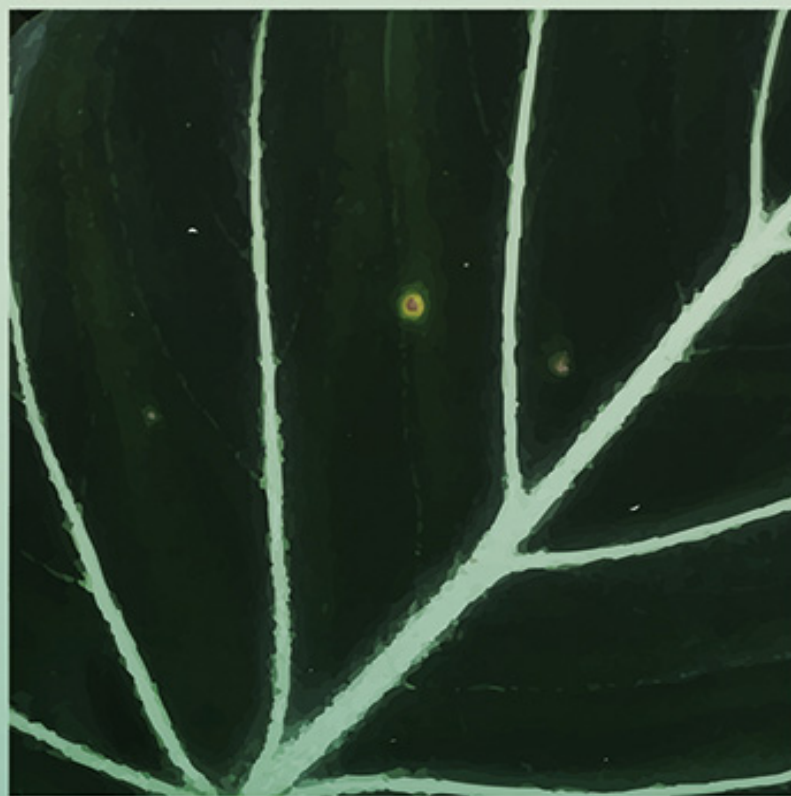


CAMBIO CLIMÁTICO Y DERECHOS HUMANOS

ELIZABETH SALMÓN
COORDINADORA



Cristina Blanco • Iván Lanegra • Deborah Delgado • Hugo Cahueñas
Juan Francisco Acevedo G. • María José Veramendi
Pedro Francke • Cécile Blouin • Óscar Espinosa • Marcela Huaita

Autores

Juan Francisco Acevedo G.

Cristina Blanco

Cécile Blouin

Hugo Cahueñas

Deborah Delgado

Óscar Espinosa

Pedro Francke

Marcela Huaita

Iván Lanegra

Elizabeth Salmón

María José Veramendi

CAMBIO CLIMÁTICO Y DERECHOS HUMANOS

Elizabeth Salmón
Coordinadora

**Cristina Blanco · Iván Lanegra · Deborah
Delgado · Hugo Cahueñas
Juan Francisco Acevedo G. · María José
Veramendi
Pedro Francke · Cécile Blouin · Óscar Espinosa ·
Marcela Huaita**



Cambio climático y derechos humanos

Elizabeth Salmón (coordinadora)

Investigadores:

Elizabeth Salmón, Cristina Blanco, Iván Lanegra, Deborah Delgado, Hugo Cahueñas, Juan Francisco Acevedo G., María José Veramendi, Pedro Francke, Cécile Blouin, Óscar Espinosa, Marcela Huaita

Asistente de investigación:

Francisco Mamani

Primera edición digital: agosto de 2020

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Tomás Ramsey 925, Lima 17 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2000, anexos: 7500 - 7501

ideh@pucp.edu.pe

<http://idehpucp.pucp.edu.pe>

Corrección de estilo, diseño y diagramación:

Rocío Reátegui

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,

sin permiso expreso de los editores.

ISBN: 978-612-4474-04-0

INTRODUCCIÓN

La relación entre cambio climático y derechos humanos recibe una atención cada vez mayor en diversos ámbitos, lo que responde al hecho de que cada vez es más evidente que aquel tiene el efecto potencial de socavar el ejercicio de derechos y nada indica que esa tendencia se vaya a atenuar.

No obstante, los primeros acercamientos al estudio de este fenómeno no contemplaban su vínculo con los derechos humanos ni contenían un lenguaje de derechos. Por ejemplo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)¹ de 1992 —primer gran hito del derecho internacional sobre el tema— definió este fenómeno como «un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables».² Asimismo, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) señala que este «puede deberse a procesos internos naturales o a forzamientos externos tales como modulaciones de los ciclos solares, erupciones volcánicas o cambios antropógenos persistentes de la composición de la atmósfera o del uso del suelo».³

Frente a esta visión, diversos frentes empezaron a llamar la atención de manera intensa sobre la relación entre ambos campos, principalmente por las afectaciones

directas e indirectas que produce el cambio climático en el disfrute de los derechos humanos. De esta forma, se llegó al Acuerdo de París de 2015 que plantea por vez primera que

el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes [del CMNUCC] deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.

Esta fórmula no ha estado exenta de críticas. Se le reprocha, por ejemplo, el «diluir la tipología de obligaciones de respetar, proteger y cumplir, propia de los tratados de derechos humanos».⁴ También se cuestiona que se haya limitado al preámbulo en lugar de extenderse al articulado del acuerdo. No obstante, se debe reconocer que el Acuerdo de París marcó como un hito incuestionable la inclusión de los derechos humanos y que inició un proceso cuyos verdaderos alcances solo serán apreciados en los próximos años.

La cantidad de evidencia científica alrededor de los múltiples impactos actuales y futuros del cambio climático en el ejercicio de derechos humanos genera que no solamente se hable de cambio climático, sino de una verdadera situación de emergencia climática. Por ejemplo, el último informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible reportó cifras preocupantes: entre 1998 y 2017, los desastres relacionados con el clima en todo el mundo representaron el 77 % de los casi tres billones de dólares en pérdidas económicas causadas por estos; en 2017, las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono alcanzaron 405,5 partes por millón —frente a 400,1 en 2015—, lo que representa el 146 % de los niveles preindustriales; y, al 2018, la temperatura media mundial

superó por aproximadamente 1 grado centígrado la línea de base preindustrial, y los últimos cuatro años han sido los más cálidos registrados, lo cual ha causado el aumento acelerado del nivel del mar.⁵

Frente a esta crisis, diversos foros internacionales, como por ejemplo los órganos y procedimientos especiales de las Naciones Unidas relacionados con los derechos humanos, han denunciado el impacto del cambio climático en el ejercicio y disfrute de estos derechos a través de una serie de pronunciamientos e informes. De esta forma, han identificado que existen determinados derechos que son más propensos a ser afectados por este fenómeno en distintos niveles. El relator especial sobre derechos humanos y medio ambiente señaló que «el cambio climático constituye una amenaza para el pleno goce de una amplia gama de derechos, como los derechos a la vida, la salud, el agua, la alimentación, la vivienda, el desarrollo y la libre determinación».⁶ Asimismo, muchos pronunciamientos e investigaciones evidencian los efectos del cambio climático en comunidades específicas, llamando la atención sobre el impacto diferenciado de este sobre grupos en distintas situaciones de vulnerabilidad y espacios territoriales.⁷ Esto no significa, sin embargo, que el cambio climático concierna solo a algunos sectores, puesto que a la larga toda la humanidad sufrirá las consecuencias de este fenómeno.

Gracias a este conjunto de pronunciamientos, se han identificado al menos tres reacciones. En primer lugar, identificar derechos lleva a determinar obligaciones estatales en la gestión del cambio climático. Es decir, ninguna medida de lucha contra el cambio climático se puede llevar a cabo afectando derechos humanos. En segundo lugar, también se han reportado intentos de judicializar casos por presuntas violaciones de derechos humanos debidas a este conjunto de alteraciones climáticas. Estos han tenido lugar en instancias nacionales

e internacionales. Asimismo, desde un plano teórico, la vinculación de estos dos temas promueve el acercamiento de dos marcos teóricos distintos —el especializado en cambio climático y el de los derechos humanos— que deben entenderse para abordar integralmente el problema y asegurar que cualquier política de adaptación y mitigación del cambio climático sea planteada y ejecutada con un enfoque de derechos humanos. Esto alimenta un debate académico inaplazable del cual deseamos que forme parte esta publicación.

Lejos de ser ajena al impacto del cambio climático, América Latina sufre directamente sus consecuencias. Como ha advertido la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en nuestra región se evidencia una condición asimétrica, dado que esta representa menos del 10 % de las emisiones mundiales de dióxido de carbono y, sin embargo, es extremadamente vulnerable al cambio climático.⁸

En cuanto a sus efectos, las alteraciones climáticas afectan la productividad de un sector de importancia estratégica como lo es el agrícola. En cuanto a las dimensiones de urbanidad e infraestructura, las dinámicas de las ciudades —responsables del 70 % de los gases de efecto invernadero— se vuelven más complejas, puesto que concentran alrededor del 80 % de la población de la región y se identifica un creciente proceso migratorio de las zonas centrales a las periferias de las ciudades.⁹

Respecto a los recursos hídricos, varias zonas de Centroamérica se están tornando más secas, las ciudades andinas sufren cada vez más de estrés hídrico y América del Sur está más expuesta a inundaciones. Cabe hacer una mención especial al caso de los pueblos indígenas, los cuales son uno de los principales grupos afectados por la escasez de agua y eventuales desastres naturales vinculados al cambio climático. Ello ha provocado, por ejemplo, su migración forzada a zonas urbanas, siendo las

mujeres más vulnerables a los riesgos sociales y económicos como situaciones de violencia, acceso limitado a servicios públicos o discriminación.

Estos desafíos en América Latina y el Caribe no han pasado desapercibidos para organismos regionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En 2015, la CIDH expresó su preocupación por los efectos del cambio climático en los derechos humanos, señalando lo siguiente:

Las consecuencias del cambio climático ocasionan muertes, lesiones, desplazamiento de personas y comunidades por desastres y eventos tales como ciclones tropicales, tornados, olas de calor y sequías. La Comisión Interamericana ha recibido cientos de casos relacionados con conflictos de tierras, agua y amenazas a la soberanía alimentaria que evidencian que el cambio climático es una realidad que está afectando el disfrute de los derechos humanos en la región.¹⁰

Se trata en definitiva de afirmar que determinados derechos y grupos merecen algún nivel de justicia climática, es decir, un acercamiento que tenga en cuenta sus particularidades. Siendo aún una materia que está en plena discusión y que continuará vigente en los próximos años, no cabe duda de la importancia de brindar un acercamiento a la relación entre los derechos humanos y el cambio climático en el marco de América Latina y el Caribe

Considerando esta compleja e inocultable realidad, el libro que presentamos busca evidenciar el vínculo entre cambio climático y derechos humanos desde las diversas visiones y especialidades de los autores. En él dialogan enfoques especialmente orientados a lo jurídico con otros que vienen desde las ciencias sociales, perspectivas estatales y de política pública con visiones que priorizan el fundamental papel de los actores no estatales, y la visión general de los derechos humanos con una aproximación más particular a determinados grupos y enfoques. En todas las reflexiones, sin embargo, se ha buscado dar un énfasis a las características propias de nuestra región

latinoamericana, de manera general, y desde el contexto peruano, de manera particular.

Bajo el mismo objetivo de presentar las manifestaciones del vínculo entre los derechos humanos y el cambio climático, los autores y autoras fijaron un esquema que divide al libro en tres partes: la primera brinda las nociones teóricas necesarias para ingresar a la materia; la segunda desarrolla propiamente el impacto del cambio climático en determinados derechos humanos; y la tercera evidencia el impacto diferenciado en ciertos grupos. Con ello, la metodología seguida consistió en presentar en un primer momento las ideas clave que desarrollaría cada capítulo. Posteriormente, se elaboraron versiones preliminares de los textos, con especial énfasis en los capítulos de la primera parte, por ser necesarios para el desarrollo del resto de textos. Los hallazgos de cada autor y autora para su respectivo capítulo fueron presentados en reuniones periódicas en las que se realizaron comentarios en conjunto a fin de recibir aportes y evitar contradicciones por la variedad de enfoques adoptados. Esta labor comenzó en abril de 2019 y concluyó en octubre del mismo año, por lo que la información consignada en esta obra abarca hasta dicha fecha.

Siguiendo el propósito señalado, los capítulos que constituyen la primera parte del libro brindan los elementos teóricos necesarios para evidenciar este vínculo en la región. De este modo, el capítulo a mi cargo desarrolla, en primer lugar, la relación entre los derechos humanos y el cambio climático mediante la identificación de tres fases. Con el prisma teórico de los derechos humanos, plantea también dos manifestaciones (directa e indirecta) de la vinculación entre ambos ámbitos. Con ello, identifica las obligaciones jurídicas que se derivan de los tratados de derechos humanos y que deben respetarse en la adopción de las medidas de mitigación y adaptación estatales. Por último, advierte las principales ventajas y

dificultades de incluir el marco teórico de los derechos humanos en la lucha contra el cambio climático.

Por su parte, el capítulo de Cristina Blanco aborda la compleja pero necesaria relación entre empresas, cambio climático y derechos humanos. Considerando que las empresas están involucradas desde los orígenes del problema climático y, sin embargo, la perspectiva de la lucha contra el cambio climático ha sido generalmente estatocéntrica, se exploran los principales esfuerzos, aún insuficientes, para abordar la conducta empresarial frente a los efectos nocivos del cambio climático en el ejercicio de los derechos humanos. Por ello, se centra en los principales acuerdos internacionales frente al cambio climático, las iniciativas enfocadas en el sector privado más relevantes y la aplicación del marco de empresas y derechos humanos en este contexto. Por último, se refiere al litigio climático en tanto representa un importante campo de batalla, que está incorporando también una mirada en el papel del sector privado.

Dado el rol fundamental de los Estados en la lucha contra el cambio climático, el capítulo a cargo de Iván Lanegra desarrolla las principales cuestiones conceptuales ligadas al desarrollo e implementación de las políticas públicas en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, describiendo sus principales avances y problemas en el caso peruano. Del mismo modo, identifica los principales desafíos de gobernanza que deben superarse para el logro de los objetivos de la política climática.

A modo de cierre de la primera parte, el capítulo de Deborah Delgado recoge los avances en el estudio académico de los principales movimientos sociales involucrados en el debate acerca del cambio climático, a nivel global, en América Latina; y en el Perú, en particular. Observa que, frente a la urgencia de la crisis, muchos movimientos sociales en todo el mundo han ido, primeramente, nombrando y haciendo visible el fenómeno a

partir de la conceptualización de procesos ambientales y sociales que se relacionan con el tema, para seguidamente intentar articular acciones y prepararse para remediar desastres ocasionados por el cambio climático. Con ello, se enfoca en cómo la relación entre cambio climático y derechos humanos generan una movilización social y se propone una tipología de movimientos para tratar particularmente la acción de los pueblos indígenas, las mujeres, el movimiento ambiental y de conservación y el activismo de los jóvenes y adolescentes.

La segunda parte del libro evidencia el impacto del cambio climático en cuatro derechos humanos que resultan particularmente afectados. El capítulo a cargo de Hugo Cahueñas analiza el derecho a una vivienda adecuada a la luz del ciclo de la gestión de riesgos de desastres. Primero, describe el impacto de los desastres sobre las viviendas, con énfasis en el sector urbano. Luego, analiza la relación entre los desastres y el derecho humano a una vivienda adecuada y pone énfasis en la reducción de riesgos de desastres. Posteriormente, se identifican las obligaciones que tienen los Estados en la protección del derecho a una vivienda adecuada en situaciones de desastre. Finalmente, detalla varias experiencias nacionales que evidencian la implementación de medidas de reducción de riesgos de desastres en la legislación nacional.

Continuando con la profundización en determinados derechos humanos, el capítulo de Juan Francisco Acevedo busca abordar la problemática de la implementación del derecho al agua en tanto derecho ambiental específico que demanda atenciones especiales en el marco de la crisis ambiental global y su impacto en una región altamente vulnerable como lo es la Región Andina Central. De este modo, desarrolla las características básicas del derecho al agua, la problemática tanto de agua y cambio climático como del derecho al agua y de los pueblos indígenas en

dicha región, y respuestas comparadas de los Estados andinos: Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

Por su parte, el capítulo de María José Veramendi describe el contenido y desarrollo del derecho humano a la alimentación adecuada y las obligaciones del Estado de respetar, proteger y realizar el derecho desde el punto de vista del cambio climático. Asimismo, describe los impactos del cambio climático en el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria haciendo especial énfasis en el último informe del IPCC «La Tierra y el cambio climático». Finalmente, teniendo en cuenta que Perú es un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, traslada los impactos sobre la seguridad alimentaria a la realidad peruana y describe algunas acciones que ha encaminado el Estado para hacer frente a dicha situación. Así, advierte la necesidad de tomar responsabilidad colectiva en lo relativo al impacto del cambio climático sobre la seguridad alimentaria.

Cabe señalar, por otro lado, que el cambio climático trae consigo nuevas problemáticas y retos para la salud a un país donde el goce pleno de este derecho aún no se puede garantizar a la mayoría de la población. Respondiendo a esa preocupación, el capítulo a cargo de Pedro Francke se encarga de revisar los impactos negativos del cambio climático con relación a las enfermedades transmisibles, las emergencias, los llamados «nuevos retos ambientales» y la nutrición. Teniendo en consideración esos impactos, revisa las políticas públicas aplicadas en el Perú y se pregunta si están a la altura de los retos planteados.

La tercera parte del libro presenta los efectos diferenciados del cambio climático en determinados grupos en situación de vulnerabilidad. América Latina está particularmente expuesta al cambio climático y por ello es necesario analizar desde una perspectiva de derechos humanos cómo la región puede y debe responder a la migración a raíz del cambio climático. En este sentido, el

capítulo de Cécile Blouin busca cuestionar las categorías existentes alrededor de los llamados «migrantes» ambientales desde la experiencia latinoamericana. Por ello, en un primer momento identifica cuál es la relación entre el cambio climático y la migración. En segundo lugar, analiza las discusiones alrededor de la protección a personas desplazadas por el cambio climático retomando los debates conceptuales alrededor de la posibilidad de una expansión de la definición del refugiado o de una nueva categoría de migrante ambiental. Finalmente, examina cómo se ha regulado en América Latina la protección a personas migrantes por el cambio climático.

Es preciso notar que, en la última década, los efectos del cambio climático han venido afectando a las comunidades indígenas de la Amazonía peruana especialmente a través de eventos climáticos extremos como sequías o inundaciones anormales, y por un cambio general en las estaciones. Ante ello, el capítulo a cargo de Óscar Espinosa presenta las principales características del cambio climático en la región amazónica, su impacto sobre las sociedades indígenas y las respuestas que estos pueblos y sus organizaciones vienen presentando al respecto. Asimismo, recoge los principales resultados de un proyecto de investigación que tuvo como uno de sus principales objetivos recoger las percepciones que las comunidades asháninka y kukama tienen sobre estos cambios.

Por último, debe señalarse que para una respuesta efectiva y respetuosa de los derechos humanos frente al cambio climático resulta vital integrar un enfoque de género. Siguiendo esa premisa, el capítulo de Marcela Huaita presenta los avances que se han dado en las políticas nacionales a la vez que identifica y comenta las dificultades para lograrlo en el nivel regional. A través de un caso de estudio de la región Cajamarca evidencia que, a pesar del reconocimiento internacional a lideresas

defensoras del agua, la política regional sobre cambio climático invisibiliza a las mujeres y su vulnerabilidad.

Confío en que este conjunto de reflexiones que ahora se presentan sea un aporte académico a la urgente tarea de identificar y adoptar medidas y políticas públicas que hagan frente a los efectos del cambio climático en nuestra región.

Elizabeth Salmón
Noviembre de 2019

¹ Según las Naciones Unidas, actualmente son 197 los Estados partes de esta Convención. El último Estado en adherirse fue Palestina el 18 de diciembre de 2015 (información actualizada al 26 de agosto de 2019).

² Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), artículo 1.2.

³ IPCC. (2013). *Cambio climático 2013. Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press, p. 188.

⁴ Atapattu, S. (2018). The Right to a Healthy Environment and Climate Change. Mismatch or Harmony? En J. H. Knox y R. Pejan. *The Human Right to a Healthy Environment*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press, p. 258.

⁵ Naciones Unidas. (2019). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019*. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas, p. 48.

⁶ Consejo de Derechos Humanos. (2016). *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. Documento A/HRC/31/52*. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas, p. 8.

⁷ PNUD. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013*. Lima, Perú: Naciones Unidas. Por otro lado, el relator especial sobre derechos humanos y medio ambiente consideró que las mujeres, los niños y los pueblos indígenas pueden ser grupos especialmente vulnerables a los daños ambientales. Consejo de Derechos Humanos. (2016). *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*.

Documento A/HRC/31/52. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas, p. 21.

⁸ CEPAL. (2018). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Una visión gráfica*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas, p. 12.

⁹ CEPAL. (2018). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Una visión gráfica*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas, pp. 40-47.

¹⁰ CIDH. (2015). *CIDH expresa preocupación por efectos del cambio climático en los DDHH. Comunicado de prensa 140/15*. 2 de diciembre. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/140.asp>.

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO 1

EL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Elizabeth Salmón¹

1. INTRODUCCIÓN

Conscientes de los efectos devastadores del cambio climático, en este capítulo nos centramos en su impacto en el entorno humano y los derechos de las personas. No obstante, estos efectos están lejos de ser uniformes. Por el contrario, como señala el Quinto Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), hay grupos humanos que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad frente a este:

Las personas que están marginadas en los planos social, económico, cultural, político, institucional u otro son especialmente vulnerables al cambio climático, así como a algunas respuestas de adaptación y mitigación [...] Esta mayor vulnerabilidad raras veces se debe a una sola causa. Más bien, es el producto de procesos sociales interrelacionados que se traducen en desigualdades en las situaciones socioeconómicas y los ingresos, así como en la exposición. Entre esos procesos sociales, cabe mencionar por ejemplo la discriminación por motivo de género, clase, etnicidad, edad y (dis)capacidad. (2014, p. 57)

A estas vulnerabilidades preexistentes deben sumarse situaciones de vulnerabilidad sobrevenidas producto del cambio climático. Piénsese, por ejemplo, en el

desplazamiento y la migración forzada o en los efectos adversos en los ciclos agrícolas y sus efectos en la alimentación, la salud o el trabajo.

Esto ha generado un desarrollo conceptual, normativo e institucional del mayor nivel, y creemos que una lectura detenida de esta relación ayuda a una mejor y más exacta comprensión del cambio climático. Por ello, en este capítulo abordamos, en primer lugar, la evolución de esta relación en el ámbito internacional. Seguidamente, analizamos tanto la afirmación de un derecho autónomo a un medio ambiente sano como la dimensión ambiental de otros derechos humanos. En tercer lugar, buscamos identificar las obligaciones internacionales de los Estados resultantes tanto de los derechos humanos como de las normas ambientales referidas al cambio climático. Y, finalmente, presentamos las ventajas y dificultades de emplear el enfoque de derechos humanos para la lucha contra este fenómeno.

2. LA RELACIÓN DINÁMICA ENTRE CAMBIO CLIMÁTICO Y DERECHOS HUMANOS

No se trata ciertamente de un tema nuevo, sino que, por el contrario, tiene sus orígenes varias décadas atrás. Sin embargo, esta relación no es estática, sino que ha ido respondiendo a diversos factores que van desde el desarrollo científico, el cual fue demostrando el impacto de los cambios en el medio ambiente en la vida humana, hasta una evolución en la comprensión misma del entorno y el papel del ser humano en aquel.

Como discurso dominante de nuestro tiempo, los derechos humanos no han estado alejados de las discusiones ambientales, ya sea implícita o explícitamente. En ese sentido, un primer acercamiento del derecho ambiental parte de una visión antropocéntrica, en la cual el cuidado del medio ambiente se fundamenta en las consecuencias

perjudiciales sobre los seres humanos y no en su valor intrínseco.² De esta forma, la protección del medio ambiente se enfoca en el impacto negativo sobre los derechos humanos a través de la llamada «dimensión ambiental»³ de estos (Birnie, Boyle y Redgell, 2009, p. 272) y (Boer y Boyle, 2014, p. 13).

No obstante, como afirma Atapattu, resulta claro que una sola visión no puede abordar por sí sola todas las complejidades del cambio climático (2016, p. 8). De esta forma, otra posible relación entre cambio climático y derechos humanos consiste en comprender el medio ambiente como un bien jurídico propio, aunque siempre vulnerable frente a otros objetivos igualmente privilegiados, como el desarrollo económico (Birnie, Boyle y Redgell, 2009, p. 272).

Finalmente, otra posición opta por reconocer el derecho al medio ambiente sano como uno de los derechos de denominada «tercera generación» (junto con el derecho a la paz, al desarrollo sostenible, entre otros). Aquí se critica que esta caracterización desviaría la atención de la obligación de implementar plenamente los derechos civiles, políticos, económicos y sociales existentes al inhibir el desarrollo de nuevos enfoques sobre su contenido (Birnie, Boyle y Redgell, 2009, p. 272).

En todo caso, la vinculación entre los derechos humanos y el medio ambiente —y, en este marco, el cambio climático— resulta clara aunque no pacífica. Desde nuestro punto de vista, es posible identificar tres fases que a continuación presentamos.

2.1. Aproximación inicial: el medio ambiente como entorno de la vida humana

La primera vez que las Naciones Unidas se ocupó del medio ambiente fue en la Conferencia Científica sobre la Conservación y Utilización de Recursos celebrada en Lake

Success en 1949. En esta solo se trató la explotación de los recursos naturales, mas no aspectos como la contaminación o la generación de residuos, que todavía no se consideraban preocupaciones apremiantes (De Rojas Martínez-Parets, 1994, pp. 262-263). Posteriormente, se realizaron otras reuniones y acuerdos internacionales sobre problemas sectoriales como los relativos al mar, la energía o la biosfera,⁴ que tuvieron una importancia relativa.

Se inicia así una aproximación instrumental del medio ambiente como espacio en el que el ser humano debe vivir y desarrollarse. Esto se ve reflejado claramente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano que llevó a la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (Declaración de Estocolmo) de 1972,⁵ que trató el medio ambiente y el desarrollo como problemáticas de la humanidad (De Rojas Martínez-Parets, 1994, p. 263).

El consenso en torno a que se trataría de un texto no redactado en términos jurídicos vinculantes no evitó la disparidad de opiniones en cuanto al grado de especificidad que deberían revestir los principios referidos a los derechos y a las obligaciones frente al medio ambiente (Handl, 2012, p. 2). Según Brown, un tema central fue la necesidad de abordar el posible conflicto entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente, debido a que a los países en desarrollo les preocupaba especialmente que un esfuerzo internacional para proteger al segundo vendría a expensas de su propio desarrollo (2011, p. 4). Fue por esto que se realizaron reuniones previas entre expertos de los Gobiernos, la academia y las organizaciones no gubernamentales que produjo el denominado «Informe de Founex», que reconoció que la protección ambiental y el desarrollo económico podrían —y deberían— darse en conjunto⁶ (Consejo Económico y Social, 1971, p. 55), y alentó a muchos países en desarrollo a participar en la conferencia, entendiendo que las medidas

de protección ambiental no se usarían como medio para inhibir su desarrollo económico (Birnie, Boyle y Redgell, 2009, p. 48).

En cualquier caso, el resultado final de la Declaración de Estocolmo enfatizó:

1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.⁷

Ciertamente, la Declaración marcó un primer hito histórico en el derecho internacional porque visibilizó y ascendió en orden de importancia los problemas ambientales y permitió la progresiva positivización en los ordenamientos jurídicos estatales (De Rojas Martínez-Parets, 1994, p. 265).

Adicionalmente, la propia conferencia tuvo un efecto institucional en el ámbito de las Naciones Unidas, pues, en 1972, se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA);⁸ en 1986, se emitió la «Declaración sobre el derecho al desarrollo»; y, en 1983, se conformó la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland), que emitió en 1987 el Informe «Nuestro Futuro Común», en el que explica la necesidad de tomar en cuenta la noción de «desarrollo sostenible» en las actividades económicas. Por otro lado, la Conferencia de Estocolmo permitió el surgimiento de organizaciones no gubernamentales y, en menor medida, de otros actores del sector privado, como participantes preocupados por la discusión de temas ambientales internacionales y por el desarrollo del derecho ambiental internacional (Brown, 2011, p. 5). Adicionalmente, varios

acuerdos multilaterales posteriores están asociados a dicha conferencia,⁹ los cuales constituyen verdaderos pilares del derecho ambiental internacional (Brown, 2011, p. 6).

Debe señalarse que, desde el derecho internacional humanitario (DIH), también hubo una preocupación pionera por el tema sobre la protección del medio ambiente en contextos de conflicto armado. A inicios de la década de los setenta, la modificación ambiental con fines militares comenzó a atraer una creciente atención internacional por la Declaración de Estocolmo y, en consecuencia, Estados Unidos y (en ese entonces) la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas celebraron una reunión en 1974 para propugnar medidas eficaces al respecto y a la que le siguieron una serie de conferencias (Naciones Unidas, 2013, p. 1). En ese sentido, en 1976, se adoptó la Convención sobre la Prohibición de Utilizar Técnicas de Modificación Ambiental con Fines Militares u otros Fines Hostiles (Convención ENMOD).

No obstante, el gran aporte del DIH vino con el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra (PA I)¹⁰ de 1977. Este tratado plasma una doble protección al medio ambiente: como parte de los bienes civiles y como un objeto de interés autónomo. En efecto, los artículos 35 y 55 hacen mención expresa al medio ambiente «natural», no «humano»:

TÍTULO III - Métodos y medios de guerra. Estatuto de combatiente y de prisionero de guerra

Sección I - Métodos y medios de guerra

Artículo 35 - Normas fundamentales

[...]

3. Queda prohibido el empleo de métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural.

TÍTULO IV - Población civil

Sección I - Protección general contra los efectos de las hostilidades

Artículo 55 - Protección del medio ambiente natural

1. En la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves. Esta protección incluye la prohibición de emplear métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar o de los que quepa prever que causen tales daños al medio ambiente natural, comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población.
2. Quedan prohibidos los ataques contra el medio ambiente natural como represalias.

En un principio, el proyecto del texto del PA I no contenía disposiciones tendentes a salvaguardar específicamente el medio ambiente, pero varias delegaciones consideraron, probablemente como resultado de la Conferencia de Estocolmo de 1972, que había que mencionar explícitamente esta preocupación (Sandoz, 2000, p. 925).

Como advierte Sandoz, mientras que el artículo 35 aborda el problema desde el ángulo de los métodos de guerra, el artículo 55¹¹ se concentra en la supervivencia de la población, de manera que las dos disposiciones, aunque se traslapen y tengan un contenido análogo, no se repiten (2000, p. 926). Por otro lado, la noción de medio ambiente natural ha de entenderse en su acepción más amplia, que abarca el medio biológico en el que vive una población; de esta forma, no se trata solamente de bienes indispensables, sino también «de los bosques y otros tipos de cubierta vegetal [...], así como de la fauna, la flora y otros elementos biológicos, o incluso climáticos» (Sandoz, 2000, pp. 924-925).

Debe notarse también que la Convención ENMOD prohíbe el uso del medio ambiente como medio de combate; mientras que el PA I prohíbe atacar el medio ambiente natural como tal, cualquiera que sea el arma utilizada (Servicio de Asesoramiento del CICR, 2003, pp. 1-2). Además, durante la elaboración del texto del PA I, varias delegaciones —como Argentina o Hungría— señalaron que las expresiones «extensos», «duraderos» y «graves» no tienen el mismo sentido que la modificación ambiental con fines militares (Sandoz, 2000, p. 927).

Con ello, no resulta del todo llamativo que sea el contexto del conflicto armado el que haga tomar conciencia de los enormes daños actuales y futuros que tiene la devastación del medio ambiente.¹²

2.2. Aproximación normativa e institucional: desarrollo intenso pero separado

Como identifican Anton y Shelton, los primeros signos de preocupación internacional sobre el cambio climático como tal emergieron en una serie de conferencias sobre el dióxido de carbono entre 1985 y 1987 (2011, p. 100). Posteriormente, las Naciones Unidas adoptó un par de resoluciones relevantes. En 1988, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 43/53, propuesta por el Gobierno de Malta y titulada «Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras»,¹³ y, en 1990, se adoptó una resolución para proteger el clima para las generaciones presentes y futuras,¹⁴ la cual reflejaba el deseo de un Comité Intergubernamental de Negociación para preparar una convención general y efectiva sobre el cambio climático (Anton y Shelton, 2011, p. 101).

No obstante, será la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra), llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992, la que marcará la pauta en estos temas. Una de las contribuciones más importantes de la Cumbre de la Tierra fue la adopción de la «Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo», que contempla un total de 27 principios. Entre ellos, el principio 1 afirma que los seres humanos «[t]ienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza».¹⁵ La Declaración de Río marca un punto de no retorno para la comprensión del tema y sus profundas implicancias en la vida futura de la humanidad y el devenir del planeta.¹⁶

Uno de los mayores logros de la Conferencia de Río fue el impulso normativo no solo de la protección ambiental en general, sino del cambio climático en particular y, en concreto, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) de 1992. Desde las negociaciones previas a la CMNUCC se puso de manifiesto que este constituía una preocupación común de toda la humanidad. Según Campins Eritja, este tratado encontró su origen en las múltiples reuniones de expertos que se venían celebrando desde los años setenta y ochenta con objeto de uniformizar criterios e intercambiar resultados de las investigaciones sobre esta materia y ciertamente también trabajos elaborados en el seno del IPCC¹⁷ (1999, pp. 73-74).

Como señalan Huici y Elizalde, la importancia de la CMNUCC radica en que reconoce al cambio climático como un problema común y de igual trascendencia para todos los Estados, que afecta los derechos y las obligaciones de las personas presentes y a las generaciones futuras (2007, p. 28). Por otro lado, en su artículo 1, además de definirlo,¹⁸ establece que este fenómeno tiene «efecto adverso» en la salud y el bienestar de la persona:

Artículo 1. Definiciones

Para los efectos de la presente Convención:

1. Por «efectos adversos del cambio climático» se entiende los cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales [...] o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos.

[...]

Ahora bien, los Estados contratantes se limitaron a establecer las obligaciones generales, así como del esqueleto legal e institucional que habría de permitir la realización de acciones futuras (Campins Eritja, 1999, p. 76). De esta manera, la Convención puede caracterizarse esencialmente como un tratado ambiental, que busca

proteger los intereses de los Estados, en particular de aquellos que son especialmente vulnerables al cambio climático (Atapattu, 2016, p. 23).

Posteriormente, en 1997, se llevó a cabo la tercera Conferencia de Partes (COP), que adoptó el Protocolo de Kioto, el cual significó un avance para el desarrollo de reglas precisas para mitigar el cambio climático. A esta conferencia asistieron más de diez mil participantes, incluidos delegados gubernamentales, delegados de organizaciones internacionales y de organizaciones no gubernamentales, y medios de comunicación; su importancia en el contexto del cambio climático se debe a que supuso, después de una semana y media de intensos trabajos, la adopción del Protocolo de Kioto por los Estados partes en la CMNUCC (Campins Eritja, 1999, p. 77).

El Protocolo de Kioto especifica diferentes objetivos y compromisos para los países desarrollados y en desarrollo con respecto a la emisión futura de gases de efecto invernadero (GEI) (Anton y Shelton, 2011, p. 102). Entre ellos, establece los objetivos de reducción aceptados por los países industrializados, sin las obligaciones correspondientes para los países en desarrollo; reconocimiento del papel de los sumideros (mares, bosques) de GEI y su inclusión en los objetivos; la posible creación de «burbujas» y emisiones comerciales como medios para reducir sus emisiones; y acuerdos de implementación conjunta con países que solo emiten pequeñas cantidades de GEI, en principio países en desarrollo (Anton y Shelton, 2011, pp. 102-103).

Al igual que la CMNUCC, el Protocolo de Kioto no contiene referencias a los derechos humanos. Como afirma Atapattu, mientras que las consideraciones ambientales y económicas fueron fundamentales para el régimen jurídico del cambio climático, no se puede decir lo mismo desde los derechos humanos; además, la noción de vulnerabilidad que se maneja está asociada a los Estados, no a los

individuos (2016, p. 24). De esta manera, llama la atención que el lenguaje de los derechos esté totalmente ausente en los primeros documentos sobre el cambio climático, dada la cada vez más innegable estrecha relación entre ambos ámbitos (Atapattu, 2016, p. 24).

Por su parte, el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas inició un paulatino proceso de aproximación al cambio climático. El enfoque inicial no se refiere de manera profunda a este fenómeno, sino que prioriza la lectura ambientalista de los derechos humanos.

Desde los órganos de los tratados, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) fue el primero en pronunciarse sobre las obligaciones del derecho a una vivienda adecuada, a la alimentación adecuada y al agua, que pueden verse afectadas por, entre otros, factores climatológicos.¹⁹ En cuanto a los mandatos especiales de las Naciones Unidas,²⁰ se pueden identificar algunos informes anuales en los que se hace mención a factores ambientales y climatológicos, entre otros, que pueden impactar en determinados derechos humanos.

Por otro lado, un momento importante en este desarrollo es 2009, cuando la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH) publicó el informe sobre la relación entre cambio climático y derechos humanos.²¹ Como su título indica, este informe abordó las consecuencias de los efectos observados y previstos del cambio climático para el disfrute de los derechos humanos, así como para las obligaciones de los Estados en virtud de la normativa internacional de derechos humanos.

Desde el punto de vista institucional, resulta relevante, en 2012, la decisión del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de establecer un mandato sobre derechos humanos y medio ambiente,²² encargado de estudiar las obligaciones de derechos humanos relativas al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible, y

de promover mejores métodos respecto al uso de los derechos humanos para elaborar políticas medioambientales. Los primeros informes del ahora relator especial se refieren a las obligaciones de derechos humanos con el medio ambiente, sobre la base de un amplio análisis de fuentes mundiales y regionales.²³ De esta manera, el relator especial recopiló las buenas prácticas de los Gobiernos, las organizaciones internacionales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y otros en lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos relativas al medio ambiente y propuso métodos de implementación que podrían contribuir al cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos para el disfrute de un medio ambiente saludable. Si bien hay algunas menciones al cambio climático, no lo desarrolla de manera profunda sino hasta después de 2015.

2.3 Aproximación de doble vía: la vinculación intensa entre ambos campos del conocimiento

En 2015, se llevó a cabo la COP 21 en París y se adoptó un instrumento que plasma la vinculación estrecha entre cambio climático y derechos humanos. Este acercamiento fue el resultado de diversas conferencias de Estados partes (desde la celebrada en Berlín en 1995), sin las que no hubiese sido posible lograr lo celebrado en París.

La COP 21 contó con la presencia de 150 jefes de Estado y vino precedida de una amplia movilización ciudadana y declaraciones de líderes de distintos ámbitos que alertaban sobre la dimensión del problema climatológico (Fernández-Reyes, 2016, p. 101). El Acuerdo de París hace un llamamiento expreso al respeto y a la garantía de los derechos humanos, como se presenta a continuación:

Los Estados en el presente Acuerdo,

[...]

Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes

deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional,

[...].²⁴

Durante las negociaciones, varios Estados y organizaciones no gubernamentales abogaron por referencias a los derechos humanos en el texto del Acuerdo. Si bien los primeros borradores del texto incluían disposiciones que habrían obligado a los Estados a respetar, proteger, promover y cumplir los derechos humanos,²⁵ estas se diluyeron gradualmente para que el texto final del Acuerdo contenga una sola disposición en el preámbulo. Sin embargo, como señala Lewis, la referencia a las obligaciones existentes deja abierta la posibilidad de que otras normas internacionales puedan aplicarse al cambio climático y crea el potencial para que un enfoque basado en los derechos humanos haga una contribución significativa (2018, p. 154).

En efecto, el Acuerdo de París exige a todas los Estados partes que informen periódicamente sobre sus emisiones y esfuerzos de implementación y que continúen los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura en 1,5 °C. Asimismo, destaca las obligaciones de los países desarrollados de apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo y las obligaciones de todos para proteger a las personas en situación de vulnerabilidad que corren un riesgo especial en las condiciones de calentamiento climático (Blau, 2017, pp. 27-28).

Como se ha señalado antes, también el sistema de las Naciones Unidas se ha pronunciado de manera cada vez más clara y frecuente sobre el cambio climático y sus repercusiones en los derechos humanos. En ese sentido, se puede identificar un conjunto de informes de mandatos