



Asamblea General

Distr. general
17 de julio de 2019
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

41^{er} período de sesiones

24 de junio a 12 de julio de 2019

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

El cambio climático y la pobreza

Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*

Resumen

El cambio climático tendrá consecuencias devastadoras para las personas que viven en la pobreza. Incluso en el mejor de los casos imaginables, cientos de millones de personas estarán sometidas a inseguridad alimentaria, migración forzada, enfermedades y muerte. El cambio climático pone en peligro el futuro de los derechos humanos y amenaza con desbaratar los últimos 50 años de avances en el desarrollo, la salud mundial y la reducción de la pobreza.

Dejar que las cosas sigan tal cual tendrá efectos desastrosos en la economía mundial y arrastrará a la pobreza a un enorme número de personas. Para hacer frente al cambio climático será precisa una reorientación fundamental de la economía mundial que desvincule las mejoras en el bienestar económico de las emisiones de combustibles fósiles. Es imperioso que se proceda a ello prestando el apoyo necesario, protegiendo a los trabajadores y generando trabajo decente.

Los Gobiernos y una parte excesiva de la comunidad dedicada a los derechos humanos llevan decenios sin plantar cara en serio al cambio climático. Los lúgubres discursos pronunciados por funcionarios públicos no han desembocado en medidas significativas, y son demasiados los países que siguen avanzando por el camino equivocado con miras estrechas. Los Estados apenas prestan atención secundaria a los derechos humanos en la conversación sobre el cambio climático.

Aunque el cambio climático lleva más de un decenio formando parte de la agenda de los derechos humanos, sigue siendo una preocupación secundaria para la mayor parte de las instancias. Sin embargo, plantea una emergencia sin precedentes que exige a la comunidad dedicada a los derechos humanos planteamientos atrevidos y creativos, así como un enfoque más enérgico, detallado y coordinado.

* Este informe se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.



I. Introducción¹

1. No dejan de sonar alarmas en relación con el cambio climático, pero parece que, hasta la fecha, no se les ha hecho mucho caso. Al aceptar el Premio Nobel de Economía de 2018, William Nordhaus calificó el cambio climático de “coloso que amenaza al mundo” y de “problema supremo para la economía”². Joseph Stiglitz, que obtuvo el mismo galardón en 2001, lo tachó en fechas más recientes de tercera guerra mundial³. El Papa Francisco ha declarado una emergencia climática mundial y ha advertido de que no adoptar medidas urgentes sería “un brutal acto de injusticia para los pobres y las generaciones venideras”⁴. El cambio climático amenaza con tener consecuencias verdaderamente catastróficas en la mayor parte del planeta, y los derechos humanos de una enorme cantidad de personas formarán parte del elenco de víctimas. Las personas que viven en la pobreza serán, con diferencia, quienes más soporten la carga, pero en modo alguno serán los únicos afectados. Hasta la fecha, la mayor parte de los órganos de derechos humanos apenas han empezado a afrontar lo que augura el cambio climático para los derechos humanos. Sin embargo, a medida que la crisis se desate sobre el mundo en toda su magnitud, toda respuesta que parta de que todo ha de seguir igual supondrá una invitación al desastre.

2. El presente informe se centra en las repercusiones del cambio climático para los derechos humanos, especialmente para los derechos de las personas que viven en la pobreza o sus aledaños; en la respuesta dada hasta la fecha por la comunidad dedicada a los derechos humanos y su renuencia a plantar cara con firmeza al cambio climático; y en la respuesta necesaria a este problema existencial. Se sostiene que hacen falta cambios auténticamente transformadores tanto en la actual estructura de las sociedades y las economías como en el régimen de derechos humanos.

II. La escala del problema

3. David Wallace-Wells abría *El planeta inhóspito* observando que el calentamiento global “es peor, mucho peor de lo que te crees”. Se agrega carbono a la atmósfera a una velocidad 100 veces superior a la registrada en cualquier otro momento de la historia preindustrial de la humanidad, y en los tres decenios transcurridos desde que las Naciones Unidas crearon en 1988 el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático se han registrado mayores daños que en la totalidad de la historia previa de la humanidad⁵.

4. Los últimos cinco años han sido los más calurosos jamás registrados en época moderna⁶ y las emisiones de dióxido de carbono volvieron a aumentar en 2017 tras tres años durante los cuales se habían estabilizado⁷. Está previsto que el consumo de energía crezca un 28 % a nivel mundial entre 2015 y 2040⁸. Las consecuencias se ponen hoy de manifiesto en temperaturas altas sin parangón, casquetes polares que se derriten rápidamente, incendios forestales sin precedentes, frecuentes inundaciones calificadas “de esas que ocurren una vez cada mil años” y huracanes devastadores más frecuentes⁹.

¹ El Relator Especial agradece a Bassam Khawaja y Rebecca Riddell la excelente labor de investigación y análisis realizada en relación con el presente informe.

² William Nordhaus, “Climate change: the ultimate challenge for economics”, *American Economic Review*, vol. 109, núm. 6 (2019).

³ Joseph Stiglitz, “The climate crisis is our third world war. It needs a bold response”, *The Guardian*, 4 de junio de 2019.

⁴ “Pope Francis declares ‘climate emergency’ and urges action”, *The Guardian*, 14 de junio de 2019.

⁵ David Wallace-Wells, *El planeta inhóspito* (Madrid, Debate, 2019).

⁶ Véase Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio (NASA), “2018 fourth warmest year in continued warming trend, according to NASA, NOAA”, 6 de febrero de 2019.

⁷ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Emissions Gap Report 2018*, pág. xiv.

⁸ Véase Administración de Información Energética de los Estados Unidos, “EIA projects 28% increase in world energy use by 2040”, 14 de septiembre de 2017.

⁹ Véase Jason Samenow, “It was 84 degrees near the Arctic Ocean this weekend as carbon dioxide hit its highest level in human history”, *Washington Post*, 14 de mayo de 2019.

Millones de personas padecen malnutrición debida a sequías devastadoras, y muchas personas tendrán que elegir entre morir de inanición y migrar¹⁰. El aumento de las temperaturas oceánicas está acabando con ecosistemas marinos de los que dependen los sistemas alimentarios de cientos de millones de personas¹¹, y el cambio climático pone en peligro la producción de alimentos y plantea rigurosas amenazas económicas y sociales¹².

5. El punto de referencia científico más generalizado para medir el calentamiento global es el aumento de la temperatura en relación con niveles preindustriales, situado ya en 1 °C¹³. En el Acuerdo de París de 2015 se fija el objetivo de que el aumento no supere los 2 °C para 2100 y se propugna limitarlo a 1,5 °C, pero incluso esos aumentos serían catastróficos para muchas personas¹⁴.

6. Un aumento de apenas 1,5 °C en lugar de 2° C supondría reducir en hasta 457 millones el número de personas vulnerables a riesgos climáticos; reducir en 10 millones el número de personas expuestas al riesgo de subida del nivel del mar; reducir la exposición a inundaciones, sequías e incendios forestales; limitar los daños de los ecosistemas y la disminución de alimentos y ganado; reducir a la mitad el número de personas expuestas a escasez de agua; y conseguir que a lo largo del siglo haya hasta 190 millones menos de muertes prematuras¹⁵.

7. Sin embargo, la escala del cambio necesario para limitar el calentamiento a 1,5 °C no tiene precedentes históricos y solo será viable mediante una “transformación social” y ambiciosas medidas de reducción de las emisiones¹⁶. Incluso un calentamiento de 1,5 °C (meta poco realista, aunque se trate del mejor de los casos imaginables) comportará temperaturas extremas en muchas regiones y supondrá para las poblaciones desfavorecidas inseguridad alimentaria, pérdidas de ingresos y medios de vida y un empeoramiento de la salud¹⁷. Hasta 500 millones de personas sufrirán exposición y vulnerabilidad al estrés hídrico; puede que disminuya el rendimiento de los cultivos de 36 millones de personas y hasta 4.500 millones de personas podrían verse expuestas a olas de calor¹⁸. En todos estos casos, quienes más se verán afectados son los miembros de la sociedad menos acomodados.

III. Repercusión en los derechos humanos, la pobreza y la desigualdad

A. Derechos humanos

8. El cambio climático constituye una amenaza para el pleno disfrute de una amplia gama de derechos (A/HRC/31/52, párrs. 23 a 32). La adopción de medidas rápidas y la adaptación pueden mitigar gran parte de estas consecuencias, pero solo si se procede a ello protegiendo de los peores efectos a las personas que viven en la pobreza¹⁹.

¹⁰ Oxfam, “How climate change is helping fuel a massive hunger crisis in East Africa”, 27 de abril de 2017.

¹¹ Véase Lijing Cheng y otros, “How fast are the oceans warming?”, *Science*, vol. 363 (enero de 2019).

¹² Véase “Nature’s dangerous decline ‘unprecedented’; species extinction rates ‘accelerating’” 6 de mayo de 2019. Puede consultarse en www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/05/nature-decline-unprecedented-report/.

¹³ Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “Special report: global warming of 1.5°C, summary for policymakers” (2018).

¹⁴ Véanse Carbon Brief, “The impacts of climate change at 1.5°C, 2°C and beyond” (2018); y *El planeta inhóspito*, pág. 13.

¹⁵ Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Special Report: Global Warming of 1.5°C* (2018), págs. 447, 452 y 464.

¹⁶ *Ibid.*, pág. 448.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 447.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 453.

¹⁹ Véase Banco Mundial, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (2016), pág. 17.

9. Según el Banco Mundial, con un calentamiento de 2 °C podrían correr riesgo de hambre entre 100 y 400 millones más de personas, y puede que entre 1.000 y 2.000 millones más de personas dejaran de tener acceso a agua adecuada²⁰. A raíz del cambio climático, para 2080 el rendimiento de los cultivos podría disminuir el 30 % a nivel mundial, incluso con medidas de adaptación²¹. Está previsto que de 2030 a 2050 el cambio climático sea al año causa de unas 250.000 muertes más por malnutrición, paludismo, diarrea y estrés calórico²². En vista de que gran parte de las personas que viven en la pobreza carecen de seguro, el cambio climático espoleará las crisis sanitarias que ya arrastran a la pobreza a 100 millones de personas al año²³.

10. Las personas que viven en la pobreza corren un peligro muy real de perder su vivienda (véase A/64/255). Para 2050 el cambio climático podría desplazar a 140 millones de personas solo en el África Subsahariana, Asia Meridional y América Latina²⁴. Las inundaciones y los corrimientos de tierras pueden debilitar infraestructura y viviendas que ya se encuentran degradadas, especialmente en el caso de las personas que viven en asentamientos no planificados o desprovistos de servicios²⁵. En 2017, 18,8 millones de personas quedaron desplazadas por desastres en 135 países, cifra que casi dobla a la de personas desplazadas por conflictos²⁶. Desde 2000 el número de personas fallecidas como consecuencia de desastres en países pobres es casi siete veces superior al registrado en países ricos²⁷. Además, las autoridades tienden a dar prioridad a la protección de las zonas más adineradas, lo cual pone en mayor peligro a las personas que viven en la pobreza²⁸.

B. Pobreza

11. El cambio climático agravará la pobreza y la desigualdad imperantes²⁹. Su efecto será más extremo en los países y regiones pobres y en los lugares donde viven y trabajan personas pobres. Corresponderá a los países en desarrollo entre un 75 % y un 80 % del costo del cambio climático³⁰.

12. Las personas que viven en la pobreza suelen residir en zonas más susceptibles al cambio climático y en viviendas menos resistentes; sufrir pérdidas relativamente mayores cuando se ven afectadas; disponer de menos recursos para mitigar los efectos; y recibir menos apoyo de redes de seguridad social o del sistema financiero con fines de prevención de las repercusiones o recuperación de estas. Sus medios de subsistencia y sus bienes están más expuestos³¹, y ellas son más vulnerables a los desastres naturales que comportan

²⁰ Véase Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2010: Desarrollo y Cambio Climático*, pág. 5.

²¹ Véase Banco Mundial, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, págs. 4 y 6.

²² Véase Organización Mundial de la Salud, *Quantitative Risk Assessment of the Effects of Climate Change on Selected Causes of Death, 2030s and 2050s* (2014).

²³ Véase Banco Mundial, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, pág. 9.

²⁴ Véase Banco Mundial, *Groundswell: Prepararse para las migraciones internas provocadas por impactos climáticos* (2018).

²⁵ Véase David Wallace-Wells, *El planeta inhóspito*, pág. 24.

²⁶ Véase Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos y Consejo Noruego para Refugiados, *Informe Mundial sobre los Desplazamientos Internos* (2018), págs. v y 2.

²⁷ Véase Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, "Economic losses, poverty & disasters 1998–2017", pág. 3.

²⁸ PNUMA y Centro Sabin sobre Derecho en materia de Cambio climático, Universidad de Columbia, "Climate change and human rights" (2015).

²⁹ Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Special Report: Global Warming of 1.5°C*, pág. 451.

³⁰ Véase Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2010: Desarrollo y Cambio Climático*, pág. xx.

³¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo: Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición* (2018), pág. xiv.

enfermedades, malas cosechas, subidas de los precios de los alimentos y muerte o discapacidad³².

13. El cambio climático amenaza con desbaratar los últimos 50 años de avances en el desarrollo, la salud mundial³³ y la reducción de la pobreza³⁴. También están cayendo en la pobreza familias de clase media, incluso de países desarrollados³⁵. El Banco Mundial estima que, de no adoptarse medidas de inmediato, el cambio climático podría arrastrar a la pobreza a 120 millones más de personas para 2030, cifra que, probablemente, se queda corta y seguirá aumentando en años posteriores³⁶. Solo en Asia Meridional 800 millones de personas viven en zonas críticas desde el punto de vista climático donde las condiciones de vida se habrán deteriorado acusadamente para 2050³⁷.

C. Desigualdad

14. Resulta perverso que la población más rica, que tienen la mayor capacidad de adaptarse y es responsable de la inmensa mayoría de las emisiones de gases de efecto invernadero, además de haber sido la máxima beneficiaria de ellos, sea la que mejor situada está para hacer frente al cambio climático, mientras que los más pobres, que son quienes menos han contribuido a las emisiones y tienen la menor capacidad de reacción, serán los más perjudicados. Corresponde a la mitad más pobre de la población mundial (3.500 millones de personas) apenas un 10 % de las emisiones de carbono, mientras que el 10 % más rico es responsable de toda una mitad del volumen. Una persona que pertenece al 1 % más adinerado utiliza carbono 175 veces más que una ubicada en el 10 % inferior³⁸.

15. Además de los beneficios económicos que los combustibles fósiles ya han reportado a los países ricos, según un estudio reciente el propio cambio climático ya ha agravado la desigualdad mundial, y la brecha entre la renta per cápita de los países más ricos y la de los más pobres supera en un 25 % a lo que sería sin el cambio climático³⁹.

IV. Respuesta de la comunidad dedicada a los derechos humanos

16. Aunque el cambio climático lleva más de un decenio formando parte de la agenda de los derechos humanos, sigue siendo una preocupación secundaria. Pese al aluvión de informes y declaraciones, suele formar parte, por lo general, de una larga lista de cuestiones pendientes heterogéneas. Pese a la extraordinaria brevedad del tiempo de que se dispone para evitar consecuencias catastróficas para los derechos humanos, sigue tratándose de un complemento optativo o aspecto especializado, y la mayor parte de las organizaciones dedicadas a los derechos humanos no han prestado atención urgente a la cuestión ni la han convertido en parte indisoluble de su labor central.

³² Véase Banco Mundial, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, págs. 1, 2 y 4.

³³ Véase Nick Watts y otros, "Health and climate change: policy responses to protect public health", *The Lancet*, vol. 386, núm. 1006 (noviembre de 2015).

³⁴ Véase Banco Mundial, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*.

³⁵ Véase Erin McCormick, "Claws out: crab fishermen sue 30 oil firms over climate change", *The Guardian*, 4 de noviembre de 2018.

³⁶ Véase Banco Mundial, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, pág. 12.

³⁷ Véase Banco Mundial, *South Asia's Hotspots: Impacts of Temperature and Precipitation Changes on Living Standards* (2018).

³⁸ Véase Oxfam, "World's richest 10% produce half of carbon emissions while poorest 3.5 billion account for just a tenth", 2 de diciembre de 2015.

³⁹ Noah Diffenbaugh y Marshall Burke, "Global warming has increased global economic inequality", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 116, núm. 20 (mayo de 2019).

Consejo de Derechos Humanos

17. El Consejo lleva desde 2008 aprobando periódicamente resoluciones sobre el cambio climático, incluidas las que establecen y prorrogan el mandato de procedimientos especiales en materia de derechos humanos y medio ambiente⁴⁰.

18. El ejemplo general más reciente es la resolución 38/4 (5 de julio de 2018), relativa a los derechos humanos y el cambio climático, en la que el Consejo tiene especialmente en cuenta los derechos de las mujeres. La parte dispositiva ofrece un buen indicio del actual estado de la cuestión. En primer lugar, se reconoce “la urgencia e importancia de seguir combatiendo... las consecuencias adversas que tiene el cambio climático”. Sin embargo, en ningún momento se hace diferencia entre la urgencia exigida al respecto y la urgencia comparable señalada en relación con otros temas diversos de la agenda. El Consejo no ofrece ningún otro indicio de que la cuestión sea verdaderamente prioritaria. En segundo lugar, en la resolución se expresa especial preocupación por las repercusiones negativas, “en particular para los países en desarrollo y las personas cuya situación es más vulnerable al cambio climático”. Aunque se exhorta a los Estados a que destinen cooperación y asistencia internacionales a los países en desarrollo, la cuestión de las responsabilidades diferenciadas se evita por completo, y las personas que viven en la pobreza son patentemente invisibles, a pesar de que, en la práctica, son las víctimas más prominentes.

19. En un plano más general, la resolución continúa como si la dificultad residiera en gestionar las consecuencias negativas del cambio climático para determinados grupos y no en reconocer que se ve gravemente afectado el disfrute de todos los derechos humanos por parte de un inmenso número de personas. Las personas amenazadas por el cambio climático no pueden dividirse con exactitud en categorías como naciones en desarrollo frente a desarrolladas u hombres frente a mujeres. Es preciso un marco mucho más amplio. Por último, no se reconoce la necesidad de la profunda transformación social y económica que, a juicio de casi todos los observadores, es urgente para evitar la catástrofe climática. Las medidas prescritas por el Consejo son totalmente inadecuadas y obedecen a una negación radical de la verdadera gravedad de la situación.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

20. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha preparado informes sobre el cambio climático en general y sobre su relación con el derecho a la salud, los derechos del niño, la migración y los derechos de las mujeres⁴¹. Se han organizado reuniones de expertos; la Alta Comisionada ha observado que los Estados tienen “la obligación de reforzar sus compromisos en materia de mitigación para prevenir las peores repercusiones del cambio climático”⁴², y en el actual Plan de Gestión del ACNUDH para 2018-2021 figura el cambio climático como una de cinco “cuestiones fronterizas”. Sin embargo, todo ello se reduce a que la promoción de la lucha contra el cambio climático sigue siendo periférica a las preocupaciones centrales de la Oficina.

21. Para que no se objete que se está aplicando un doble rasero, cabe decir lo mismo de la anterior labor del Relator Especial.

Órganos de tratados

22. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha presentado la respuesta más elaborada y específica preparada hasta la fecha por un órgano de tratado, en la cual se afirmaba en 2018 que “no prevenir el menoscabo de los derechos humanos que

⁴⁰ Puede consultarse una lista de las resoluciones aprobadas, actualizada hasta 2016, en www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRCAction.aspx.

⁴¹ Véanse A/HRC/10/61, A/HRC/32/23, A/HRC/35/13, A/HRC/37/35 y A/HRC/41/26, respectivamente.

⁴² Véase la carta abierta de fecha 21 de noviembre de 2018 dirigida por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a las Misiones Permanentes en Nueva York y Ginebra en relación con la incorporación de los derechos humanos en la acción relacionada con el clima.

previsiblemente causará el cambio climático, o abstenerse de movilizar para tal fin el máximo de recursos disponibles” por parte de un Estado, podría constituir una vulneración de su obligación jurídica⁴³. Ese mismo año, el cambio climático se abordaba en un 42 % de las observaciones finales del Comité sobre informes presentados por Estados⁴⁴.

23. En su observación general núm. 36 (2018), relativa al derecho a la vida, el Comité de Derechos Humanos abrió nuevos e importantes caminos reconociendo que “la degradación ambiental, el cambio climático y el desarrollo no sostenible son algunas de las amenazas más apremiantes y graves para la capacidad de las generaciones presentes y futuras de gozar del derecho a la vida”. El Comité propugnó un aprovechamiento sostenible de los recursos, normas ambientales sustantivas, evaluaciones del impacto, consultas con otros Estados y notificaciones a estos, acceso a la información y atención debida al criterio de precaución. Tal vez lo más importante fuera que exhortó a los Estados a que adoptaran medidas dirigidas a conservar y proteger el medio ambiente, incluso en relación con “el cambio climático causado por entidades de los sectores público y privado”.

24. Los órganos de tratados han recomendado a los Estados que fijen metas nacionales para las emisiones de gases de efecto invernadero, redoblen los esfuerzos por cumplir las metas, faciliten la transición a la energía renovable, regulen a las entidades del sector privado, mitiguen los efectos de los desastres naturales y protejan a las poblaciones vulnerables. Sin embargo, analizando en profundidad los tres órganos de tratados que más se dedican a la cuestión (el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer), se aprecia que apenas un 9 % de las referencias al cambio climático hechas desde 2008 guardaban relación con la mitigación, que es la cuestión de mayor importancia para invertir el signo de la actual trayectoria. Parece que estos órganos se sienten mucho más cómodos cuando se ocupan de la adaptación, los efectos en determinados grupos y los derechos procesales que cuando hacen frente a las causas fundamentales del cambio climático en sí. Aunque el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha incitado a los países en desarrollo a solicitar asistencia, los órganos de tratados no han procurado, en general, determinar la responsabilidad de los países más acomodados en cuanto al aporte de asistencia técnica y financiera a la acción relacionada con el clima⁴⁵.

Procedimientos especiales

25. Varios Relatores Especiales han escrito sobre el cambio climático, en particular sobre su efecto en la vivienda, los alimentos, los desplazamientos internos, la migración y los pueblos indígenas⁴⁶. En 2016 el 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 afirmó en un histórico informe que “Los Estados tienen la obligación de adoptar y aplicar marcos jurídicos e institucionales para proteger contra los daños ambientales que interfieran o puedan interferir en el disfrute de los derechos humanos, y para responder a ellos” (A/HRC/31/52). Próximamente el Comité de Coordinación de los Procedimientos Especiales debería presentar una respuesta sistémica al cambio climático que diera cabida a toda la gama de opciones para idear un enfoque urgente y más creativo para la totalidad del sistema a cuyo frente estaría el Relator Especial sobre el medio ambiente.

⁴³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “El cambio climático y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, 8 de octubre de 2018.

⁴⁴ Véase Centro para el Derecho Internacional del Medio Ambiente y Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, “States’ human rights obligations in the context of climate change: 2019 update” (febrero de 2019).

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Véanse A/64/255, A/70/287, A/66/285, A/67/299 y A/HRC/36/46, respectivamente.

Órganos regionales de derechos humanos

26. En el plano regional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no se ha ocupado directamente del cambio climático⁴⁷. En cambio, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha calificado el derecho humano a un medio ambiente saludable de fundamental para la existencia de la humanidad y con connotaciones tanto individuales como colectivas, en la medida en que se debe a las generaciones presentes y futuras. Llega a la conclusión de que los derechos a la vida y a la integridad personal obligan a los Estados a “prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio”, lo cual, a su vez, los obliga a “regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente; realizar estudios de impacto ambiental... establecer un plan de contingencia... y mitigar el daño ambiental significativo...”⁴⁸.

Sociedad civil

27. Una amplia gama de grupos de la sociedad civil y defensores de los derechos humanos se dedican a cuestiones relacionadas con el cambio climático. Sin embargo, entre los grupos internacionales que se ocupan de los derechos humanos el grado de dedicación ha sido mínimo hasta la fecha, y la limitada colaboración entre los grupos que se centran en los derechos humanos y en el medio ambiente sigue suponiendo una oportunidad perdida. Escapa al alcance del presente informe presentar una relación detallada, pero resulta instructivo el historial de una serie de organizaciones destacadas.

28. Amnistía Internacional lleva desde 2009 preconizando un acuerdo mundial dirigido a poner freno al cambio climático y formando parte del llamamiento mundial a favor de la acción relacionada con el clima⁴⁹. Según documentación de dominio público, en 2015 el equipo directivo superior “decidió que, aunque el cambio climático no... era prioritario en los objetivos estratégicos de Amnistía para 2016-2019, Amnistía tendría que ocuparse más a fondo de la cuestión a medio y a largo plazo”⁵⁰. A junio de 2017 se había preparado un proyecto de política sobre el cambio climático que, sin embargo, todavía no se ha aprobado. En 2018 Amnistía exhortó a los Gobiernos a que “se comprometieran a fijar metas mucho más ambiciosas en cuanto a la reducción de las emisiones... o se responsabilizaran de las pérdidas de vidas y otros abusos y violaciones sin precedentes de los derechos humanos”⁵¹. Informes más recientes aparecidos en los medios de comunicación dan a entender que Amnistía Internacional se propone convertir el cambio climático en una prioridad esencial e intensificar su labor de promoción en la materia⁵².

29. Human Rights Watch se ha ocupado del cambio climático en su programa más amplio dedicado al medio ambiente. Aunque en varios informes ha tomado nota atentamente de cuestiones relacionadas con el cambio climático, como la tala ilegal, el derecho a la alimentación, el matrimonio infantil y el virus de Zika, y en un informe ha documentado directamente los problemas planteados por el cambio climático⁵³, ha sido escasa la atención prestada al impacto general del cambio climático en los derechos humanos o a las obligaciones de los Gobiernos de adoptar medidas de mitigación. Como consecuencia de ello, la voz de un destacado interlocutor ha estado en gran medida ausente de los debates internacionales.

⁴⁷ Véase Heta Heiskanen, “Climate change and the European Court of Human Rights: future potentials”, *The Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance* (Londres y Nueva York, Routledge, 2018).

⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-23/17, 15 de noviembre de 2017.

⁴⁹ Véase Amnistía Internacional, “El cambio climático”, disponible en www.amnesty.org/es/what-we-do/climate-change/.

⁵⁰ 33ª reunión del Consejo Internacional de Amnistía Internacional, “Circular 10: aspectos del cambio climático relacionados con los derechos humanos”.

⁵¹ Amnistía Internacional, “Si no se actúa rápidamente sobre el cambio climático se corre el peligro de violar los derechos humanos en gran escala”, 8 de octubre de 2018.

⁵² Véase Sean O’Neill, “Amnesty International expands remit to include climate change”, *The Times*, 30 de abril de 2019.

⁵³ Human Rights Watch, “There is no time left. Climate change, environmental threats, and human rights in Turkana County, Kenya” (2015).

V. Vías de transformación

A. Comprender la inacción

1. Inacción de los dirigentes gubernamentales

30. Los lúgubres discursos pronunciados por funcionarios públicos en conferencias ordinarias no se traducen en una acción verdadera. Parecen muy escasos los resultados de 30 años de convenciones. De Toronto a Noordwijk, a Río, a Kyoto y a París, las expresiones empleadas guardan un notable parecido mientras que los Estados siguen dando largas. Los elementos esenciales del cambio climático se comprendían en los años setenta, y los científicos y activistas llevan decenios dando voces de alarma. Sin embargo, los Estados han ido dejando atrás los distintos umbrales y advertencias de origen científico, y lo que antes se calificaba de calentamiento catastrófico parece ahora el mejor de los casos imaginables⁵⁴.

31. Incluso hoy, demasiados países siguen avanzando por el camino equivocado con miras estrechas. El Presidente del Brasil Bolsonaro ha prometido abrir la selva amazónica a la explotación minera, poner fin a la demarcación de las tierras indígenas y debilitar a los organismos ambientales y la protección concedida al medio ambiente⁵⁵. China se propone dejar de depender del carbón al tiempo que exporta al extranjero centrales eléctricas de carbón⁵⁶ e incumple a nivel nacional su reglamentación relativa a las emisiones de metano⁵⁷. En los Estados Unidos de América, mayor productor mundial de emisiones hasta fechas recientes, el Presidente Trump ha encomendado funciones de supervisión a antiguos miembros de grupos de presión⁵⁸, ha adoptado los puntos de discusión de la industria⁵⁹, ha presidido un profundo retroceso de la reglamentación ambiental⁶⁰ y se dedica activamente a imponer silencio y confusión a la climatología⁶¹.

32. El Acuerdo de París sobre el cambio climático de 2015 representa el instrumento más prometedor concertado hasta la fecha para hacer frente al cambio climático. Sin embargo, los compromisos asumidos por los Estados en el marco del Acuerdo, deplorablemente insuficientes, supondrían un devastador calentamiento de 3 °C para 2100⁶². Habría que triplicar los esfuerzos simplemente para limitar el calentamiento global a 2 °C y quintuplicarlos para que el calentamiento se mantuviera en 1,5 °C. Se está agotando el tiempo que hace falta para limitar el calentamiento global a uno u otro umbral, y los Estados ni siquiera cumplen sus actuales compromisos, de por sí inadecuados⁶³.

2. Inacción de las instancias empresariales

33. Hay quienes depositan esperanza en el sector privado en atención a sus innovaciones o a una colaboración estratégica con empresas tras decenios de inacción estatal. Sin embargo, el historial de la industria de los combustibles fósiles deja claro que depender en

⁵⁴ Nathaniel Rich, "Losing Earth: the decade we almost stopped climate change", *New York Times Magazine*, 1 de agosto de 2018.

⁵⁵ Dom Phillips, "Jair Bolsonaro launches assault on Amazon rainforest protections", *The Guardian*, 2 de enero de 2019.

⁵⁶ Michael Lelyveld, "China pushes coal-fired power plants abroad", *Radio Free Asia*, 24 de julio de 2017.

⁵⁷ Scott Miller y otros, "China's coal mine methane regulations have not curbed growing emissions", *Nature Communications*, vol. 10 (enero de 2019).

⁵⁸ Lisa Friedman, "Trump says he'll nominate Andrew Wheeler to head the E.P.A.", *New York Times*, 16 de noviembre de 2018.

⁵⁹ Iniciativa para los Datos y la Gobernanza Ambientales, "Changes to EPA's 'natural gas extraction – hydraulic fracturing' webpage", 9 de octubre de 2018.

⁶⁰ Nadja Popovich, Livia Albeck-Ripka y Kendra Pierre-Louis, "78 environmental rules on the way out under Trump", *New York Times*, 28 de diciembre de 2018.

⁶¹ Centro Sabin y Fondo para la Defensa Jurídica de la Climatología, "Silencing Science Tracker".

⁶² Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Special Report: Global Warming of 1.5°C, summary for policymakers*, pág. 18.

⁶³ PNUMA, *Emissions Gap Report 2018*, págs. xiv y xv.

exceso de instancias con afán de lucro entrañaría con casi toda seguridad violaciones en masa de los derechos humanos en la medida en que se cubrirían las necesidades de la población adinerada y se dejaría atrás a los más pobres. Si se hace uso del cambio climático para justificar políticas favorables a la actividad empresarial y una privatización generalizada, puede que ello acelere la explotación de los recursos naturales y el calentamiento global en lugar de conseguir su prevención.

34. Las empresas que se dedican a los combustibles fósiles son las que más impulsan el cambio climático: en 2015, correspondía a esta industria y sus productos el 91 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero con fines industriales y el 70 % del total de las emisiones de origen humano⁶⁴. Hace decenios que la industria conoce su responsabilidad en el aumento de los niveles de CO₂ y las probabilidades de que el aumento desencadene un cambio climático catastrófico⁶⁵. De 1979 a 1983 estuvo en funcionamiento un equipo de tareas del American Petroleum Institute cuyo título original era Equipo de Tareas sobre el CO₂ y el Clima. En una reunión celebrada en 1980 el Instituto examinó un informe en el que se aducían “pruebas empíricas sólidas” de que la causa del aumento del CO₂ se debía “principalmente a la quema de combustibles fósiles”. El autor del informe advirtió de que una tasa de crecimiento anual del CO₂ del 3 % comportaría una subida de 2,5 °C que “detendría el crecimiento económico mundial hacia 2025” y “probablemente” elevaría el aumento a 5 °C para 2067, lo cual tendría “efectos catastróficos a escala mundial”⁶⁶.

35. Sin embargo, la industria no adoptó medidas para cambiar su modelo empresarial. De 1988 a 2015 las empresas dedicadas a los combustibles fósiles multiplicaron por dos su contribución al calentamiento global al producir en 28 años un volumen de emisiones equivalente al producido en los 237 años posteriores a la Revolución Industrial⁶⁷. Durante ese período apenas 100 empresas produjeron el 71 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero⁶⁸.

36. Las empresas dedicadas a los combustibles fósiles también emprendieron una ambiciosa campaña dirigida a prevenir los cambios significativos y frustrar la imposición de compromisos vinculantes en materia de emisiones. Cuando el Protocolo de Kyoto quedó abierto a la firma en los años noventa, el American Petroleum Institute procuró que los Estados Unidos no ratificaran el tratado, argumentando en correspondencia mantenida con la Casa Blanca que “resultaría muy dañino para la economía de los Estados Unidos”⁶⁹. El Instituto también se puso al frente de lo que denominó “plan de comunicación mundial sobre climatología” con el objeto de convencer al público de las destacadas incógnitas que asediaban a la climatología, oponerse al Protocolo de Kyoto y poner fin a posteriores iniciativas⁷⁰. Según una fuente, la industria de los combustibles fósiles destinó 370 millones de dólares a ejercer presión en la legislación de los Estados Unidos sobre cambio climático de 2000 a 2016⁷¹ y una suma todavía superior a financiar centros de estudio, instituciones de investigación y científicos favorables al sector. Dentro de los Estados Unidos, esa labor resultó deprimentemente eficaz: el Protocolo de Kyoto nunca se ratificó, el conocimiento

⁶⁴ Véase Carbon Disclosure Project (CDP), “The carbon majors database. CDP carbon majors report 2017”.

⁶⁵ Véanse, por ejemplo, Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate* (Nueva York, Simon and Schuster, 2014), págs. 31 a 64; Neela Banerjee, Lisa Song y David Hasemyer, “Exxon: the road not taken”, *Inside Climate News*, 16 de septiembre de 2015; y Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, “Turning up the heat: corporate legal accountability for climate change” (2018).

⁶⁶ Actas de la reunión del Equipo de Tareas celebrada el 29 de febrero de 1980, disponibles en www.climatefiles.com/climate-change-evidence/1980-api-climate-task-force-co2-problem/.

⁶⁷ CDP, “The carbon majors database”.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Carta de William F. O’Keefe a Laura D’Andrea Tyson, 20 de marzo de 1996, disponible en www.climatefiles.com/trade-group/american-petroleum-institute/1996-api-white-house-greenhouse/.

⁷⁰ Véase John Cushman Jr., “Industrial group plans to battle climate treaty”, *New York Times*, 26 de abril de 1998.

⁷¹ Véase Yale Environment 360, “Fossil fuel interests have outspent environmental advocates 10:1 on climate lobbying”, 19 de julio de 2018.

público del cambio climático cayó en picado y el Presidente Trump ha calificado el cambio climático de “patraña” inventada para perjudicar la producción manufacturera interna.

3. Complicidad gubernamental en las emisiones empresariales

37. Incluso hoy los Estados subvencionan la industria de los combustibles fósiles por una friolera de 5,2 billones de dólares al año, lo cual supone un 6,3 % del PIB mundial⁷². Otro billón de dólares se destina a prestar apoyo a la sobreexplotación de recursos naturales⁷³. De haberse fijado eficientemente los precios de los combustibles fósiles en 2015, las emisiones mundiales de carbono habrían disminuido un 28 %⁷⁴.

38. La falta de protección dispensada por los Estados a la población frente al cambio climático en los años noventa y el primer decenio del siglo XXI contrasta marcadamente con su voluntad de conceder protecciones extraordinarias a los inversores mediante la concertación durante ese mismo período de un apabullante número de tratados internacionales de comercio e inversión que pasan por alto contradicciones patentes como la manera en que el desplazamiento de bienes afectaría a las emisiones. Los regímenes comercial y climático evolucionaron simultáneamente, pero fue enorme la diferencia en cuanto al peso de los compromisos y la obligación de darles cumplimiento. Por ejemplo, mientras que los Estados Unidos nunca asumieron un compromiso vinculante para reducir las emisiones de carbono, el país ha concertado una plétora de acuerdos internacionales vinculantes que confieren a los inversores derechos sustantivos y la capacidad de arrastrar a los Estados Unidos a un arbitraje internacional secretista. A escala mundial, los encargados de formular políticas han aceptado la necesidad de esos tratados, pero los han dejado sin cumplir⁷⁵.

B. La necesidad de transformación económica

39. Los Estados, los políticos y las empresas han recurrido sistemáticamente a argumentos económicos deficientes para detener la acción relacionada con el clima. Diversos Gobiernos han sostenido que tal acción alteraría los mercados, pondría en peligro el crecimiento económico, perjudicaría el estilo de vida de los ciudadanos y destruiría puestos de trabajo. Se trata de un enfoque cínico y corto de miras.

40. Desde la Revolución Industrial, la inmensa mayoría del crecimiento económico, el desarrollo y la reducción de la pobreza ha dependido de la explotación de recursos naturales, a pesar de los costos sociales y ambientales que conlleva. Los combustibles fósiles han favorecido mejoras en el acceso a la energía, el transporte y la calidad de vida. El empleo depende en muchos sectores de la extracción y las emisiones⁷⁶. Los países en desarrollo han asistido al enriquecimiento de países más adinerados gracias a la quema de una cantidad irresponsable de combustibles fósiles. Sin embargo, ese crecimiento se ve ya amenazado por las consecuencias desastrosas del cambio climático, la mengua de los recursos naturales, los cambios en los ecosistemas y los peligros para el medio ambiente⁷⁷. Seguir por el mismo camino no comportará un crecimiento constante, sino que será una invitación a la catástrofe económica a largo plazo.

41. De seguir por el mismo camino, el cambio climático diezmará la economía mundial⁷⁸. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, con un calentamiento de 2 °C el mundo sufriría pérdidas socioeconómicas equivalentes al 13 %

⁷² Véase Fondo Monetario Internacional (FMI), “Global fossil fuel subsidies remain large: an update based on country-level estimates”, documento de trabajo 19/89 (mayo de 2019).

⁷³ ONU-Medio Ambiente y otros, *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences* (2017), pág. 29.

⁷⁴ Véase FMI, “Global fossil fuel subsidies remain large”.

⁷⁵ Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*, pág. 76.

⁷⁶ ONU-Medio Ambiente y otros, *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*.

⁷⁷ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo*, págs. 10, 17 y 18.

⁷⁸ *Ibid.*, págs. 2, 7 y 27.

del PIB mundial y daños por un valor de 69 billones de dólares⁷⁹. Según un estudio que tenía en cuenta solo el aumento de la temperatura y no los fenómenos meteorológicos extremos concomitantes, está previsto que ese calentamiento no mitigado reduzca para 2100 cerca del 23 % los ingresos mundiales medios y que agrande la desigualdad en los ingresos⁸⁰. Solo en los Estados Unidos se ha registrado desde 1980 un total de 241 desastres meteorológicos y climáticos, cada uno de los cuales ha comportado gastos superiores a 1.000 millones de dólares en concepto de daños hasta sumar gastos combinados por valor de 1,6 billones de dólares⁸¹.

42. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1.200 millones de puestos de trabajo (el 40 % del empleo mundial) dependen de que el medio ambiente sea sostenible y saludable. En lo que muchos consideran el mejor de los casos imaginables (calentamiento de 1,5 °C para 2100), el estrés calórico reducirá a escala mundial el horario de trabajo un 2 % ya para 2030, lo cual equivaldrá a la pérdida de 72 millones de puestos de trabajo a jornada completa, siendo muy probable que ese cálculo se quede corto. La contaminación y la degradación ambiental afectarán a la productividad, la salud, los ingresos y la seguridad alimentaria de los trabajadores⁸².

43. Para hacer frente al cambio climático será precisa una reorientación fundamental de la economía mundial y de la manera en que los Estados han buscado la prosperidad a lo largo de la historia⁸³ desvinculando las mejoras en el bienestar económico y la reducción de la pobreza del agotamiento de recursos, las emisiones de combustibles fósiles y la producción de residuos. Ello comportará cambios radicales y sistémicos como incentivos, fijaciones de precios, reglamentos y asignaciones de recursos a fin de desarbolar los enfoques insostenibles y tener en cuenta los costos ambientales en la totalidad de subsistemas económicos, entre ellos la energía, la agricultura, la fabricación, la construcción y el transporte⁸⁴.

44. La prosperidad económica, el trabajo decente y la sostenibilidad ambiental son plenamente compatibles. Según estudios recientes, es posible confiar para 2030 a la energía eólica, hídrica y solar todos los proyectos energéticos nuevos y facilitar la transición del sistema energético en su conjunto a fuentes renovables para 2050 partiendo de la tecnología actual y a un precio semejante al que supondrían los combustibles fósiles⁸⁵. La política fiscal y la fijación de los precios del carbono pueden incentivar la inversión con bajas emisiones de carbono y la mitigación de las emisiones, generar ingresos destinados a fortalecer la protección social y prestar apoyo a las personas que viven en la pobreza, además de incentivar la creación de empleo verde adecuado⁸⁶.

45. El Banco Mundial no ve motivos para que la vía basada en bajas emisiones de carbono frene el crecimiento económico⁸⁷. Se tienen pruebas sólidas de que la reducción de las emisiones mitigará los daños económicos del cambio climático a razón de billones de

⁷⁹ Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Special Report: Global Warming of 1.5°C*, págs. 264 y 453. Véase también Marshall Burke, W. Matthew Davis y Noah S. Diffenbaugh, “Large potential reduction in economic damages under UN mitigation targets”, *Nature*, vol. 557 (mayo de 2018).

⁸⁰ Véase Marshall Burke, W. Matthew Davis y Noah S. Diffenbaugh, “Global non-linear effect of temperature on economic production”, *Nature* (noviembre de 2015).

⁸¹ Véase Adam B. Smith, “2018’s billion dollar disasters in context”, *National Oceanic and Atmospheric Administration*, 7 de febrero de 2019.

⁸² Véase OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo*, págs. 2, 7 y 31.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Véase ONU-Medio Ambiente y otros, *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*.

⁸⁵ Véanse Mark Z. Jacobson y Mark A. Delucchi, “Providing all global energy with wind, water, and solar power, part I: technologies, energy resources, quantities and areas of infrastructure, and materials”, *Energy Policy*, vol. 39, núm. 3 (marzo de 2011); y Energy Watch Group, “100% renewable electricity worldwide is feasible and more cost-effective than the existing system”, 8 de noviembre de 2017.

⁸⁶ Véase PNUMA, *Emissions Gap Report 2018*, págs. xxi y xxii.

⁸⁷ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2010: Desarrollo y Cambio Climático*, pág. 7.

dólares⁸⁸. La energía renovable creará puestos de trabajo, mientras que las inversiones energéticamente eficientes pueden comportar mayores ahorros de energía y menores emisiones. La adaptación al cambio climático y la sostenibilidad de la economía también reducirían los gastos en concepto de atención sanitaria y degradación ambiental, repondrían los recursos sobreutilizados y agotados, aumentarían la seguridad alimentaria e hídrica y reducirían la pobreza y la desigualdad⁸⁹. En varios estudios se demuestra que los beneficios que reportaría la reducción de la contaminación solo para la salud y la agricultura podrían compensar el costo de la mitigación, por lo menos hasta 2030⁹⁰.

46. Ya son 23 los países que han desvinculado el crecimiento económico de las emisiones mediante el uso de energías renovables, fijaciones de los precios del carbono y subsidios y empleos ecológicos, lo cual supone que su economía crece a un ritmo superior al de sus emisiones o su utilización de recursos. En general, lo han conseguido sin dejar de reducir la pobreza a mayor velocidad que otros países⁹¹. Los obstáculos son sociales y políticos, no tecnológicos ni económicos.

Sector privado

47. La respuesta al calentamiento global exige un cambio transformador; mientras algunos ven en ello la oportunidad de hacer frente a las desigualdades y hacer efectivos derechos básicos, otros parecen decantarse más por la oportunidad de introducir reformas favorables a los inversores en las que llevan mucho tiempo interesados. El Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo han emprendido conjuntamente una iniciativa, “Invest4Climate”, con el objeto de “determinar obstáculos en las políticas y la reglamentación a la ampliación de la inversión y elaborar soluciones y apoyo político para hacerles frente”⁹². La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha propugnado políticas de “inversión resiliente” que son difíciles de distinguir de las recomendaciones que esas instituciones llevan años formulando y que nos han llevado adonde ahora nos encontramos: los Gobiernos deben velar por que la economía esté “abierta a la inversión competitiva”, garantizar que los mercados laborales sean “flexibles”, adoptar “principios de inversión básicos, como no discriminar a los inversores extranjeros”, y eliminar los aranceles y las obligaciones en materia de contenido local⁹³.

48. No cabe duda de que las empresas contribuirán al aporte y la aplicación de soluciones al cambio climático, pero sería erróneo depender en exceso de iniciativas voluntarias del sector privado. El cambio climático es un fallo del mercado, y los compromisos voluntarios a efectos de reducir las emisiones tienen sus límites. A mayo de 2019, 554 empresas se habían comprometido a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el marco de la iniciativa “Metas Basadas en la Ciencia”, pero la iniciativa es, en lo fundamental, inocua y depende enteramente de la presentación de informes propios⁹⁴.

49. Es probable que se canalicen enormes cantidades de dinero hacia el sector privado y por conducto de este, en particular fondos procedentes de instituciones financieras internacionales y mecanismos de financiación para el clima, lo cual plantea el riesgo de que se concedan obsequios a las empresas o se vendan bienes públicos. Las iniciativas de lucha contra las emisiones que favorecen a las empresas han generado “incentivos perversos” y recompensado a los fabricantes por producir gases de efecto invernadero garantizando a continuación su retribución por destruirlos o han inspirado a “timadores y espabilados” a

⁸⁸ Véase Marshall Burke, W. Matthew Davis y Noah S. Diffenbaugh, “Large potential reduction in economic damages under UN mitigation targets”.

⁸⁹ ONU-Medio Ambiente y otros, *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*, págs. 26, 27 y 31; y Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Special Report: Global Warming of 1.5°C, summary for policymakers*, pág. 21.

⁹⁰ Banco Mundial, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, pág. 23.

⁹¹ OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo*, págs. 7, 13, 14 y 16.

⁹² Véase Banco Mundial, “About Invest4Climate” (febrero de 2019).

⁹³ OCDE, *Investing in Climate, Investing in Growth* (2017), págs. 185, 187, 188, 209, 215 y 216.

⁹⁴ Véase <https://sciencebasedtargets.org/about-the-science-based-targets-initiative/>.

buscar comunidades de países biológicamente ricos para hacerse con derechos territoriales a cambio de promesas de ingresos en concepto de créditos de carbono⁹⁵.

50. La privatización relacionada con el cambio climático también plantea riesgos a los derechos de las personas que viven en la pobreza. En su plan de aplicación en materia climática, la Corporación Financiera Internacional (CFI) se propone “intensificar las inversiones en el clima” para 2020 a un 28 % de su financiación y “catalizar” 13.000 millones de dólares anuales en concepto de capital del sector privado, en particular por conducto de alianzas público-privadas⁹⁶. De 2012 a 2016 la CFI cerró 21 transacciones de alianza público-privada relacionadas con el clima que movilizaron 2.900 millones de dólares⁹⁷. La CFI califica las alianzas público-privadas de forma de “infraestructura de abastecimiento urbano de agua inteligente desde el punto de vista del clima” y sostiene que el sector privado “contribuirá a facilitar el acceso sostenible a los servicios relacionados con el agua”⁹⁸. El supuesto de que la privatización promoverá el acceso al agua en una época de escasez en aumento resulta profundamente inquietante en vista de que la privatización forzosamente da prioridad a los beneficios y deja a un lado consideraciones como la igualdad y la no discriminación, con lo cual margina a la población y las comunidades pobres (véase A/73/396).

51. En lugar de ayudar al mundo a adaptarse al cambio climático, la privatización de los servicios básicos y la protección social puede constituir una forma de adaptación incorrecta. Cuando el huracán Sandy hizo estragos en Nueva York en 2012 dejando a los neoyorquinos vulnerables y de ingresos bajos varados y sin acceso a electricidad y a atención médica, la sede de Goldman Sachs estuvo protegida por decenas de millares de sacos terreros propios y electricidad producida por un generador propio⁹⁹. Se ha movilizó a bomberos privados altamente especializados para salvar de los incendios forestales las mansiones de clientes de seguros de alta gama¹⁰⁰. La dependencia excesiva del sector privado podría generar una situación de apartheid climático en la que la población adinerada pagaría para escapar del calor excesivo, el hambre y el conflicto, mientras el resto del mundo quedaría sufriendo.

Financiación para el clima

52. Habrá que movilizar cientos de miles de millones de dólares para evitar sufrimiento humano y pérdidas valoradas en billones de dólares. El compromiso de los países desarrollados de movilizar 100.000 millones de dólares anuales para 2020 representa “apenas una parte de los fondos necesarios para que el aumento medio de la temperatura se quede en 2 °C”¹⁰¹. También resulta insuficiente para atender las necesidades de adaptación, que para 2025-2030 previsiblemente oscilarán en los países en desarrollo entre los 140.000 millones y los 300.000 millones de dólares anuales¹⁰² y para 2050 entre 280.000 millones y 500.000 millones de dólares anuales¹⁰³. Según un análisis de las cifras actuales, la asistencia estimada es inferior a la notificada, la asistencia en forma de subvenciones queda muy por detrás de los préstamos y solo una pequeña parte va destinada a los países menos adelantados¹⁰⁴.

53. Los proyectos de mitigación y adaptación financiados mediante fondos destinados al clima también encierran el potencial de socavar una serie de derechos humanos sustantivos y de procedimiento (véase A/HRC/WG.2/19/CRP.4). La financiación para el clima puede agravar la desigualdad de género si los financiadores no son sensibles a los efectos del

⁹⁵ Véase Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*, págs. 219 y 220.

⁹⁶ Corporación Financiera Internacional (CFI), “IFC climate implementation plan” (abril de 2016), pág. 1.

⁹⁷ *Ibid.*, pág. 23.

⁹⁸ CFI, *Creating Markets for Climate Business* (2017), pág. 94.

⁹⁹ Véase Jessica Pressler, “Goldman has the power”, *New York Magazine*, 3 de noviembre de 2012.

¹⁰⁰ Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*, pág. 52.

¹⁰¹ Michael I. Westphal y otros, “Getting to \$100 billion: climate finance scenarios and projections to 2020”, Instituto de Recursos Mundiales (mayo de 2015), pág. 5.

¹⁰² Oxfam, “Climate finance shadow report 2018”, pág. 6.

¹⁰³ Véase PNUMA, “Cost of adapting to climate change could hit \$500 billion per year by 2050”, 10 de mayo de 2016.

¹⁰⁴ Oxfam, “Climate finance shadow report 2018”, pág. 3.

cambio climático relacionados con el género y a la discriminación sufrida sistemáticamente por mujeres (A/HRC/41/26, párr. 47). Los expertos han exhortado a que se revisen y hagan uniformes las garantías de los diversos fondos para el clima y otros mecanismos a fin de tener plenamente en cuenta las consideraciones de derechos humanos (A/HRC/31/52, párr. 61).

C. Transformación social

54. Gran parte de la reducción de la pobreza y el crecimiento económico postindustriales se ha basado en la extracción y la explotación insostenibles de recursos. Determinadas personas y países se han enriquecido formidablemente gracias a las emisiones sin pagar los costos que ello supone para el medio ambiente y la salud humana, sufragados de forma desproporcionada por las personas que viven en la pobreza. Dejar que las cosas sigan tal cual no conservará el crecimiento a largo plazo, sino que tendrá efectos desastrosos en la economía mundial y arrastrará a la pobreza a cientos de millones de personas. La acción relacionada con el clima no debe entenderse como obstáculo al crecimiento económico, sino como impulso hacia la disociación entre el crecimiento económico y las emisiones y la extracción de recursos, al igual que como catalizador de la transición a la economía verde, la mejora de los derechos laborales y la labor de erradicación de la pobreza.

55. El cambio climático exigirá profundas transformaciones estructurales en la economía mundial. Es imperioso que se proceda a ello prestando el apoyo necesario, protegiendo a los trabajadores, creando buenos puestos de trabajo y respetando las normas laborales internacionales. Una red de seguridad social sólida y una transición bien gestionada a la economía verde conformarán la mejor respuesta a los daños inevitables que se derivarán del cambio climático¹⁰⁵.

56. El cambio climático deberá servir a los Estados para catalizar la efectividad de derechos económicos y sociales que desde hace mucho tiempo se pasan por alto y se desatienden, como los derechos a la seguridad social, el agua y el saneamiento, la educación, la alimentación, la atención médica, la vivienda y el trabajo decente. Los ingresos procedentes de la acción relacionada con el clima, en particular del control de las emisiones y de la reestructuración fiscal, deben destinarse a financiar programas de protección social dirigidos a proteger a quienes se han visto afectados.

57. Es probable que la adopción de medidas necesarias para hacer frente al cambio climático comporte pérdidas de puestos de trabajo en determinados sectores de alta intensidad de carbono. Sin embargo, según la OIT estas pérdidas quedarán compensadas de sobra por los nuevos puestos de trabajo necesarios para limitar el calentamiento global a 2 °C. Solo la transición a la energía limpia generará un aumento neto estimado en 18 millones de puestos de trabajo en virtud del uso de fuentes de energía renovables, el crecimiento de la producción de vehículos eléctricos y el aumento de la eficiencia energética de los edificios. Está previsto que la reorientación de una economía fundada en el consumo hacia una economía circular basada en la reutilización, el reciclaje y la refabricación cree otros 6 millones de puestos de trabajo, mientras que el paso a la agricultura sostenible presenta nuevas oportunidades laborales¹⁰⁶.

58. La reorientación exigirá políticas sólidas de ámbito local para prestar apoyo a los trabajadores desplazados, facilitar su transición y garantizarles puestos de trabajo nuevos que sean de calidad. Esas políticas se refieren a transferencias en efectivo, protección contra el desempleo, apoyo a la búsqueda de empleo y primas de traslado¹⁰⁷. Los cambios inevitables en la economía y la mano de obra sirven de argumento sólido para establecer programas universales de garantía del empleo que ofrezcan trabajo basado en derechos

¹⁰⁵ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Special Report: Global Warming of 1.5°C*, pág. 464.

¹⁰⁶ OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo*, pág. 1.

¹⁰⁷ Véase OIT, “Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos” (2015).

creando los activos, los servicios y la infraestructura necesarios para la transición ecológica y la mitigación de los efectos de desastres a cambio de unos ingresos estables¹⁰⁸.

59. Si la transición a una economía sostenible se gestiona bien, podría crear puestos de trabajo nuevos y mejores, facilitar la incorporación de trabajadores en el sector formal, impartir educación y formación, reducir la pobreza, proteger el bienestar económico y hacer frente a la discriminación y la desigualdad¹⁰⁹. También ofrece a los países en desarrollo la oportunidad de evitar el crecimiento impulsado por los combustibles fósiles y dar el salto a la incorporación de tecnologías agrícolas y de construcción descentralizadas, más eficientes y basadas en energías renovables. Sin embargo, una transición mal gestionada comportará pérdidas de puestos de trabajo, efectos desastrosos para la población pobre, una discriminación laboral arraigada y el colapso de las protecciones sociales y laborales¹¹⁰.

60. Los Gobiernos y una parte excesiva de la comunidad dedicada a los derechos humanos llevan decenios sin enfrentarse en serio al cambio climático. La magnitud, el alcance y la brutalidad del problema hacen difícil concebirlo. Las empresas han ocultado los hechos y se han opuesto a toda intervención, optando por la búsqueda de beneficios a corto plazo¹¹¹. Los peores resultados se encuentran demasiado alejados para captar nuestra atención, y quienes detentan el poder no pueden mirar más allá de las siguientes elecciones. Hemos llegado a tal punto que el mejor resultado imaginable es la muerte y el sufrimiento generalizados a fines del siglo en curso, mientras que el peor sitúa a la humanidad al borde de la extinción¹¹².

61. Sin embargo, se han registrado evoluciones de carácter positivo. Las emisiones ya han empezado a disminuir en 49 países. Más de 7.000 ciudades, 245 regiones y 6.000 empresas se han comprometido a mitigar efectos climáticos. El carbón ha dejado de ser competitivo y las energías renovables se abaratan rápidamente¹¹³. La causa presentada por la Fundación Urgenda contra el Gobierno de los Países Bajos fue la primera en el mundo en que los ciudadanos determinaron que su Gobierno tenía el deber jurídico de prevenir el cambio climático¹¹⁴. Un tribunal de Australia rechazó una apelación a efectos de obtener permiso para abrir una nueva mina de carbón, en parte porque la mina contribuiría al calentamiento global¹¹⁵. En los Estados Unidos los legisladores han presentado propuestas de un Nuevo Pacto Verde orientado al objetivo de cero emisiones netas a la vez que se invertía en infraestructura y puestos de trabajo verdes¹¹⁶, mientras que la activista climática Greta Thunberg, de 16 años, ha puesto en marcha un movimiento internacional de huelgas climáticas¹¹⁷. Además, Extinction Rebellion organizó durante el año en curso manifestaciones en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a raíz de las cuales los parlamentos de Gales, Escocia y el Reino Unido declararon emergencias climáticas¹¹⁸.

¹⁰⁸ Véase OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo*, págs. 110 y 111.

¹⁰⁹ Véase OIT, “Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos”.

¹¹⁰ Véase ONU-Medio Ambiente y otros, *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*.

¹¹¹ Véase Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, “Turning up the heat: corporate legal accountability for climate change”.

¹¹² Véase David Wallace-Wells, *El planeta inhóspito*, pág. 29.

¹¹³ Véase PNUMA, *Emissions Gap Report 2018*, pág. xx.

¹¹⁴ Urgenda, “Climate case” (2019).

¹¹⁵ Véanse Marcos Orellana, “Australia court rules it is the ‘wrong time’ for coal”, *Human Rights Watch*, 10 de febrero de 2019; y *Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning* [2019] NSWLEC 7.

¹¹⁶ Véase H.Res.109 – Reconocimiento del deber del Gobierno Federal de crear un Nuevo Pacto Verde. Puede consultarse en www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/109/text.

¹¹⁷ Véase Ilze Filks, “Swedish student Greta’s climate ‘school strike’ goes global”, *Reuters*, 11 de marzo de 2019.

¹¹⁸ “‘Climate emergency’ declared by Welsh Government”, *BBC*, 29 de abril de 2019.

D. Transformación del régimen internacional de derechos humanos

62. Un problema extraordinario exige una respuesta extraordinaria. No puede resolverse exclusivamente mediante enfoques tradicionales. El cambio climático es una emergencia sin precedentes que obliga a la comunidad dedicada a los derechos humanos a adoptar planteamientos atrevidos y creativos. Sin embargo, ese grupo es notoriamente reacio a las innovaciones y da por sentado que el siguiente gran problema que se presente, por diferente o espectacular que sea, puede resolverse echando mano de medios establecidos.

1. Reconocimiento de la urgencia del cambio transformador

63. La primera medida frente a la inercia consiste en reconocer no solo que la acción transformadora es urgente, sino también que los derechos humanos pueden y deben formar parte de la solución. Debe abandonarse la falsa ilusión de que el cambio climático es en realidad una cuestión técnica o un asunto político sin más y de que es meramente secundario el papel que corresponde al derecho de los derechos humanos.

64. Si una amenaza que probablemente dificultará o socavará el disfrute de casi todos los derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos no suscita una acción concertada entre quienes defienden los derechos humanos, estos pasarán a ocupar un lugar secundario o irrelevante frente al problema más acuciante que acecha a la humanidad a corto, a medio y a largo plazo.

65. Aunque algunos activistas, abogados, comunidades afectadas y, en ocasiones, Gobiernos han adoptado estrategias prometedoras y creativas que se necesitaban con urgencia para dar cabida a los derechos humanos en el ámbito del cambio climático, la respuesta dominante ha estado marcada por la precaución, por no decir por la abdicación. La comunidad en su conjunto, al igual que cada una de las partes que la constituyen, debe intervenir y hacer frente al cambio climático con determinación y espíritu creativo.

2. Reconocimiento de las amenazas a la democracia y a los derechos civiles y políticos

66. El examen de los posibles riesgos que se derivarán del cambio climático se centra invariablemente, de forma predominante por no decir exclusiva, en los derechos a la vida, el agua y el saneamiento, la salud, la alimentación y la vivienda, pero la democracia y el estado de derecho, así como una amplia gama de derechos civiles y políticos, corren el mismo peligro¹¹⁹. Muchos analistas han insistido en que el cambio climático debe considerarse una emergencia y en que los Gobiernos y otras instancias deben actuar en consecuencia¹²⁰. Aunque con ello tal vez no se pretenda proponer la declaración formal de un estado de emergencia que justifique la imposición de limitaciones a los derechos humanos, podría ser que los Estados respondieran al cambio climático ampliando las competencias gubernamentales y limitando algunos derechos. Se tratará de un proceso muy complejo que obligará a los Gobiernos, las instituciones de derechos humanos y los tribunales nacionales y regionales a ejercer la vigilancia.

67. Además, la incertidumbre y la inseguridad que rodearán a muchas poblaciones, combinadas con desplazamientos de población a gran escala a nivel interno y a través de fronteras internacionales, plantearán a la gobernanza inmensos problemas sin precedentes¹²¹. Es probable que los riesgos de que el descontento surja en las comunidades, la desigualdad crezca y los niveles de privación aumenten todavía más en algunos grupos sirvan de acicate a respuestas nacionalistas, xenófobas, racistas y de otro tipo. Revestirá gran complejidad el mantenimiento de un enfoque equilibrado en relación con los derechos civiles y políticos, independientemente de si la sociedad está decidida a mitigar el cambio climático o si se niega a admitirlo.

¹¹⁹ Véase Amnistía Internacional, “Cambio climático”.

¹²⁰ David Spratt e Ian Dunlop, “What lies beneath: the understatement of existential climate risk” (2018), pág. 39.

¹²¹ Véase Ayşem Mert, “Democracy in the Anthropocene: a new scale”, en *Anthropocene Encounters: New Directions in Green Political Thinking*, Frank Biermann y Eva Lövbrand, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2019).

3. Revitalización de los derechos económicos y sociales

68. A medida que el acceso de la población a los alimentos, las tierras, el agua, la atención médica, la vivienda y la educación se vea amenazado o quede destruido, cada vez será mayor la necesidad de políticas fundadas en principios que garanticen el respeto de los derechos económicos y sociales. Los tipos de políticas transformadoras que se propugnan, sumados a la necesidad concomitante de una distribución más equitativa de los recursos y la atención de las necesidades esenciales, también obligarán a dar a estos derechos un tratamiento mucho más sistemático que el que se han planteado hasta la fecha la mayor parte de los Gobiernos o grupos de derechos humanos. Hacer frente a los efectos inevitablemente drásticos del cambio climático resultará mucho más difícil si no se protegen los derechos económicos y sociales de la población. Ello se aplica por doble partida a quienes viven en la pobreza, cuya apremiante situación se verá agravada con casi total seguridad. Hay razones de peso para planificar por adelantado y adoptar estrategias en torno a estos problemas, pero se tienen muy pocos indicios de que se esté procediendo de esta manera.

4. Asunción de responsabilidad normativa

69. Con la ortodoxia económica neoliberal predominante, reflejada en la tendencia, respaldada por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a favorecer la privatización, la desregulación y la austeridad en forma de consolidación fiscal, la regulación gubernamental se ha quedado en gran medida desfasada. Sin embargo, queda claro que, por iniciativa propia, las instancias empresariales no pueden ni quieren promover un enfoque integral que garantice el tipo de transformación económica y social exigida por la mitigación del cambio climático. A la luz de las medidas adoptadas, en particular por la industria de los combustibles fósiles, y del gran éxito de la presión empresarial ejercida en muchos países para restar importancia al cambio climático o pasarlo por alto, el sector privado se ha mostrado incapaz de asumir ningún tipo de liderazgo en la mitigación del cambio climático. Ello es cierto a pesar de que las empresas y los fondos de inversión más destacados son hoy plenamente conscientes de las convulsiones que se vienen encima¹²². De ese modo, los Gobiernos deben, a título individual y colectivo, asumir la responsabilidad de ejecutar un programa transformador amplio dirigido a la mitigación. La comunidad dedicada a los derechos humanos debe someter a los Gobiernos a una firme presión para que avancen rápidamente por ese camino.

5. Replanteamiento de las respuestas basadas en derechos humanos

Más allá de las técnicas tradicionales

70. La esfera de los derechos humanos internacionales está dominada por abogados que suelen concentrar su energía en un puñado de enfoques de eficacia comprobada. Al respecto cabe mencionar los litigios; la redacción de informes; la presentación de denuncias; la labor de promoción ante agencias estatales, tribunales u órganos de tratados; y la emisión de comunicados de prensa.

71. También procuran establecer jurisprudencia por la que se definen el alcance y las consecuencias de determinados derechos. Se ha avanzado en cierta medida a efectos de aclarar las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos en el contexto del cambio climático. Una serie de tribunales y otros órganos han afirmado que el cambio climático plantea graves amenazas a los derechos humanos, que los Estados deben acatar el derecho de los derechos humanos al hacer frente al cambio climático, que deben prever y atajar los perjuicios previsibles derivados del cambio climático y que deben reforzar sus compromisos en materia de mitigación. Sin embargo, debe hacerse mucho más por subsanar las considerables deficiencias e incertidumbres que rodean a las obligaciones de los Estados.

¹²² Véanse Georgi Kantchev y Sarah Kent, "Funds say climate change is now part of their investing equation", *Wall Street Journal*, 10 de junio de 2019; y CDP, "Major risk or rosy opportunity: are companies ready for climate change?"(2019).

72. Por lo que se refiere a las emisiones, las instancias que se dedican a los derechos humanos han fijado normas amplias, como el requisito de “reducir las emisiones con la mayor rapidez posible aplicando el mayor número posible de recursos disponibles”¹²³. Se trata de una medida inicial importante, pero hace falta mayor claridad para saber lo que quiere decir en la práctica. No ofrece a los Estados y otras instancias orientación clara, lo cual les permite salir del paso con compromisos vagos y medidas tibias. Los actores dedicados a los derechos humanos deberán estar dispuestos a traducir las obligaciones de los Estados de una manera que guarde una relación más clara con las opciones de formulación de políticas o perderán toda pertinencia en este debate.

73. Los litigios son importantes, en el marco de más de 850 causas sobre cambio climático presentadas en 24 países¹²⁴. El grueso de ellas tiene por objeto responsabilizar a Gobiernos y empresas de las emisiones y exigir reparación por daños derivados del hecho de que estos agentes no redujeran las emisiones pese a saber que serían perjudiciales. También se observa un auge reciente e importante de las causas presentadas con fines de responsabilizar a determinadas instancias por no haberse adaptado a efectos previsibles del cambio climático¹²⁵. Esas causas agudizan la advertencia dirigida a los Estados para que tengan en cuenta las pérdidas de medios de vida, los desplazamientos, la inseguridad alimentaria y otros efectos del cambio climático, pero los litigios apenas constituyen una parte reducida de una estrategia más amplia.

Activismo comunitario

74. Gran parte de la actividad en materia de derechos humanos, burocratizada y aséptica, se limita a la obtención de resultados de procedimiento formales que tal vez tengan poca repercusión directa en el mundo real. Las raíces de los derechos humanos y la verdadera fuerza impulsora del progreso solo pueden encontrarse en la movilización comunitaria. Los Gobiernos favorecen de forma abrumadora la persistencia del *statu quo*, por lo que es improbable que asuman con firmeza el liderazgo cuando son precisos cambios radicales. Gran parte de la comunidad dedicada a los derechos humanos sigue vinculada a las bases y ocupa un lugar adecuado para fomentar y facilitar la movilización comunitaria. Sin ella, la autocomplacencia natural de las élites gubernamentales y los intereses creados de las élites financieras seguirán impulsando su avance sonámbulo hacia la catástrofe.

Forja de coaliciones

75. Las instancias dedicadas a los derechos humanos necesitan un enfoque interdisciplinario más sólido, detallado y coordinado que agrupe el derecho, la climatología, los derechos laborales y la economía para enfrentarse de lleno a las cuestiones que rodean a las emisiones, la mitigación, la protección social y la transición justa y trazar el camino por el que pueden avanzar los Estados. Las principales instancias dedicadas a los derechos humanos deben hacer frente a las cuestiones relativas a las emisiones, la asignación de recursos y la política energética y económica que asedian a los Estados y presentan una necesidad real de que se formulen recomendaciones detalladas y prácticas. Corresponde a los órganos creados en virtud de tratados y otros mecanismos participar en la fijación de normas para la adopción de estas decisiones que tomen como base el derecho de los derechos humanos. De no proceder de ese modo y de empeñarse en perogrulladas vagas poco susceptibles de plasmación real, la comunidad dedicada a los derechos humanos quedará apartada de las decisiones críticas en torno al cambio climático.

76. Se observa una evolución positiva en la coordinación entre los defensores del medio ambiente y los agentes que se ocupan de los derechos humanos, en particular en el marco de la incorporación de los problemas climáticos en el sistema de órganos de tratados de las Naciones Unidas y del uso de los derechos humanos en los litigios por cuestiones climáticas. Existe una oportunidad real de aprovechar los conocimientos técnicos

¹²³ Mandato del Relator Especial sobre el medio ambiente, “Declaración sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el cambio climático, especialmente por lo que se refiere al derecho a la vida”, 25 de octubre de 2018.

¹²⁴ ONU-Medio Ambiente, “The status of climate change litigation: a global review” (2017), pág. 10.

¹²⁵ *Ibid.*, págs. 16 y 23.

especializados de los científicos que estudian el medio ambiente y el clima para infundir detalle y precisión en las recomendaciones y las normas jurídicas en materia de derechos humanos, hasta la fecha desprovistas, en general, de la especificidad que facilitaría la incorporación significativa en la esfera gubernamental.

Soluciones que respetan los derechos humanos

77. El Acuerdo de París es el primer acuerdo sobre cambio climático en el que se reconoce expresamente la pertinencia de los derechos humanos. En él se exhorta a los Estados partes a respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático. Sin embargo, en las normas de aplicación de Katowice, elaboradas para orientar la aplicación del Acuerdo, se omite toda referencia a los derechos humanos¹²⁶. Pese a la atención en aumento de la comunidad dedicada a los derechos humanos, los Estados solo prestan una atención secundaria a los derechos humanos en las conversaciones dedicadas al cambio climático.

78. La comunidad dedicada a los derechos humanos podría contribuir de forma destacada a aclarar los requisitos legales que rodean a la acción relacionada con el clima, facilitar la participación de las comunidades afectadas, velar por que las estrategias empleadas para cumplir las metas y adaptarse al cambio climático se atengan al derecho de los derechos humanos y promover su ejercicio y su cumplimiento efectivo mediante litigios y la defensa tradicional de los derechos humanos.

79. Es crucial emprender la acción relacionada con el clima respetando los derechos humanos, protegiendo a las personas que viven en la pobreza de los efectos negativos e impidiendo que más personas caigan en la pobreza. Ello comportaría velar por que la población vulnerable tuviera acceso a infraestructura protectora, apoyo técnico y financiero, opciones de reinstalación, capacitación y apoyo al empleo y tenencia de la tierra, así como acceso a alimentos, agua y saneamiento y a atención médica. Las mujeres encuentran problemas específicos derivados del cambio climático (véase A/HRC/41/26).

80. No emprender una respuesta al clima centrada en los derechos humanos podría tener efectos regresivos. También debe estructurarse la acción relacionada con el clima para subsanar las actuales disparidades, no para reforzarlas. Las personas que viven en la pobreza están ya apartadas de decisiones que las afectan, y la desigualdad política plantea el riesgo de que queden marginadas dentro de la respuesta al clima.

Dar vida a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas

81. Los órganos creados en virtud de tratados y otras instancias deben expresar su opinión sobre cuestiones que son objeto de grandes disputas en los tribunales y los parlamentos, entre ellas las posibles maneras de utilizar las obligaciones en materia de derechos humanos para definir los deberes legales de los Estados en cuanto a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a título individual y en el plano mundial, las medidas mínimas que deben adoptar los Estados en consonancia con la orientación científica más reciente y una determinación de si el derecho de los derechos humanos impone un umbral de acción determinado por debajo del cual un Estado incumple sus obligaciones.

82. El derecho de los derechos humanos exige un recurso para los casos de vulneración, y el cambio climático no es una excepción¹²⁷. En vista de lo que hoy se sabe de los daños generalizados y los efectos en los derechos humanos de un calentamiento de 2 °C o incluso 1,5 °C, también es necesario determinar las medidas que deben adoptar los Estados para ofrecer los recursos necesarios frente a las violaciones de los derechos humanos, con casi

¹²⁶ Véase Centro para el Derecho Internacional del Medio Ambiente, “Katowice COP24 outcome incompatible with Paris Agreement. Ambition, equity, and human rights left behind in Poland climate talks”, 25 de diciembre de 2018.

¹²⁷ Consejo de Derechos Humanos, “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”, pág. 9.

toda seguridad inevitables, que comportará el cambio climático. Corresponde a los agentes dedicados a los derechos humanos un papel destacado en la determinación de lo que exigirán esos recursos.

83. Cada uno de los órganos de derechos humanos debe examinar lo que puede hacer con el objeto de aprovechar sus procedimientos vigentes para poner de manifiesto la urgencia de la obligación de luchar contra el cambio climático. Es cierto que ello plantea riesgos de solapamiento o duplicación, pero esos riesgos parecen casi intrascendentes a la luz de la magnitud y la urgencia de la amenaza.

84. Escapa al alcance del presente informe presentar recomendaciones detalladas al respecto; bastará con unos cuantos ejemplos. El Consejo de Derechos Humanos ya no puede permitirse el lujo de recurrir exclusivamente a las técnicas arraigadas de organizar paneles de expertos, solicitar informes que no van a ninguna parte, instar a los demás a hacer más pese a hacer bien poco por cuenta propia y adoptar resoluciones de amplio alcance, aunque difusas y cargadas de aspiraciones. Debe encargar un estudio urgente de expertos en el que se indiquen las opciones de que se dispone y organizar un grupo de trabajo de alto nivel para proponer y supervisar medidas específicas.

85. Los órganos de tratados han de volver a plantearse si de algún modo pueden darse por suficientes las observaciones generales o recomendaciones generales que han adoptado en la materia, en vista de la magnitud y el carácter del problema. Deben celebrar reuniones para determinar el tipo de recomendaciones que deben incorporarse en sus observaciones finales para ejercer presión en los Estados partes a fin de que adopten la clase de medidas que no pueden posponerse más. También deben plantearse la mejor manera de promover de manera verdaderamente significativa las medidas que ya hayan adoptado en la esfera del cambio climático.

86. El Comité de Derechos Humanos pidió recientemente a los Estados Unidos que abordaran directamente “las importantes amenazas al derecho a la vida que plantean los efectos del cambio climático, como las crecidas repentinas, las inundaciones costeras, los incendios forestales, las enfermedades infecciosas, el calor extremo y la contaminación atmosférica” (CCPR/C/USA/QPR/5, párr. 15). En principio, se trata de un hito, pero en la práctica las expresiones son tan indefinidas y generales que el asunto se reduce a poco más que marcar una casilla donde dice “cambio climático”. La dificultad reside en reflexionar sobre lo que podría comportar el siguiente nivel de recomendación para aportar algún tipo de orientación significativa en cuanto a las medidas necesarias, o al menos en cuanto a los procedimientos que podrían adoptarse a escala nacional para abordar esas cuestiones.

87. Asimismo, el Comité debería ampliar sus innovadoras declaraciones en materia de cambio climático que figuran en la observación general núm. 36. Se ha informado ya de que se ha presentado al Comité una comunicación en la materia¹²⁸. El Comité debe estudiar maneras innovadoras de responder de forma constructiva sin optar por un enfoque que eluda la responsabilidad. Los grupos de la sociedad civil deben informar y alentar al Comité en consonancia con estas opciones y pueden aprovechar la oportunidad prevista en el artículo 96 del nuevo reglamento del Comité a efectos de presentar “información y documentación... que puedan ser pertinentes para la correcta determinación del caso” (véase CCPR/C/3/Rev.11).

VI. Conclusión

88. La comunidad dedicada a los derechos humanos, con unas pocas excepciones destacadas, ha sido exactamente igual de autocomplaciente que la mayor parte de los Gobiernos frente al problema supremo que plantea a la humanidad el cambio climático. Las medidas adoptadas por la mayoría de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han sido manifiestamente inadecuadas y se han basado en formas de gestionismo y procedimentismo progresivos que guardan una relación totalmente desproporcionada con la urgencia y la magnitud de la amenaza. Marcar casillas no salvará a la humanidad ni al planeta del desastre inminente. En el presente

¹²⁸ “Islanders complain to U.N. over Australia’s climate change inaction”, *Reuters*, 13 de mayo de 2019.

informe el Relator Especial ha indicado una serie de medidas que deben adoptarse para empezar a rectificar la incapacidad de aceptar el hecho de que puede que los derechos humanos no sobrevivan a las convulsiones venideras. También ha procurado subrayar el hecho de que el grupo que se verá afectado más negativamente en todo el planeta será el integrado por las personas que viven en la pobreza. El cambio climático es, además de otras cosas, una agresión desmedida a los pobres.
