



Asamblea General

Distr. general
1 de abril de 2020
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

44º período de sesiones

15 de junio a 3 de julio de 2020

Tema 3 de la agenda

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

Solidaridad internacional y cambio climático

Informe del Experto Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional*

Resumen

Este es el tercer informe que el Experto Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, Obiora Chinedu Okafor, presenta al Consejo de Derechos Humanos. En el informe, presentado de conformidad con la resolución 35/3 del Consejo, el Experto Independiente trata el tema de la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos en el contexto del cambio climático.

* El Experto independiente agradece su ayuda para la preparación del informe a la Facultad de Derecho Osgoode Hall de la Universidad de York (Toronto, Canadá) y al Centro Nathanson sobre Derechos Humanos, Delincuencia y Seguridad Transnacionales de la misma Universidad.



I. Introducción

1. Tras presentarlo al Consejo de Derechos Humanos en junio de 2019, el Experto Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, Obiora Chinedu Okafor, presentó a la Asamblea General su segundo informe temático, que versó sobre la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos en el contexto de la protección mundial de los refugiados. El Experto Independiente visitó un país en 2019: Qatar, del 2 al 10 de septiembre. El Experto Independiente da las gracias a Costa Rica y Bolivia por haber respondido positivamente a sus solicitudes de visita, y recuerda a los demás Estados la necesidad de dar una respuesta favorable a dichas solicitudes.

2. En el presente informe, el Experto Independiente se ocupa de una de las prioridades temáticas que definió en su mandato, a saber, la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos en el contexto del cambio climático, o la falta de esta, lo que encaja con la promesa que formuló en su primer informe al Consejo de Derechos Humanos (véase A/HRC/38/40) de examinar asuntos que se encuentren en la intersección entre la solidaridad internacional y el cambio climático. Entre los principales objetivos del informe se cuenta el de arrojar más luz sobre la importancia de la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos para hacer frente al cambio climático, que constituye un problema común de la humanidad. Un objetivo complementario es ayudar a comprender mejor la manera en que la falta de solidaridad internacional fundada en los derechos humanos contribuye a agudizar los problemas que el cambio climático causa en el mundo.

3. El Experto Independiente consideró que era urgente dar respuesta a las cuestiones señaladas en el informe, habida cuenta de los trágicos efectos del cambio climático en todo el mundo, de que las emisiones de gases de efecto invernadero alcanzaron una cifra sin precedentes en 2018¹ y de los esfuerzos que realizan diversos Estados, pueblos e instituciones para tratar de evitar que el cambio climático cause más daños. Se espera que el análisis, las conclusiones y las recomendaciones que se ofrecen en el presente informe contribuyan, desde una perspectiva de derechos humanos, a aplicar el Acuerdo de París de 2015 y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992; a la labor de programación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a la transición justa hacia sistemas económicos sostenibles; a las negociaciones destinadas a regular las empresas transnacionales con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos; a la lucha de los movimientos sociales pertinentes; y a otras actividades relacionadas.

4. El informe se divide en cinco secciones. En esta primera sección se presenta el informe. En la sección II, se ofrece información general sobre la solidaridad fundada en los derechos humanos en el contexto del cambio climático. La sección III se dedica al examen y análisis de las expresiones positivas de solidaridad fundada en los derechos humanos en el contexto del cambio climático (buenas prácticas). En la sección IV se definen y analizan las lagunas respecto de la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos en el contexto del cambio climático (esferas susceptibles de mejora). En la sección V se ofrecen unas breves observaciones finales y recomendaciones.

5. Conviene señalar que en el informe no se trata el tema de la gobernanza del clima en sí mismo, y su objetivo tampoco es volver a demostrar que existe un vínculo entre el cambio climático y los derechos humanos, relación que la comunidad internacional de derechos humanos lleva más de un decenio documentando (véase A/HRC/41/39). El presente informe se centra solamente en los principales aspectos que se encuentran en la intersección entre la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos y el cambio climático. No obstante, dada la amplitud del tema, en el informe no se examinan todas las cuestiones o problemas que se inscriben en ese ámbito.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Informe sobre la disparidad en las emisiones* (Nairobi, 2019), pág. iv.

II. Información general sobre la solidaridad fundada en los derechos humanos en el contexto del cambio climático

6. La experiencia del cambio climático ha pasado a formar parte de la vida cotidiana de los pueblos de todo el mundo. Numerosas personas y grupos sufren de maneras terribles los efectos del cambio climático, algo que la comunidad científica predijo hace mucho tiempo². En 2019 miles de personas huyeron de sus hogares o perdieron la vida en África y el Caribe como consecuencia del paso del ciclón Idai y del huracán Dorian. Violentos incendios forestales devastaron grandes partes de Australia, América del Norte y Europa. En el Ártico, los paisajes se están transformando de maneras que ponen en grave peligro las culturas y la salud de los pueblos indígenas. Estos son hechos bien conocidos, y son ejemplos de las repercusiones negativas que el cambio climático está teniendo en los derechos humanos en todo el mundo. La solidaridad internacional fundada en los derechos humanos en el contexto del cambio climático surge, en parte, por la interdependencia física que existe entre la humanidad y la naturaleza, que no conoce de fronteras políticas y conecta profundamente regiones dispares a través de dinámicas ecológicas que afectan a todos los Estados y pueblos. La protección del medio ambiente mundial y la lucha contra los efectos locales del cambio climático por medio de la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos son, por lo tanto, una necesidad objetiva y no se pueden seguir posponiendo.

7. El cambio climático es el resultado de la existencia de sistemas económicos interconectados a nivel mundial que fomentan modos de producción y consumo insostenibles, especialmente de combustibles fósiles y otros productos básicos de la industria extractiva³. La distribución asimétrica de la riqueza en la economía mundial también refuerza la realidad profundamente injusta de que quienes menos han contribuido al problema en cuestión a menudo son quienes experimentan sus efectos con mayor intensidad⁴. A medida que aumentan las temperaturas, las desigualdades se agravan⁵. El cambio climático exacerba las vulnerabilidades sociales ligadas al género, la discapacidad, la pobreza, la edad, el lugar de nacimiento, la condición de indígena, etc⁶. En opinión del Experto Independiente, la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos es indispensable para transformar esas estructuras económicas problemáticas, adaptarse a un mundo cambiante y ofrecer reparación por las pérdidas y los daños derivados del cambio climático.

8. Las expresiones de solidaridad internacional destinadas a hacer frente a esos desafíos no son nada nuevo. Por ejemplo, dos conceptos de larga data del derecho internacional sobre el cambio climático reconocen la unidad de intereses y el respeto de los diferentes valores, derechos y necesidades a la hora de proteger el medio ambiente mundial, por lo que reflejan determinadas dimensiones de la solidaridad internacional. En primer lugar, la idea de que el cambio climático constituye una “preocupación común de la humanidad” está universalmente aceptada, e implica la necesidad de establecer la cooperación más amplia posible y de adoptar medidas positivas en beneficio de las

² Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Cambio climático 2014: Informe de síntesis* (Ginebra, 2014).

³ Usha Natarajan, “Climate justice”, en *Routledge Handbook of Law and Society*, Mariana Valverde y otros, eds. (de próxima publicación, en poder del Experto Independiente).

⁴ *Ibid.*

⁵ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Calentamiento global de 1,5 °C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza* (2018).

⁶ Véanse Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, Comité de los Derechos del Niño y Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, “Joint statement on ‘human rights and climate change’” (16 de septiembre de 2019); y A/HRC/41/39 y Corr.1.

generaciones presentes y futuras⁷. En segundo lugar, se ha reconocido que los Estados tienen “responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas”, lo que resulta esencial para la cooperación internacional. Como mínimo, este principio refleja las responsabilidades compartidas que tienen los Estados de hacer frente al cambio climático y sus distintas capacidades para actuar en este sentido. En el caso de los países en desarrollo, este principio también puede reconocer que los países desarrollados son responsables de la mayor parte de las emisiones pasadas y tienen el mayor volumen de emisiones per cápita, que los países en desarrollo tienen menor capacidad de adaptación y que las prioridades de estos últimos son el desarrollo y la erradicación de la pobreza (FCCC/CP/1995/7/Add.1, párr. 1).

9. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas forma la base de cada una de las promesas formuladas por los Estados en virtud del Acuerdo de París, que en ese tratado se denominan “contribuciones determinadas a nivel nacional”⁸. El Acuerdo de París otorga a las Partes cierta libertad para fijar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, ya que no estipula ninguna meta negociada internacionalmente ni ninguna medida que deba aplicarse en el plano nacional. No obstante, por lo que respecta a la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos, en el tratado se exige que los países desarrollados proporcionen financiación a los países en desarrollo para las labores de mitigación y adaptación, que los países en desarrollo reciban apoyo tecnológico y que los países desarrollados encabecen la labor dirigida a reducir las emisiones⁹. El Acuerdo de París también obliga a los Estados a realizar esfuerzos conjuntos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C a fin de reducir considerablemente los riesgos a los que se enfrentan los Estados y pueblos vulnerables¹⁰.

10. No obstante, existe una profunda brecha entre lo que han hecho los Estados hasta el momento (incluidas sus promesas) y las medidas necesarias para poner freno al cambio climático y evitar los graves peligros que este plantea. Por un lado, como es bien sabido, el segundo Estado que más emisiones produce ha notificado oficialmente su retirada del Acuerdo de París. Otros Estados han mantenido su adhesión al acuerdo, lo cual es loable, pero sus compromisos son insuficientes. Incluso aunque todos los Estados cumplieran sus contribuciones determinadas a nivel nacional condicionales, seguiríamos destinados a experimentar un catastrófico aumento de 3 °C en la temperatura mundial¹¹. En general, las empresas siguen operando de una manera poco regulada y lucrándose de las emisiones de gases de efecto invernadero. Con todo, las empresas y las organizaciones internacionales, en la medida en que contribuyen al problema a través de las emisiones, la financiación de proyectos y otras prácticas que dan lugar a responsabilidades similares y complementarias a las de los Estados, también tienen el deber de respetar el derecho humano a la solidaridad internacional en este contexto (A/HRC/35/35, págs. 19 y 20).

11. Dada la insuficiente acción estatal y corporativa, los pueblos indígenas, la sociedad civil y las jurisdicciones subnacionales, entre otros, han empezado a demandar “justicia climática”, que pone el énfasis en la adopción de un enfoque de derechos humanos en relación con los efectos que el cambio climático tiene en los pueblos socialmente vulnerables; la prevención de los daños derivados de las actividades de mitigación; la reparación por las pérdidas y los daños; y la participación cívica genuina¹². Asimismo, conscientes de que los sectores económicos con un elevado nivel de emisiones tendrán que modificar sus operaciones en los próximos años, algunos sindicatos, Gobiernos y empleadores luchan por que los derechos internacionales de los trabajadores que dependen de esos sectores no se vean comprometidos. Con tal fin, planean una llamada reconversión justa que garantice el derecho al trabajo decente. Es importante destacar que el Acuerdo de París reconoce la reconversión justa, los derechos humanos y la justicia climática¹³. Sobre

⁷ Resolución 43/53 de la Asamblea General.

⁸ Acuerdo de París, art. 4, párrs. 1 a 3.

⁹ *Ibid.*, arts. 4, párr. 4; 9; y 10.

¹⁰ *Ibid.*, art. 2, párr. 1 a).

¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Informe sobre la disparidad en las emisiones*, pág. x.

¹² Por ejemplo, www.mrfcj.org/principles-of-climate-justice.

¹³ Acuerdo de París, párrafos décimo, undécimo y decimotercero del preámbulo.

la base de todo esto, las personas que carecen de poder directo para regular exigen más acción por parte de los Gobiernos y las empresas. También demuestran solidaridad fundada en los derechos humanos al tratar de obtener justicia para las personas y los grupos a los que se debe proteger de los problemas causados por el cambio climático.

III. Expresiones positivas de solidaridad fundada en los derechos humanos en el contexto del cambio climático

A. Prácticas de la sociedad civil y los actores no estatales

12. La sociedad civil y los actores no estatales siempre han liderado los esfuerzos por hacer frente al cambio climático mediante expresiones positivas de solidaridad internacional fundada en los derechos humanos, y han sido los primeros en pedir a quienes tienen autoridad directa que hagan lo mismo¹⁴. El Experto Independiente celebra las numerosas expresiones positivas de ese tipo de solidaridad, y desea destacar algunas prácticas de los pueblos indígenas, los jóvenes y los defensores del medio ambiente en ese sentido. La labor de esos grupos que se describe en el presente informe constituye un ejemplo de solidaridad internacional porque tiene por objeto impulsar las transformaciones políticas, sociales y económicas necesarias por medio de estrategias proactivas y colaborativas basadas en los derechos humanos, suele contar con el apoyo de los Estados aliados y las organizaciones internacionales y complementa las medidas convencionales que apuntan en la misma dirección. En la medida en que esos grupos se ven afectados de manera desproporcionada por el cambio climático pero no pueden participar directamente en la formulación de políticas, sus esfuerzos por ser oídos también constituyen una forma sutil de solidaridad internacional: al intercambiar sus experiencias, los pueblos marginados pueden contribuir a que se comprenda mejor la opresión que el cambio climático mundial perpetúa y crear una mayor conciencia acerca de la necesidad de solidaridad para con ellos y otros grupos.

13. La solidaridad internacional fundada en los derechos humanos en el contexto del cambio climático repercute en cuestiones urgentes relacionadas con las consecuencias adversas que el colonialismo sigue teniendo en la capacidad de los pueblos indígenas para tomar decisiones que afectan a sus propias vidas y contribuir a las vidas de los demás. Ciertamente, reconocer que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación¹⁵ y que los conocimientos indígenas potencian la gestión ambiental implica que existen imperativos locales y mundiales íntimamente ligados para asegurar que los pueblos indígenas puedan tomar decisiones en materia de cambio climático que afecten a todas las demás personas¹⁶. Los pueblos indígenas han luchado por acceder a los foros políticos sobre cambio climático y reformarlos, promoviendo, por un lado, una imagen positiva de los sistemas sociales y económicos y, al mismo tiempo, refutando y analizando las visiones dominantes del cambio climático y sus causas hegemónicas y neocoloniales¹⁷. Por ejemplo, han creado un grupo para participar en las negociaciones internacionales, el cual ha colaborado con aliados para institucionalizar la Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas, que facilita la integración de cuestiones como los conocimientos tradicionales en el proceso legal internacional. Diversas organizaciones indígenas mundiales, nacionales y locales, como el grupo Indigenous Climate Action, que ayuda a los pueblos indígenas a recuperar sus “funciones y responsabilidades” como cuidadores de la Tierra a fin de lograr “un futuro climáticamente estable para todos”, también han adoptado prioridades y estrategias¹⁸. Esos logros, si bien insuficientes, constituyen un paso positivo

¹⁴ Véase Sébastien Duyck, Sébastien Jodoin y Alyssa Johl, eds., *Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance* (Nueva York, Routledge, 2018).

¹⁵ Véase la resolución 61/295 de la Asamblea General.

¹⁶ Véase Ben Powless, “The indigenous rights framework and climate change”, en *Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance*, Duyck, Jodoin y Johl.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 213. Véase también Kyle Whyte, “Indigenous climate change studies: indigenizing futures, decolonizing the Anthropocene”, *English Language Notes*, vol. 55 (2017).

¹⁸ Véase www.indigenousclimateaction.com/who-we-are.

hacia la expansión de la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos en la esfera del cambio climático, entendida como la implicación de los pueblos indígenas en calidad de asociados en la lucha contra el cambio climático, que constituye un problema mundial común.

14. Algunas coaliciones de jóvenes proporcionan otros ejemplos de solidaridad internacional no estatal fundada en los derechos humanos en el contexto del cambio climático, pues su liderazgo y colaboración facilitan que los niños de todo el mundo disfruten del derecho al bienestar previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño. Los jóvenes son las “generaciones futuras” de las que se hablaba cuando el cambio climático irrumpió en la agenda internacional hace 30 años. Sin embargo, siguen teniendo pocas oportunidades para participar en la gobernanza del clima. Para poder ejercer su propia autonomía, los jóvenes han obtenido la condición de grupo en el marco de las negociaciones internacionales sobre el clima, en las que también participan como “representantes de la juventud”¹⁹. Los movimientos juveniles están recabando recursos para organizarse a nivel transnacional a través de una red mundial²⁰. Muchos jóvenes organizaron manifestaciones por todo el mundo durante las huelgas por el clima, a las que asistieron aproximadamente 7,6 millones de participantes en un espíritu de solidaridad mutua, lo cual las convirtió en algunas de las protestas más multitudinarias de la historia²¹. Más recientemente, jóvenes de 16 países presentaron una comunicación al Comité de los Derechos del Niño en la que alegaban que cinco de los países más contaminantes del mundo están poniendo en peligro la vida y el bienestar de millones de niños de todo el planeta²². Las peticiones formuladas en la comunicación pueden arrojar luz sobre la protección de los derechos en solidaridad con todos los jóvenes para los cuales “la crisis climática no es una amenaza futura abstracta”²³.

15. Por su parte, los defensores del medio ambiente²⁴, en solidaridad los unos con los otros, luchan en primera línea por que se haga justicia climática en relación con proyectos intensivos en carbono, así como con proyectos que limitan las emisiones pero, aun así, tienen efectos perjudiciales en las poblaciones y entornos locales²⁵. El Experto Independiente considera que la defensa de las tierras, los recursos y las aguas frente a esos proyectos constituye una manifestación positiva de solidaridad internacional fundada en los derechos humanos puesto que puede limitar las emisiones mundiales y proteger los correspondientes derechos de los pueblos indígenas y locales a la libre determinación, la participación cívica y la seguridad, en beneficio de todos. Los defensores del medio ambiente se han movilizado en contra de proyectos mineros en Asia²⁶, protestan contra la apropiación de tierras por o para las industrias extractivas en América Latina²⁷, e implantan bloqueos y solicitan revisiones judiciales para detener la construcción de infraestructuras de combustibles fósiles en toda América del Norte²⁸. Hay información preocupante que indica que los defensores del medio ambiente corren el riesgo de ser criminalizados, lo cual exacerba la opresión por motivos de raza, ya que muchos son personas racializadas o pertenecen a pueblos indígenas²⁹. No obstante, en un espíritu de compañerismo, los

¹⁹ Véase Harriet Thew, “Youth participation and agency in the United Nations Framework Convention on Climate Change”, *International Environmental Agreements*, vol. 18 (2018).

²⁰ Véase <https://youthclimatemovement.wordpress.com>.

²¹ Véase <https://es.globalclimatestrike.net/7-million-people-demand-action-after-week-of-climate-strikes/>.

²² Véase <https://earthjustice.org/sites/default/files/files/CRC-communication-Sacchi-et-al-v.-Argentina-et-al.pdf>.

²³ *Ibid.*, párr. 3.

²⁴ Resolución 40/11 del Consejo de Derechos Humanos.

²⁵ Véase Global Witness, *¿Enemigos del Estado?: De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras* (Londres, 2019).

²⁶ Véase Samina Luthfa, “Transnational ties and reciprocal tenacity: resisting mining in Bangladesh with transnational coalition”, *Sociology*, vol. 51, núm. 1 (2017).

²⁷ Véase Global Witness, *¿Enemigos del Estado?*.

²⁸ Véase Yellowhead Institute, *Land Back: A Yellowhead Institute Red Paper* (Toronto, 2019).

²⁹ Véanse Global Witness, *¿Enemigos del Estado?*; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo* (2015).

“defensores” de esos defensores se están organizando para ayudarlos en las primeras líneas de batalla³⁰. Así pues, al defender los derechos humanos a través de sus acciones directas, los defensores del medio ambiente y los defensores de estos muestran el más alto grado de solidaridad con las comunidades y las personas que se exponen a los efectos negativos de los proyectos relacionados con el cambio climático³¹.

B. Leyes y prácticas nacionales

16. Una forma en que los países pueden expresar solidaridad internacional fundada en los derechos humanos con los demás países y con todos los pueblos del mundo en el contexto del cambio climático es eliminando su propia contribución al problema. Esto está recogido en el Acuerdo de París, en el que se afirma que las contribuciones determinadas a nivel nacional reflejarán la mayor ambición posible de cada Parte³². En opinión del Experto Independiente, la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos también exige que los países vayan más allá y hagan frente a las inequidades ligadas al cambio climático: los países deben apoyarse mutuamente en los ámbitos financiero y tecnológico, de acuerdo con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, defender a los grupos sujetos a protección internacional y abrir vías para una participación cívica genuina. El Acuerdo de París y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático gozan de una adhesión casi universal, lo que significa que casi todos los Estados tienen la obligación jurídica internacional de cooperar en la adopción de esas medidas individuales y colectivas.

17. Si bien los esfuerzos que están realizando los Estados en la actualidad para hacer frente al cambio climático son absolutamente insuficientes, algunos países dan ejemplo de manifestaciones positivas de solidaridad internacional fundada en los derechos humanos en esta esfera, demostrando que no todos los Estados consideran aceptable una “carrera hacia el abismo” en relación con el cambio climático. Por ejemplo, en 2019, 73 Estados anunciaron que estaban trabajando por conseguir un valor cero de emisiones netas para 2050³³. Desde la década de 1970, muchos países en desarrollo han solicitado en repetidas ocasiones asistencia para seguir una vía de desarrollo diferente y más limpia que la senda tomada en el pasado por los países industrializados³⁴. Además, algunos tribunales nacionales están brindando, si bien de manera limitada, una forma de solidaridad internacional fundada en los derechos humanos al facilitar el acceso a los procedimientos judiciales a litigantes transnacionales que desean que se aclare si el comportamiento de los Estados y las empresas interfiere con el disfrute de los derechos fundamentales³⁵.

18. Además de estos ejemplos, el Experto Independiente pone de relieve dos países cuyos compromisos y alianzas son una muestra de solidaridad internacional fundada en los derechos humanos porque reflejan sus responsabilidades, capacidades y objetivos en materia de justicia social. Un país industrializado del Pacífico destaca por haber promulgado una ley en la que se fija la meta de alcanzar cero emisiones netas para 2050³⁶. Para ello, está dejando de conceder permisos para las actividades de exploración de combustibles fósiles y ha emprendido la plantación de mil millones de árboles³⁷. Además, ha prometido asignar 300 millones de dólares a la financiación mundial para el clima, de

³⁰ Véase www.environment-rights.org.

³¹ También hay pruebas convincentes de que los defensores del medio ambiente son víctimas de la lucha por proteger el medio ambiente; véase www.theguardian.com/environment/2018/feb/02/almost-four-environmental-defenders-a-week-killed-in-2017.

³² Acuerdo de París, art. 4, párr. 3.

³³ Véase <https://sdg.iisd.org/news/73-countries-commit-to-net-zero-co2-emissions-by-2050>.

³⁴ Véase Karin Mickelson, “South, North, international environmental law, and international environmental lawyers”, *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 11 (2000).

³⁵ Véase Jacqueline Peel y Hari M. Osofsky, “A rights turn in climate change litigation?”, *Transnational Environmental Law*, vol. 7, núm. 1 (2018).

³⁶ Nueva Zelandia, Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley de Respuesta al Cambio Climático (Eliminación de las Emisiones de Carbono) (sanción real, noviembre de 2019).

³⁷ Gobierno de Nueva Zelandia, “Framework for climate change policy and key upcoming decisions” (2018).

los que 150 millones se destinarán a países en desarrollo del Pacífico, y se ha comprometido a apoyar la libre determinación y la gestión ambiental de los pueblos indígenas. También ha concentrado sus esfuerzos en la adaptación de los trabajadores y las comunidades al cambio climático, mejorando la calidad del agua y apoyando al sector agrícola. Por último, este país prioriza el bienestar sobre el crecimiento económico, lo que ofrece numerosas posibilidades para expresar solidaridad internacional fundada en los derechos humanos, ya que promete catalizar a nivel mundial una nueva manera de concebir la relación entre la humanidad, la naturaleza y el desarrollo³⁸. Esto también implica que su contribución a los efectos que el cambio climático tiene en otros territorios se verá considerablemente reducida.

19. El otro país, que se encuentra en Asia, es uno de los lugares más vulnerables a los ciclones, las marejadas ciclónicas y las inundaciones, lo que ya ha provocado desplazamientos y muertes³⁹. Pese a ello, el país produce tan solo el 0,3 % de las emisiones mundiales⁴⁰. Para dar respuesta a ese desafío, el país participa en el régimen internacional del clima y colabora con asociados en las actividades de financiación y fomento de la capacidad en relación con el cambio climático. Por ejemplo, ha creado un plan de acción nacional, establecido arreglos institucionales y destinado miles de millones de dólares a la gestión del riesgo de desastres⁴¹. También ha formulado un plan de acción sobre el cambio climático y el género con el fin de tomar en consideración los riesgos a los que se enfrentan las mujeres y las contribuciones positivas de estas⁴². De ello se desprende que los países más pobres y vulnerables pueden expresar solidaridad internacional fundada en los derechos humanos en el ámbito del cambio climático cuando trabajan en pro de la adaptación, se centran en el género y protegen de otras maneras a las poblaciones locales con el apoyo de los países que tienen una mayor responsabilidad en el origen del problema del cambio climático y gozan de mayor capacidad para hacerle frente.

C. Leyes y prácticas regionales

20. Algunas leyes y prácticas regionales han contribuido considerablemente a fomentar la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos en el contexto del cambio climático gracias a que cultivan el compañerismo entre los Estados en este ámbito, a menudo en beneficio de los propios Estados y de la comunidad internacional en general. A este respecto cabe destacar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que ha celebrado numerosas audiencias, preparado incontables informes e instaurado muchas otras prácticas en relación con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos en la esfera del cambio climático. En 2018 se produjo un hecho crucial: la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una Opinión Consultiva en la que confirmaba que los Estados tienen el deber de impedir que en sus territorios se lleven a cabo actividades que violen los derechos humanos de las personas residentes en otros Estados como consecuencia de los daños ambientales provocados por dichas actividades, una decisión que tiene implicaciones en la manera en que se trata el carácter transfronterizo del cambio climático⁴³. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ofrece un foro en el que los pueblos indígenas y las comunidades locales pueden dar a conocer sus experiencias en lo que respecta a la cuestión del extractivismo y el cambio climático, posibilitando así la participación cívica de estos grupos en relación con este tema a nivel internacional, lo cual es una forma de solidaridad⁴⁴. Además, los países de esa región adoptaron el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la

³⁸ Gobierno de Nueva Zelanda, *The Wellbeing Budget* (2019).

³⁹ Véase Gardiner Harris, "Borrowed time on disappearing land", *New York Times*, 28 de marzo de 2014.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Gobierno de Bangladesh, Estrategia y Plan de Acción de Bangladesh sobre el Cambio Climático de 2008.

⁴² Gobierno de Bangladesh, Plan de Acción de Bangladesh sobre el Cambio Climático y el Género (2013).

⁴³ Sumudu Atapattu y Andrea Schapper, *Human Rights and the Environment: Key Issues* (Nueva York, Routledge, 2019), págs. 97 y 98.

⁴⁴ Véase www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=en&Topic=42.

Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), cuyo objetivo es empoderar a todas las personas para que puedan tomar decisiones que afecten a sus vidas y al medio ambiente y acceder a la justicia cuando se vulneren esos derechos. En el Acuerdo se garantizan expresamente los derechos a la vida, la integridad personal y la reunión pacífica en solidaridad con los defensores del medio ambiente.

21. Todas las demás regiones del mundo han realizado también importantes esfuerzos que contribuyen en distinto grado a la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos en el contexto del cambio climático. En la región de África existen múltiples iniciativas climáticas en las que participan la Unión Africana, las subregiones y entidades de otros niveles políticos del continente para adoptar posiciones comunes en relación con el cambio climático con miras a la planificación nacional⁴⁵. La región también cuenta con una estructura de gobernanza que coordina la posición de los Jefes de Estado, los ministros y los negociadores para intermediar, en el régimen internacional del clima, sobre cuestiones de importancia para los derechos humanos de los pueblos de la región, en particular mediante el refuerzo del apoyo internacional que se presta para la adaptación, de conformidad con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas⁴⁶. La Unión Europea se ha mostrado ambiciosa en sus iniciativas jurídicas y financieras destinadas a hacer frente al cambio climático y ha realizado progresos en la reducción de las emisiones. En el marco del Pacto Verde Europeo⁴⁷, la región ha propuesto destinar el 25 % de su presupuesto a la acción climática, alcanzar un valor cero de emisiones netas para 2050 y ayudar a los Estados miembros vulnerables para que puedan cumplir esos compromisos por medio de un mecanismo para la transición justa⁴⁸. Por lo que se refiere al apoyo internacional, uno de los principales fondos de la Unión Europea prometió proporcionar 750 millones de euros en concepto de financiación para el clima, principalmente a los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo⁴⁹. Asimismo, el Banco Asiático de Desarrollo ha prometido destinar 80.000 millones de dólares para apoyar las medidas relativas al cambio climático⁵⁰. Otro ejemplo de solidaridad internacional en la región de Asia y el Pacífico es el fervoroso comunicado emitido en 2019 por el Foro de las Islas del Pacífico, en el que este se comprometía a actuar como una familia, en la que cada miembro asumiera sus responsabilidades y mostrara respeto por los demás, y pedía que se emprendiera un cambio transformador, por ejemplo mediante la eliminación progresiva de las subvenciones a los combustibles fósiles⁵¹. Por último, los tribunales de derechos humanos de África, Europa y América han dado muestras de solidaridad internacional entre las regiones al declarar su voluntad de establecer un diálogo sobre las cuestiones que se encuentran en la intersección entre el cambio climático y los derechos humanos⁵².

D. Leyes y prácticas de las ciudades y otros gobiernos locales

22. Se prevé que en 2050 más del 70 % de la población mundial vivirá en zonas urbanas, lo que convierte a las ciudades en lugares clave para reducir las emisiones y

⁴⁵ Véase el comunicado de prensa de la Comisión Africana y el Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño emitido con motivo de la 33ª Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, en el que se pide a la Asamblea de la Unión Africana que declare 2021 año de la acción colectiva para hacer frente a la amenaza que plantea la crisis climática en África para los derechos humanos y de los pueblos. Puede consultarse en www.achpr.org/pressrelease/detail?id=476.

⁴⁶ Véase <https://africangroupofnegotiators.org/about-the-agn>.

⁴⁷ El Pacto Verde Europeo tiene por objetivo que la Unión Europea sea climáticamente neutra para 2050 mediante la adopción de varias medidas colectivas a nivel regional; véase https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es.

⁴⁸ Véase <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20200109STO69927/un-billon-de-euros-para-financiar-la-transicion-ecologica-en-la-ue>.

⁴⁹ Véase <https://www.gcca.eu/about-gcca>.

⁵⁰ Banco Asiático de Desarrollo, "Strategy 2030: achieving a prosperous, inclusive, resilient, and sustainable Asia and the Pacific" (Manila, 2018), pág. vi.

⁵¹ Declaración de Kainaki II para una Acción Urgente en materia de Cambio Climático (2019).

⁵² Véase <http://en.african-court.org/index.php/news/press-releases/item/322-kampala-declaration>.

prepararse para los efectos adversos del cambio climático⁵³. Sin duda, las preocupaciones mundiales en torno a los fenómenos meteorológicos extremos y otros efectos del cambio climático que socavan los derechos humanos (por ejemplo, los derechos a la vivienda, el agua y el saneamiento) conciernen a las zonas urbanas (véase A/64/255). Un factor que complica esta situación es que las ciudades ya son lugares en los que reinan las desigualdades⁵⁴, por lo que es posible que el cambio climático acentúe esas desigualdades entre las personas que viven en las zonas urbanas⁵⁵. Ante esas inquietudes, los gobiernos locales se encuentran entre las autoridades más proactivas en la adopción de medidas de mitigación del cambio climático y de adaptación a ese fenómeno. Sus acciones demuestran que están dispuestos a asumir la responsabilidad del bienestar no solo de sus propios ciudadanos, sino también de la población de todo el mundo, a menudo por medio de alianzas transnacionales. Esta es una de las principales maneras en las que se está impulsando la solidaridad fundada en los derechos humanos en el contexto del cambio climático.

23. Por ejemplo, estos gobiernos subnacionales demuestran solidaridad internacional cuando participan de manera voluntaria en el régimen internacional del clima, cuando asumen compromisos y cuando establecen “colaboraciones translocales” en materia de resiliencia tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales⁵⁶. Las ciudades, en particular, suelen fijarse ambiciosas metas para reducir las emisiones, a veces mayores que las de sus gobiernos nacionales⁵⁷. Además, las redes transnacionales de ciudades —como Local Governments for Sustainability, el Grupo de Liderazgo Climático de Ciudades y el Pacto Mundial de Alcaldes por el Clima y la Energía— facilitan el aprendizaje y el fomento de la capacidad en materia de cambio climático; en algunos casos, requieren metas y mecanismos de seguimiento⁵⁸. Los participantes de esas redes se encuentran, principalmente, en Europa y América del Norte, y convendría que fomentaran la participación de ciudades menos conectadas a nivel mundial⁵⁹. No obstante, la experimentación a nivel subnacional puede llegar a tener efectos transformadores en grandes zonas geográficas de todo el mundo, ya que puede reducir nuestra dependencia de los combustibles fósiles a lo largo de los sistemas energéticos estrechamente interconectados que trascienden las fronteras políticas⁶⁰. La gobernanza urbana, por lo tanto, podría atenuar los efectos adversos mundiales que tiene el cambio climático en el disfrute de los derechos humanos internacionales, tanto por medio de alianzas impulsadas por la solidaridad como a través de reformas catalizadoras.

24. Además de las ciudades, otros gobiernos locales procuran demostrar su solidaridad internacional compensando la falta de ambición de sus respectivos Estados. Un ejemplo de ello es la coalición We Are Still In, cuyos signatarios se adhieren al Acuerdo de París, pese a la resistencia de su Gobierno nacional, y cuentan entre ellos con líderes indígenas, alcaldes, gobernadores, organizaciones no gubernamentales, empresas y rectores de universidades. Las jurisdicciones subnacionales que ponen precio al carbono también establecen vínculos entre sus respectivos programas; un ejemplo de ello son los sistemas interconectados de comercio de derechos de emisión⁶¹. El volumen de transacciones constituye un desafío para las redes de tarificación del carbono, ya que algunas

⁵³ Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, “Cities and climate change: national governments enabling local action: policy perspectives” (2014).

⁵⁴ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *World Cities Report: Urbanization and Development – Emerging Futures* (Nairobi, 2016), págs. 16 a 20.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Véase Jeroen van der Heijden, “Cities and subnational governance: high ambitions, innovative instruments and polycentric collaborations?”, en *Governing Climate Change: Polycentric Action?*, Andrew Jordan y otros, eds. (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2018).

⁵⁷ *Ibid.*, pág. 83; y Taedong Lee, “Global cities and transnational climate change networks”, *Global Environmental Politics*, vol. 13, núm. 1 (2013).

⁵⁸ Jennifer S. Bansard, Philipp H. Pattberg y Oscar Widerberg, eds., “Cities to the rescue? Assessing the performance of transnational municipal networks in global climate governance”, *International Environmental Agreements*, vol. 17 (2017), págs. 238 y 241; y Lee, “Global cities”, págs. 110 y 111.

⁵⁹ Lee, “Global cities”, págs. 110 y 111.

⁶⁰ Véase Steven Bernstein y Matthew Hoffmann, “The politics of decarbonization and the catalytic impact of subnational climate experiments”, *Policy Science*, vol. 51, núm. 2 (2018).

⁶¹ *Ibid.*

jurisdicciones han incumplido sus compromisos. Los mecanismos de mercado también sufren inestabilidad y manipulación, promueven la privatización y no tienen la capacidad por sí solos de producir la transformación necesaria para hacer frente al cambio climático. Habida cuenta de estos y otros problemas de los mecanismos de mercado, que se tratan a lo largo de todo el informe, las redes de tarificación del carbono representan una forma limitada de solidaridad internacional fundada en los derechos humanos⁶². En concreto, dichas redes tienen por objeto reducir las emisiones (lo que, de por sí, es una expresión de solidaridad internacional fundada en los derechos humanos) y generar ingresos públicos para financiar programas sociales que fomenten la buena voluntad con respecto a la acción climática y potencien los derechos humanos en la vida cotidiana, por ejemplo por medio de sistemas de transporte público, la construcción de edificios resilientes y la prestación de asistencia financiera a los hogares.

E. Leyes y prácticas mundiales

25. Hay numerosas leyes y prácticas mundiales que son una muestra de solidaridad internacional fundada en los derechos humanos en el contexto del cambio climático. Por ejemplo, periódicamente se celebran cumbres mundiales que generan el impulso necesario para la adopción de medidas de cooperación entre los distintos actores señalados en el presente informe, a saber: los Estados, los pueblos indígenas, las regiones, las ciudades, los jóvenes, la sociedad civil y los órganos de las Naciones Unidas, entre otros. Sin embargo, en esas cumbres hay muy pocos mecanismos de rendición de cuentas que permitan evaluar los centenares de compromisos que en ellas se anuncian para hacer frente al cambio climático de una manera u otra, lo cual puede ocultar la inacción en materia climática. No obstante, en la actualidad se está trabajando por hacer un seguimiento de esos compromisos transnacionales, por ejemplo en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Ello es una muestra de solidaridad internacional porque fomenta y mejora las iniciativas de base comunitaria que están emprendiendo diversos grupos con el fin de alcanzar objetivos comunes para todos los seres humanos.

26. Uno de esos objetivos comunes es la limitación del aumento de la temperatura prevista en el Acuerdo de París. Aunque en el Acuerdo se estipulan dos objetivos referentes a la temperatura, consistentes en evitar un aumento superior a los 2 °C y a los 1,5 °C, en la Cumbre sobre la Acción Climática 2019 se reforzó la idea mundial de que 1,5 °C es el límite de calentamiento global aceptable desde el punto de vista social, económico, político y científico⁶³. Esta afirmación se basó en un informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático⁶⁴. La solicitud de dicho informe al Grupo Intergubernamental de Expertos y la aceptación del encargo por parte de este son buenos ejemplos de solidaridad internacional fundada en los derechos humanos porque sirven para ayudar a los más susceptibles a los efectos adversos del cambio climático, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados. Estos países y sus aliados ejercieron presión para que en el Acuerdo de París se incluyera el umbral más estricto, dados los indicios que existían sobre los riesgos que plantearía para las poblaciones vulnerables y los ecosistemas el límite de 2 °C⁶⁵. Posteriormente, los Estados invitaron al Grupo Intergubernamental a que informara sobre las implicaciones de dicho umbral. En el informe resultante, el Grupo Intergubernamental confirmó que limitar el calentamiento global a 1,5 °C, en lugar de 2 °C, “facilitaría considerablemente el logro de muchos aspectos del desarrollo sostenible e incrementaría las posibilidades de erradicar la pobreza y

⁶² Véase el análisis sobre los mercados de carbono en el párrafo 49 del presente informe.

⁶³ Secretario General, “Report of the Secretary-General on the 2019 Climate Action Summit and the way forward in 2020” (2019), pág. 5.

⁶⁴ Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Calentamiento global de 1,5 °C*.

⁶⁵ Véase Lavanya Rajamani y Jacob Werksman, “The legal character and operational relevance of the Paris Agreement’s temperature goal”, *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, vol. 376, núm. 2119 (2018).

reducir las desigualdades”⁶⁶. En la actualidad, el informe, que constituye un emblema de la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos, se utiliza ampliamente como referencia para determinar las medidas concretas que garantizarían una mayor protección de los derechos humanos de los pueblos más pobres y vulnerables que se ven amenazados por el aumento de las temperaturas.

27. La Alianza de los Pequeños Estados Insulares fue uno de los bloques de negociación que abogaba por la fijación de un límite de temperatura más estricto, y siempre ha expresado solidaridad internacional fundada en los derechos humanos a través de otras prácticas a nivel mundial. La Alianza es una coalición de 44 pequeños Estados insulares y Estados costeros de baja altitud en desarrollo de África, el Caribe, el mar de China meridional y los océanos Índico, Pacífico y Atlántico. Puesto que los miembros son muy vulnerables al cambio climático, la Alianza se ha esforzado por obtener promesas firmes en materia de mitigación, apoyo para la adaptación y reparación por las pérdidas y los daños. Además, los miembros de la Alianza emprendieron una intensa campaña para que el vínculo entre los derechos humanos y el cambio climático quedara reflejado en la Declaración de Malé sobre la Dimensión Humana del Cambio Climático Mundial de 2007. Los éxitos de la Alianza, que son numerosos, pueden explicarse, en parte, por su inquebrantable compromiso con la justicia mundial y por las alianzas establecidas con Estados industrializados, organizaciones de interés público y órganos y titulares de mandatos de derechos humanos⁶⁷. Las luchas emprendidas por la Alianza reflejan sus esfuerzos por hacer efectivos los derechos humanos internacionales por medio de una visión y una senda centradas en la solidaridad.

28. Por último, también conviene destacar las colaboraciones positivas entre sindicatos, empleadores, Gobiernos y organizaciones internacionales para lograr una transición justa hacia sistemas de trabajo sostenibles. La necesidad de transformar los sectores contaminantes, que se puso de relieve en el informe especial del Grupo Intergubernamental, tendrá profundos efectos en las economías, lo que puede poner en peligro los derechos sociales y económicos de los trabajadores. En la década de 1990, el movimiento obrero mundial empezó a reflexionar sobre los elementos que debería incluir la transición justa hacia una economía sostenible con el objetivo de garantizar resultados distributivos y promover una voz unida⁶⁸. Desde entonces, la OIT se ha convertido en la principal plataforma para el diálogo (tripartito) sobre los requisitos de una transición justa. Entre otras aportaciones, en 2019 el Secretario General anunció el lanzamiento de una iniciativa junto con la OIT, la Confederación Sindical Internacional, la Organización Internacional de Empleadores y otros organismos para apoyar la planificación nacional de una transición justa⁶⁹. El Experto Independiente considera que el liderazgo de las organizaciones y movimientos mundiales encaminado a garantizar el trabajo decente para todos en el contexto del cambio climático constituye una manifestación loable de solidaridad internacional fundada en los derechos humanos que puede tener importantes beneficios para la humanidad.

IV. Principales lagunas en materia de solidaridad fundada en los derechos humanos en el contexto del cambio climático

A. Transformación de la economía de combustibles fósiles

29. Cada vez existe mayor consenso en torno a que la explotación de combustibles fósiles debe experimentar una transformación radical para evitar agudizar los peligros

⁶⁶ Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Calentamiento global de 1,5 °C*, pág. 447.

⁶⁷ Véase, por ejemplo, Carola Betzold, “‘Borrowing’ power to influence international negotiations: AOSIS in the climate change regime, 1990–1997”, *Politics*, vol. 30, núm. 3 (2010).

⁶⁸ Véase David J. Doorey, “A transnational law of just transitions for climate change and labour”, en *Research Handbook on Transnational Labour Law*, Adelle Blackett y Anne Trebilcock, eds. (Cheltenham, Edward Elgar, 2015).

⁶⁹ Véase <https://sdg.iisd.org/news/un-secretary-general-launches-climate-action-summit-jobs-initiative>.

derivados del cambio climático⁷⁰. Gran parte de las emisiones mundiales (el 70 %) son consecuencia de la quema de combustibles fósiles y biomasa (A/74/161, párr. 12). Solo la quema de carbón es responsable de casi una tercera parte del aumento de la temperatura desde la Revolución Industrial⁷¹. Claramente, los combustibles fósiles están incrustados en nuestras vidas y en la economía mundial, desde el momento en que se hace la inversión hasta el momento de su utilización, por lo que superar nuestra dependencia de ellos es un imperativo y un problema enorme que requiere una acción colectiva. En opinión del Experto Independiente, esta situación plantea un doble desafío para la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos. Por un lado, los Estados y las empresas que continúan con la explotación de combustibles fósiles producen una gran laguna en lo que se refiere a la solidaridad internacional, ya que su comportamiento no refleja la mayor ambición o cooperación posibles y pone en peligro los derechos humanos de los pueblos de todo el mundo. Por otro lado, la reestructuración de la economía de combustibles fósiles puede tener consecuencias injustas en el disfrute del derecho a un nivel de vida adecuado en los Estados más pobres que dependen de la producción de dichos combustibles⁷². Este doble problema puede hacer que los productores de combustibles fósiles que presentan situaciones distintas se muestren reticentes a emprender una acción colectiva. Además, perpetúa las asimetrías mundiales que existen entre quienes obtienen mayores beneficios del cambio climático y quienes sufren sus consecuencias con mayor intensidad.

30. Habida cuenta de las actividades en curso y las previstas en relación con los combustibles fósiles, el mundo está abocado a no cumplir el objetivo común fijado de mantener el aumento de la temperatura por debajo de 1,5 °C⁷³. Por lo tanto, si se quiere alcanzar esta meta fundamental, una cantidad enorme de combustibles fósiles deberá permanecer bajo tierra⁷⁴. Esto significa que el presupuesto de carbono de todo el planeta es cada vez menor. Así pues, la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos requiere que, teniendo en cuenta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, los Estados y las empresas (especialmente los del Norte Global) que invierten en combustibles fósiles, los subvencionan o participan en su explotación cooperen para reducir drásticamente su producción, ya que el cambio climático es un proceso ecológico mundial y, si bien económicamente les interesa que las emisiones prosigan, estos actores ponen en peligro los derechos humanos fundamentales de todas las personas del mundo.

31. Conscientes de esta necesidad de abandonar los combustibles fósiles, algunos reguladores financieros han mostrado una actitud previsor al advertir de que las inversiones en esos combustibles corren el riesgo de convertirse en “activos varados”⁷⁵. Pese a ello, más allá de la perspectiva inversora, apenas se ha hablado con los países en desarrollo más pobres que producen petróleo, gas y carbón sobre las consecuencias que tendrá la reducción del uso de combustibles fósiles en su derecho al desarrollo, en particular en importantes derechos sociales y económicos ligados a sus sistemas de producción de energía⁷⁶. La premisa en la que se basan los enfoques actuales destinados a restringir el uso de combustibles fósiles es que el mercado decidirá qué países aguantarán mejor el

⁷⁰ Véanse, por ejemplo, Georgia Piggot y otros, “Addressing fossil fuel production under the UNFCCC: Paris and beyond”, documento de trabajo 2017-09 del Instituto de Estocolmo para el Medio Ambiente (Seattle, 2017); A/HRC/41/39; y A/74/161.

⁷¹ Véase Agencia Internacional de la Energía, *Global Energy and CO2 Status Report* (París, 2019).

⁷² Véase Sivian Kartha y otros, “Whose carbon is burnable? Equity considerations in the allocation of a ‘right to extract’”, *Climatic Change*, vol. 150 (2018).

⁷³ Véase Dan Trong y otros, “Committed emissions from existing energy infrastructure jeopardize 1.5 °C climate target”, *Nature*, vol. 572 (2019).

⁷⁴ Véase Christophe McGlade y Paul Ekins, “The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 °C”, *Nature*, vol. 517 (2015) (basado en el límite de temperatura de 2 °C).

⁷⁵ Véase, por ejemplo, Pilita Clark, “Mark Carney warns investors face ‘huge’ climate change losses”, *Financial Times*, 29 de septiembre de 2015.

⁷⁶ Siân Bradley, Glada Lahn y Steve Pye, *Carbon Risk and Resilience: How Energy Transition is Changing the Prospects for Developing Countries with Fossil Fuels* (Londres, Chatham House, 2018), pág. 45.

abandono de su explotación⁷⁷. Las propuestas recientes en este sentido son selectivas, y no están organizadas ni se han negociado a nivel internacional⁷⁸. Entre ellas figuran la desinversión, las moratorias y la eliminación de la financiación internacional de los combustibles fósiles en los países en desarrollo. Un problema para la solidaridad internacional en este contexto es que esas medidas, si bien contribuyen acertadamente a reducir el uso de dichos combustibles, suscitan dudas acerca de los resultados distributivos y las posibilidades de una acción colectiva.

32. En efecto, la adopción de enfoques de mercado fragmentados para limitar la explotación de combustibles fósiles puede exacerbar las disparidades existentes en la economía mundial al afectar de manera desproporcionada a los países productores de esos combustibles que son más pobres, especialmente si dichos países dependen de ese sector para obtener ingresos, medios de subsistencia y acceso a electricidad y calefacción y, además, tienen menos capacidad que los países más ricos para diversificar su economía y cambiar a fuentes de energía renovable⁷⁹. Los enfoques actuales también pueden incitar a determinados actores a tratar de obtener beneficios del aumento de la producción de combustibles fósiles a corto plazo, lo que agrava el cambio climático y dificulta la transición a sistemas de energía renovable. Pese a la crisis climática que vivimos, en 2018 las inversiones en carbón aumentaron en un 2 % y las que se hicieron en petróleo y gas, en un 4 %⁸⁰.

33. Además de sobre el cambio climático, en la comunidad internacional de derechos humanos se dan ricos debates sobre el historial mixto que tienen los combustibles fósiles y otras operaciones extractivas en lo que se refiere a la generación de beneficios socioeconómicos, así como sobre las numerosas experiencias locales de desplazamiento y violencia ligadas a los sistemas extractivos (véase, por ejemplo, A/HRC/41/54). Si bien esos debates son extremadamente importantes, por lo general no abordan debidamente el hecho de que el cambio climático no nos deja otra opción que reestructurar drásticamente los modos de producción y consumo actuales vinculados a los productos de la industria extractiva que generan un elevado nivel de emisiones, en particular los combustibles fósiles, y de que una transición mal gestionada puede perpetuar las injusticias estructurales.

34. Desde el punto de vista de la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos, falta una cooperación mundial genuina en lo que respecta al abandono ordenado de los combustibles fósiles insostenibles que priorice el logro de la justicia por parte de los pueblos más vulnerables, especialmente en el Sur Global (véase A/74/161). La asignación del presupuesto mundial de carbono debería basarse en el apoyo y no en la competencia del mercado, de conformidad con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas⁸¹. Con arreglo a este principio, la distribución de las cargas en el contexto de los combustibles fósiles tiene que ver con la incapacidad de los países más pobres para actuar sin dejar de lado los derechos humanos; con el hecho de que los Estados que producen altos niveles de emisiones son los mayores responsables del problema; y con la simple necesidad de solidaridad y cooperación. De conformidad con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas, los países desarrollados y en desarrollo más ricos podrían encabezar la reforma de sus sectores de combustibles fósiles y proporcionar a los países más pobres y con menor capacidad de adaptación suficiente financiación y sustitutos tecnológicos. La solidaridad internacional fundada en los derechos humanos ocuparía un lugar central en esos procesos: pone de relieve la necesidad de que los actores que presentan situaciones diferentes en la economía de combustibles fósiles emprendan con la máxima urgencia una labor de planificación ambiciosa y justa.

⁷⁷ Kartha y otros, “Whose carbon is burnable? ”, pág. 119.

⁷⁸ Véanse Piggot y otros, “Addressing fossil fuel production”; y Proyecto Bretton Woods, “El BEI descarta la mayor parte de la financiación de combustibles fósiles a partir de 2021, estableciendo así un punto de referencia para los BMDs”, 12 de diciembre de 2019.

⁷⁹ Véase Kartha y otros, “Whose carbon is burnable?”.

⁸⁰ Véase Agencia Internacional de la Energía, *World Energy Investment 2019* (París, 2019).

⁸¹ Véase Kartha y otros, “Whose carbon is burnable?”.

B. Reforma del derecho de sociedades y las prácticas de las empresas

35. La mayor parte de las emisiones ligadas a los combustibles fósiles y otros sectores proceden de empresas que o bien emiten directamente o bien definen las opciones de que disponen los consumidores para reducir sus emisiones a lo largo de las cadenas de suministro⁸². Los Estados tienen la obligación de regular las empresas a fin de proteger los derechos humanos internacionales, incluidos los derechos ambientales, de las personas que viven en su territorio y fuera de él⁸³. Hace poco, el Tribunal Supremo del Canadá determinó que no es patente y manifiesto que las empresas disfruten de una exención generalizada de responsabilidad en virtud del derecho internacional consuetudinario por las violaciones de los derechos humanos de personas residentes en otro Estado⁸⁴. También está previsto que la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas publique sus conclusiones de un estudio según las cuales las empresas con sede en el extranjero pueden ser consideradas responsables de los perjuicios que hayan ocasionado a personas residentes en otros países, especialmente los derivados del cambio climático⁸⁵. A pesar de estos avances, es urgente adoptar medidas jurídicas que regulen las emisiones de las empresas⁸⁶. A nivel general, la falta de requisitos estrictos para las empresas constituye una laguna en lo que se refiere a la solidaridad internacional porque pone de relieve el hecho de que los Estados no se esfuerzan lo suficiente por alcanzar el objetivo colectivo previsto en el Acuerdo de París y, en consecuencia, por proteger los derechos humanos. De manera más fundamental, en el presente informe se señala que la organización transnacional y orientada al lucro de la gobernanza empresarial constituye un profundo impedimento estructural para la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos en la esfera del cambio climático. Para superarlo, es necesario que los Estados se ayuden los unos a los otros, a fin de replantear las normas básicas de la gobernanza empresarial.

36. En la actualidad, los incentivos de lucro de los consejos de administración de las empresas por lo general no obligan a sus miembros a tomar decisiones en beneficio general de la sociedad del Estado en el que tienen sede, y mucho menos en beneficio de los pueblos de otros países⁸⁷. Esto plantea un grave problema estructural para la solidaridad internacional en el contexto del cambio climático, ya que la gobernanza empresarial suele dar más importancia a los beneficios de los accionistas que a la protección del medio ambiente, sin apenas considerar los efectos del cambio climático en los derechos humanos⁸⁸. En la práctica, las decisiones que toman los miembros de los consejos de administración en relación con el cambio climático están destinadas a dar cumplimiento a las disposiciones normativas (que son, en gran medida, insuficientes) y se basan en la rentabilidad de esas medidas para la empresa y sus inversores⁸⁹. Esto va en contra del objetivo de proteger los derechos humanos por medio de la más firme acción climática mundial.

37. Cada vez hay más directrices que alientan a las empresas a informar sobre los riesgos financieros relacionados con el cambio climático, lo que demuestra que existe una forma limitada de cooperación entre los Estados y los agentes financieros⁹⁰. No obstante, a

⁸² Véase, por ejemplo, Carbon Disclosure Project, “CDP carbon majors report 2017” (Londres, 2017).

⁸³ Olivier de Schutter, “Towards a new treaty on business and human rights”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 1, núm. 1 (2016), págs. 44 y 45; Atapattu y Schapper, *Human Rights and the Environment*, págs. 85 a 107.

⁸⁴ La cuestión de si las normas del derecho internacional consuetudinario invocadas en esta causa se aplican a las empresas, como cuestión de hecho y de derecho, debe determinarla un juez de primera instancia. *Nevsun Resources Ltd. v. Araya*, 2020 SCC 5 (Canadá).

⁸⁵ Véase www.ciel.org/news/groundbreaking-inquiry-in-philippines-links-carbon-majors-to-human-rights-impacts-of-climate-change-calls-for-greater-accountability.

⁸⁶ Véase, por ejemplo, Lisa Benjamin, “The responsibilities of carbon major companies: are they (and is the law) doing enough?”, *Transnational Environmental Law*, vol. 5, núm. 2 (2016).

⁸⁷ Véase Beate Sjøfjell, “Redefining the corporation for a sustainable new economy”, *Journal of Law and Society*, vol. 45, núm. 1 (2018).

⁸⁸ *Ibid.*, págs. 38 a 40.

⁸⁹ *Ibid.*, págs. 36 a 38.

⁹⁰ Véanse, por ejemplo, las recomendaciones del Equipo de Tareas sobre la Divulgación de Información Financiera relacionada con el Clima (2017).

falta de una regulación más exhaustiva del comportamiento empresarial, la divulgación de información sobre los “activos varados” y otros riesgos financieros de ese tipo tiene relativamente poca relevancia desde el punto de vista de la solidaridad, ya que, principalmente, permite a los prestamistas, las compañías de seguros y los inversores tomar decisiones respecto de sus inversiones en una empresa que redunden en su propio interés, sobre la base de la premisa de que ello dará lugar a decisiones adecuadas en materia de medio ambiente. Por lo tanto, la divulgación de información financiera puede promover la gobernanza empresarial impulsada por el beneficio económico y, por sí sola, no tiene la capacidad de satisfacer las necesidades de solidaridad directa que existen en la esfera del cambio climático. En resumen, esos enfoques de mercado pueden complementar las reformas más profundas de la gobernanza empresarial, pero no deberían sustituirlas.

38. Por último, hay importantes carencias en lo que respecta a la solidaridad internacional en esta esfera derivadas del carácter transnacional de las empresas. Como ocurre con otros aspectos de los derechos humanos, en el caso del cambio climático la idea de que la competencia de los Estados para regular las empresas se circunscribe a un territorio definido no encaja con las prácticas reales de las empresas, que son transnacionales⁹¹. Por ejemplo, en las jurisdicciones en las que los productores de combustibles fósiles deben hacer públicas sus emisiones y reducirlas, tal vez no se obligue a las empresas a incluir en sus cálculos las emisiones más elevadas que producirán los usuarios finales al quemar los combustibles fósiles exportados. Puede que las empresas inscritas en un Estado no estén obligadas a divulgar y limitar las emisiones generadas por una filial ubicada en otro país cuyas normas sean menos estrictas. Además, es posible que las empresas no tengan que rendir cuentas de las emisiones de carbono asociadas a sus productos que hayan sido producidas por sus socios de la cadena de suministro.

39. Se están produciendo avances que podrían empezar a subsanar muchas de las carencias señaladas en esta sección. Por ejemplo, es posible que algunas jurisdicciones empiecen a poner precio a las emisiones de carbono asociadas a los productos importados⁹². Algunos países están colaborando en la elaboración de un tratado vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos⁹³. En 2019 la asociación Business Roundtable reconoció la existencia de deficiencias en lo que respecta a la gobernanza empresarial, y sus miembros declararon que dejarían de dar primacía al accionista en favor de un compromiso con todas las partes interesadas, lo que incluye la protección del medio ambiente⁹⁴. También se están poniendo a prueba nuevos requisitos en relación con la gobernanza empresarial; un país ha ordenado la creación de comités sociales y de ética en determinadas empresas⁹⁵. Estas medidas son prometedoras, ya sea porque pueden mejorar la cooperación internacional o porque reconocen que las empresas tienen obligaciones vinculantes.

C. Equidad y adecuación de la financiación y las tecnologías para el clima

40. A fin de no excederse del presupuesto mundial de carbono, es necesario brindar apoyo financiero y tecnológico a los Estados y pueblos más pobres y vulnerables, en parte porque así se solucionaría el problema de que algunos países no tienen capacidad para actuar, pese a sus mejores esfuerzos. Esto también demostraría un compromiso con la justicia que trasciende las fronteras internacionales, ya que muchos de los países más pobres han contribuido sorprendentemente poco a las emisiones mundiales acumulativas, y mucho menos lo han hecho las personas que viven en la pobreza extrema en esos países.

⁹¹ Véase Karen Morrow y Holly Cullen, “Defragmenting transnational business responsibility”, en *The Cambridge Handbook of Corporate Law, Corporate Governance and Sustainability*, Beate Sjøfjell y Christopher M. Bruner, eds. (2019).

⁹² Véase Michael Mehling y otros, “Designing border carbon adjustments for enhanced climate action”, *American Journal of International Law*, vol. 113, núm. 3 (2019).

⁹³ Resolución 26/9 del Consejo de Derechos Humanos.

⁹⁴ Véase www.businessroundtable.org/business-roundtable-redefines-the-purpose-of-a-corporation-to-promote-an-economy-that-serves-all-americans.

⁹⁵ Sudáfrica, Ley de Sociedades (2008), art. 72.

Además, la financiación internacional y las transferencias de tecnología constituyen un medio fundamental para ayudar a los países en desarrollo a adaptarse. Estas formas de apoyo, por lo tanto, se basan en viejos debates sobre las secuelas del colonialismo en la esfera del cambio climático y pueden contribuir a garantizar un futuro equitativo gracias a la solidaridad internacional⁹⁶. Las iniciativas emprendidas en el pasado para establecer un nuevo orden económico internacional también proponían la redistribución de los recursos financieros y tecnológicos entre los países industrializados y las naciones poscoloniales, en un espíritu de solidaridad internacional⁹⁷. Cuando el cambio climático empezó a ser objeto de atención internacional, estas propuestas se reinterpretaron para posibilitar la cooperación en esta nueva cuestión de ámbito mundial y se consagraron como la obligación de ayudar a los países en desarrollo a aplicar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de conformidad con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas⁹⁸.

41. Todavía hoy, la provisión de esa financiación y esas tecnologías para el clima constituye una expresión de solidaridad internacional fundada en los derechos humanos. Es indispensable reorientar las economías hacia un futuro sostenible y trabajar en pro de la dignidad, la mitigación de la pobreza, la igualdad, los derechos económicos y sociales y el derecho al desarrollo. En el Acuerdo de París se establece la obligación de que los países desarrollados presten asistencia financiera a los países en desarrollo, y se alienta a otras Partes a que también brinden su apoyo⁹⁹. Con tal fin, los países desarrollados se comprometieron a movilizar fondos por valor de 100.000 millones de dólares anuales hasta 2025. Los Estados también han afirmado que debería haber un equilibrio entre la mitigación y la adaptación en el contexto de la financiación para el clima.

42. No obstante, a la hora de llevar a la práctica esas promesas, la financiación para el clima es deplorablemente insuficiente. El volumen total de financiación aportado hasta el momento por los países desarrollados está muy lejos de la promesa de contribución a favor de los países en desarrollo mencionada más arriba¹⁰⁰. Las instituciones encargadas de proporcionar esa financiación (y, en consecuencia, los procedimientos de solicitud por los que deben pasar los países) se encuentran diseminadas por los diversos mecanismos del régimen del clima de las Naciones Unidas, los acuerdos bilaterales, los fondos de donantes, los bancos de desarrollo, los mercados del carbono y la inversión extranjera directa¹⁰¹. Además, solamente entre el 21 % y el 29 % de las corrientes públicas de fondos se han destinado a la adaptación, lo que amplía la brecha en lo que se refiere a la financiación necesaria para ayudar a los países en desarrollo a prevenir los peores efectos del cambio climático y mitigar la pobreza¹⁰². No es de extrañar, pues, que los países más pobres y vulnerables, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados, no reciban suficiente financiación para el clima¹⁰³. Es más, gran parte de la

⁹⁶ Véase Lavanya Rajamani, *Differential Treatment in International Environmental Law* (Oxford, Oxford University Press, 2006).

⁹⁷ Véase la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

⁹⁸ *Ibid.*, arts. 4 y 11.

⁹⁹ Acuerdo de París, art. 9.

¹⁰⁰ Charlene Watson y Liane Schalatek, “La arquitectura mundial del financiamiento para el clima”, *Climate Funds Update*, febrero de 2019, pág. 1.

¹⁰¹ *Ibid.*, pág. 2; y secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, “Informe resumido y recomendaciones del Comité Permanente de Financiación acerca de la evaluación y reseña general bienal de 2018 sobre las corrientes de financiación para el clima” (Bonn, 2018).

¹⁰² Véanse secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, “Informe resumido y recomendaciones del Comité Permanente”, párr. 39; y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Adaptation Gap Report* (Nairobi, 2018), págs. 21 a 28.

¹⁰³ Véanse Oxfam, “Informe paralelo de 2018 sobre financiación climática” (2018), págs. 18 y 19; y secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, “Informe resumido y recomendaciones del Comité Permanente”, párr. 42.

financiación pública para el clima se proporcionó en forma de préstamos¹⁰⁴, lo que agrava el endeudamiento de los países en desarrollo.

43. El Fondo Verde para el Clima se creó para centralizar la financiación en un nuevo mecanismo que pudiera aliviar las inquietudes en materia de acceso y transparencia. No obstante, hasta la fecha solo se ha asignado a este Fondo una pequeña parte de la financiación para el clima¹⁰⁵. A pesar de que en el mandato del Fondo se da prioridad al acceso directo y a la implicación de los países, casi tres cuartas partes de sus fondos han ido a parar a manos de cinco grandes organizaciones internacionales, entre ellas el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹⁰⁶. Estas y otras dificultades hacen peligrar el propósito que tiene el Fondo de facilitar un acceso más equitativo a una cantidad considerable de financiación para el clima, que podría intensificar la cooperación en lo que se refiere a energía limpia, sistemas alimentarios resilientes y otras manifestaciones del derecho al desarrollo.

44. Al igual que la financiación para el clima, las transferencias de tecnología hacia los países en desarrollo que necesitan ese apoyo son fundamentales para hacer realidad la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos en el contexto del cambio climático. Por ello, el régimen internacional del clima, los donantes y las instituciones financieras multilaterales cuentan con programas dedicados a las transferencias de tecnología. No obstante, de forma análoga a lo que ocurre con la financiación, esos canales que se utilizan para la transferencia de tecnología están fragmentados, no son transparentes y producen resultados ambiguos¹⁰⁷. Durante un tiempo, el mecanismo para un desarrollo limpio era el principal medio utilizado para la transferencia de tecnología, pero el 74 % de los proyectos en él registrados se llevaban a cabo en solo tres economías en rápido desarrollo¹⁰⁸. Las medidas que se han tomado para poner en marcha esas transferencias desde que en 2010 las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático crearon el Mecanismo Tecnológico han sido “escasas”¹⁰⁹. Por ejemplo, en el Acuerdo de París no se estipulan las obligaciones de los países desarrollados. Las investigaciones indican que los países que ya tienen una capacidad sólida para producir, asimilar y desplegar tecnologías son los que más se benefician de las transferencias, lo que deja lagunas en África y en los países menos adelantados¹¹⁰.

45. Otro problema que enfrenta la solidaridad internacional en la esfera del cambio climático es el hecho de que los Estados están divididos respecto de la cuestión de si conviene aliviar la carga que imponen los derechos de propiedad intelectual asociados a las tecnologías para el clima, que es posible que beneficien, sobre todo, a empresas privadas de países desarrollados, en detrimento de la mayoría de los países en desarrollo¹¹¹. Muchos Estados y activistas sostienen que las tecnologías para el clima son bienes públicos que

¹⁰⁴ Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, “Informe resumido y recomendaciones del Comité Permanente”, gráfico 2, pág. 8; y Oxfam, “Informe paralelo de 2018 sobre financiación climática”, pág. 4.

¹⁰⁵ Watson y Schalatek, “La arquitectura mundial del financiamiento para el clima”, pág. 3.

¹⁰⁶ Amigos de la Tierra Estados Unidos e Institute for Policy Studies, “Green Climate Fund: a performance check” (2017), pág. 3.

¹⁰⁷ Véanse, por ejemplo, Liliana B. Andonova, Paula Castro y Kathryn Chelminski, “Transferring technologies: the polycentric governance of clean energy technology”, en *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?*, Andrew Jordan y otros, eds. (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2018); y el alegato de organizaciones de la sociedad civil a favor del artículo 6 del Acuerdo de París (que sustituirá al mecanismo para un desarrollo limpio), que puede consultarse en www.ciel.org/getting-article-6-right-with-human-rights.

¹⁰⁸ Andonova, Castro y Chelminski, “Transferring technologies”, págs. 267 a 271.

¹⁰⁹ Margaretha Wewerinke-Singh y Curtis Doebbler, “The Paris Agreement: some critical reflections on process and substance”, *University of New South Wales Law Journal*, vol. 39, núm. 4, págs. 1509 y 1510.

¹¹⁰ Véanse Andonova, Castro y Chelminski, “Transferring technologies”; y Damilola S. Olawuyi, “From technology transfer to technology absorption: addressing climate technology gaps in Africa”, *Journal of Energy and Natural Resources Law*, vol. 36, núm. 1 (2018).

¹¹¹ Véase Matthew Rimmer, “The Paris Agreement: intellectual property, technology transfer and climate change”, en *Intellectual Property and Clean Energy: The Paris Agreement and Climate Justice*, Matthew Rimmer, ed. (Singapur, Springer, 2018).

deben ser de libre acceso o recibir suficiente apoyo financiero para eliminar las barreras, en beneficio de todos. No se han producido avances en relación con estas cuestiones, ni en el marco del régimen internacional del clima ni en la esfera del comercio¹¹². En su lugar, las transferencias de tecnología se llevan a cabo de manera *ad hoc*.

46. En general, sigue sin estar claro cómo este modelo de transferencias financieras y de tecnología, que privilegia la complejidad institucional, la privatización, los préstamos y la ambigüedad, atenderá la necesidad común mundial de que se produzca una transformación estructural en relación con el cambio climático. Esto plantea un problema existencial y común, y constituye un asunto importante en lo que respecta a la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos.

D. Acceso a la justicia para los países, personas y grupos vulnerables

1. Reparación por las pérdidas y los daños

47. Si bien la compensación por las pérdidas y los daños causados por el cambio climático, que puede adoptar diversas formas¹¹³, constituye un medio jurídico y moral para dar respuesta al hecho de que el cambio climático es un fenómeno al que no todos los países han contribuido en la misma medida y que se experimenta de forma desigual, esta medida sigue topándose con la resistencia de determinados Estados, lo que va en contra de la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos¹¹⁴. El concepto de reparación por las pérdidas y los daños respalda la necesidad de cooperación internacional para reparar los efectos “residuales” del cambio climático que no se pueden ni podrán evitar, como los desplazamientos, la pérdida de culturas y la pérdida de vidas, que se producen sobre todo en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo¹¹⁵. El aumento del nivel del mar, los huracanes y otros fenómenos extremos destruyen los territorios de demasiados pequeños Estados insulares en desarrollo y, por extensión, afectan negativamente a los derechos humanos, incluidos los derechos a la dignidad y a la libre determinación¹¹⁶. Por eso, estos y otros países en desarrollo vulnerables invocan la necesidad de solidaridad internacional para obtener reparación por los daños derivados del cambio climático, que sufren de manera desproporcionada¹¹⁷.

48. Estas estrategias relacionadas con las pérdidas y los daños tienen por objeto mitigar al máximo esa injusticia generalizada y el sufrimiento humano, habida cuenta de la destrucción que ocasiona el cambio climático. La financiación internacional, en particular, es una de las principales formas de brindar solidaridad internacional fundada en los derechos humanos en esta esfera. El mecanismo institucional dedicado a las pérdidas y los daños del régimen internacional del clima está explorando algunas posibilidades para ofrecer apoyo financiero con tal fin (FCCC/PA/CMA/2019/L.7). Además, en el marco de una demanda presentada en Filipinas en relación con los derechos humanos, puede que pronto se aclaren las obligaciones que tienen las empresas de subsanar las pérdidas y los daños¹¹⁸. No obstante, los progresos realizados al respecto no reflejan debidamente la importancia de este asunto. Las pérdidas y los daños son el “tercer pilar” del derecho internacional sobre el cambio climático, y debería conferírsele el mismo nivel de prioridad

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Véase, por ejemplo, la propuesta de imponer un gravamen de adaptación sobre el transporte aéreo internacional, que puede consultarse en www.iied.org/pubs/display.php?o=17045IIED.

¹¹⁴ Véase Reinhard Mechler y otros, eds., *Loss and Damage from Climate Change: Concepts, Methods and Policy Options* (Cham, Suiza, Springer, 2018).

¹¹⁵ Véase Maxine Burkett, “Climate reparations”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 10, núm. 2 (2009).

¹¹⁶ A este respecto, véase el proyecto en curso de la Comisión de Derecho Internacional relativo a la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional (A/73/10, cap. X).

¹¹⁷ Véase Elisa Calliari, Swenja Surminski y Jaroslav Mysiak, “The politics of (and behind) the UNFCCC’s Loss and Damage Mechanism”, en Mechler y otros, *Loss and Damage*.

¹¹⁸ Véase www.ciel.org/news/groundbreaking-inquiry-in-philippines-links-carbon-majors-to-human-rights-impacts-of-climate-change-calls-for-greater-accountability.

que a la mitigación y la adaptación¹¹⁹. Al fin y al cabo, los Estados le dedicaron una disposición separada en el Acuerdo de París¹²⁰. El Experto Independiente considera que la falta de voluntad de algunos países para avanzar con la mayor firmeza posible en este ámbito, en particular proporcionando un apoyo financiero sólido, constituye una importante deficiencia en lo que respecta a la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos, que se debe subsanar con vehemencia.

2. Protección de los pueblos indígenas, las comunidades locales y los trabajadores frente a las consecuencias negativas de las medidas de mitigación

49. Garantizar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas y las comunidades locales que se ven afectados por los proyectos de mitigación del cambio climático es otra de las principales lagunas en lo que se refiere a la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos. Como ocurre con los proyectos internacionales de desarrollo, las actividades de mitigación del cambio climático pueden abarcar proyectos de infraestructura y uso de las tierras que conlleven el desplazamiento de comunidades locales y pueblos indígenas, provoquen daños en el medio ambiente y contravengan los derechos al consentimiento libre, previo e informado. Por ejemplo, se sabe que los proyectos relacionados con las presas hidroeléctricas y los biocombustibles plantean importantes riesgos para los derechos humanos¹²¹. El mecanismo para un desarrollo limpio proporcionaba pocas vías para oponerse a esos proyectos, y no contemplaba el derecho de recurso ni el derecho a recibir una indemnización¹²². El Acuerdo de París, por su parte, reconoce que las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, entre otras cosas, al adoptar medidas para mitigar el cambio climático¹²³. No obstante, los Estados han seguido mostrándose reticentes a incluir salvaguardias de los derechos humanos en las normas que negocian para los proyectos que influirán en los mercados del carbono¹²⁴. Dejando de lado otros inconvenientes de depender excesivamente de los mercados del carbono, la falta de derechos sustantivos y procesales para los grupos afectados por las medidas de mitigación choca con las necesidades de solidaridad internacional fundada en los derechos humanos en esta esfera.

50. Por otro lado, la comunidad internacional ya ha aceptado que, dadas las ramificaciones sistémicas que tiene la transición a economías sostenibles, se necesitará solidaridad internacional para lograr una reconversión justa que proteja los derechos de los trabajadores. En el presente informe, el Experto Independiente también ha puesto de relieve los profundos efectos que pueden tener en los empleos del sector de los combustibles fósiles las transformaciones económicas destinadas a poner freno al cambio climático. Dada la necesidad de que se produzca un cambio, la OIT explica que la transición debe “gestionarse correctamente y contribuir al logro de los objetivos del trabajo decente para todos, la inclusión social y la erradicación de la pobreza¹²⁵”. Sin embargo, la labor encaminada a lograr una transición justa ha tardado más de dos decenios en ganar velocidad. Los Estados y las instituciones internacionales han aprobado numerosos programas en relación con este asunto. Pese a ello, la estrategia para una transición justa sigue sufriendo, sobre todo porque algunos países la utilizan como “moneda de cambio” para bloquear las negociaciones sobre el clima¹²⁶. Existen numerosas pruebas desde hace

¹¹⁹ Julia Kreienkamp y Lisa Vanhala, “Climate change loss and damage: policy brief” (2017), págs. 2 y 7.

¹²⁰ Acuerdo de París, art. 8.

¹²¹ Véase el documento de sesión de Tessa Khan, “Promoting rights-based climate finance for people and planet”. Puede consultarse en: www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/19thSession.aspx.

¹²² Véase Sébastien Duyck, “The Paris Agreement and the protection of human rights in a changing climate”, *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 26 (2017).

¹²³ Acuerdo de París, párrafo undécimo del preámbulo.

¹²⁴ International Institute for Sustainable Development, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12, núm. 775 (2019), pág. 16.

¹²⁵ OIT, “Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos” (Ginebra, 2015), pág. 4.

¹²⁶ Véase Carbon Brief, “COP25: key outcomes agreed at the UN climate talks in Madrid” (15 de diciembre de 2019).

años de que las industrias sostenibles pueden generar empleo de calidad si cuentan con el apoyo adecuado del Gobierno y los empleadores¹²⁷. En la práctica, para que la solidaridad internacional transforme las economías locales, nacionales, regionales y mundiales, es necesario actuar de buena fe para proteger a los trabajadores y los sistemas de trabajo por medio de la diversificación, la capacitación y otras formas de asistencia mutua. La colaboración genuina a tres bandas en el seno de la OIT en lo que respecta a esas medidas también es importante y constituye otra dimensión de la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos. La escala y la calidad de las labores de planificación actuales sencillamente no están a la altura del problema que se avecina.

3. Efectos diferentes sobre los titulares de derechos transnacionales pertenecientes a grupos marginados

51. La comunidad internacional no ha hecho más que empezar a combatir las inequidades que el cambio climático perpetúa entre los grupos marginados, que por otro lado han logrado importantes avances como titulares de derechos transnacionales en virtud de los instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos. Los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y los órganos de tratados han empezado a reconocer los efectos que tiene el cambio climático en los pueblos indígenas, los niños, las personas con discapacidad, las personas de edad, las que viven en la pobreza, los trabajadores y las mujeres¹²⁸. Asimismo, se están realizando estudios novedosos sobre esta experiencia. Por ejemplo, los investigadores están comenzando a arrojar luz sobre el “duelo ecológico” que experimentan los pueblos inuits y los agricultores australianos a consecuencia de la pérdida de entornos naturales¹²⁹. Otros examinan la manera en que los habitantes de Daca hacen frente al cambio climático en sus hogares y lugares de trabajo¹³⁰. La OIT ha publicado un estudio sobre la sobrecarga térmica por calor que padecen los trabajadores en Qatar¹³¹. Además, una investigadora ha estudiado la manera en que los representantes indígenas del Ártico traducen al habla cotidiana su concepción del cambio climático como una “forma de vida”¹³². Estos estudios muestran cómo la manera en que se experimenta el cambio climático redefine lo que significa ser socialmente vulnerable. Pese a ello, desde el punto de vista de la solidaridad internacional, apenas hay datos sobre las medidas concretas que están tomando los Gobiernos, los empleadores, los propietarios de edificios y los proveedores de servicios para cumplir los compromisos internacionales en materia de derechos humanos que darían respuesta a estos problemas emergentes.

52. En 2019 el Consejo de Derechos Humanos aprobó una resolución en la que instaba a los Estados a que adoptaran un enfoque amplio, integrado, con perspectiva de género e inclusivo de las personas con discapacidad con respecto a las políticas de adaptación al cambio climático y de mitigación de sus consecuencias¹³³. Esto constituye un punto de partida para reflexionar sobre la manera en que se debería proteger a los grupos marginados por medio de medidas concertadas a nivel mundial y aplicadas a nivel local. No obstante, se necesita más información para incorporar las experiencias de las personas en las leyes y políticas que las jurisdicciones utilizan para cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Por lo tanto, en opinión del Experto Independiente, sigue habiendo una gran laguna en lo que se refiere a la expresión de solidaridad internacional fundada en los derechos humanos hacia los grupos marginados, a quienes une

¹²⁷ Véase, por ejemplo, OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo* (Ginebra, 2018).

¹²⁸ Algunos ejemplos de ello son la declaración conjunta sobre los derechos humanos y el cambio climático (“Joint statement on ‘human rights and climate change’”) y los mandatos del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos y 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.

¹²⁹ Véase Neville Ellis y Ashlee Cunsolo, “Hope and mourning in the Anthropocene: understanding ecological grief”, *The Conversation*, 4 de abril de 2018.

¹³⁰ Véase www.gdi.manchester.ac.uk/research/impact/the-lived-experience-of-climate-change.

¹³¹ Véase www.ilo.org/beirut/projects/qatar-office/WCMS_723539/lang-en/index.htm.

¹³² Candis Callison, *How Climate Change Comes to Matter: the Communal Life of Facts* (Durham, Carolina del Norte, Duke University Press, 2014), pág. 1.

¹³³ Resolución 41/21 del Consejo de Derechos Humanos.

transnacionalmente la restricción de sus derechos, que se ve agravada por el cambio climático.

V. Conclusiones y recomendaciones para una reforma basada en los derechos humanos

53. Dada la amenaza existencial que plantea el cambio climático y las repercusiones negativas que tienen en los derechos humanos los pocos progresos realizados hasta la fecha para hacer frente a muchos de los aspectos del problema por medio de la cooperación, del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas y de la mayor ambición posible en lo que se refiere a la acción directa (es decir, la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos), es imperioso que los Estados y otros actores intensifiquen drásticamente sus esfuerzos para dar respuesta a las inquietudes señaladas en el presente informe. El Consejo de Derechos Humanos goza de una posición excelente para favorecer ese proceso.

54. Habida cuenta de las cuestiones expuestas en el presente informe, el Experto Independiente formula las siguientes recomendaciones:

a) Todos los Estados, empresas y organizaciones internacionales deberían adoptar todas las medidas necesarias, tanto de manera individual como colectiva, a fin de alcanzar un valor cero de emisiones netas para 2050, de conformidad con la mayor ambición posible en lo referente a la reducción de las emisiones y el objetivo común de mantener el aumento de la temperatura mundial por debajo de 1,5 °C, según lo previsto en el Acuerdo de París;

b) Con tal fin, los Estados, las empresas y las instituciones financieras, en particular los Estados que contribuyan o hayan contribuido en mayor medida a las emisiones, deberían contemplar la posibilidad de poner fin a la exploración de combustibles fósiles y dejar de invertir en ellos, en señal de solidaridad internacional fundada en los derechos humanos, ya que si los proyectos relativos a los combustibles fósiles que están en curso o se han propuesto siguen adelante, se superará el presupuesto mundial de carbono;

c) Los Estados, las empresas y las instituciones financieras deberían colaborar para que la transformación de la economía de combustibles fósiles (que debe producirse) no perpetúe las asimetrías entre los Estados y los pueblos ricos y pobres. A medida que los países reduzcan o abandonen progresivamente sus actividades relacionadas con los combustibles fósiles, los países más ricos deberían apoyar a los países más pobres que tienen menor capacidad para adaptarse a la transición, teniendo en cuenta el derecho al desarrollo de los Estados más pobres y los derechos sociales y económicos de su población que estén ligados a los sistemas de energía;

d) Los Estados y las empresas deberían colaborar para reformar las normas transnacionales básicas de la gobernanza empresarial, a fin de que en los procesos de adopción de decisiones empresariales se priorice la protección de los derechos humanos internacionales amenazados por el cambio climático frente a los beneficios y otros intereses financieros;

e) Los Estados deberían cooperar de buena fe para elaborar un tratado que regule las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, en parte para contribuir a responder a la incapacidad o la falta de voluntad de los Estados para controlar el grado en que esas entidades contribuyen al cambio climático como consecuencia de su organización y sus operaciones transnacionales;

f) Los Estados deberían cumplir sus obligaciones de prestar apoyo financiero y tecnológico a otros Estados en el marco del régimen internacional del clima, aumentar al máximo esas obligaciones y estipular obligaciones concretas cuando no exista tal grado de concreción, de conformidad con el principio de

responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas. Para ello, deberían eliminar los obstáculos que impiden a los países en desarrollo, en especial los más pobres y vulnerables, acceder a la financiación y tecnologías internacionales para el clima, incluidos los impedimentos creados por los regímenes de derechos de propiedad intelectual;

g) Los Estados deberían cooperar en el seno del régimen internacional del clima y de la comunidad internacional de derechos humanos, incluida la OIT, para garantizar el acceso a la justicia en el contexto del cambio climático en lo que respecta a:

- i) Ofrecer reparación por las pérdidas y los daños relacionados con las inequidades perpetuadas por el cambio climático, entre otras formas otorgando a esta cuestión el mismo grado de prioridad que a la mitigación y la adaptación y proporcionando un apoyo financiero importante a los países y pueblos afectados;
- ii) Garantizar el disfrute de los derechos humanos internacionales por parte de los pueblos indígenas y las comunidades locales que se ven afectados por los proyectos relacionados con el cambio climático, entre otros medios otorgando protección a los defensores del medio ambiente para que no sean criminalizados;
- iii) Formular y poner en marcha planes concretos a todos los niveles, desde el mundial hasta el local, para una transición justa hacia economías sostenibles que garantice el derecho de todas las personas a un trabajo decente;
- iv) Cooperar para cumplir las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que se aplican a los grupos marginados especialmente afectados por el cambio climático, incluidos los pueblos indígenas, las personas de edad, los niños, las personas con discapacidad, las que viven en la pobreza y las mujeres.
