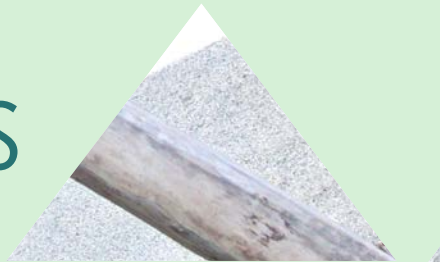


# CAMBIO CLIMÁTICO

Una reseña comparativa del enfoque basado en los derechos en las Américas



**OEA** | Más derechos  
para más gente



# ÍNDICE

Introducción y objetivo .....	3
Los Estados Miembros de la OEA y los marcos regionales para abordar el cambio climático .....	4
El cambio climático y la legislación ambiental .....	7
El cambio climático y la legislación de derechos humanos: un enfoque centrado en las personas para responder a los impactos del cambio climático .....	8
Respuestas y enfoques climáticos: ¿cómo se han abordado las incertidumbres? .....	14
Reflexiones y consideraciones finales .....	17

Las opiniones expresadas en este documento se presentan únicamente con fines informativos y no representan ni la posición oficial de la Organización de los Estados Americanos, de su Secretaría General o de sus Estados Miembros, ni la de ParlAmericas o de sus Miembros.

COPYRIGHT © (2017) Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y ParlAmericas. Publicado por el Departamento de Desarrollo Sostenible y ParlAmericas. Todos los derechos reservados bajo las Convenciones Internacional y Panamericana. El contenido de esta publicación no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, ni transmitido de forma alguna, incluyendo electrónica o mecánica, y sin limitarse a fotocopia, grabación, almacenamiento o extracción de información, sin el previo consentimiento por escrito, o autorización, de los editores.

# INTRODUCCIÓN Y OBJETIVO

La presente publicación ofrece una perspectiva regional del cambio climático y los derechos para los Estados Miembros de la OEA. Su objetivo es brindar información a las y los encargados de formular políticas públicas y a las y los parlamentarios para contribuir a su comprensión del cambio climático y su vinculación con la legislación ambiental y de derechos humanos, así como de los correspondientes avances en la agenda interamericana. La presente acompaña a un informe síntesis titulado “Cambio climático: una reseña comparativa de las respuestas legislativas y ejecutivas en las Américas” que contiene un análisis de las tendencias en la redacción de legislación e instrumentos de política para abordar el cambio climático en distintos países del hemisferio.

## Los problemas, en contexto: ¿qué sabemos?

Por su ubicación y terreno complejo, la región de las Américas está expuesta a una gran variedad de condiciones físicas que resultan en grandes contrastes en su clima y ecología, así como en la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático. De acuerdo con el Quinto Informe de Evaluación (IE5) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), la actividad humana es responsable del calentamiento global<sup>1</sup>. Mientras los países desarrollados han sido los mayores emisores de gases de efecto invernadero (GEI) durante décadas, los países en desarrollo son los que más probablemente sufran los peores impactos del cambio climático, ya que están menos preparados para adaptarse a un estrés climático sin precedentes<sup>2</sup>.

El incremento en las emisiones de GEI está provocando una elevación en la temperatura de la Tierra que a su vez se

ha traducido en cambios en el clima, los patrones del uso de la tierra y el acceso al agua. El IPCC prevé que el nivel del mar podría aumentar entre 26 y 59 centímetros antes de finales de siglo, lo que presenta una particular amenaza para los pequeños estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe, que podría manifestarse a través de la inundación de sus costas, la erosión del suelo, el agotamiento de las pesquerías, la intrusión del agua salobre y la pérdida de playas, entre otros cambios en los paisajes naturales<sup>3</sup>. Los huracanes también están ganando en intensidad y poder de destrucción y los desprendimientos de tierras son más frecuentes. Asimismo, las economías de la región dependen mucho de los recursos naturales, que a su vez son dependientes del clima. La mayor gravedad de estos impactos explica por qué el cambio climático ha adquirido una mayor relevancia política en el momento de definir acciones y soluciones comunes que resultan eficaces no solo para el hemisferio sino para el planeta en su conjunto.

# LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA OEA Y LOS MARCOS REGIONALES PARA ABORDAR EL CAMBIO CLIMÁTICO

Los Estados Miembros de la OEA han asumido un importante papel de liderazgo en la coordinación de esfuerzos internacionales para responder al cambio climático mediante la organización de Conferencias de las Partes (COP, por sus siglas en inglés) de la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)** en Argentina (COP 4), México (COP 16) y Perú (COP 20). Estas conferencias prepararon el terreno para el **Acuerdo de París** (COP 21), que establece un plan global para evitar un

cambio climático catastrófico mediante la adopción de legislación, políticas y normas en el ámbito nacional destinadas a alcanzar las metas exigidas por la ciencia y los compromisos de una sólida transparencia y rendición de cuentas en la presentación de informes sobre su implementación<sup>4</sup>.

La **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** complementa el Acuerdo de París a través de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el correspondiente marco de indicadores para monitorear e

informar sobre los logros alcanzados en el plano nacional<sup>5</sup>. A su vez, la **Organización de los Estados Americanos (OEA)** se basa en cuatro pilares de acción —democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo— con vínculos transversales con el cambio climático. Sus acciones en el ámbito hemisférico incluyen aportes pertinentes a las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

## PILAR DE LA OEA

## VINCULACIÓN CON EL CAMBIO CLIMÁTICO

### DEMOCRACIA

- La CMNUCC compromete a los signatarios a promover el acceso a la información sobre el cambio climático y sus efectos, así como la participación pública para abordar el cambio climático con miras a garantizar el papel de la ciudadanía en las actividades y los procesos de toma de decisiones que afectan a su bienestar.
- La Carta Democrática Interamericana reconoce que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad (Artículo 6) y que el ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente (Artículo 15).

**DEMOCRACIA  
(CONTINÚA)**

- Los Estados Miembros de la OEA están comprometidos con la aplicación de la Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible (ISP, por sus siglas en inglés), que procura promover la participación pública transparente, eficiente y responsable en la toma de decisiones y alienta la formulación y aplicación de políticas de desarrollo sostenible en el hemisferio.
- Como institución que representa y aúna los intereses de la ciudadanía en la redacción y el escrutinio de la legislación y la supervisión del Poder Ejecutivo, los parlamentos tienen una función crítica en la sociedad democrática. Las y los parlamentarios de los Estados Miembros de la OEA también están comprometidos con la adopción de legislación, la insistencia en la rendición de cuentas por parte de los gobiernos y los intercambios de prácticas innovadoras para la mitigación y adaptación al cambio climático a través de instituciones interparlamentarias tales como ParlAmericas e iniciativas como la Red Parlamentaria de Cambio Climático (RPCC), que ParlAmericas ha constituido junto con Parlatino<sup>6</sup>.

**DERECHOS  
HUMANOS**

- Existen vínculos inherentes entre el derecho a un entorno saludable, que se ve afectado por el cambio climático, y los otros derechos, como el derecho a la vida, al agua, al sustento y a la cultura.
- El goce pleno de los derechos humanos se ve afectado de manera negativa por el cambio climático, cuyas consecuencias incluyen el desplazamiento y los conflictos inducidos por este fenómeno.

**SEGURIDAD**

- Estudios e informes recientes destacan que el cambio climático es uno de los principales desafíos para la paz y la estabilidad mundiales.
- El deterioro ambiental y los impactos del cambio climático se incluyen en el concepto de seguridad multidimensional que los Estados Miembros de la OEA han adoptado.

**DESARROLLO**

- El objetivo general del pilar de desarrollo de la OEA es ayudar a los Estados Miembros a lograr sus objetivos de desarrollo económico, social y cultural de manera exhaustiva, inclusiva y sostenible, teniendo en cuenta las disposiciones de su Carta, la Carta Social de las Américas, el Plan Estratégico de Cooperación Solidaria para el Desarrollo Integral y otros instrumentos interamericanos.
- La OEA aplica lineamientos estratégicos transversales a fin de garantizar que sus acciones estén en consonancia con la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como marco general, y con la CMNUCC y el Acuerdo de París en lo que atañe al cambio climático.

Mientras la CMNUCC es el foro internacional intergubernamental primario para negociar la respuesta global al cambio climático, la OEA ha desempeñado un papel fundamental en cuanto a transmitir y permitir el diálogo político y sobre políticas, además de cooperar para cerrar la brecha entre la ciencia, la legislación y las políticas en concordancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Esta labor ha contado con el respaldo de **ParlAmericas**, que persigue objetivos complementarios en el ámbito legislativo, promoviendo intercambios entre los parlamentos nacionales y las y los parlamentarios en materia de estrategias y prácticas científicas innovadoras para

garantizar que las y los ciudadanos participen y que se tengan en cuenta las implicaciones en materia de género en la redacción de legislación y en la supervisión de políticas de naturaleza ejecutiva para la mitigación y adaptación al cambio climático.

En el plano ejecutivo, la OEA ha transmitido un fuerte mensaje a través de distintas resoluciones de la Asamblea General sobre la importancia de lograr acuerdos climáticos y llevar a cabo medidas en la materia. Asimismo, respalda a los Estados Miembros para que identifiquen los desafíos y las necesidades relacionadas con la legislación y la gestión ambiental, desarrollen las capacidades de las principales partes interesadas y respalden la efectiva aplicación

de las leyes ambientales y los Acuerdos Regionales y Multilaterales.

En el plano legislativo, ParlAmericas ha creado la **Red Parlamentaria de Cambio Climático (RPCC)**, en un esfuerzo combinado con el **Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino)**, para fungir como foro hemisférico en la coordinación de la labor legislativa y los intercambios sobre mejores prácticas para combatir el cambio climático. La RPCC aporta una perspectiva crítica al diálogo político y la cooperación en esta materia, que reconoce el papel central de las legislaturas para zanjar las brechas entre la ciudadanía y el Poder Ejecutivo en la redacción y aplicación de legislación sobre cambio climático y su financiamiento.

# EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

El estado de derecho ambiental es indispensable para garantizar resultados justos y sostenibles en materia de desarrollo, así como para garantizar los derechos fundamentales para un ambiente saludable. El concepto de legislación ambiental incluye los siguientes elementos: leyes adecuadas y que puedan implementarse, acceso a la justicia y la información, inclusión e igualdad en la participación pública, rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad por el daño ambiental, aplicación justa y equitativa y derechos humanos<sup>7</sup>.

Los poderes ejecutivos de la mayoría de los países del hemisferio se han comprometido a abordar los impactos del cambio climático a través de instrumentos internacionales tanto vinculantes como no vinculantes. Para que la región pueda lograr avances en las cuestiones referidas al cambio climático es importante identificar y promover los mecanismos jurídicos en el ámbito nacional para la aplicación y supervisión de los compromisos mencionados.

Por medio de sus funciones de

representación, dictado de leyes y supervisión, las legislaturas se encuentran especialmente bien posicionadas para garantizar el debate y la modificación de la legislación existente para responder a los desafíos que el cambio climático plantea, adaptándose a las circunstancias tanto nacionales<sup>8</sup> como locales<sup>9</sup>.

Persisten aún diversas brechas en los marcos jurídicos locales para luchar contra el cambio climático. Ejemplo de ello son las dificultades que varios países han enfrentado para promulgar marcos legales que identifiquen sinergias y acciones que deben adoptarse en las distintas legislaciones relevantes en materia de cambio climático. Otra dificultad es la referida a la aplicación, que se complica por la cantidad de sectores sujetos a las disposiciones jurídicas. Por último, hay una importante falta de educación y conciencia entre el público en general respecto de los impactos del cambio climático y la importancia de observar las leyes que han sido diseñadas para proteger a la ciudadanía de éstos. Lo anterior resulta importante

para promover alianzas entre los poderes legislativo y ejecutivo y la sociedad civil para trabajar conjuntamente en su mitigación.



# EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA LEGISLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS: UN ENFOQUE CENTRADO EN LAS PERSONAS PARA RESPONDER A LOS IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático puede tener efectos en los derechos humanos en diversas formas mediante impactos en la disponibilidad, accesibilidad y sostenibilidad de los recursos naturales, incluyendo el agua, el uso de la tierra y el medio ambiente<sup>10</sup>. La exposición y vulnerabilidad de una persona al cambio climático están relacionadas con otras desigualdades arraigadas en procesos de desarrollo dispares y en sistemas de opresión tales como la discriminación en razón del género, la clase social, la etnicidad, la edad y la (dis)capacidad. Lo anterior se traduce en impactos diferenciados que imponen cargas adicionales a grupos en condiciones de vulnerabilidad tales como los pueblos indígenas, las minorías y las mujeres y los niños, que están sobrerrepresentados entre quienes viven en la pobreza.

Los peligros relacionados con el clima afectan directamente a estas poblaciones vulnerables a través de impactos en sus medios de vida y salud, la reducción en la productividad de sus cultivos y la destrucción

de sus hogares. Estas poblaciones también sufren los efectos indirectos del cambio climático a través de sus impactos en el aumento del precio de los alimentos y la inseguridad alimentaria.

Se calcula que el cambio climático provoca en promedio 400.000 muertes por año y que los procesos relacionados asociados a los sistemas energéticos con un uso intensivo de carbono son responsables de alrededor de 4.5 millones de muertes en el mundo a causa de la contaminación atmosférica, las ocupaciones peligrosas y el cáncer<sup>11</sup>. Además, los desplazamientos provocados por el cambio climático tienen consecuencias en materia de derechos humanos<sup>12</sup>.

En este contexto, los poderes legislativo y ejecutivo deben tener en cuenta los derechos procesales (tales como el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia) al tomar decisiones sobre leyes y políticas para responder al cambio climático. Tales derechos están consagrados en el Principio 10 de la

Declaración de Río, han sido adoptados en la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible (ISP) y también se hace eco de ellos en la Declaración de Compromiso de la Red Parlamentaria de Cambio Climático (RPCC)<sup>13</sup>. De igual modo, la CMNUCC hace un llamado a la participación del público para abordar el cambio climático, así como elaborar respuestas<sup>14</sup> adecuadas para garantizar que las personas “desempeñen un papel en las actividades y los procesos de toma de decisiones que tenga un impacto directo en su vida y en su bienestar” [traducción libre]<sup>15</sup>.

Los países deben garantizar que los marcos jurídicos e institucionales posibiliten la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana. Todo ello es necesario para que haya justicia ambiental, que implica “el tratamiento equitativo y la participación positiva de todas las personas con independencia de su raza, color, nacionalidad o ingresos, en la elaboración,



## Fortalecer la transparencia y el acceso a la información pública a través del intercambio parlamentario

La **Red de Parlamento Abierto (RPA)** de ParlAmericas es un grupo de trabajo que promueve la apertura legislativa en los parlamentos nacionales del hemisferio. Se trata de una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y las legislaturas, a través de la cual se fomentan la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, estándares de ética y probidad, así como la participación ciudadana en la labor legislativa. La RPA funciona como un espacio dinámico para la coordinación hemisférica y la co-creación entre las y los parlamentarios y las organizaciones de la sociedad civil del hemisferio respecto de instrumentos y acciones para promover estos principios.

Pueden encontrar más información sobre las actividades de la RPA en el sitio web de ParlAmericas.

implementación y aplicación de normas, políticas y legislación en materia ambiental” [traducción libre]<sup>16</sup>. Varios países de la región han promulgado leyes de acceso a la información o han incluido disposiciones relacionadas en su legislación ambiental general. Sin embargo, la existencia de instrumentos jurídicos relativos a la protección de estos y otros derechos continúa siendo desigual en el hemisferio.

Los derechos humanos que pueden verse afectados por el cambio climático se ilustran en la tabla siguiente, que hace referencia a los artículos pertinentes de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DA), la Convención Americana sobre Derechos Humanos — Pacto de San José, Costa Rica (CA)— y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos —Protocolo de San Salvador (PS)— a la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

DERECHOS HUMANOS AFECTADOS	IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO <sup>17</sup>		
	Ecosistemas	Seguridad del agua	Acontecimientos extremos
<b>Derecho a la vida</b> DA: Artículo 1 CA: Artículo 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los ecosistemas acuáticos y terrestres sufren efectos irreversibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducción de las aguas superficiales, de las aguas subterráneas y de la acumulación de nieve</li> <li>Degradación de la calidad del agua</li> <li>Inundación de fuentes de agua dulce con agua salobre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Muertes y brotes de enfermedad</li> <li>Riesgo de mortandad humana como consecuencia de una mayor sequía y el aumento de las temperaturas en Norteamérica (según proyecciones del IPCC)</li> </ul>

IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO<sup>17</sup>

DERECHOS HUMANOS AFECTADOS	Ecosistemas	Seguridad del agua	Acontecimientos extremos
<p><b>Derecho a un medio ambiente sano</b> PS: Artículos 1, 2 &amp; 11</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Degradación y colapso irreversibles de los ecosistemas y las especies</li> <li>• Pérdida de ecosistemas a raíz de incendios en Norteamérica (según proyecciones del IPCC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menor disponibilidad de agua potable/de calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menor disponibilidad de agua potable/de calidad debido a ambientes peligrosos (por ej. tornados, ciclones)</li> </ul>
<p><b>Derecho a la salud y al bienestar</b> DA: Artículo XI PS: Artículos 1, 2 &amp; 10</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brotes de enfermedad</li> <li>• Contaminación atmosférica que se traduce en enfermedades respiratorias</li> <li>• Riesgo de propagación de enfermedades transmitidas por vectores en Centro y Sudamérica (según proyecciones del IPCC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estancamiento del agua proveniente de inundaciones, que se traduce en ambientes insalubres y en una mayor vulnerabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfermedades y padecimientos relacionadas con el calor</li> <li>• Impacto negativo en la calidad del agua potable y en las fuentes de agua dulce</li> </ul>
<p><b>Derecho a la libre determinación<sup>18</sup> y al desarrollo progresivo</b> CA: Artículo 26</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los cambios en los ecosistemas pueden obstaculizar la libertad para procurar el auto-desarrollo</li> <li>• Desarrollo no sostenible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los cambios en la disponibilidad de agua de calidad pueden impedir la libertad para procurar el auto-desarrollo</li> <li>• Desarrollo no sostenible (pérdida de energía hidroeléctrica)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los acontecimientos climáticos extremos pueden obstaculizar la libertad para procurar el auto-desarrollo</li> </ul>

DERECHOS HUMANOS AFECTADOS	Ecosistemas	Seguridad del agua	Acontecimientos extremos
<p><b>Derecho de circulación y de residencia</b> DA: Artículo VIII CA: Artículo 22</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tránsitos interrumpidos debido a inundaciones y deslizamientos de tierra</li> <li>• Cambios en los paisajes naturales</li> <li>• Mayor riesgo de movilidad y vulnerabilidades</li> <li>• Migración de especies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor riesgo de movilidad y vulnerabilidades (por ej. derretimiento de los hielos en las regiones polares)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor frecuencia e intensidad de los desastres naturales</li> <li>• Riesgo de inundaciones y deslizamientos de tierra en zonas urbanas y rurales a raíz de precipitaciones extremas en Centro y Sudamérica (según proyecciones del IPCC)</li> </ul>
<p><b>Derecho a la inviolabilidad del domicilio</b> DA: Artículo X</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgo de aumento del nivel del mar, que arrasa con las viviendas que se encuentran muy próximas a terrenos inundables y a masas de agua</li> <li>• Degradación de la calidad de los recursos</li> <li>• Desplazamiento forzoso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menor disponibilidad de agua potable, que provoca el desplazamiento forzoso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de las inundaciones, huracanes, ciclones y deslizamientos de tierra, que provoca el desplazamiento forzoso</li> <li>• Riesgo de inundaciones urbanas en zonas costeras y ribereñas, que se traduce en daños materiales y de infraestructura en Norteamérica (según proyecciones del IPCC)</li> </ul>
<p><b>Derecho a la alimentación</b> PS: Artículo 12</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios en los patrones climáticos (por ej. temporadas de lluvia y sequía más prolongadas) que generan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución de la producción de alimentos</li> <li>• Cambios ambientales (por ej. menor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menor producción de alimentos a raíz de inundaciones y sequías</li> <li>• Muerte del ganado</li> </ul>

IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO<sup>17</sup>

DERECHOS HUMANOS AFECTADOS	Ecosistemas	Seguridad del agua	Acontecimientos extremos
	<p>cambios irreversibles en las condiciones para la agricultura y la calidad de los recursos</p>	<p>fertilidad del suelo debido a sequía prolongada)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo de menor disponibilidad de agua en Centroamérica y en regiones semiáridas y que dependen del deshielo de los glaciares (según proyecciones del IPCC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cambios en las condiciones agrícolas</li> </ul>
<p><b>Derecho a los beneficios de la cultura</b>            DA: Artículo XIII            PS: Artículo 14, 1.a</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdidas económicas</li> <li>Cambios en la dependencia humana de los animales (por ej. ganadería)</li> <li>Servicios y ecosistemas ancestrales afectados (por ej. productos y medicina tradicional en las comunidades indígenas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cambios estacionales en los patrones de caza y pesca (por ej. que afectan a los pueblos originarios del Ártico)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acontecimientos climáticos extremos que afectan a la vida cultural y a las actividades de las comunidades</li> <li>Pérdidas de infraestructura (por ej. daño al patrimonio cultural)</li> </ul>
<p><b>Derecho de petición, de protección judicial y a un juicio justo</b>            DA: Artículos XXIV, XVIII, XVII &amp; XVI</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La falta de confiabilidad y confiabilidad de la información ambiental puede afectar al proceso y al acceso a la justicia establecidos</li> <li>Los cambios en los ecosistemas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La mayor frecuencia e intensidad de los acontecimientos del agua puede obstaculizar el acceso a los mecanismos de petición y a los procesos judiciales</li> <li>La dispar exactitud y confiabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La mayor frecuencia e intensidad de los acontecimientos climáticos extremos puede obstaculizar la libertad de comparecer</li> </ul>

IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO<sup>17</sup>

**DERECHOS HUMANOS  
AFECTADOS**

Ecosistemas	Seguridad del agua	Acontecimientos extremos
-------------	--------------------	--------------------------

CA: Artículos 3, 8 & 25

pueden obstaculizar el acceso a los mecanismos de petición y a los procesos judiciales

de la información sobre la calidad del agua puede afectar al proceso establecido

ante un tribunal y la disponibilidad de servicios jurídicos

**Derecho al agua y al saneamiento<sup>19</sup>**

- Pérdida de bosques y flora, que afecta la disponibilidad de agua potable (por ej. en el bosque tropical amazónico)

- Reducción de las aguas superficiales, de las aguas subterráneas y de la acumulación de nieve
- Inundación de recursos de agua dulce con agua salobre, lo que afecta la disponibilidad de agua potable
- Riesgo de degradación en la calidad del agua en Norteamérica (según proyecciones del IPCC)

- El aumento en la ocurrencia de acontecimientos climáticos extremos como huracanes puede poner en riesgo el suministro de agua potable (por ej. al dañar las tuberías)

**Derecho a la propiedad y a la propiedad ancestral**

DA: Artículo XXIII  
CA: Artículo 21

- Desplazamiento forzoso debido a cambios en los ecosistemas
- El aumento del nivel del mar arrasa con las viviendas que se encuentran muy próximas a terrenos inundables y a masas de agua
- Desplazamiento forzoso

- Desplazamiento forzoso debido a menor disponibilidad de agua

- Aumento en el número de acontecimientos climáticos extremos tales como inundaciones, huracanes, ciclones y deslizamientos de tierra, que afectan a las viviendas
- Cambios en los paisajes naturales debido a acontecimientos climáticos extremos
- Riesgo de pérdida de bienes como consecuencia de una mayor sequía

# RESPUESTAS Y ENFOQUES CLIMÁTICOS: ¿CÓMO SE HAN ABORDADO LAS INCERTIDUMBRES?

Si bien existe evidencia científica que incrementa nuestra habilidad para proyectar los impactos del cambio climático, son muchas las incertidumbres que persisten debido a que el ambiente se forma por diferentes variables que están en constante cambio y evolución. Éstas hacen relevante la relación entre la legislación ambiental, la justicia climática y la ciencia y generan respuestas que, desde un punto de vista jurídico, están dirigidas al comportamiento más que a las consecuencias.

El *Poder Legislativo* tiene un papel activo en la respuesta a los problemas del cambio climático a través del proceso legislativo nacional y la diplomacia interparlamentaria.

Por su parte, el *Poder Ejecutivo* tiene la doble misión de establecer un marco de políticas públicas, que requiere de un esfuerzo legislativo para su implementación, y ejecutar los cometidos impuestos por el Poder Legislativo a través de las políticas públicas.

Por último, el *Poder Judicial* debe, cada vez más, dirimir casos y sentar jurisprudencia relacionada con el medio ambiente y el

cambio climático. Si bien hay certezas en la climatología y en los marcos jurídicos que tratan el cambio climático, también existen muchas incertidumbres que una o un juez debe tener en cuenta al dictar un fallo en causas referidas al cambio climático.

## Respuestas de los poderes ejecutivo y legislativo

Los poderes ejecutivo y legislativo tienen responsabilidades distintas e interrelacionadas para responder a la problemática del cambio climático. Las legislaturas deben garantizar que los intereses de la ciudadanía estén ampliamente representados y que el Poder Ejecutivo rinda cuentas de la aplicación de leyes, que estén respaldadas por asignaciones presupuestarias apropiadas. A su vez, el ejecutivo tiene la responsabilidad de crear marcos de políticas y de implementar los cometidos enviados por el Poder Legislativo.

En la actualidad, la mayoría de los países del hemisferio no cuentan con una

ley específica e integral para tratar los impactos del cambio climático, salvo por las destacadas excepciones de Brasil<sup>20</sup> y México<sup>21</sup>. A noviembre de 2016 también había legislación marco sobre cambio climático en proceso de redacción o debate en las legislaturas nacionales de Colombia, Costa Rica, Dominica, Paraguay y Perú. También se han promulgado en otros países del hemisferio una serie de leyes que tratan la gestión y la protección ambiental, el uso y el desarrollo de la tierra, la eficiencia energética y los recursos naturales, que tienen un efecto práctico al requerir o promover la adaptación y mitigación al cambio climático. Estas leyes son promotoras importantes de las políticas ejecutivas correspondientes, así como de planes de acción e instrumentos destinados a poner en práctica los compromisos asumidos en el marco de la CMNUCC y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Para acompañar a esta publicación se ha preparado un informe síntesis titulado “Cambio climático: una reseña comparativa de las respuestas legislativas y ejecutivas en

las Américas”, que contiene un análisis más detallado y comparativo de las tendencias en la adopción de legislación e instrumentos de política para abordar el cambio climático en distintos países del hemisferio.

## Respuestas del Poder Judicial

En la mayoría de los países, es en sus respectivas constituciones y marcos jurídicos nacionales donde se define el papel de las y los jueces y el principio de responsabilidad para cuestiones ambientales. En el caso

de los países que se rigen por el derecho napoleónico, esto se basa en el principio de que todo aquel que provoque daños debe hacerse responsable de su reparación, así como en leyes nacionales que tratan la responsabilidad e indemnización de las víctimas de daños ambientales, desarrolladas en consonancia con la Declaración de Río<sup>22</sup>.

En este contexto, revisten pertinencia los tipos de casos que podrían considerarse como puramente relacionados con la justicia climática. La categorización se puede lograr

al considerar el propósito de la causa o demanda en cuestión (es decir, mitigación, cumplimiento, reparación). Asimismo, al analizar estos casos, es importante comprender los derechos procesales y de fondo involucrados.

La lista de jurisprudencia que se incluye a continuación destaca las respuestas más sobresalientes emanadas del Poder Ejecutivo para la implementación y aplicación de leyes relativas al cambio climático:

PAÍS	JURISPRUDENCIA
<b>CHILE</b>	La causa Pascua Lama abordó el daño permanente, causal y ambiental debido a negligencia en la destrucción de glaciares como consecuencia de un proyecto minero.
<b>COLOMBIA</b>	Se determinó la inconstitucionalidad de las disposiciones incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia, que permitió el desarrollo de la actividad minera en los ecosistemas de los páramos, cuya preservación es crítica para la mitigación del cambio climático.
<b>COSTA RICA</b>	Se presentó un Reclamo de Protección Constitucional contra la municipalidad de Osa por haber autorizado movimientos de tierra por parte de una empresa privada, que plantearon un riesgo de contaminación para los acuíferos que proveían de agua al municipio. El tribunal fundó su sentencia en el principio de <i>in dubio pro natura</i> <sup>23</sup> y en el principio precautorio <sup>24</sup> . La sentencia determinó, además, que es responsabilidad del Estado salvaguardar y garantizar el derecho a un ambiente sano.

<p><b>PARAGUAY</b></p>	<p>El caso de la comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay estableció que los efectos negativos para el derecho a la salud, la alimentación y el acceso al agua potable tienen un importante impacto en el derecho a una existencia decente y a las condiciones de vida básicas. Asimismo, el fallo reconoció la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas, cuyo acceso a tierras ancestrales se vio amenazado.</p>
<p><b>ESTADOS UNIDOS</b></p>	<p>El caso del Estado de Massachusetts vs. la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés) determinó la vinculación entre los impactos del cambio climático y el derecho a la salud. Ejemplificó, además, la vinculación que existe entre la ciencia y el uso judicial del principio precautorio al determinar el papel de la EPA en la reducción de los impactos del cambio climático. Al hacer referencia a este fallo, la Corte Suprema de Estados Unidos también dictaminó que los estados pueden demandar a la EPA por no exigir el cumplimiento de la Ley de aire limpio (<i>Clean Air Act</i>).</p>

Los Estados Miembros de la OEA han avanzado en la implementación de principios consolidados y emergentes en legislación tanto ambiental como de derechos humanos, entre ellos el principio precautorio, el de no regresión ambiental<sup>25</sup>, el principio *in-dubio pro-natura* y los principios de necesidad<sup>26</sup> y garantías máximas. Los poderes judiciales y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos adquieren mayor relevancia en este contexto, ya que respaldan el estado

de derecho ambiental y la consecución de metas y objetivos globales relativos al cambio climático. No obstante, se necesitan mayores esfuerzos para acortar la brecha entre ciencia, legislación y política. Lo antedicho garantizará que el foco de atención pase de la legalidad a la consideración de las obligaciones morales para con las generaciones futuras, buscando que un enfoque basado en los derechos prevalezca.





# REFLEXIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

Para responder a los impactos del cambio climático se necesita un enfoque holístico e integrado, una visión común y acciones complementarias entre, y dentro de los tres poderes del Estado, para que los marcos jurídicos, la gobernanza y el estado de derecho ambiental funcionen conjuntamente para crear instituciones sólidas y sociedades pacíficas e inclusivas que promuevan el desarrollo sostenible.

Los impactos del cambio climático requieren, además, de ciudadanas y ciudadanos comprometidos que asuman un papel de liderazgo para garantizar la salvaguarda de los derechos. En este sentido, el multilateralismo ofrece una importante oportunidad para convocar y facilitar el diálogo político y sobre políticas, además de cooperar para cerrar la brecha entre la ciencia, la legislación y las políticas. Las respuestas a los desafíos climáticos en el hemisferio no pueden estar desligadas de la evidencia o de sus fundamentos basados en las ciencias físicas.

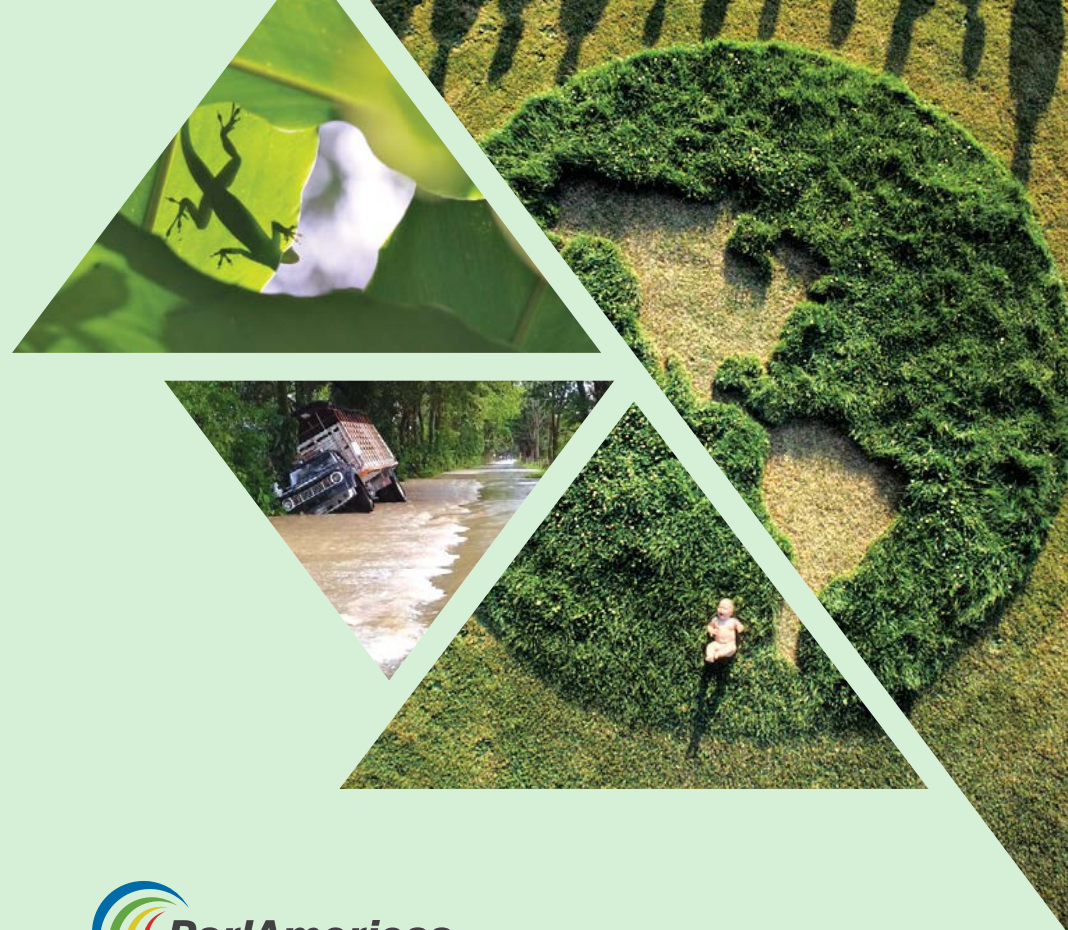
A través de su papel en el sistema de las Naciones Unidas y como foro político hemisférico que favorece el bienestar con justicia e inclusión social, la OEA puede contribuir a la promoción del desarrollo sostenible, la paz, la democracia y los derechos humanos al máximo nivel y respaldar a los Estados Miembros en su labor de enfrentar el cambio climático. Se debe enfatizar la necesidad de contar con partes interesadas del área de desarrollo y con científicos en el momento de diseñar respuestas ante el clima y hacer frente a las incertidumbres, mientras se procura lograr cuatro de los propósitos esenciales establecidos en la Carta de la OEA, a saber: (i) afianzar la paz y la seguridad del continente, (ii) prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados Miembros, (iii) procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos y (iv) promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural. En este proceso, las asociaciones (tales como las constituidas para el Estado de Derecho Ambiental con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Comisión Mundial de

Derecho Ambiental (CMDA) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) son esenciales.

ParlAmericas también contribuye a esta agenda a través de actividades hemisféricas que reúnen a parlamentarias y parlamentarios con representantes de la sociedad civil y la comunidad científica para respaldar una labor legislativa en materia de cambio climático más receptiva, informada y en consonancia con los objetivos de la declaración de la Red Parlamentaria de Cambio Climático (RPCC), así como complementaria a la labor que la OEA lleva a cabo. Esto incluye los siguientes compromisos: (i) reforzar la legislación marco sobre cambio climático, (ii) facilitar el intercambio de prácticas innovadoras para la mitigación y adaptación al cambio climático, (iii) fomentar la participación ciudadana y considerar las implicaciones de género en la legislación ambiental, (iv) garantizar que la legislación promueva condiciones que faciliten la innovación científica en materia de cambio climático y (v) promover la cooperación internacional para controlar el cambio climático a través de la diplomacia parlamentaria.

1. *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), "Summary for Policymakers" en Climate Change 2007: The Physical Science Basis: Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).
2. A modo de ejemplo, los pequeños estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe representan solamente el 0.16 % de las emisiones de GEI, pero se proyecta que para el año 2050, y en escenarios en los que el mundo no toma medidas contra el cambio climático, experimentarán pérdidas en su producción económica anual equivalentes a 22.000 millones de dólares americanos. Ver por ej. Lisa Benjamin. "Climate Change and Caribbean Small Island States: The State of Play." *The International Journal of Bahamian Studies* 16 (2010): 78-91.
3. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). *Cambio climático 2007: Informe de síntesis* (Ginebra, 2007).
4. Veintidós Estados Miembros de la OEA de las 97 Partes del Acuerdo de París aportan alrededor del 25.35 % del total de emisiones mundiales. Los 13 Estados Miembros de la OEA que no han suscripto o presentado sus instrumentos de ratificación representan, en conjunto, el 2.23 % de emisiones mundiales.
5. Que comprenden objetivos específicos dedicados a la energía asequible y no contaminante (ODS 17), las ciudades y las comunidades sostenibles (ODS 11), la vida submarina (ODS 14) y la vida de ecosistemas terrestres (ODS 15), sumados a la acción por el clima (ODS 13), que compromete a los estados firmantes a fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países, a incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales, a mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional en relación con el cambio climático y a poner en práctica los compromisos contraídos a través de la CMNUCC.
6. ParlAmericas. "Declaración de compromiso: Acción parlamentaria para frenar el cambio climático". Ciudad de Panamá, Panamá. 3-5 de agosto de 2016. [http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Declaracion-ReddeCambioClimatico\\_Aprobada\\_SPA.pdf](http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Declaracion-ReddeCambioClimatico_Aprobada_SPA.pdf).
7. *Decisión 27/9 del Consejo de Administración del PNUMA relativa a la promoción de la justicia, la gobernanza y el derecho para la sostenibilidad ambiental*; resoluciones 1/3 y 1/13 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente; *Fortalecimiento y coordinación de las actividades de las Naciones Unidas orientadas a la promoción del estado de derecho* (Informe del Secretario General) A/70/206; *Environmental Justice and Sustainable Development: A Global Symposium on Environmental Rule of Law*, Summary and Key Message (UNEA) UNEP/EP.1/CRP.1 y los acuerdos del Encuentro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos - Mesa de trabajo sobre "El Parlamento como actor clave en el diálogo colaborativo para el desarrollo económico sostenible, el cambio climático y la inclusión social". Lima, Perú. 17-18 de julio de 2014. <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Acuerdo%20Mesa%20de%20Desarrollo%20Sostenible%20SPA.pdf>.
8. A modo de ejemplo, Brasil ha adoptado la Ley que establece la Política nacional para el cambio climático a fin de poner en práctica los compromisos de la CMNUCC, reducir las emisiones de GEI y desarrollar una política nacional de comercio de emisiones, mientras Belice y Guyana han implementado normas sobre zonificación y planificación del uso de la tierra junto con otras relativas al manejo de zonas costeras.
9. En Estados Unidos, el estado de California ha fijado sus propios límites para las emisiones de GEI (Decreto Ejecutivo No. S-3-05).
10. Veinticuatro Estados Miembros de la OEA reconocen el derecho a un ambiente saludable como un derecho fundamental.
11. DARA, Monitor de Vulnerabilidad Climática: Una Guía para el Frío Cálculo de un Planeta Caliente. *Foro de Vulnerabilidad Climática* (Madrid: Fundación DARA Internacional, 2012). <http://daraint.org/wp-content/uploads/2012/10/CVM2-Low.pdf> (en inglés).
12. Según el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno y el Centro Noruego para Refugiados, los acontecimientos y desastres climáticos extremos provocaron el desplazamiento de 32.4 millones de personas en 2012.
13. ParlAmericas. "Declaración de Compromiso: Acción parlamentaria para frenar el cambio climático". Ciudad de Panamá, Panamá. 3-5 de agosto de 2016. [http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Declaracion-ReddeCambioClimatico\\_Aprobada\\_SPA.pdf](http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Declaracion-ReddeCambioClimatico_Aprobada_SPA.pdf).
14. Organización de las Naciones Unidas, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. 9 de mayo de 1992. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>, artículos 4 y 6.
15. Kathleen Bottrill y Marie-Claire Cordonier Segger, "The Principle of Public Participation and Access to Information and Justice" in *Recent Developments in International Law Related to Sustainable Development* by CISDL, Legal Working Paper Series, 2005:3.

16. Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA). *Learn About Environmental Justice*. n.d. <https://www.epa.gov/environmentaljustice/learn-about-environmental-justice> (en inglés).
17. *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, “Summary for Policymakers, Part A: Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.” en *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, editado por Christopher B. Field, V.R Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, & M.D. Mastrandrea (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).
18. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Derecho a la libre determinación). Art. 1, §1, res. 2200A (XXI), 21 ONU Asamblea General —Documento Oficial— Suplemento (No. 16) en 52, ONU Doc. A/6316 (1966), 999 Colección de Tratados 171.
19. Derecho humano al agua y al saneamiento, Res. ONU A/64/L.63/rev.1 y Derecho humano al agua potable y al saneamiento (OEA), AG/RES.2760 (XLII-O/12). Este derecho también se establece en el ámbito constitucional y/o mediante fallos judiciales en muchos Estados Miembros de la OEA.
20. “Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción”, en Asamblea General de las Naciones Unidas, “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. 3-14 de junio de 1992. [www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm](http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm), Artículo 13.
21. Este principio jurídico sostiene que, en caso de duda sobre los posibles impactos dañinos de una actividad sobre el medio ambiente, ésta debe resolverse en favor de la protección ambiental.
22. Este principio jurídico denota el deber de impedir el daño mediante la resistencia a la introducción de un proceso o una práctica cuyos efectos fundamentales se desconocen o son controvertidos.
23. Este principio jurídico prohíbe el retroceso de la legislación ambiental y reconoce sus normas de protección en la categoría de “normas jurídicas intangibles y no revocables” en aras del interés común de la humanidad.
24. En este contexto, “necesidad” se refiere a una situación de emergencia que justifica la aplicación de medidas extraordinarias para proteger los intereses esenciales que corren el peligro de sufrir un daño irreparable.



**OEA** | Más derechos  
para más gente

Organización de los Estados Americanos  
17th St. and Constitution Ave., NW,  
Washington, D.C., 20006-4499, Estados Unidos

Teléfono: + 1 (202) 370 5000 | Fax: + 1 (202) 458 3967

[www.oas.org/es](http://www.oas.org/es)



Secretaría Internacional de ParlAmericas  
710 - 150 Wellington St.,  
Ottawa, Ontario, K1P 5A4 Canadá

Teléfono: + 1 (613) 594-5222 | Fax: + 1 (613) 594-4766

[www.parlamericas.org](http://www.parlamericas.org) | [info@parlamericas.org](mailto:info@parlamericas.org)

