



Justicia social, derechos humanos y cambio climático

Política Internacional, 31/07/2017



El cambio climático pone en peligro el disfrute de un amplio abanico de derechos humanos. A la inversa, para poder combatirlo eficazmente es necesario ejercer esos derechos, entre ellos los derechos a la información y la participación.

Cada vez más expertos alertan de las consecuencias más inminentes del calentamiento global. La lucha contra el cambio climático se vuelve cada vez más

compleja por su efecto sobre los derechos humanos. Los países subdesarrollados del trópico serán los más afectados: empeorarán los cultivos, aumentarán enfermedades, habrá más desastres naturales y cada vez más habitantes tendrán que migrar bajo la condición de refugiados medioambientales.

Desde la Declaración de Malé hasta el Acuerdo de París ha quedado claro que la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo son necesarios para proteger los derechos humanos, y que el ejercicio de estos derechos sirve para conseguir acciones medioambientales enérgicas y eficaces. Hay que seguir promoviendo e intensificando las iniciativas destinadas a que las leyes sobre derechos humanos influyan en las medidas contra el cambio climático. Para que este no tenga consecuencias catastróficas sobre los derechos humanos, los Estados deben aplicar en su totalidad los compromisos emanados del Acuerdo de París y ahondar en sus compromisos de futuro.

El cambio climático influye en el disfrute de los derechos humanos y las obligaciones que tienen los Estados de afrontar ese cambio (Knox, 2016). El Acuerdo de París, adoptado en diciembre de 2015, supuso un paso importante, pero aún queda mucho por hacer. Los Estados deben aplicar sus compromisos y actuar con rapidez para afianzarlos. Al mismo tiempo, deben asegurarse de que sus medidas contra el cambio climático no ocasionen violaciones de derechos humanos.

El cambio climático volvió a destacar en la agenda mediática hace dos meses, cuando Donald Trump anunció la salida de Estados Unidos de los acuerdos de París. La principal réplica vino de Europa, dónde líderes de estado defendieron su compromiso contra el calentamiento global, que puede ser bien resumido con el "Make Our Planet Great Again" de Emmanuel Macron. El anuncio de Trump llegó en un momento en que los estados europeos están debatiendo sobre la legislación en materia de cambio climático, conocida como "Effort Sharing Regulation". Se prevé que esta herramienta sea la hoja de ruta para alcanzar el nivel de emisiones acordado en los acuerdos de París antes de 2030.

Repercusiones del cambio climático sobre el disfrute de los derechos humanos

Mary Robinson, anteriormente presidenta de Irlanda y Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,

y en la actualidad (agosto de 2016) Enviada especial del Secretario General para el Cambio Climático, ha dicho de este que constituye la principal amenaza para los derechos humanos en el siglo XXI. El cambio climático pone en peligro el disfrute pleno del derecho a la vida, la salud, el agua, el alimento, la vivienda, el desarrollo y la autodeterminación.

Con la subida de la temperatura global, aumenta el número de muertos, heridos y desplazados que ocasionan desastres climáticos como los ciclones tropicales, y también la mortalidad y las enfermedades producidas por olas de calor, sequías, epidemias y desnutrición. Las consecuencias predecibles de un ascenso de incluso 2 °C en la temperatura media global serán espectaculares. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC en sus siglas en inglés), entre ellas figurará una mayor probabilidad de que «se reduzca la productividad laboral, [aumenten] la morbilidad (por ejemplo, por deshidratación, insolación y golpe de calor) y la mortalidad durante olas de calor. Estarán especialmente en peligro los obreros agrícolas y de la construcción, así como los niños, los indigentes, los ancianos y las mujeres que tienen que caminar durante horas y horas para buscar agua» (IPCC 2014, p. 811).

El cambio climático agravará el problema del acceso al agua potable segura, del que actualmente carecen unos 1.100 millones de personas. Se calcula que alrededor del 8% de la población mundial verá gravemente reducidos sus recursos hídricos si la temperatura mundial sube una media de 1 °C y que ese porcentaje llegaría al 14% si el aumento es de 2 °C (IPCC 2014, p. 250). En términos más generales, se pronostica que la reducción de las precipitaciones y las capas de nieve, y el incremento de la evaporación y la contaminación de las fuentes de agua dulce por el aumento del nivel del mar reducirán la disponibilidad de agua en la mayoría de las regiones subtropicales secas y harán más frecuentes las sequías en muchas zonas ya de por sí secas (UNEP 2015a, p. 3).

Respecto al derecho a la alimentación, el cambio climático ya está perjudicando a la capacidad de algunas comunidades para alimentarse y el número de afectados aumentará al subir las temperaturas. Según el IPCC, «todos los aspectos de la seguridad alimentaria se ven potencialmente afectados por el cambio climático, entre ellos el acceso a los alimentos, así como su consumo y la estabilidad de sus precios» (IPCC 2014, p. 488). Es muy probable que el cambio climático influya negativamente en la producción de cultivos importantes como el trigo, el arroz y el maíz, tanto en las regiones tropicales como en las templadas (UNEP 2015a, p. 5).

Los peores efectos del cambio climático los aprecian quienes ya de por sí son vulnerables a causa de factores como la geografía, la pobreza, el género, la edad, el carácter indígena o minoritario, el origen nacional o social y la discapacidad. En palabras del IPCC, «Los marginados por razones sociales, económicas, culturales, políticas, institucionales o de otra índole son especialmente vulnerables al cambio climático y también a ciertas medidas de adaptación y mitigación del mismo» (IPCC 2014, p. 6). El Grupo señala que «las consecuencias futuras del cambio climático, que van desde el corto al largo plazo, y esperando mayormente una subida de 2 °C, ralentizarán el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, deteriorarán aún más la seguridad alimentaria y pondrán nuevas trampas a la pobreza, sobre todo en las zonas urbanas y los nuevos puntos candentes del hambre» (IPCC 2014, p. 796). El cambio climático también contribuirá a la migración forzada.

Sin embargo, quizá los más vulnerables no puedan emigrar y permanezcan en lugares sometidos a los rigores producidos por ese cambio.

El cambio climático pone en peligro la propia existencia de ciertos pequeños Estados insulares. El calentamiento global extiende las aguas oceánicas y derrite los hielos continentales, subiendo el nivel del mar. Mucho antes de que las islas queden anegadas, puede que el cambio climático las vuelva inhabitables al incrementar la frecuencia y la virulencia de los episodios tormentosos o al provocar la invasión de las fuentes de agua dulce por el agua marina. Si los habitantes de los pequeños Estados insulares se ven obligados a evacuarlos y buscarse otra residencia, las consecuencias para sus derechos humanos, entre ellos el derecho a la autodeterminación y el desarrollo, serán devastadoras.

De estas negociaciones emerge una pregunta: ¿están siendo los estados de la Unión Europea realmente tan ambiciosos? Un reciente informe publicado por la EU Climate Leader Board señala parece indicar que quizá no lo suficiente.

Según el estudio, sólo Suecia, Alemania y Francia van en “la dirección correcta”, mientras que países como España, Italia, Polonia o la República Checa “presionan para debilitar la propuesta de la Comisión Europea, contrarrestando los esfuerzos de Europa para cumplir con los acuerdos de París”. El informe elabora un ranking sobre 100 puntos, en el que sólo Alemania, Suecia y Francia logran aprobar, con más de 50 puntos. España logra tan sólo nueve, con un esfuerzo catalogado como “muy pobre”.

El éxito o fracaso de los estados miembros con los acuerdos de París es relevante. De la amenaza del cambio climático deriva una amenaza contra los derechos humanos en el futuro. Un artículo de John H. Knox asegura que los grupos vulnerables provocados por situaciones de pobreza, edad, género, origen social, discapacidad o grupos minoritarios o indígenas están más expuestos a los peligros del cambio climático. Es por ello que los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero previstos en los acuerdos de París, según Knox, son acordes con la obligación de los estados europeos de “proteger los derechos humanos frente a los efectos nocivos del cambio climático, actuando de forma concertada en cumplimiento del deber de cooperación internacional”.

El periodista de The New York Times Brad Plumer, explica en un artículo cómo el número de días más de 35°C aumenta, especialmente, en el hemisferio sur del planeta. Las consecuencias de este calor extremo supondrán peores cultivos, más demanda de energía por el aire acondicionado, menos productividad en la economía e incluso podrían aumentar situaciones de conflicto y delincuencia.

La clásica dicotomía norte-sur adquiere, por lo tanto, un nuevo sentido. El hemisferio norte emite los gases de efecto invernadero mientras el sur paga las consecuencias del calentamiento global. Así lo señalaron los investigadores Barry S. Levy y Jonathan A. Patz en un trabajo publicado en 2015, en el que concluyen que el venidero aumento de las temperaturas afectará mucho más a los países pobres que a los desarrollados. El efecto de la crisis medioambiental sobre los derechos humanos se torna así evidente.

Según Levy y Patz, el cambio climático afectará a los derechos a la seguridad y a una vida digna; a la alimentación, ropa, vivienda, y a la sanidad. También a derechos civiles y políticos, a culturas y a lenguas minoritarias. Incluso representa una amenaza para los derechos de las mujeres: “en particular las mujeres que viven en zonas rurales de países subdesarrollados, quien son particularmente vulnerables a las consecuencias del cambio climático”, señala el estudio. John H. Knox coincide con esta idea cuando observa que “los peores efectos del cambio climático los aprecian quienes ya de por sí son vulnerables a causa de factores como la geografía, la pobreza, el género, la edad, el carácter indígena o minoritario, el origen nacional o social y la discapacidad”.

Otro estudio, realizado en 2007 para EcoHealth, señala que problemas de salud como malnutrición, malaria o diarrea también pueden derivar de la subida de las temperaturas. Por eso, nos encontramos ante una crisis ética o “deuda natural”, según los autores, entre países emisores de CO₂ y países afectados.

El cambio climático también pone en peligro otras formas de vida con las que compartimos el planeta. De su progresivo calentamiento se derivarán consecuencias cada vez más desastrosas. Según un estudio, si las temperaturas del mundo llegaran a subir más de 2 °C, llegando a 3 °C, entre el 20% y el 30% de las especies vegetales y animales evaluadas podrían sufrir un elevado riesgo de extinción (IPCC 2014, p. 1053).

Si otras especies quedaran diezmadas los seres humanos también se verían perjudicados. Respecto al derecho a la salud, por ejemplo, el Grupo Intergubernamental sobre Cambio Climático señala que la pérdida de diversidad biológica «puede incrementar la transmisión de enfermedades infecciosas como la de Lyme, la esquistosomiasis y el hantavirus a los seres humanos». (IPCC 2014, p. 1054)

Al quedar más claras las consecuencias del cambio climático sobre los seres humanos ha ido aumentando la atención que organismos nacionales e internacionales prestan a la relación entre esa transformación y los derechos humanos. Un importante

hito fue la Declaración de Malé sobre la Dimensión Humana del Cambio Climático Global, firmada en noviembre de 2007 por representantes de pequeños Estados insulares en desarrollo.

Por primera vez, los Estados reconocían abiertamente que el cambio climático tiene «repercusiones claras e inmediatas para el disfrute pleno de los derechos humanos», entre ellos el derecho a la vida, a un nivel de vida satisfactorio y al mayor nivel sanitario que se pueda alcanzar.

Segun Knox, el cambio climático es una amenaza incluso para la propia existencia de algunos estados insulares. El aumento del nivel del mar derivado del derretimiento de los polos cubriría las islas de agua, haciéndolas completamente inhabitables. Los habitantes de estos estados deberán ser realojados y derechos humanos “como la autodeterminación y el desarrollo” se verán gravemente afectados, señala el autor.

Los efectos serán de tal importancia que en algunas zonas del planeta será imposible vivir con dignidad. Por eso, expertos advierten de otra consecuencia del cambio climático: los refugiados medioambientales. Essam El-Hinnawi definía este término en un paper publicado en 1985 por la UNDP. El autor diferenciaba los refugiados medioambientales en tres tipos: los refugiados por un desastre natural, refugiados por la expropiación del entorno y refugiados por la deterioración del entorno.

De los tres tipos hay que preocuparse hoy. Los desastres naturales, en primer lugar, aumentan con el calentamiento global. Desde 2008 los desastres naturales provocan 26,4 millones de desplazados al año, según un informe de IDMC publicado en 2015. Los refugiados por la expropiación del entorno son aquellos forzados a salir en bien de otros proyectos, como la construcción de presas hidroeléctrica o la modernización de territorios donde viven grupos indígenas, según define en un paper Diane C. Bates en 2002. En el tercer grupo, según Bates, se prevé que factores como la deterioración de zonas rurales, cosechas o contaminación del agua conduzcan a un mayor número de desplazamientos en el futuro.

Desde entonces, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha acordado que el cambio climático supone una amenaza inmediata y trascendental para personas y comunidades de todo el mundo, que influirá en el disfrute pleno de los derechos humanos y que «las obligaciones y los compromisos en materia de derechos humanos pueden guiar y reforzar la formulación de políticas internacionales y nacionales en la esfera del cambio climático y fomentar su coherencia y legitimidad y resultados sostenibles».

Organismos de defensa de los derechos humanos y medioambientales, entre ellos la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH/OHCHR), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA/UNEP) y el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) han publicado informes que describen las amenazas que conlleva el cambio climático para el disfrute de un amplio abanico de derechos humanos, entre ellos el derecho a la vida, la salud, el alimento, el agua, una vivienda adecuada y la autodeterminación (por ejemplo, OHCHR 2009; UNEPa, 2015; UNICEF 2015).

El 5 de junio de 2015, con motivo del Día Mundial del Medio Ambiente, expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas hicieron pública una declaración conjunta describiendo los devastadores efectos que para los derechos humanos tendría hasta una subida de la temperatura global de 2 °C. Antes de que la Conferencia de las Partes volviera a reunirse en París en diciembre de 2015, dentro de la Convención Marco sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas (CMNUCC/UNFCCC), 30 Gobiernos suscribieron el Compromiso de Ginebra para los Derechos Humanos en la Acción Climática, un gesto voluntario promovido por Costa Rica, mediante el cual los Estados prometen facilitar el intercambio de los conocimientos y las mejores prácticas entre expertos nacionales en clima y derechos humanos.

La creciente atención que suscitan el cambio climático y los derechos humanos culminó en las conversaciones de París, cuyo Acuerdo es el primero de índole climática y uno de los primeros de su especie en reconocer abiertamente la relevancia de los derechos humanos.

Así dice su preámbulo:

"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 situaciones de vulnerabilidad y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional."

Por otra parte, el reconocimiento creciente de los efectos desastrosos del cambio climático sobre los derechos humanos contribuyó a respaldar la decisión tomada por las partes que, en el artículo 2, afirman que el Acuerdo «tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático... y para ello mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático». (UNFCCC 2015).

El acuerdo de París, como explica Knox, es el primer acuerdo sobre el clima que admite explícitamente la importancia de proteger los derechos humanos. Aún así, se queda corto, tanto por la poca exigencia en actuaciones como por el hecho de que radica en las decisiones de los estados. En otras palabras, la Unión Europea ha relegado a los estados miembros el nivel de compromiso que quieren adoptar con el cambio climático. Pero que Europa lidere la lucha contra el cambio climático parece indispensable, vista la opinión de los EEUU.

Aún se pueden conseguir efectos menos devastadores que los previstos si se reduce el nivel de emisiones. Pero algunas consecuencias ya son inevitables, así que hará falta desarrollar políticas para compensar esta 'deuda natural' que, en el futuro más inmediato, pondrá en riesgo el pleno disfrute de los derechos humanos por una parte importante de la población mundial.

Evaluación del Acuerdo de París

En el CMNUCC los Estados acordaron que su objetivo es la «estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático». Ha quedado patente que hasta un incremento de 2 °C tendría consecuencias drásticas para el disfrute pleno de los derechos humanos. Este objetivo concuerda con la obligación que tienen los Estados de proteger los derechos humanos frente a los efectos nocivos del cambio climático, actuando de forma concertada en cumplimiento del deber de cooperación internacional.

Las normativas en materia de derechos humanos conceden a los Estados cierta discrecionalidad a la hora de decidir cuál es la mejor manera de conjugar la obligación de proteger frente a los efectos medioambientales nocivos con la defensa de otros intereses legítimos, pero esa discrecionalidad debe ejercerse sin perder de vista todos los factores pertinentes. La aplicación de dichos factores al régimen climático internacional indica que los Estados han llegado a un equilibrio razonable en muchos aspectos y que su proceso de toma de decisiones se basa en evaluaciones científicas detalladas y difundidas públicamente.

El acuerdo surgido de ese proceso tiene en cuenta normas internacionales, incluidas las relativas a los derechos humanos, y

no es regresivo. Tampoco parece que sea discriminatorio, ya que incorpora cláusulas concebidas para afrontar las preocupaciones de los países y las comunidades más vulnerables.

No obstante, en ciertos aspectos el Acuerdo de París se queda corto. Afronta la mitigación pidiendo sobre todo a las partes que preparen sus propias y decididas aportaciones nacionales. El problema no radica en que el Acuerdo permita a cada Estado decidir por su cuenta qué aportación se compromete a hacer, sino que las aportaciones propuestas no van lo suficientemente lejos. Es loable que casi todos los Estados del mundo hayan presentado sus decididas y previstas aportaciones nacionales, pero, ni siquiera en el caso de que se aplicaran podría el planeta llegar a evitar las desastrosas consecuencias que sufrirían los derechos humanos.

El PNUMA/UNEP ha determinado que la completa puesta en práctica de esas aportaciones produciría en 2030 un nivel de emisiones que con toda probabilidad ocasionara un incremento global de la temperatura bastante superior a 2 °C y muy probablemente rebasara los 3 °C (UNEPb, 2015). En consecuencia, aunque los Estados cumplieran sus compromisos actuales, no satisfacerían sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Por lo tanto, desde este punto de vista, no solo es necesario poner en práctica las previstas aportaciones actuales, sino fortalecerlas para responder al objetivo fijado en el Artículo 2 del Acuerdo de París. Los Estados son conscientes de la discrepancia existente entre sus compromisos actuales y su objetivo común, y en París acordaron revisar, a partir de 2018, la pertinencia de sus compromisos mediante balances quinquenales.

Sin embargo, ya está claro que los Estados, si quieren acabar con la discrepancia entre lo prometido y lo necesario, deben comenzar a ir más allá de sus compromisos actuales, aun antes del primer balance.

Otros elementos del régimen climático internacional también son esenciales para la aplicación del deber de cooperación internacional. Por ejemplo, el Artículo 7 (7) del Acuerdo de París hace un llamamiento a las partes para que fortalezcan su cooperación a la hora de fomentar acciones para la adaptación, entre ellas las relativas a compartir información, mejorar la eficacia de las acciones de adaptación y ayudar a los países en desarrollo. Además, los países desarrollados reiteraron en París que se comprometían a ayudar a los que están en desarrollo tanto con la mitigación como con la adaptación.

En concreto, la Conferencia de las Partes afirmó que los países desarrollados pretenden continuar con su actual objetivo de movilización colectiva, que se expresa en 100.000 millones de dólares anuales en 2010, y que antes de 2025 los firmantes del Acuerdo de París fijarán un nuevo objetivo, cuantificado en un mínimo de 100.000 millones de dólares anuales, que tendrá en cuenta las necesidades y prioridades de los países en desarrollo.

La normativa de derechos humanos relacionada con la protección del medio ambiente dicta que los Estados, una vez aprobadas medidas para proteger esos derechos de los perjuicios medioambientales, deben ponerlas en marcha. Los compromisos emanados del Acuerdo de París forman parte de la decisión colectiva que han tomado los Estados de afrontar el cambio climático.

Todos esos compromisos, tanto los de ayuda como los de mitigación y adaptación, deben aplicarse en su totalidad y con la energía necesaria para protegerse de los efectos que pueda tener el cambio climático sobre los derechos humanos.

Obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el cambio climático

De los previsibles efectos adversos que tendrá el cambio climático sobre el disfrute de los derechos humanos emana el deber

que tienen los Estados de tomar medidas para protegerlos de dichos efectos. Las obligaciones en materia de derechos humanos no solo tienen que ver con el grado de protección climática que ha de adoptarse, sino con las medidas de mitigación y adaptación en las que se basa esa protección.

Las obligaciones en materia de derechos humanos que hay que cumplir al proteger el medio ambiente pueden ser procedimentales y substantivas. Además, los Estados tienen todavía más obligaciones con aquellos que son especialmente vulnerables a los perjuicios de carácter medioambiental.

Entre las obligaciones procedimentales figuran el deber de: (a) evaluar las repercusiones medioambientales y hacer pública la información al respecto; (b) facilitar la participación de la población en la toma de decisiones medioambientales, protegiendo también los derechos a la libertad de expresión y asociación, y (c) proporcionar acceso a reparaciones en caso de sufrir daños. Esas obligaciones también están avaladas por instrumentos medioambientales internacionales como el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

El ejercicio de los derechos de acceso a la información, la participación y la reparación contribuye a garantizar que las acciones propuestas protejan el medio ambiente del que todos los derechos humanos dependen.

Así, por ejemplo, y siempre que sea posible, los Estados deberían evaluar las repercusiones medioambientales de las principales actividades realizadas dentro de su jurisdicción. Esas evaluaciones son una forma importante de aclarar las repercusiones, principalmente sobre comunidades vulnerables. Los Estados también deben poner a disposición del público la información relativa al cambio climático y posibilitar su participación en el desarrollo de las políticas medioambientales.

Para ser eficaz, esa participación debe contemplar una provisión de información pública que permita a los interesados entender y debatir la situación en cuestión, incluidos los posibles efectos de cada proyecto o política, y también posibilitar realmente que se escuchen las opiniones de los afectados y que influyan en la toma de decisiones.

Estos principios son de especial importancia para quienes pertenecen a grupos marginados o vulnerables. Y son requisitos que no solo deben tenerse en cuenta al decidir qué grado de protección medioambiental se aplica, sino al considerar qué medidas sirven para protegerse. Las decisiones sobre proyectos de mitigación o adaptación deben tomarse con la participación informada de los afectados.

Para permitir la participación informada del público, hay que salvaguardar los derechos a la libertad de expresión y asociación de los relacionados con acciones en pro del medioambiente, incluidos quienes se oponen a proyectos concebidos para mitigar el cambio climático o adaptarse a él.

Intentar reprimir a quienes, de manera individual o colectiva, expresan sus ideas sobre políticas o proyectos relacionados con el medio ambiente constituye una violación de sus derechos humanos. Los Estados tienen la obligación de no inmiscuirse en el ejercicio de los derechos y también de proteger de amenazas, acoso y toda clase de violencia a quienes los ejercen.

En el entorno internacional, los Estados deben garantizar que los proyectos medioambientales sufragados por mecanismos de financiamiento climático respeten y protejan los derechos humanos, incluyendo los derechos a la información, la participación y la libertad de expresión y asociación.

En la actualidad, esos mecanismos presentan diversos niveles de protección. Algunos, como el Fondo de Adaptación, ofrecen garantías que se suelen considerar satisfactorias, en tanto que otros, como el Mecanismo para el Desarrollo Limpio, se han criticado por no contemplar las oportunas consultas con los interesados, con lo que, a través de desplazamientos y la destrucción de medios de vida, incurren en violaciones de derechos humanos. Después de París, hay que fortalecer y uniformizar, de manera general, las garantías.

La obligación fundamental que tienen todos los Estados de proteger, dentro de su jurisdicción, a quienes pueden verse

negativamente afectados por el cambio climático está relativamente clara en lo tocante a las medidas de adaptación. Los Estados deben dotarse de un marco legal que ayude a sus administrados a adaptarse a los efectos inevitables del cambio climático.

Aunque, teniendo en cuenta su situación económica y otras prioridades nacionales, los Estados gozan de cierta discrecionalidad para decidir qué medidas han de adoptar, deben asegurarse de que estas emanen de un proceso que contemple la participación informada de la población, que tengan en cuenta las normas nacionales y extranjeras, y que no sean ni regresivas ni discriminatorias. Finalmente, una vez aprobadas las medidas, los Estados deben asegurarse de que se apliquen.

Más complicada es la situación respecto a la mitigación. La mayoría de los países no emiten gases de efecto invernadero en cantidades que ocasionen, por sí solas, consecuencias apreciables para su propio pueblo o para los residentes en terceros países.

En consecuencia, para evitar los efectos del cambio climático, no basta con que los Estados reduzcan sus propias emisiones. Además, aunque puede que las emisiones de los países más grandes sí influyan de manera apreciable en las repercusiones que tiene el cambio climático sobre sus propios habitantes, mientras las emisiones de los demás Estados sigan aumentando, ninguno podrá evitar, por sí solo, que esos efectos sigan produciéndose.

Esto no significa que, en virtud de la legislación sobre derechos humanos, los Estados no tienen la obligación de mitigar sus propias emisiones, pero sí da a entender que, para comprender la naturaleza de esa obligación, es necesario ponderar el papel de la cooperación internacional.

En su Artículo 55, la Carta de las Naciones Unidas exige a esta organización que promueva «el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos», en tanto que en el Artículo 56 afirma que «Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55».

De igual manera, el Artículo 2(1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales exige a las partes que adopten medidas, no solo por separado, sino «mediante la asistencia y la cooperación internacionales», para lograr progresivamente el respeto a los derechos reconocidos en el Pacto.

En lo tocante a las múltiples amenazas que sufren los derechos humanos, la cooperación internacional solo juega un papel de apoyo. Los perjuicios medioambientales cuyas causas y repercusiones atañen a la jurisdicción de un Estado puede y debe afrontarlos principalmente ese Estado.

Pero el cambio climático es el ejemplo paradigmático de una amenaza global que es imposible afrontar eficazmente sin una acción internacional coordinada. Los propios Estados han reconocido en la CMNUCC que «la naturaleza mundial del cambio climático requiere la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada». (UN 1992)

El deber de la cooperación internacional no consiste en exigir a todos los Estados que tomen exactamente las mismas medidas ante el cambio climático. La redacción del CMNUCC aboga por la cooperación entre los Estados, pero inmediatamente añade que hay que "tener en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes situaciones sociales y económicas».

Los Estados tienen el deber de colaborar unos con otros para afrontar el cambio climático, pero las necesarias y pertinentes responsabilidades de cada uno emanarán en parte de su propia situación.

Conclusiones

La información presentada muestra un vínculo claro entre los impactos actuales y predichos del cambio climático y el disfrute de los derechos humanos de millones de personas.

Los Estados y otros actores clave, tales como las organizaciones intergubernamentales y las instituciones financieras internacionales, deben adoptar medidas para evitar que los impactos del cambio climático violen los derechos humanos, incluyendo los derechos a un ambiente sano, a una vida digna, a la salud, la alimentación, al agua, a la vivienda adecuada y muchos otros.

Cuando estas medidas se implementen, los tomadores de decisiones deben ofrecer procedimientos adecuados para la participación pública y el acceso a la información y deben también tener en mente las necesidades especiales de los grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo las comunidades indígenas y tradicionales, las mujeres, los niños y niñas, las personas mayores y los pobres.

Las Instituciones de Derechos Humanos tienen un papel importante que jugar con el fin de aclarar las obligaciones internacionales de los Estados para adoptar medidas de prevención, mitigación y adaptación al cambio climático.

En estas discusiones, es importante enfatizar la delicada responsabilidad de ciertos Estados que históricamente han contribuido o están actualmente contribuyendo en mayor medida al cambio climático causado por los seres humanos y la responsabilidad diferenciada en la creación de las soluciones que esto implica.

Aunque es difícil demostrar un nexo causal entre, por un lado, la emisión de gases de efecto invernadero de cualquier Estado y por el otro, las consecuencias en los derechos humanos, todos los Estados tienen la obligación de derecho internacional de controlar la

contaminación transfronteriza que daña otras naciones, incluyendo los contaminantes del cambio climático.

Por lo tanto, es importante un llamado de atención sobre esta responsabilidad internacional y formule recomendaciones alentando a los Estados, a tomar medidas efectivas para reducir los contaminantes del cambio climático y a ayudar a otros Estados a mitigar y adaptarse a los impactos del cambio climático.

Finalmente, es importante recordar que mientras las consecuencias del cambio climático sobre los derechos humanos pueden ser muy graves, existen muchas posibles soluciones para que los Estados se preparen y adapten a circunstancias climáticas futuras.

Si bien algunas de estas soluciones requieren de la cooperación internacional para reducir los contaminantes del cambio climático o la transferencia de nuevas tecnologías, muchas soluciones están fácilmente dentro del alcance y las limitaciones

presupuestales de todos los gobiernos en el mundo. Las soluciones menos intensivas en recursos pueden incluir la protección de ecosistemas importantes para la adaptación y mitigación ante el cambio climático y la preparación de análisis de riesgo en materia de derechos humanos, con la participación activa de todos los actores sociales claves.

Es fundamental que exista un enfoque de derechos humanos dentro de los planes y discusiones concernientes a las medidas adoptadas, a fin de que las posibles consecuencias en los derechos humanos de las personas y de las comunidades ocupen un lugar principal, con igual o mayor consideración que los factores económicos.

Cómo proteger los derechos humanos frente al cambio climático

Para todos los actores:

Reconocer en comunicaciones oficiales y en políticas públicas el vínculo entre el cambio climático y los derechos humanos: Antes de que puedan implementarse las medidas de protección adecuadas para los derechos humanos frente al cambio climático, los gobiernos, instituciones gubernamentales, las instituciones internacionales y los actores de la sociedad civil deben reconocer primero que el cambio climático está causando consecuencias negativas para los derechos humanos y continuará afectándolos en el futuro como se ha señalado en este y otros informes. Los gobiernos y los actores locales deberían primero empezar a promover este vínculo internamente dentro de sus países y deben también asegurar que esta conexión se refleje en los acuerdos internacionales y en los documentos resultantes de las negociaciones internacionales sobre cambio climático y otros espacios de debate.

Para los Estados:

-Cooperar para crear compromisos internacionales obligatorios, efectivos y equitativos para evitar que se siga contribuyendo al cambio climático global: cualquier plan que desee proteger los derechos humanos de los impactos del cambio climático debe estar acompañado de esfuerzos internacionales extendidos para reducir y eliminar los contaminantes del cambio climático, particularmente por parte de aquellos países que históricamente han contribuido o están actualmente contribuyendo excesivamente al cambio climático causado por el ser humano.

-Trabajar en la mayor medida posible para reducir las contribuciones del ser humano al cambio climático global: todos los gobiernos, bajo el principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades", deben trabajar para reducir sus contribuciones a los contaminantes del cambio climático incluyendo las emisiones de gases de efecto invernadero;

- Revisar las actuales políticas energéticas para incluir más fuentes de energía renovable: la reducción de los contaminantes del cambio climático debería empezar por revisar del sector energético y las políticas energéticas actuales con el objetivo de reducir la dependencia de energía que emita contaminantes climáticos, en particular combustibles fósiles tales como el carbón, el gas y el petróleo, así como las grandes hidroeléctricas en zonas tropicales. Estas fuentes deberían reducirse

progresivamente para dar paso a fuentes renovables y locales de energía que incluyan la eólica y la solar;

- Los Estados que históricamente han contribuido y/o están actualmente contribuyendo en gran parte al cambio climático global deberían contribuir más en la búsqueda de soluciones duraderas: los gobiernos, particularmente los Estados Unidos y Canadá, deberían prestar atención a su responsabilidad internacional y trabajar más duro para reducir sus contribuciones al cambio climático y a ayudar a otros Estados a adaptarse y mitigar los impactos del cambio climático. Esta cooperación debería también seguir los principios de equidad y "responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades".

- Llevar a cabo análisis completos de los riesgos de los posibles impactos del cambio climático sobre los derechos humanos e incorporar un enfoque de derechos humanos en los planes de mitigación y adaptación: Lo más pronto posible, los gobiernos deberían conducir análisis de riesgo exhaustivos para identificar los impactos del cambio climático en los derechos humanos, particularmente en los casos de las comunidades vulnerables o históricamente en desventaja que serán afectadas desproporcionadamente.

- Los gobiernos también deberían usar un enfoque de derechos humanos al momento de planificar los planes de adaptación y mitigación y colocar la prioridad en las políticas que puedan garantizar adecuadamente la protección de los derechos humanos;

- Asegurar la participación activa de los actores clave y el acceso a la información cuando se adopten las medidas de adaptación o mitigación: Tanto el acceso a la participación pública como a la información son derechos humanos y ambos son necesarios para desarrollar planes efectivos de mitigación que protejan a todos los miembros de la sociedad.

- Por lo tanto, los gobiernos deberían asegurar los procedimientos adecuados para la participación pública y el acceso a la información en todos los procesos de toma de decisiones desde las etapas de planificación más tempranas, especialmente para el caso de las comunidades históricamente discriminadas como las poblaciones indígenas y tribales, los campesinos, los pobres, los afro-descendientes y las mujeres;

- Priorizar las medidas de adaptación y mitigación que protejan los ecosistemas críticos que ayuden a reducir los impactos del cambio climático tales como los manglares, los glaciares y los páramos: los ecosistemas críticos pueden ayudar a reducir los impactos del cambio climático de forma natural y permitir a las comunidades adaptarse sin apelar a soluciones intensivas en recursos o tecnología y, por tanto, deberían tener prioridad en los planes de adaptación y mitigación;

- Adoptar medidas para mejorar el acceso a la información respecto a los impactos negativos del cambio climático y sus implicaciones potenciales en los derechos humanos, especialmente para las comunidades vulnerables: los gobiernos pueden involucrar directamente a las comunidades afectadas en los esfuerzos de adaptación, garantizando su acceso a la información sobre los impactos futuros del cambio climático;

- Solicitar que todos los grandes proyectos de desarrollo incluyan evaluaciones de cambio climático como parte de una evaluación de impactos que sea independiente, completa y previa: además de otros impactos sociales y ambientales, las emisiones de contaminantes del cambio climático deberían ser parte integral de los procesos de evaluación de impactos en todos los grandes proyectos a fin de analizar su potencial para contribuir al cambio climático global. Los gobiernos también deberían exigir la evaluación de los impactos potenciales de cambio climático para asegurar la seguridad y viabilidad de los proyectos, por ejemplo, debido al creciente número de sequías o inundaciones;

Para las instituciones intergubernamentales:

- Reconocer la conexión entre los derechos humanos y el cambio climático y sostener audiencias temáticas especiales con las

organizaciones de la sociedad civil, las poblaciones afectadas y los gobiernos: las instituciones intergubernamentales tiene un rol central en la promoción del reconocimiento del vínculo entre derechos humanos y cambio climático y por tanto, debería actuar como facilitadora entre la sociedad civil y los gobiernos para esclarecer las obligaciones del Estado de proteger los derechos humanos frente a los impactos del cambio climático;

- Las instituciones intergubernamentales, deberían crear espacios para los Estados Miembros para negociar obligaciones vinculantes hacia la mitigación del cambio climático: las organizaciones intergubernamentales pueden avanzar las negociaciones sobre el cambio climático facilitando el diálogo entre los Estados con la participación de la sociedad civil. Ellas también deberían alentar la cooperación internacional entre los Estados de forma que las naciones desarrolladas puedan cumplir sus obligaciones de ayudar a países menos desarrollados a adaptarse a los impactos del cambio climático que afectan los derechos humanos

Referencias

Independent expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment (2013): Mapping human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/192/11/PDF/G1319211.pdf?OpenElement>]

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Working Group II (2014): Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability [<http://www.ipcc-wg2.gov/AR5/>; resumen en castellano (Cambio climático 2014: impactos, adaptación y vulnerabilidad): https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_es.pdf].

Knox, J.H. (2016): Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment: climate change, U.N. Doc. A/HRC/31/52 (1 de febrero de 2016) [en castellano: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/015/75/PDF/G1601575.pdf?OpenElement>]

Knox, J.H. (2013): Mapping report. Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, U.N. Doc. A/HRC/25/53 (30 de diciembre de 2013) [en castellano: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/192/14/PDF/G1319214.pdf?OpenElement>]

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2009): Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights, U.N. Doc. A/HRC/10/61 (15 de enero de 2009) [en castellano (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): <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7033.pdf?view=1>]

United Nations (2015): Paris Agreement

[https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf; en castellano: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09r01s.pdf>]

United Nations (1992): United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)

[https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf; en castellano (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático): <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>].

United Nations Children's Fund (UNICEF) (2015): Unless we act now: the impact of climate change on children

[http://www.unicef.org/publications/index_86337.html].

United Nations Environment Programme (UNEP) (2015a): Climate change and human rights

[<http://www.unep.org/NewsCentre/default.aspx?DocumentID=26856&ArticleID=35630>].

United Nations Environment Programme (UNEP) (2015b): The emissions gap report

[http://uneplive.unep.org/media/docs/theme/13/EGR_2015_301115_lores.pdf; informe de síntesis en castellano (Informe de 2015 sobre la disparidad en las emisiones):

http://uneplive.unep.org/media/docs/theme/13/EGR_2015_Technical_Report_ES.pdf].

United Nations Human Rights Council: Resoluciones 7/23 (28 de marzo de 2008), 10/4 (25 de marzo de 2009), 18/22 (30 de septiembre de 2011), 26/27 (27 de junio de 2014) y 29/15 (2 de julio de 2015).