impactos del cambio climático, o su capacidad de regular el clima y mitigar las emisiones de Gases Efecto Invernadero.
- Es deber del Estado, sus entes y los municipios, establecer —de manera participativa— los enfoques transversales, principios rectores, la definición de prioridades y objetivos estratégicos en materias **de gestión para la reducción de riesgos de desastres siconaturales**, dentro del ámbito de sus competencias. Asimismo, les



BORRADOR

corresponde el fomento y desarrollo de todos aquellos instrumentos de planificación, inversión, mitigación e intervención afines y que emanen de diversos sectores y/o actores nacionales, contribuyendo con ello a proporcionar un marco común de entendimiento válido, coherente y en sintonía con diversos referentes normativos y compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado de Chile. Estos deberes pueden exhortar al establecimiento de limitaciones a los derechos de propiedad o de terceros en cualquiera de sus formas, los cuales, deben materializarse mediante leyes. El Estado es siempre responsable civil, penal y administrativamente de todos aquellos daños y perjuicios directos e indirectos que sufran las personas y/o el medio ambiente por su inacción frente a contextos de riesgos y/o desastres socionaturales, donde, conociendo indicios o evidencia científica respecto a la potencialidad dañina de un evento no haya tomado las medidas necesarias y suficientes para su control, contención y/o mitigación oportuna.

Del enfoque anticipatorio y la acción climática justa, derivan tres **derechos**:

- **Derecho a un medio ambiente sano.** La jurisprudencia nacional y comparada han fijado un piso mínimo en el reconocimiento e interpretación del derecho a un ambiente sano, que la nueva Constitución debería tomar en cuenta. El bien jurídico protegido por el derecho a un medioambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, conforme al enfoque socio ecosistémico, debe considerar los intereses de las generaciones presentes y futuras de especies humanas y no humanas y el equilibrio de la atmósfera. Esto implica reconocer que el equilibrio ecológico, la conservación y la restauración son parte de las condiciones de habitabilidad del ser humano en el planeta. Esto puede complementarse con la posibilidad de reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza y de las diversas formas culturales de interrelación entre esta y la sociedad a escala territorial.

- **Derecho humano al agua.** Fundado en la jurisprudencia nacional y comparada, éste no debería limitarse a un tema de acceso a esta, tal como lo ha indicado la Corte Suprema de Chile, en fallos recientes. En tal sentido se deben incorporar estándares internacionales como son los criterios de calidad del agua, información (sobre disponibilidad, calidad, y estado de los cuerpos de agua) e intereses de las generaciones futuras. Además, para hacer efectiva la garantía de este derecho en el tiempo, es necesario considerar la integridad de los cuerpos de agua y de los ecosistemas que de ellos dependen.

- **Derecho a la energía.** Adicionalmente, se considera el derecho al acceso a energía limpia, segura y de alta calidad a toda la población, para satisfacer actividades domésticas y de subsistencia, asegurando la provisión y asequibilidad a servicios energéticos por parte de toda la población. Al igual que el derecho al agua, el derecho a la energía es un derecho esencial y condición necesaria para el ejercicio de los demás derechos y garantías fundamentales. En el contexto de la crisis climática y ecológica, este derecho deberá asegurarse en el marco



BORRADOR

de una transición energética que limite el aprovechamiento de las fuentes fósiles y de las fuentes de agua para generación eléctrica de uso productivo e industrial respetando los límites socioecológicos para asegurar el aprovechamiento de generaciones futuras y la integridad de los ecosistemas.

- El derecho humano al **cuidado** individual y social ante las amenazas y riesgos de desastres siconaturales, y el derecho a **habitar territorios seguros**, mediante medidas de prevención, protección y rehabilitación sostenible ante desastres siconaturales. Para ello, se debe garantizar que se cuenta con la información apropiada y con los mecanismos de reconocimiento, clasificación y regulación de los terrenos aptos para la ocupación segura del territorio. A su vez, eso supondrá redefinir los mecanismos de responsabilidad del Estado como garante de este derecho, incorporar en los estatutos de la administración del Estado mecanismos de responsabilidad relacionados con la gestión de riesgos de desastres (prevención, reacción y rehabilitación y definir la responsabilidad de los entes no estatales en la reducción del riesgo de desastres).

El bien jurídico protegido por estos derechos debe considerarse de carácter colectivo, por lo cual, su protección puede ser solicitada por cualquier persona, independiente de quien sea o no directamente afectado por su vulneración. Asimismo, se deberá garantizar el acceso de todos a la justicia y a un defensor ambiental y climático. Las acciones orientadas a la protección de estos derechos deben ir encaminadas hacia una sociedad baja en emisiones y resiliente al clima. Además, estas deberán asegurar que quienes generen más emisiones de gases de efecto invernadero o contribuyan a generar impactos socioambientales asuman los costos asociados con la reducción de dichas emisiones e impactos.

Del principio de buena administración deriva además el **derecho a la participación**. Esta participación deberá ser efectiva, amplia, oportuna, continua, significativa, transparente e informada, garantizando igual condiciones a todas las personas y grupos en términos de injerencia en la toma de decisiones ambientales y climáticas, considerando la diversidad cultural, étnica, territorial y de género. Esta deberá siempre llevarse a cabo desde un principio de equidad e inclusión, buscando transversalizar el respeto y consideración de la interculturalidad en las actuaciones del Estado y de los actores sociales privados y colectivos, así como incorporar las perspectivas, conceptualizaciones y paradigmas epistémicos, ontológicos y prácticas culturales de los pueblos indígenas y pueblo tribal afrodescendiente en la formulación de las políticas públicas relacionadas con la prevención, enfrentamiento y reconstrucción de los desastres siconaturales, y la acción climática justa.

Asociado a lo previo, y de manera transversal a toda la Constitución, es necesario el aseguramiento de mecanismos de: **a) acceso a la información**, **b) tomas de decisiones basada en evidencia**, y **c) transparencia y rendición de cuentas activa** de todas las autoridades decisorias y ejecutivas. Estos son fundamentales para hacer posible una acción climática justa y una gestión del riesgo de desastre que cumpla con los principios indicados en este documento (especialmente el principio de buena administración y el enfoque anticipatorio). Esos mecanismos deberán ir de la



BORRADOR

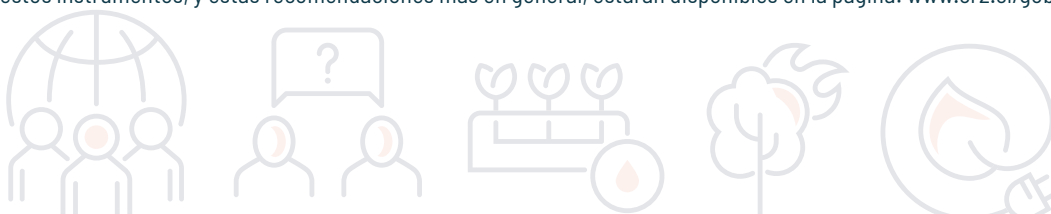
mano con la garantía del acceso a una educación pública con pertinencia territorial que prepare a la ciudadanía para enfrentar los riesgos siconaturales, así como la educación cívica y la formación ciudadana en el país con especial énfasis en la consideración de las amenazas naturales, la reducción de vulnerabilidades y el aumento de la resiliencia y acción climática. Asimismo, debiese asociarse a una promoción de la investigación, innovación y desarrollo con orientación inter y transdisciplinaria, incorporando, cuando sea pertinente, la co-producción de conocimientos científicos y técnicos en conjunto con los saberes locales con un enfoque de acción climática justa y reducción del riesgo de desastres, y generando estrategias para garantizar el rescate de la memoria territorial. Finalmente, puede ser pertinente denominar una autoridad autónoma a cargo de velar por la toma de decisiones y su transparencia, la cual puede ser la Contraloría General de la República o equivalente.

En adición, en función de la acción climática justa, el enfoque anticipatorio y el enfoque territorial y socio-ecosistémico, se proponen además tres **instrumentos**¹:

- **El estado de excepción frente al cambio climático.** En el actual texto constitucional el estado de excepción otorga diversas prerrogativas a la autoridad para enfrentar una situación extraordinaria en el país. En el contexto de un clima cambiante en que los eventos climáticos extremos se ven aumentados e intensificados, exponiendo a la población y a los territorios, el informe plantea la necesidad de revisar la definición de estado de excepción. Este instrumento debiera considerar que los riesgos y amenazas provocadas por el cambio climático exigen fortalecer el enfoque anticipatorio y con ello el establecimiento de un régimen de excepción que permita otorgar facultades y recursos extraordinarios a determinadas autoridades territoriales o sectoriales, por un tiempo limitado, para actuar de forma anticipatoria frente a la identificación de riesgos plausibles y severos asociados al cambio climático. Esto implica establecer criterios técnicos que faciliten y objetiven la necesidad de declarar una situación de excepción sobre la evidencia científica disponible y con acompañamiento técnico de la toma de decisiones. Lo previo deberá a su vez enmarcarse en una reforma completa de los mecanismos de Estados de Excepción Constitucional (Estado de Asamblea, Estado de Sitio, Estado de Emergencia y Estado de Catástrofe) con el fin de orientarlos más a la anticipación y prevención de riesgos que a la respuesta a emergencias.

- **El régimen especial de refugio climático.** Se propone como una nueva herramienta para la conservación y restauración de ecosistemas caracterizados por su valor como reguladores del clima, así como por su valor ecológico y científico. Esto implica aplicar un régimen especial de espacios naturales, para la gestión integrada de su desarrollo y conservación. Este régimen debe garantizar el cuidado y la protección de los ecosistemas y los servicios climáticos que estos ecosistemas ofrecen, basado en la mejor evidencia disponible. Cabe notar que este régimen se puede aplicar tanto a zonas (una región, una cuenca) o a un servicio ecosistémico que no

¹ Más detalle sobre estos instrumentos, y estas recomendaciones más en general, estarán disponibles en la página: www.cr2.cl/gobernanza-elementos/



BORRADOR

se circunscribe a un territorio en particular. La protección se puede dar, entre otros, a glaciares, turberas y humedales incluso si un humedal se encuentra dentro de los límites de un asentamiento humano. A su vez, es posible aplicar este concepto tanto a sistemas sociales, como a una ciudad: en este caso se requiere de una gobernanza que respete los principios de la gobernanza climática y con ello garantice condiciones seguras para la habitabilidad de su población y otras especies.

- **La gobernanza climática de cuenca.** Se propone definir la cuenca hidrográfica como una nueva unidad de gestión de carácter multiescalar, especialmente relevante para la gobernanza climática. Esta abarca la totalidad de los procesos socio-ecológicos involucrados en el ciclo del carbono y los efectos que genera el cambio climático sobre el territorio y sus elementos, incluyendo, pero no limitándose a la gestión del agua. Al definir esta nueva unidad de gestión se busca re-orientar, articular y dotar de nuevas atribuciones y recursos a los mecanismos e instituciones encargadas del ordenamiento y planificación territorial, políticas de transporte, planes de desarrollo regional y comunal, entre otros. Esto implica articular el nivel central, regional y local, hacia una gestión integrada del territorio y sus elementos considerando, cuando sea pertinente, el empleo de soluciones basadas en la naturaleza. Cabe notar que las regiones actualmente tienen, generalmente, una división asociada a la presencia de cuencas (101 cuencas en total). La cuenca puede servir para coordinar acciones entre diferentes municipios y favorecer que estas acciones tengan un carácter ecosistémico integrado. Por lo tanto, la gobernanza de cuencas, debe ser una gobernanza climática de elementos, es decir, no solo del agua, sino que del aire, el suelo, la gestión de incendios, y la biósfera. Todo pensando en las interrelaciones entre adaptación y mitigación del cambio climático.

