



JUSTICIA AMBIENTAL *y Climática*

REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL DE LA ONG FIMA

AÑO XI, N° 11 / DICIEMBRE 2019

Con derecho al ambiente



FIMA

ONG - Desde 1998



JUSTICIA AMBIENTAL

Consejo Editorial:

Álvaro Fuentealba Hernández, Raul Campusano Droguett,
Rodrigo Polanco Lazo, Fernando Dougnac Rodríguez,
Francisco Ferrada Culaciati, Raúl Letelier Wartenberg,
Ezio Costa Cordella y Gabriela Burdiles Perucci.

Director General:

Raul Campusano Droguett.

Editor:

María Victoria Galleguillos Alvear.

Colaborador a la Edición:

Constanza Gumucio Solis.

Auspicia:

Fundación Heinrich Böll.

Publicado por la ONG Fiscalía del Medio Ambiente-FIMA

ISSN N° 0718-736x - Santiago de Chile.

Representante Legal:

Fernando Dougnac Rodríguez.
Mosquito 491, oficina 312, Santiago / (56-2) 2664 4468
www.fima.cl

Diseño portada e interior:

Carolina Quinteros Muñoz.

Fotografía:

Ezio Costa Cordella
Mariposa Monarca (*Danaus plexippus*)
Argentina, 2019.

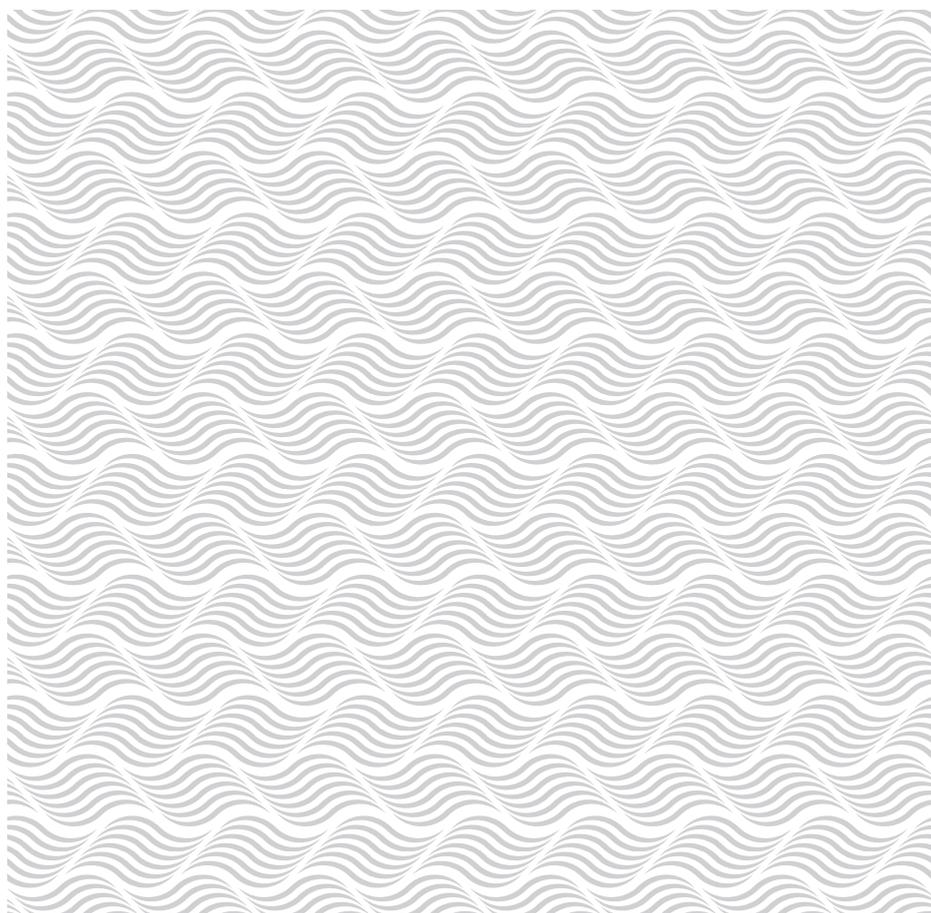
Impresión:

Jorge Luis Roque Muñoz.

“Los juicios vertidos por los autores en sus artículos no representan necesariamente la opinión de la institución que edita esta revista.”



/ PERSPECTIVAS DE LA COP25 /



El necesario e inevitable vínculo entre derechos humanos, derechos de acceso y acción climática

Gabriela Burdiles Perucci

Abogada, Universidad Católica de Chile

Mgs. En Estudios Internacionales, Universidad de Chile

Msc. en Derechos Humanos,

London School of Economics and Political Science

Profesora de la Clínica de Derecho Ambiental,

Universidad Central de Chile

Directora de Proyectos de la ONG FIMA

burdiles@fima.cl

INTRODUCCIÓN

El “Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe” o “Acuerdo de Escazú” fue adoptado en marzo del 2018 por 24 países de América Latina y el Caribe en Costa Rica¹. En la actualidad se encuentra abierto a la firma y ratificación de los 33 países de la región, contando a la fecha con 21 firmas y 6 ratificaciones².

El Acuerdo de Escazú es el primer tratado del mundo que incluye medidas para la protección de los defensores ambientales de América Latina y el Caribe. El objetivo principal de este instrumento es avanzar hacia la plena implementación de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos y decisiones ambientales (o “derechos de acceso”)³, poniendo su foco en las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

Por su parte el Acuerdo de París, adoptado en 2015 y que comenzará a regir a partir de 2020, pretende mantener el aumento de la temperatura global muy

1 Las copias auténticas del Acuerdo Regional están disponibles en el sitio web de CEPAL: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2018/03/20180312%2003-04%20PM/CTC-XXVII-18.pdfv> [18 de abril de 2018].

2 El Acuerdo requiere la ratificación de 11 Estados para entrar en vigor; artículos 21 y 22 del Acuerdo de Escazú.

3 Artículo 1 del Acuerdo de Escazú: El objetivo que se propone dicho Acuerdo es “garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso (...), así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”.

por debajo de los 2°C con respeto a los niveles preindustriales, aumentando la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promoviendo la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de efecto invernadero⁴.

El Acuerdo compromete a los estados a promover y contar con marcos de transparencia y participación pública adecuados para implementar sus obligaciones y acciones climáticas⁵. Por ello, resulta necesario asegurar el respeto de los derechos humanos y la efectiva implementación de los derechos de acceso en la legislación y en la práctica de los estados parte, como un marco de garantías básico para la toma de decisiones de cambio climático.

Como se analizará en este artículo, el Acuerdo de Escazú, es un mecanismo concreto de cooperación en nuestra región para garantizar y reforzar el cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo de París, en materia de transparencia y participación.

I. Las obligaciones del Acuerdo de París y el respeto de los derechos humanos

Los impactos del cambio climático en los derechos humanos han sido ampliamente documentados en diferentes reportes y resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas⁶. Dichos informes han reconocido que los impactos del cambio climático son distribuidos de manera desigual, afectando desproporcionadamente a las regiones y países más pobres y vulnerables, así como a la realización y goce de todos los derechos humanos⁷.

También se ha advertido que pueden existir impactos respecto del disfrute de los derechos humanos, vinculados con las medidas que adoptan los gobiernos para hacer frente al cambio climático. Esto porque ciertas medidas pueden generar impactos negativos en ellos. Un ejemplo es la producción de agro-combustibles que ha significado una amenaza al derecho a la alimentación para los sectores más vulnerables de la población, al contribuir al alza del precio de los alimentos⁸.

Por otra parte, las obligaciones que los Estados tienen en materia de derechos humanos, proveen un importante marco de protección para las personas más afectadas por el cambio climático o por las medidas adoptadas por los gobiernos para combatirlo, permitiendo generar respuestas más efectivas en la práctica⁹. Esto

4 Artículo 2 a y b del Acuerdo de París.

5 Artículos 4.3, 6.2, 7.5, 12 y 13 del Acuerdo de París.

6 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Resolución 10/61, 2009.

7 *Ibid.*, Resolución 10/61, pp. 5 y 8.

8 *Ibid.*, p. 22.

9 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 10/61, 2009 p. 24.

se conoce como la perspectiva de derechos humanos en la política climática, es decir aquella que se centra en los impactos del cambio climático, en los derechos humanos y en las acciones que los Estados deben adoptar para minimizarlos, en base a sus obligaciones internacionales¹⁰.

En efecto, el Acuerdo de París menciona en su Preámbulo que al implementar dicho tratado "las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos..."¹¹. Esta referencia pretende recordar a los Estados las obligaciones que cada uno tiene bajo los tratados de derechos humanos que haya ratificado o que vaya a ratificar¹².

Es por ello que al desarrollar medidas para enfrentar el cambio climático, los Estados deben preguntarse cómo implementar estas acciones en coherencia con las obligaciones que ellos han contraído en materia de derechos humanos. Este enfoque, según el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, tiene el potencial de "guiar y reforzar la formulación de las políticas internacionales, regionales y nacionales en la esfera del cambio climático, promoviendo la coherencia de las políticas, su legitimidad y la sostenibilidad de sus resultados"¹³.

Además, de acuerdo con Caney, esta perspectiva de derechos humanos aporta ciertos "umbrales morales mínimos" respecto de los cuales todos los individuos son titulares¹⁴ y se ocupa de asegurar de que nadie se encuentre por debajo de éstos. El efecto de adoptar este enfoque es que estos niveles mínimos de protección de los derechos de las personas y grupos más vulnerables, deben resguardarse en toda acción climática.

Este es el caso de los denominados derechos de acceso a la información (implícito en el derecho a la libertad de expresión y opinión), la participación¹⁵ y la justicia, en la toma de decisiones ambientales¹⁶. Los derechos de acceso generan obligaciones de carácter procedimental para los Estados que son también aplicables en la toma de decisiones vinculadas a acciones o políticas en materia

10 CANEY, S., "Climate change, human rights and moral thresholds", en Humphreys, S. & M., Robinson, *Human Rights and Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

11 Preámbulo del Acuerdo de París.

12 SAVARESI, A., "The Paris Agreement: a new beginning?", *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 34: 1, 2016, pp. 16-26.

13 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Resolución 26/27, 2014, p. 3.

14 CANEY, Op.cit., p. 73.

15 Derecho implícito, por ejemplo, en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que garantiza el derecho a "tomar parte en la conducción de los asuntos públicos".

16 Esto ha sido reconocido en la jurisprudencia de las principales cortes de derechos humanos. Ver por ejemplo, Corte Europea de Derechos Humanos (ECHR), 1998, *Guerra y otros v. Italia*, No. 14967/89 y Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2006, *Claude Reyes y otros v. Chile*, Fondo, reparaciones y costas, N° 151.

de cambio climático¹⁷, y como veremos, ellos sirven como un marco de garantías para la adecuada implementación de las obligaciones del Acuerdo de París y para el desarrollo de políticas climáticas.

II. Asegurando los derechos de acceso en las decisiones climáticas

Las contribuciones determinadas a nivel nacional o NDC, son el núcleo del Acuerdo de París y de la consecución de sus objetivos a largo plazo. Las NDC encarnan los esfuerzos y políticas de cada país para reducir las emisiones nacionales y adaptarse a los efectos del cambio climático con el fin de alcanzar los objetivos del Acuerdo, en un marco de transparencia “reforzado”¹⁸. Para ello, el Acuerdo de París requiere que cada Parte prepare, comunique y mantenga las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que se proponga lograr¹⁹.

Para determinar dichas medidas y compromisos de la NDC, los estados deben, de acuerdo al Preamble del Acuerdo de París, tener en consideración sus obligaciones de derechos humanos, para no afectarlos negativamente. Como hemos dicho, esto incluye el respeto de las obligaciones procedimentales de las partes en materia de toma de decisiones ambientales. Es decir, el deber de implementar procesos transparentes y participativos para la formulación y rendición de cuentas de las políticas climáticas.

Por otra parte, el Acuerdo de París en su artículo 7 dispone que los Estados establecen una meta mundial de adaptación que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático, cuyo objetivo es “proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas” (artículo 7.2), para lo cual las partes deben realizar comunicaciones en adaptación (artículo 7.10).

Además, el Acuerdo enfatiza que la acción en adaptación debe basarse en un enfoque “que responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables y que dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible, y cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales” (artículo 7.5).

17 Consejo de Derechos Humanos, ONU, Resoluciones 10/4 de 2009 y 26/25 de 2014.

18 El mecanismo establecido en el artículo 13 del Acuerdo de París o “Marco de Transparencia”, busca aumentar la transparencia y facilitar el seguimiento de los progresos realizados por cada parte en relación con las NDCs.

19 Artículo 4, párrafo 2 del Acuerdo de París.

Es decir, los planes de adaptación nacionales deben ser elaborados, implementados y evaluados de manera transparente y participativa, para asegurar que las medidas que se adopten las partes en adaptación cumplan y promuevan los objetivos señalados en los artículos 7.2 y 7.5.

En este sentido el Acuerdo de Escazú, establece la obligación de las partes de velar porque los derechos de acceso sean libremente ejercidos y de promover los contenidos de este Acuerdo en otras instancias o foros internacionales²⁰. Para ello regula en sus artículos 5 y 6 el derecho de los ciudadanos a acceder a la información ambiental, estableciendo el principio de máxima publicidad de la información que está en poder, bajo el control o custodia de los Estados²¹. En particular, regula la obligación de las partes de contar con sistemas de información Ambiental, los cuales pueden incluir "fuentes relativas a cambio climático"²².

Además, el Acuerdo de Escazú regula el derecho a la participación ciudadana, incluyendo la obligación de promover la participación del público e implementar una participación abierta e inclusiva en procesos de toma de decisiones ambientales de interés público, tales como políticas o normas ambientales²³, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente, incluyendo las decisiones climáticas de mitigación o adaptación.

Dichas obligaciones deben ejercerse teniendo en especial consideración a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad que se encuentran con especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso²⁴ y mediante procedimientos que reúnan ciertas condiciones mínimas tales como medidas para asegurar la participación del público desde etapas iniciales de los procesos de toma de decisiones, con plazos razonables, información clara, para poder formular observaciones y que las observaciones sean debidamente consideradas²⁵.

Finalmente, la garantía de los derechos de acceso a la información y la participación en las decisiones climáticas resulta fundamental para proteger el

20 Artículo 4 del Acuerdo de Escazú sobre "Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe".

21 Artículo 5, párrafo 1 del Acuerdo de Escazú sobre "Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe".

22 Artículo 6, párrafo 3.

23 Artículo 7, párrafos 1 y 3 del Acuerdo de Escazú sobre "Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe".

24 Artículo 2, 3 y 7 párrafo 14 del Acuerdo de Escazú sobre "Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe".

25 Artículo 7 del Acuerdo de Escazú sobre "Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe".

aporte y el trabajo de la sociedad civil en estos temas, en particular de los activistas climáticos y defensores de la tierra y el ambiente.

En los últimos meses, diferentes activistas y movimientos climáticos se han manifestado en las principales ciudades del mundo. Dichas manifestaciones han sido reprimidas y prohibidas en algunos países como Inglaterra²⁶. Además, de acuerdo al último reporte de Global Witness, 89 personas defensores del medio ambiente y de la tierra, fueron asesinados en 2018 en América Latina²⁷.

En esta materia, el Acuerdo de Escazú dispone que los Estados deben garantizar un entorno seguro y propicio en el que la ciudadanía pueda actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad; tomar las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales; y tomar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que puedan sufrir²⁸.

Conclusión

El Acuerdo de París reconoce el deber de las partes de dar cumplimiento a las obligaciones de derechos humanos que han contraído a nivel internacional como regional. Estas obligaciones incluyen asegurar los derechos procedimentales de las personas de acceder a la información, participación y justicia, en la toma de decisiones en materia de cambio climático.

El Acuerdo de Escazú, que regula esta materia, es un mecanismo concreto para asegurar el cumplimiento de dichas obligaciones. Su implementación adecuada permitirá desarrollar procesos más transparentes y participativos para la formulación de NDCs y planes de adaptación como también establecer compromisos más adecuados y sostenibles de mitigación y adaptación, que incorporen las diferentes miradas y preocupaciones de la sociedad.

26 The Guardian, "The London ban on Extinction Rebellion risks a perilous erosion of public trust", 19 de octubre de 2019: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/oct/18/london-ban-extinction-rebellion-erosion-trust-protesting>

27 Global Witness, 2019. "Enemies of the State", en: <https://www.globalwitness.org/es/campaigns/environmental-activists/enemigos-del-estado/>

28 Artículo 9 del Acuerdo de Escazú.