

#### 50020205.0800.09.11

Bogotá, D. C., 18 de diciembre de 2023



Honorables Jueces y Juezas

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

E. S. D

Asunto: Solicitud de opinión consultiva sobre "emergencia climática y derechos humanos", presentada por la República de Chile y la República de Colombia

Referencia: Observación del GRUPO ENERGÍA BOGOTÁ

JUAN RICARDO ORTEGA LÓPEZ, NÉSTOR RAÚL FAGUA GUAUQUE, EDUARDO URIBE BOTERO, PAULA TORRES HOLGUÍN, DIEGO ANDRÉS GONZÁLEZ MEDINA, MARTHA JULIANA SERRANO QUINTERO, DALILA ASTRID HERNÁNDEZ CORZO, FEDERICO ORTIZ ROMERO, y CLAUDIA BALLESTEROS ORTIZ, en nombre y representación del GRUPO ENERGÍA BOGOTÁ S.A. E.S.P (GEB), empresa identificada con el N.I.T. 899.999.082-3 y el número de matrícula 715138, conforme a lo previsto por el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y dentro del término fijado por el Presidente, presentamos nuestra observación en el marco del trámite de la solicitud de Opinión Consultiva de la referencia.

En esta observación, el GEB presenta a la Corte IDH su visión sobre la relación entre derechos humanos, cambio climático y transición energética. Con esta finalidad, este documento contiene siete secciones. Primero, contexto de la observación, que incluye la presentación del GEB, el contenido de la solicitud de Opinión Consultiva presentada por las repúblicas de Chile y Colombia y la síntesis de las finalidades de la presente intervención. Segundo, relación entre cambio climático, derechos humanos y desarrollo sostenible. Tercero, cambio climático y la transición energética en América Latina. Cuarto, identificación de prioridades para la lucha contra el cambio climático en esta región. Quinto, habilitadores institucionales de la lucha contra el cambio climático. Sexto, relación entre el acceso a la energía y los derechos humanos. Por último, el GEB formulará una serie de propuestas para definir estándares a la luz de la obligación de garantía de derechos humanos y, en particular, del deber de prevención en el marco del cambio climático y la transición energética.

#### I. CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN

#### 1.1 PRESENTACIÓN DEL GRUPO ENERGÍA BOGOTÁ

1. El GEB es una holding multilatina con más de 127 años de historia. Nuestro principal accionista es el Distrito Capital de Bogotá, que es propietario del 65,7% de las acciones del GEB, seguido por los principales fondos de pensiones del país e inversionistas privados, corporativos y personas naturales. El GEB es matriz de un grupo empresarial conformado por varias empresas (en adelante, las "Compañías del Grupo"), las cuales llevan a cabo actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, en Colombia, Brasil, Guatemala y Perú, así como de transporte y



distribución de gas natural en Colombia y Perú. Las Compañías del Grupo no forman parte de la industria extractivista. En sus actividades empresariales, el GEB prioriza la integración de proyectos de generación de energías renovables a los sistemas nacionales de transmisión, así como el desarrollo de redes para el transporte y la distribución del gas natural, en aras de masificar su uso, y, por esta vía, contribuir a la transición energética eficiente y justa en la región. Las Compañías del Grupo son actores cruciales en las cadenas de energía eléctrica y de gas natural en los países donde operan.

2. El propósito superior del GEB es mejorar vidas con energía sostenible y competitiva. Así, busca garantizar el acceso a energías estables para facilitar el desarrollo sostenible y el bienestar de las personas y economías de los territorios en los que opera, con precios accesibles y eficientes. Nuestras empresas generan aportes significativos a la seguridad, la eficiencia y la transición energética justa, el mejoramiento de la calidad del aire, la preservación de ecosistemas, así como a la descarbonización por medio de la prevención, mitigación y manejo de los impactos de nuestros proyectos, la generación y mantenimiento de empleo digno y la promoción de la prosperidad en las economías y territorios donde operamos. El GEB cuenta con más de 2.300 personas en Latinoamérica, quienes trabajan con nosotros y están comprometidas con nuestro propósito superior de mejorar la vida de la gente con energía sostenible y competitiva.

# 1.2. SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA PRESENTADA POR LAS REPÚBLICAS DE CHILE Y COLOMBIA

- El 9 de enero de 2023, Chile y Colombia presentaron ante la Corte Interamericana de 3. Derechos Humanos (en adelante, la Corte IDH) solicitud de Opinión Consultiva sobre emergencia climática y derechos humanos. En particular, su solicitud busca que la Corte IDH aclare "el alcance de las obligaciones estatales, en su dimensión individual y colectiva, para responder a la emergencia climática en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, que tenga especialmente en cuenta las afectaciones diferenciadas que dicha emergencia tiene sobre las personas de diversas regiones y grupos poblacionales, la naturaleza y la sobrevivencia humana en nuestro planeta". En su petición, Chile y Colombia señalaron que es necesario "contar con estándares interamericanos para acelerar la respuesta a la emergencia climática". Esto, como complemento a los estándares fijados en la Opinión Consultiva OC-23/17 sobre "medio ambiente y derechos humanos", emitida por la Corte IDH el 15 de noviembre de 2017. La solicitud persigue esclarecer, entre otros: (i) los fundamentos y el alcance de los derechos humanos afectados por la emergencia climática, (iii) las obligaciones estatales para "hacerle frente [a la emergencia climática], de manera individual y colectiva, afrontando sus causas y consecuencias de manera urgente" y (iii) las obligaciones del Estado nacional, de entidades subnacionales, la responsabilidad frente a actores no estatales y las obligaciones transnacionales, regionales y globales en la materia
- 4. Con dicho objetivo, la solicitud formuló múltiples preguntas agrupadas en seis ejes relacionados con el alcance de los siguientes contenidos normativos en el marco de la emergencia climática: (i) los deberes de prevención y garantía de los derechos humanos; (ii) el derecho a la vida y a la supervivencia; (iii) los derechos de los niños y las nuevas generaciones; (iv) los procedimientos de consulta y judiciales; (v) los deberes de protección y prevención de los derechos de defensores del medio ambiente, mujeres, indígenas y afrodescendientes; y (vi) las obligaciones compartidas y diferenciadas en derechos de los estados. La observación del GEB aborda las cuestiones planteados en los numerales (i), (iv) y (vi).
- 5. El GEB considera que esta solicitud de Opinión Consultiva es expresión de la confianza de los estados de la región en el compromiso de la Corte IDH con la protección, la garantía y la promoción de los derechos humanos. En línea con los distintos estándares internacionales sobre el



papel de las empresas privadas, públicas y mixtas en la materialización de los derechos humanos<sup>1</sup>, bajo el principio de corresponsabilidad y la convicción de que estos derechos son una conquista para la dignidad humana, el GEB exalta el papel de la Corte IDH en su protección y agradece la oportunidad de contribuir con su experiencia y conocimiento al proceso de emisión de opiniones consultivas por parte de la Corte IDH previsto por el artículo 64 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>2</sup>(en adelante, la CADH), así como la invitación prevista en el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte IDH<sup>3</sup>, para presentar observaciones escritas relacionadas la solicitud de Opinión Consultiva sub examine.

#### 1.3. FINALIDADES DE ESTA OBSERVACIÓN

- 6. Además de nuestra presencia en varios países de la región, el interés del GEB de participar en este proceso de Opinión Consultiva surge de la convicción de que todos los actores de la sociedad tenemos la corresponsabilidad de apoyar a los estados en la garantía del goce y disfrute de los derechos humanos. Como ciudadano corporativo responsable, nuestro grupo empresarial reconoce que su influencia e impacto en la sociedad demanda un firme compromiso con la ética, los derechos humanos y la sostenibilidad social, ambiental y económica de nuestras empresas y de los países en los que operamos. También nos interesa participar porque la experiencia de nuestras operaciones nos ha mostrado la interdependencia que existe entre el acceso a una energía, confiable, estable y suficiente, y la garantía de los derechos humanos incluidos en la CADH, y el desarrollo sostenible de nuestros países.
- 7. El reemplazo de fuentes de energía fósiles por fuentes de energías renovables es un compromiso que han adquirido varios países en el mundo como mecanismo para reducir las emisiones de gases con efecto invernadero y mitigar así la aceleración del cambio climático. Aunque los efectos del cambio climático son más intensos en los países que menos participación tienen en el total de emisiones de estos gases, los compromisos de descarbonización tienden a ser equivalentes a pesar de los distintos contextos en los que deben conseguirse. Nosotros, como actor central de la transición energética, queremos aportar elementos para que la Corte pueda adaptar y dimensionar sus alcances en el contexto de América Latina. Creemos importante resaltar que la agenda de cambio climático no debe ni tiene porqué ser uniforme o única; por el contrario, su contenido debe atender a las situaciones y condiciones de cada país, territorio y población, puede variar en el tiempo y necesita inversiones, instituciones, planeación, acuerdos y reglas claras y públicas entre los distintos actores involucrados.
- 8. Esta intervención se funda entonces en nuestro compromiso con el actuar responsable y conforme a los derechos humanos de las empresas, así como en nuestra preocupación por la estabilidad institucional de las soluciones que se están diseñando para responder a las necesidades de los grupos más vulnerables frente al cambio climático. En nuestro criterio, el acceso a la energía es un factor decisivo para promover su resiliencia y contribuir al goce efectivo de sus derechos.

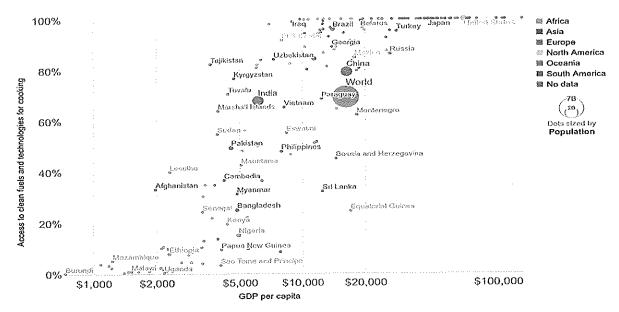
<sup>1</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Resolución 17/4, de 16 de junio de 2011 Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'''

mariacionas se de Reglamento de la Corte IDH. "3. La Presidencia podrá invitar o autorizar a cualquier persona interesada para que presente su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. Si la solicitud es de aquéllas a que se refiere el artículo 64.2 de la Convención, lo podrá hacer previa consulta con el agente".

Art. 64 de la CADH. "I. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires. 2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre enalquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales".







Source: World Bank, WHO

OurWorldInData.org/indoor-air-pollution/ • CC BY

La Opinión Consultiva que la Corte IDH emitirá en el presente asunto es una oportunidad sin precedentes para fijar estándares interamericanos sobre el alcance del deber de prevención en el cambio climático a partir del enfoque de derechos humanos. En el marco de este asunto, la presente intervención hace cuatro llamados a la Corte. Primero, garantizar, en virtud del artículo 29 de la CADH4, coherencia normativa entre los mandatos de derechos humanos y los compromisos y las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales sobre cambio climático, en particular, con lo previsto por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (en adelante, la CMNUCC), el Protocolo de Kioto, el Acuerdo de Paris y el Acuerdo de Escazú<sup>5</sup>. Segundo, contribuir a la fijación de estándares razonables y proporcionales, históricos, sensibles a las realidades, capacidades y desafíos de los países que forman parte de la CADH, para facilitar su realización y, por tanto, contribuir de manera eficaz a la protección de los derechos humanos en el marco de la mitigación del cambio climático. Tercero, incentivar la compatibilización de las políticas domésticas relacionadas con el cambio climático y la transición energética con los objetivos regionales sobre derechos humanos. Cuarto, resaltar el papel que cumplen la estabilidad, la suficiencia, la confiabilidad y la sostenibilidad de los sectores energéticos de los países en Latinoamérica para la progresiva materialización de los derechos humanos y el desarrollo sostenible en nuestra región.

<sup>+</sup> CADH. "Artículo 29. Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los devechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier devecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros devechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza".

Al respecto, la Corte IDH ha recurrido en múltiples decisiones a tratados internacionales que no forman parte del derecho americano de derechos humanos para definir el alcance de las obligaciones de derechos humanos previstas por la CADH. Corte IDH. Caso de las Masacres de Itnango rs. Colombia. [Fondo, Reparaciones y Costas] 2006, párrs. 154 y 157. Opinión Consultiva OC-5/85, op. cit., párrs. 41-44. Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingui rs. Nicaragua. FRC. 2001, párrs. 147, 148 y 153. Caso Yatuma rs. Nicaragua. EPFRC. 2005, párrs. 203-205.



- Así las cosas, por medio de la presente observación, el GEB persigue las siguientes 10. finalidades:
- Contribuir a la deliberación de la Corte IDH sobre los desafíos del cambio climático y los 10.1. retos del Estado -en relación con el disfrute y goce de los derechos humanos- de cara a su adecuada prevención, mitigación y manejo en América Latina. Para este fin, presentar las razones que justifican un enfoque "común, pero diferenciado", en relación con las obligaciones de los estados frente al cambio climático, en particular ante la transición energética. Lo anterior, habida cuenta de las diferentes capacidades, responsabilidades y oportunidades que existen en la región comparadas con otros lugares del mundo.
- Presentar las razones por las cuales garantizar el acceso a la energía, en particular a la energía 10.2. eléctrica, tiene especial importancia para la satisfacción de los derechos humanos y el desarrollo sostenible en los países de la región. Estas razones parten de que la Corte IDH ha reconocido que "el acceso a la energía eléctrica es fundamental para la garantía de otros derechos humanos. Así, la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce que la disponibilidad de energía eléctrica para la cocina y el alumbrado se encuentra entre los requerimientos para una vivienda digna", para efectos de mejorar la salud y la calidad del aire, es una necesidad dentro del sector del transporte. A su vez, la relevancia de la energía para el desarrollo sostenible se erige en que, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas incluyó "la necesidad de asegurar que todos tengan acceso a una energía son!
- Formular sugerencias sobre los contenidos del deber de prevención, adscrito a la obligación 10.3. de garantía prevista por el artículo 1 de la CADH y así contribuir a materializar dicha obligación en el marco de las realidades y desafíos que enfrenta el cambio climático en los países de la región. Los contenidos que, en nuestro criterio, deberían adscribirse al deber de prevención son los siguientes:
  - Ai deber de adoptar y reglamentar, deberes del Estado relacionados con (a) la mitigación (i) de las brechas en el acceso equitativo a la energía, especialmente el acceso a precios asequibles de personas vulnerables y de escasos recursos, (b) la promoción de proyectos para la garantía de la confiabilidad y la seguridad energéticas, así como la mitigación del cambio climático por medio de la descarbonización gradual y razonable de fuentes de energías fósiles, (c) la articulación, la coordinación institucional y la eficacia al interior del Estado, así como la corresponsabilidad de los distintos actores involucrados en el desarrollo de los proyectos necesarios para la transición y la seguridad energéticas y (d) promover la eficiencia energética mediante el uso racional de energía y la promoción de construcciones sostenibles.
  - Al deber de supervisar y fiscalizar, obligaciones del Estado relacionadas con el diseño y (ii) la implementación de mecanismos eficaces para prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a derechos humanos. En particular, a la luz del deber de prevención, el Estado tiene el deber de diseñar e implementar planes de mitigación eficaces contra la deforestación y el cambio de uso de suelos, la expansión de la frontera agrícola y bovina y los cultivos ilícitos. A su vez, el Estado debe diseñar e

8 Objetivos de Desarrollo Sostenible. No. 7.

<sup>6</sup> De acuerdo a la COP21 de Naciones Unidas, las partes del Acuerdo de París reconocieron "que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos..." (Naciones Unidas, 2015)

<sup>7</sup> Corte IDFI. Sentencia de 25 de mayo de 2017. Caso Masaeres de Río Negro vs. Guatemala. Supervisión de cumplimiento de sentencia.



implementar medidas eficaces que contribuyan a prevenir, investigar, sancionar y reparar los atentados y daños contra las personas, las comunidades y la infraestructura necesaria para la transición y la seguridad energéticas, así como diseñar e implementar medidas eficaces contra la administración de activos estratégicos e instituciones públicas de orden local y nacional, así como en las cadenas de suministro.

- (iii) Al deber de requerir y aprobar estudios de impacto ambiental, obligaciones del Estado en relación con el diseño y la implementación de medidas legales y administrativas para priorizar el análisis, la adecuada y la eficiente socialización, la creación de requisitos diferenciados para tramitar las licencias ambientales, que sean sensibles a la naturaleza, la relevancia constitucional y los impactos concretos de los distintos proyectos asociados a la transición y la seguridad energéticas, así como el trámite célere de los procedimientos ambientales.
- (iv) Al deber de establecer un plan de contingencia, obligaciones del Estado relativas a diseñar e implementar planes de contingencia para hacer resiliente la infraestructura y contribuir, con financiación, a la sostenibilidad, calidad y eficiencia de los servicios de energía ante las vicisitudes y las emergencias causadas por el cambio climático. Promover las inversiones para las necesarias adaptabilidad y resiliencia de la infraestructura a la variabilidad e impredecibilidad de eventos climáticos futuros, en aras de mitigar posibles impactos regresivos.
- (v) Al deber de mitigar el daño ambiental, obligaciones del Estado relacionadas con la promoción y el financiamiento de proyectos para la mitigación del cambio climático. A este deber se deben adscribir también obligaciones del Estado relativas a la planeación de la transición energética justa, que incluye aspectos como la garantía del acceso a la energía, el desarrollo de programas de educación científica, ambiental y tecnológica, entre otras áreas relacionadas con la transición, así como medidas de construcción que promuevan la eficiencia energética y promoción de ciudades inteligentes. Por último, en contexto de cambio climático, dicho deber implica que los estados promuevan y cooperen para la investigación técnica relacionada con la prevención, la mitigación y el manejo de los riesgos que esta transición puede implicar para el disfrute y goce de los derechos humanos y prevenir así, en línea con el desarrollo sostenible, la desmejora de condiciones sociales, laborales, ambientales y económicas.
- 11. A continuación, el GEB presentará su visión sobre la especial relación entre cambio climático, derechos humanos y desarrollo sostenible.

# II. CAMBIO CLIMÁTICO, DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO SOSTENIBLE

12. Como consecuencia de la actividad humana —es decir, de la forma en la que se ha dado el aprovechamiento de los recursos a lo largo del Antropoceno—, la variabilidad natural en el clima se ha exacerbado por los cambios en la composición de la atmósfera, principalmente por aumentos en la concentración de Dióxido de Carbono (CO<sub>2</sub>), Metano (CH<sub>4</sub>) y otros gases, que ha conducido a la alteración de los regímenes climáticos a nivel global, regional y local. Por cambio climático se entiende entonces una variación estadísticamente significativa del clima que persiste durante un periodo prolongado causada por procesos naturales internos o a factores externos, como aquellos derivados de la actividad humana. El cambio climático implica alteraciones sustanciales en las temperaturas del



planeta. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (en adelante, la CMNUCC) define este fenómeno como "un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables".

- 13. El cambio climático ha sido conocido y estudiado por la comunidad científica durante varias décadas 10. Sin embargo, durante los últimos años ha tenido una creciente relevancia y es objeto de preocupación e iniciativas de coordinación por parte del sistema y la comunidad internacional. Esto porque los efectos meteorológicos están encadenados y para enfrentar sus efectos es necesaria la acción concertada y coordinada de todos los países. Aunque la CMNUCC definió, desde 1992, compromisos para los estados encaminados a prevenir y mitigar el cambio climático, los cuales se concretaron posteriormente con el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, las políticas públicas locales de allí derivadas, cuando se han adoptado, parecen no ser efectivas. El Instituto Europeo de Política Ambiental estima que "más de la mitad de todas las emisiones de CO2 desde 1751 se han emitido en los últimos 30 años" y el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) de la Organización de Naciones Unidas ha señalado que la "temperatura superficial global ha aumentado de forma acelerada desde 1970" 2. En particular, entre 2011 y 2020, la emisión de dichos gases derivada de actividades humanas causó "inequívocamente el calentamiento global, con una temperatura superficial global que alcanzó 1,1°C por encima de las registradas en 1850-1900" 3.
- 14. El cambio climático genera efectos tales como temperaturas inusualmente altas y bajas<sup>14</sup>, deshielo de glaciares<sup>15</sup>, deslizamientos de tierras<sup>16</sup>, intensas lluvias<sup>17</sup>, ciclones<sup>18</sup>, sequías<sup>19</sup> e incendios

<sup>9</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Naciones Unidas, 1992. Art. 1 (2).

10 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Naciones Unidas, 1992. Art. 1 (2).

11 Institute for European Environmental Policy. Abril, 2020.

<sup>12</sup> IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Tearn, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 10, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001

14 State of the Climate in Latin America and the Caribbean 2022. World Meteorological Organization. Ver. https://public.wmo.int/en/our-mandate/climate/wmo-statement-state-of-global-climate/LAC-2022. Entre 1991 y 2022, se registró "una lendencia media al calentamiento de unos 0,2 °C por década (siendo mayor en México y el Caribe)". Este incremento es preocupante, dados los efectos del aumento de las temperaturas en la vida humana. Summary for Policy Makers. Intergovernmental Panel on Climate Change. Naciones Unidas, 2019. Entre 2005 y 2015, "más de cinco millones de muertes anuales se relacionaron temperaturas no óptimas (...) el impacto de este fenómeno es mayor entre los niños (...) El culor agrara los efectos en la salud materna y neonatal (...) un aumento de 1°C en la semana anterior al parto se corresponde con un 6% más de probabilidad de que el bebé nacesa muerto"

15 Id. En verano de 2022, "se pradujo una pérdida casi total del manto de nieve en los glaciares de los Andes centrales, de modo que capas más sucias y oscuras de los glaciares absorbieron más radiación solar, lo cual a su vez aceleró el desbielo" 5.

té Id. Amenazan de manera grave la vida e integridad de las poblaciones afectadas, a la vez que generan desplazamientos por desastres. A manera de ejemplo, "en solo unas semanas de febrero y marzo de 2022, dos desastres relacionados con la lluria derastaron Petrópolis, en el estado brasileño de Río de Janeiro, prorocando más de 230 muertes

<sup>17</sup> Summary for Policy Makers. Intergovernmental Panel on Climate Change. Naciones Unidas, 2019. A manera de ejemplo, las fuertes lluvias "caldas en Guatemala en junio de 2022 causaron la muerte de al menos 15 personas en una docena de aludes de lodo que afectaron a más de 500.000 personas". Panonuma de las Desastres en América Latina y en el Caribe. Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Septiembre, 2023. Los países más afectados por inundaciones han sido Brasil, Colombia y Perú. Desde el año 2000, "12 de estos erentos causaron cada uno más de 1000 millones de dólares en daños totales. En este periodo, 681 inundaciones dejaron 49 millones de personas afectadas y daños por más de 28 billones de dólares".

18 State of the Climate in Latin America and the Caribbean 2022. World Meteorological Organization. Ver. https://public.wmo.int/en/ourmandate/climate/wmo-statement-state-of-global-climate/LAC-2022. Aumentan en intensidad y magnitud. A título ilustrativo, los recientes huracanes Fiona, Lisa e Ian, "ausaron daños grares en América Central y el Caribe. El buracán Fiona causó daños estimados en 2500 millones de dótares en Puerto Rien".

19 Id. Las sequías restringen de manera severa el acceso al agua potable así como el abastecimiento de agua para diversos sectores como la agricultura. A su vez, las intensas sequías amenazan, en la actualidad, con menguar de manera intensa la producción de energía por medio de hidroeléctricas, lo que generaría mayor demanda de combustibles fósiles. Sixth assessment report. Working Group II – Impacts, Adaptation and Vulnerability. IPCC. Octubre 2022. Ver en <a href="https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/outreach/IPCC">https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/outreach/IPCC</a> AR6 WGII FactSheet CentralSouthAmerica.pdf C fr State of the Climate in Latin America and the Caribbean 2022. World Meteorological Organization. Ver. <a href="https://public.wmo.int/en/ourmandate/climate/wmo-statement-state-of-global-climate/LAC-2022">https://public.wmo.int/en/ourmandate/climate/wmo-statement-state-of-global-climate/LAC-2022</a>. Cfr. Resolución No. 3/2021. Emergencia climática: alcance de las



forestales<sup>20</sup>. La Organización Meteorológica Mundial ha llamado la atención sobre la forma en que estos efectos se han agravado y han afectado particularmente a los países de Latinoamérica<sup>21</sup>, -aun cuando es una de las regiones que menos contribuye a las emisiones de gases con efecto invernadero<sup>22</sup>-. Al respecto, el Relator Especial sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos en el Contexto del Cambio Climático advirtió, el 26 de julio de 2022, que "las 55 economías más vulnerables del mundo han perdido más de la mitad de sus posibilidades de crecimiento económico debido a los efectos del"<sup>23</sup> cambio climático.

- 15. Los efectos del cambio climático afectan de manera negativa la consecución de casi todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>24</sup>. Por ejemplo, sequías e inundaciones afectan la producción de alimentos y el acceso a agua limpia, temperaturas extremas amenazan la supervivencia de especies y alteran los ciclos de producción, los huracanes y ciclones destruyen infraestructura y dejan a millones de personas sin hogar y sin actividades de sustento económico, la falta de higiene y proliferación de infecciones agravan problemas de salud, desplazamientos masivos por inhabitabilidad de ciertos territorios entre otros muchos impactos sobre diversos aspectos del desarrollo sostenible<sup>25</sup>. Por esta razón, el cambio climático ha sido entendido por Naciones Unidas como "un multiplicador de amenazas con el potencial de empeorar algunos de los mayores desafíos de la humanidad, como la salud, la pobreza y el hambre <sup>26</sup> y un factor que amplía las brechas sociales e impacta a más de 3.300 millones de personas en el mundo que son altamente vulnerables a los efectos del cambio climático<sup>27</sup>, en particular, "aquellos segmentos de la población que se encuentran actualmente en situación de marginación <sup>28</sup>, como niños, niñas mujeres, pueblos indígenas y afrodescendientes<sup>29</sup>.
- 16. Por lo anterior, el vínculo entre cambio climático y derechos humanos es cada vez más claro y objeto de mayor estudio y relevancia en el derecho internacional. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la CIDH) ha señalado que el reconocimiento de la relación entre cambio climático y derechos humanos "ha alcanzado niveles significativos de consenso, no solo en el régimen legal que atañe al cambio climático, sino también en el régimen internacional de los derechos humanos" 20. Esta relación es de doble vía:

obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos. CIDH, 31 de dicierabre de 2021. "Tanto los impactos climáticos abruptos como los de evolución lenta, producen cambios en los ciclos naturales de los ecosistemas, seguias, inundaciones, olas de culor, incendios, pérdidas de líneas costeras, entre otros".

<sup>22</sup> Perspectivas regionales. OCDE, 2019. Es trás, "las emisiones de gases de efecto invernadero varían enormemente en función del territorio y del grado de ruralidad".

30 Resolución No. 3/2021. Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos. CIDH, 31 de diciembre de 2021.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Id. Aumentan de manera grave la emisión de dióxido de carbono. A manera de ejemplo, las emisiones de CO2 de los incendios forestales entre enero y marzo de 2022 "fueron las más altas de los últimos 20 años". Por incendios forestales, entre julio y octubre del mismo año, "el estado de Amazonas experimentó las mayores emisiones totales, que ascendieron a algo más de 22 megatoneladas, casi cinco megatoneladas más que el ralor máximo anterior de 2021".

<sup>21</sup> Jd.

ritinidad.

3 A/71/226. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los devechos humanos en el contexto del cambio climático - Promoción y protección de los devechos humanos en el contexto de la mitigación del cambio climático, las pérdidas y los daños y la participación. Naciones Unidas, 26 de julio de

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> United in Science 2023. Sustainable Development Edition. A multi-organization high-level compilation of the latest weather-, climate and water-related sciences and services for sustainable development. United Nations, 2023.

<sup>26</sup> Las impactos del cambio climático en los objetiros de desarrollo sostenible. Cambio Climático. Naciones Unidas, 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 10, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Resolución No. 3/2021. Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de devechos humanos. CIDH, 31 de diciembre de 2021. "Las mujeres y las niñas enfrentan mayores riesgas, amenazas y vulneraciones a sus devechos humanos, como la vida, la integridad personal y la salud, por las efectos adversas del cambio climático que incrementan todas las designaldades de género ya existentes".



- 16.1. De un lado, el cambio climático implica una amenaza grave para los derechos humanos<sup>31</sup>. En palabras de la CIDH: "el cambio climático es una de las mayores amenazas para el pleno disfrute y ejercicio de los derechos humanos de las generaciones presentes y futuras". En particular, el cambio climático incide de manera negativa en los derechos a la vida, la alimentación, la igualdad, la educación y el acceso a los servicios públicos, entre otros.
- 16.2. De otro lado, las decisiones de política pública que se adopten para mitigar el cambio climático deben garantizar los derechos humanos. En este sentido, el Acuerdo de París reconoce "que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos" De la misma manera, la CIDH ha expresado que "los estados deben tomar en cuenta sus obligaciones de derechos humanos (...) al momento de diseñar e implementar políticas relativas a una transición a un futuro libre de carbono" 4.
- 17. Por tanto, los estados tienen la responsabilidad internacional de proteger, en la mayor medida de sus posibilidades fácticas y jurídicas, los derechos humanos de las amenazas del cambio climático, mitigar este fenómeno con la adopción de medidas que respeten y promuevan estos derechos y garantizar la estabilidad y confiabilidad de los sistemas energéticos de los distintos países para viabilizar el desarrollo sostenible<sup>35</sup>. A la luz de los estándares internacionales sobre la materia, las empresas, la sociedad civil, las comunidades y los demás actores sociales, jugamos un papel fundamental en este proceso, al contribuir con nuestras acciones y bajo el principio de corresponsabilidad, a prevenir, mitigar y remediar los efectos del cambio climático y preservar en el proceso los avances en nuestros países en términos de desarrollo sostenible y derechos humanos.

#### III. CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN AMÉRICA LATINA

18. La necesidad de mitigar el cambio climático ha acelerado la transición energética a nivel global, entendida como el reemplazo gradual de fuente de energías fósiles por energías renovables con el fin de alcanzar la carbono-neutralidad. Esta transición busca la disminución del consumo de combustibles fósiles, que se consideran responsables de buena parte de la emisión de los gases con efecto invernadero<sup>36</sup> y el incremento de la generación de electricidad con energías renovable, esto es, aquellos cuyas fuentes "se reponen a un ritmo mayor del que se consumen'<sup>57</sup>. La transición energética mediante la declinación gradual del uso de fuentes fósiles de energía y el aumento del uso de fuentes renovables debe ser, por definición, un proceso ajustado a los contextos específicos para contribuir a los referidos objetivos, es decir, que responda de manera particular a las realidades industriales, sociales, económicas, poblacionales, climatológicas, institucionales, culturales y ecosistémicas. Debe reconocer también la contribución de cada país y región al cambio climático, su vulnerabilidad las

<sup>31</sup> Resolución 7/23. Los derechos humanos y el cambio elimático. Consejo de Derechos Humanos. Naciones Unidas.

<sup>32</sup> Resolución No. 3/2021. Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos. CIDH, 31 de diciembre de 2021.

<sup>33</sup> Acuerdo de Paris. Naciones Unidas, 2015.

M Resolución No. 3/2021. Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos. CIDH, 31 de diciembre de 2021.

<sup>35</sup> Resolución No. 3/2021. Emergencia climática: alcanee de las obligaciones interamericanas en materia de devechos humanos. CIDH, 31 de diciembre de 2021. "Al igual que los devechos económicos, sociales y culturales, los devechos ambientales, en el contexto del cambio climático, deben garantizarse hasta el máximo de los recursos de que disponga el estado para lograr progresiramente su plena efectividad".

<sup>36</sup> Causes and Effects of Climate Change. Climate Action. United Nations. Ver. https://www.un.org/en/climatechange/science/causes-effectsclimate-change

<sup>37</sup> What is renewable energy? Climate Action. United Nations. Ver. https://www.un.org/en/climatechange/what-is-renewable-energy



necesidades específicas y las potencialidades de cada Estado y región para contribuir a la mitigación y a la adaptación del cambio climático.

- 19. Según la OCDE<sup>38</sup>, China, Estados Unidos, India, la Unión Europea, el Reino Unido, Rusia y Japón "representan en conjunto el 67% del total de las emisiones de dióxido de carbono de origen fósil<sup>259</sup>. En total, "los miembros del Grupo de los 20 son responsables del 78% de la emisión de gases de la última década "40. En contraste, según el Banco Mundial, "América Latina y el Caribe genera el 8 % de las emisiones de GEI a nivel mundial y el 12 % de las emisiones de los países prestatarios del Banco Mundial." Así, las contribuciones de cada Estado de América Latina a la emisión de gases de efecto invernadero a partir del uso de energías fósiles como fuente principal de generación son marginales, porque nuestra industrialización es aún incipiente frente a las de otros países del mundo y porque nuestras fuentes de generación son principalmente hídricas (renovables convencionales).
- 20. El mayor reto de América Latina en el contexto del cambio climático es la deforestación causada por el cambio de uso de suelo, la silvicultura, la ganadería extensiva, la proliferación y la fumigación de cultivos ilícitos. Expertos han llamado la atención urgente sobre el impacto desmedido de la deforestación en el Amazonas, denominado "el pulmón del mundo", pues nos acercamos a un "punto de inflexión en la cuenca del Amazonas que provocara una transición de la vegetación de bosque a la de sabana" <sup>12</sup>. Esto reduciría de manera significativa la capacidad de este ecosistema para captar emisiones de gases de efecto invernadero y por la interdependencia meteorológica mundial respecto al Amazonas, que genera efectos en lugares incluso tan lejanos como el Tíbet. El segundo reto principal está asociado a los sistemas de transporte, tanto por sus contribuciones a las emisiones de gases con efecto invernadero como por el devastador impacto de la contaminación por material particulado en la salud de las personas, especialmente menores de edad y adultos mayores, entre otras razones por exceso de uso de vehículos a gasolina y diésel, así como por la falta de mantenimiento adecuado de los vehículos de transporte pesado.
- 21. Por lo anterior, países industrializados, con matrices energéticas principalmente dependientes de combustibles fósiles y carbón, deben enfocar todos sus esfuerzos en una acelerada transición del sistema energético, mientras países que se caracterizan por su riqueza geográfica y ambiental enfoquen sus estrategias integrales en sus fuentes de contribución al cambio climático y prioricen planes y políticas públicas que respondan adecuadamente a estas realidades. Esto, por ejemplo, mediante la conversión del "sector de Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS) de un sector emisor neto (en la actualidad) a un sumidero neto, por medio de la protección de los bosques (deteniendo la deforestación y la conversión de tierras) y el fomento de la restauración "13". A su vez, estas medidas pueden contribuir a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones ancestrales y vulnerables que viven generalmente en los territorios afectadas por la deforestación y los cambios de uso de suelo.
- 22. Uno de los retos de América Latina frente al cambio climático es superar su participación deficitaria en los procesos decisorios sobre cambio climático. Como lo señaló el Relator Especial sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos en el Contexto del Cambio Climático,

<sup>39</sup> Perspectivas regionales. OCDE, 2019. Ver. https://www.oecd.org/regional/Regional-outlook-PH-SP.pdf

technologies#:~:text=El%20pa%C3%AD:%20emit%20el%2027,la%20productiridad%20de%20los%20recursos. 'El país emite el 27 % del dióxido de carbano y un tercio de las gases de efecto invernadero de tado el mundo".

<sup>38</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

<sup>\*\*</sup> Id. Cfr. La transición de China hada una economía de bajo nivel de emisión de carbono y resiliente frente al cambio climático requiere cambios en los recursos y las tecnologías utilizados. Banco Mundial. 2022, Ver en: https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/10/12/china-s-transition-to-a-low-carbon-economy-and-climate-resilience-needs-shifts-in-resources-and-

<sup>11</sup> Hoja de ruta para la acción elimítica América Latina y el Caribe. 2021-2025 Grupo Banco Mundial. Se encuentra en https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/la7421c1-fa2b-58b9-b2ed-b8f6e07bf392/content

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Colombia 2023. Energy Policy Review, Internacional Energy Agency.



existe "desconexión en la participación" de los países como los latinoamericanos en la toma de decisiones sobre como asumir sus obligaciones en el marco del cambio climático, pues aunque son "los más afectados y los que sufren las mayores pérdidas, son los menos capaces de participar en el actual proceso decisorio" sobre medidas de cambio climático. En este contexto, el IPCC indicó que las "comunidades vulnerables que históricamente han contribuido menos al cambio climático en la actualidad son afectadas de forma desproporcionada" de las particularidades de cada Estado o región. A su vez, soporta que la transición energética y la lucha contra el cambio climático no son un conjunto de medidas análogas exigibles a todos los estados en la misma medida, sino en un proceso global en el que el cada país y región determinen los dispositivos más adecuados para la mitigación del cambio climático en atención a las particularidades de sus contextos.

- 23. Por lo anterior, la responsabilidad internacional de los estados por el cambio climático debe ser "común, pero diferenciada". Este principio forma parte de la normativa internacional sobre medio ambiente. El artículo 4 (1) de la CMNUCC dispone que los compromisos para mitigar el cambio climático deben ser asumidos por "todas las partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias". Este principio parte del reconocimiento internacional de que los estados deben tener responsabilidades diferenciadas para mitigar el cambio climático, habida cuenta de que (i) sus contribuciones a la emisión de gases de efecto invernadero son diferentes y (ii) los efectos que surte el cambio climático en relación con sus territorios y poblaciones también son disímiles. Esto, por supuesto, además de las diferencias en sus niveles de desarrollo, capacidad de endeudamiento y acceso a recursos financieros y tecnologías, que son determinantes en su capacidad de respuesta ante este fenómeno, así como en los desafíos circunstanciales que afrontan los estados en el marco de la agenda global para mitigar el cambio climático<sup>47</sup>. Por lo demás, este principio también ha sido reconocido por parte de la CIDH<sup>48</sup> y la Corte IDH<sup>49</sup>.
- 24. El avance en la transición energética acelerado, desorganizado y desarticulado es insuficiente y, en algunos casos, inconveniente por factores políticos, regulatorios, sociales y económicos. Estas razones dan cuenta de que algunas metas globales razonables pueden resultar innecesarias, inalcanzables e inconvenientes en contextos locales. A su vez, evidencian que las metas de reducción de emisiones y el ritmo de la transición energética deben ser diferenciados en los Estados para asegurar su viabilidad y equidad social.
- 25. Como lo ha señalado la Agencia Internacional de Energía, la transición energética requiere "enormes montos de inversión, innovación, destreza en el diseño y la implementación de políticas públicas, despliegue de tecnologías, construcción de infraestructura, cooperación internacional y esfuerzos a través de muchas otras áreas resolutivas que la aceleración de las transformaciones profundas conlleva la aceleración de los riesgos de mayores inequidades, conflictividad social, alteración de sectores productivos y mercados<sup>51</sup>.

45 Id.

51 PNUD, How just transition can help deliver the Paris Agreement. 2022. P.6

<sup>44</sup> Id.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Tearn, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 11, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> El cambio elimático y sus desafíos para América Latina y El Caribe. Fondo Monetario Internacional. "Las características específicas de un país son fundamentales a la hora de definir la combinación de políticas adecuada para reducir las emisiones de GEI netas y cumplir los compromisos de las NDC". Ver: https://www.imf.org/-/mcdia/Files/Publications/REO/WHD/2021/Spanish/CH3.ashx

<sup>\*\*</sup>Resolución No. 3/2021. Emergencia elimática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de devechos humanos. CIDH, 31 de diciembre de

<sup>\*\*</sup>P Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017. Solicitada por la República de Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos.

<sup>50</sup> Traducción propia. Net Zero by 2050 - A Roadmap for the Global Energy Sector, p. 3.



Por eso, resulta de particular importancia la creación de lazos más profundos de confianza entre los distintos actores que juegan roles relevantes en esta transición<sup>52</sup> —la ciudadanía, las comunidades, las empresas, la academia y el Estado—, pues la infraestructura necesaria para habilitar la transición y, principalmente, para luchar de manera coordinada contra el cambio climático debe, en unos casos, construirse, en otros, adaptarse y en otros, fortalecerse. En este contexto, es necesario, además, diseñar e implementar procesos de educación sobre la crisis climática y el uso racional y eficiente de la energía, la necesidad de los cambios de comportamiento individuales y colectivos para reducir la huella de carbono, la capacitación y el entrenamiento en nuevas tecnologías, así como enormes inversiones en investigación. Estos procesos son necesarios para que la transición sea un proceso exitoso, que a su vez habilite el crecimiento incluyente y el desarrollo sostenible<sup>53</sup>.

26. A continuación, el GEB presentará su visión sobre las prioridades de la lucha contra el cambio climático en América Latina.

# IV. PRIORIDADES PARA LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO EN AMÉRICA LATINA

27. En criterio del GEB, las prioridades en la lucha contra el cambio climático en América Latina son (i) el control eficaz de la deforestación y del cambio del uso del suelo, (ii) la transformación del sector transporte, (iii) la planificación de la transición energética y la mitigación de sus riesgos, (iv) la financiación para la mitigación del cambio climático y la promoción de la transición energética, así como (v) el fomento de la educación, la investigación, la innovación y el desarrollo de tecnología y (iv) la promoción e implementación de eficiencia energética en la región.

# 4.1. Control eficaz de la deforestación y del cambio del uso del suelo

28. La deforestación es uno de los principales factores que contribuyen al cambio climático en América Latina. Buena parte de los estudios técnicos dan cuenta de que "las emisiones de América Latina y el Caribe se caracterizan por la menor importancia que tienen las emisiones provenientes de la energía en referencia a las emisiones globales y, por contrapartida, la relevancia que tienen las emisiones en América Latina y el Caribe provenientes del cambio de uso de suelo "54. A su vez, el Instituto Humboldt ha señalado que "la deforestación amenaza la contribución de la naturaleza relacionada con la regulación climática"55. Además, el FMI56 ha calificado las emisiones procedentes del cambio de uso de suelo como "relativamente altas"57 en la región. Estos procesos con frecuencia coinciden con fenómenos de violencia y expansión de las fronteras agrícolas, que inciden de manera negativa en los derechos de comunidades vulnerables, que son víctimas de las acciones de grupos armados ilegales58. La CEPAL y el FMI, entre otras, han

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> En Colombia, iniciativas como el Mapa Mundial de Justicia Ambiental registra al menos 132 casos reportados de conflictos ambientales de los cuales 49 están asociados a la extracción de minerales y 24 más a combustibles fósiles y justicia climática/energética (EJatlas, 2022). Esto evidencia las crecientes tensiones para el desarrollo de proyectos y la magnitud del reto que tiene el sector energético por delante si se tienen en cuenta la magnitud de la inversión requerida para la transiciónPara una visión más general de la licencia social y de cómo se ve Colombia frente a otros países de la región ver "La licencia no escrita: licencia social para operar en el sector extractivo de América Latina", BID (2021).

<sup>53</sup> Hoja de Ruta de Gas Natural. 2022.

<sup>54</sup> Medidas de adoptación y miligación frente al cambio climático en América Latina y El Caribe. Una revisión general. Estudios del cambio climático en América Latina. Luis Sánchez, y Orlando Reyes. CEPAL y Unión Europea, 2015. Cfr. World Resources Institute (WRI)-Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) 2.0, [en línea] http://cait2.wri.org

<sup>55</sup> Grare deterioro de la biodirersidad nacional pone en riesgo la rida en Colombia. Instituto Humboldt. 2021. http://www.humboldt.org.co/es/boletines-y-comunicados/item/1658-grave-deterioro-de-la-biodiversidad-nacional-pone-en-riesgo-la-vida-en-colombia

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Fondo Monetario Internacional.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> El cambio elimático y sus desafíos para América Latina y el Caribe. Fondo Monetario Internacional. Ver: https://www.imf.org/-/media/Piles/Publications/REO/WHD/2021/Spanish/CH3.ashx

<sup>58</sup> https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23 Booklet 2.pdf



recomendado que los países de América Latina concentren sus esfuerzos de política pública para la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero en controlar la deforestación y prevenir el cambio de uso de suelo<sup>59</sup>.

- 29. Estos diagnósticos y propuestas contrastan con el crecimiento de la deforestación en América Latina. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, América del Sur perdió, entre 2010 y 2020, un promedio de 2.6 millones de hectáreas de bosques por año<sup>60</sup>. En particular, Global Forest Watch reportó que "la pérdida de cobertura arbórea en América del Sur aumentó un 2,8% entre 2018 y 2019 "61. Según la CEPAL, "la pérdida total de cubierta forestal en la región entre 1990 y 2020 fue de 138 millones de hectáreas, equivalente a poco más de toda el área de Perú o la mitad de la superficie de Argentina" 62.
- 30. A título ilustrativo, en Perú, "los bosques representan el 56, 09 % del territorio del país, por lo que su protección y monitoreo es determinante para la conservación y cuidado del ecosistema y de las personas "63". En el año 2019, en este país, "la cantidad de hectáreas deforestadas fue de 147 000 ha, mientras que en el año 2018 la cantidad de áreas deforestadas fue de 154 766 ha. De estas cifras se puede notar una disminución de la cantidad de áreas deforestadas del país "64", mientras que, en el año 2020, "el Perú ha perdido más de 200 mil hectáreas de bosques "65. A su vez, en Guatemala, "según el informe de labores 2022 del Instituto Nacional de Bosques (INAB) de Guatemala, la tasa de deforestación bruta para el año 2022 fue de 80,000 hectáreas. Esto representa una tasa de deforestación bruta de 2.2%s "66. En este país, los manglares son los más afectados "por la tala ilegal para fines comerciales o de construcción, considerando que la madera de mangle es muy utilizada para fabricar viviendas, así mismo, el uso de esta especie como fuente energética a nivel local, lo que provoca la degradación de los bosques, considerando que en algunos lugares la extracción es mayor al 40% del total de los árboles".
- 31. La pérdida de bosques se explica por diversas causas a lo largo de la región, en particular, por la expansión de las fronteras agrícolas, el cambio de uso de suelo para silvicultura, ganadería y el tráfico de madera, entre otras. En particular, los cultivos ilícitos y el tráfico de droga son factores que inciden de manera intensa en la deforestación<sup>67</sup>. Al respecto, las estrategias climáticas de los estados de la región deben priorizar la investigación sobre las causas de la deforestación y el cambio de uso de suelo, así como las estrategias de protección de los bosques y ecosistemas, por medio del control eficaz de la deforestación y el cambio de uso de suelo. Estas estrategias son urgentes en los países de la región <sup>768</sup>.

#### 4.2. Transformación del sector transporte

59 ECLAC Statistical briefings. United Nations, julio de 2021. Ver: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3840dd1c-ed48-4c0c-a0b9-a3461f3cd3f6/content Traducción libre: Esto, habida cuenta de que "los bosques Desempeñan un papel clare en la miligación y adaptación al cambio climático debido a su capacidad de absorber diáxido de carbono (CO2) y fijarlo en forma de biomasa. También brindan servicios ambientales al regular el ciclo del agua, proteger los suelos".

Global Forest Resources Assessment 2020 (FRA 2020). Food and Agriculture Organization of the United Nations. Ver. https://www.fao.org/forest-resources-assessment/2020/en/

61 Global Forest Watch. Ver: https://www.globalforestwatch.org/map/

62 ECLAC Statistical briefings. United Nations, julio de 2021. Ver: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3840dd1c-ed48-4c0c-a0b9-a3461f3cd3f6/content

63 Análisis de la deforestación y pérdida de regetación a nivel nacional y el impacto a nivel regional. Direccional Nacional de Prospectiva y estudios Estratégicos del Perú-CEPLAN. 2023. P. 5. Cfr. Conservación Internacional, 2020.

64 Id. 65 Id.

66 Informe de Labores 2022. Instituto Nacional de Bosques. Ver en https://www.inab.gob.gt/images/memoria\_de\_labores/INFORME%20IDE%20LABORES%202022.pdf.

67 UNDOC. Contemporary issues on drugs. World Drug Report, 2023.
68 En Colombia, por ejemplo, "la protección de los bosques, el desarrollo de tierras agrícolas, la forestación y la restauración ecológica tienen como objetiro desarrollar una capacidad de absorción para el país de potencialmente 508 Mt CO-2 por año. Colombia 2023. Energy Policy Review. Internacional Energy Agency.



- 32. Si las emisiones de las SUV's (Sport Utility Vehicule) del mundo cuentan en las mediciones globales como las de un país, serían el sexto más contaminante del mundo después de Japón. En nuestra región, este sector "consume el 36% de la oferta de energía primaria" y usa principalmente "gasolina, diesel y etanol" 70. A su vez, se espera que los vehículos privados superen los 200 millones de unidades en 2050, lo que acrecentaría el uso de combustibles fósiles. Desde el año 2000, nuestra región experimenta el crecimiento del parque automotor "más rápido del planeta". La huella de carbono en la región causada por el transporte es alta, los "vehículos privados representan el 32% del total, ... el transporte público llega al 15%", y "los camiones, ... emiten el 53% restante ... el transporte de carga carretero, que es el principal modo de transporte en superficie, ha crecido rápidamente".
- 33. El principal problema del uso de derivados del petróleo en el sector transporte es la afectación sobre la calidad del aire. La contaminación del aire está asociada con una variedad de efectos en morbilidad y mortalidad, entre los cuales se incluye enfermedades cardiovasculares y respiratorias a mujeres en estado de gestación y neonatos, y afecta en mayor medida a menores de edad y ancianos<sup>74</sup>.
- 34. Estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) indican que nueve de cada diez personas en el mundo respiran aire con altos niveles de polución. Los residentes urbanos están expuestos a concentraciones mayores de contaminación debido a las fuentes de polución fijas y móviles. Alrededor del 80% de la población de América Latina está asentada en áreas urbanas y 2/3 partes están aglomeradas en ciudades de al menos 20.000 habitantes<sup>75</sup>. En Colombia, el Observatorio Nacional de Salud (ONS) del Instituto Nacional de Salud (ONS) afirma que cada año ocurren en Colombia 17.549 muertes por exposición a aire y agua de mala calidad, es decir, el 8% del total de la mortalidad anual en Colombia<sup>76</sup>. Según Unicef, "casi 600.000 niños menores de 5 años mueren cada año por infecciones respiratorias relacionadas con la contaminación del aire interior y exterior y el humo que resulta de prácticas energéticas insostenibles" como cocinar con leña y estar expuestos a motores vehiculares viejos, ineficientes y energizados con diesel o gasolina. En este contexto, por medio de la ampliación de la cobertura del servicio de gas, la mitigación del cambio climático se armoniza con la necesaria garantía del acceso a la energía, lo cual es condición necesaria para la satisfacción de necesidad básicas y el goce de los derechos humanos.
- 35. Los esfuerzos por mejorar la calidad del aire demanda combinaciones de cambios tecnológicos y comportamentales necesarios para reducir las emisiones de contaminantes en fuentes móviles y fijas. Al respecto, existe evidencia que resalta el papel del gas natural para reducir las emisiones de contaminantes a la atmósfera. Además de la reducción de 50% de las emisiones de CO2 frente a otros combustibles fósiles, el uso de gas natural en vehículos de transporte disminuye en 99% el material particulado emitido, que es el principal causante del deterioro en la calidad del aire. Según la CEPAL, los avances tecnológicos y la innovación en este sector, por medio de vehículos a

<sup>70</sup> Id.

<sup>69</sup> Id.

<sup>71</sup> Id.

<sup>72</sup> Diálogo público-prirado sobre electromovilidad: América Latina y Asia casos seleccionados. División de Comercio Internacional e Integración (DCII) CEPAL. Marzo 30, 2022.

<sup>73</sup> Id.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> Gouveia, N. K.-S.-F.-R. (2021). Ambient fine particulate matter in Latin American cities: Levels, population exposure, and associated urban factors. Science of The Total Environment, 772, 145035.

 <sup>75</sup> Id
 76 INS. (2019). Boletín de prensa: 17,549 muertes en Colombia están asociadas a mala calidad del agua, del aire y a la exposición a combustibles pesados

<sup>77</sup> Affordable and clean energy. SDG national reviews. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- UNICEF 2023. Ver: https://www.unicef.org/media/138096/file/SDG%207%202023%20rev.pdf



gas o eléctricos, podrían disminuir hasta 80 millones de toneladas de CO2 al año en las 4 principales ciudades de Latinoamérica<sup>78</sup>.

36. Este cambio de tecnología para mejorar la eficiencia en el transporte y, por tanto, la calidad del aire debe dar lugar a, entre otras, políticas estatales que desincentiven la adquisición y el uso de vehículos (en particular, los de lujo) que no cuenten con tecnologías menos contaminantes o para los propietarios que no se adhieran a las políticas de cambio e incentiven tecnologías menos contaminantes. Por ejemplo, "la política de movilidad eléctrica ya avanza rápidamente en América Latina. Numerosos países tienen incentivos para los vehículos eléctricos, como exenciones o descuentos en las ventas, impuestos ambientales y de importación, "tarifas" neutrales en los ingresos que gravan los automóviles contaminantes y recompensan a los limpios y exenciones de permisos y restricciones de tráfico".

## 4.3. Planificación de la transición energética y mitigación de sus riesgos

- 37. La planificación de la transición energética y la identificación de sus riesgos son necesarias para el diseño y la implementación de programas de transición con enfoque de prevención en materia de derechos humanos. Las transiciones energéticas toman periodos considerables para su desarrollo y, en todo caso, demandan cuantiosas inversiones en infraestructura, nuevas tecnologías, así como articulación institucional y normativa<sup>80</sup>. La aceleración desordenada, improvisada y no planificada de las transiciones energéticas aumenta los riesgos de mayores inequidades, conflictividad social y alteraciones del sector productivo<sup>81</sup>. La planificación adecuada de la transición energética implica la identificación de metas locales razonables y acordes con las realidades nacionales.
- Asimismo, la planificación ordenada de la transición energética con enfoque de derechos 38. humanos demanda planes para la identificación y mitigación de sus riesgos. A manera de ejemplo, buena parte de la infraestructura de la transición energética demanda el uso intensivo de minerales especiales como "litio, cobre, zinc y tierras raras, entre otros, los cuales cumplen un rol central en la transición energética como insumos claves para la electrificación, la movilidad eléctrica o la digitalización'82, mientras que el "hierro, aluminio, cobre, manganeso y molibdeno se requiere para los aerogeneradores'83. Para las baterías recargables, son necesarios el "litio y níquel" y "no se puede hablar de aumentos en electrificación o electromovilidad sin destacar al cobre'84. La explotación de estos minerales incentiva la industria extractivista minera, que incide en el suelo, en el aire y, en términos generales, en el medio ambiente, incluso en zonas protegidas en América Latina. Además, los efectos de la explotación y el uso masivo de estos minerales en relación con el medio ambiente son aún inciertos, por lo que resultan necesarias decisiones de política pública que incentiven la investigación al respecto y mitiguen los efectos de la extracción intensiva de los minerales que, aunque necesarios para la infraestructura de la transición energética, pueden menguar la mitigación del cambio climático y afectar de manera negativa la protección de los derechos humanos.

# 4.4. Financiación para la mitigación del cambio climático y la transición energética

79 El creciente mercado de autos eléctricos de América Latina. Dialogo Chino. 2021. Ver en https://dialogochino.net/es/clima-y-energia-es/44044-el-creciente-mercado-de-autos-electricos-de-america-latina/

81 How just transition can help deliver the Paris Agreement, PNUD, 2022, P.6

84 1d.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Id.

se Como lo ha señalado la Agencia Internacional de Energía, la transición requiere "enormes montos de inversión, innoración, destreza en el diseño y la implementación de políticas públicas, despliegue de tecnologías, construcción de infraestructura, cooperación internacional y esfuerzos a través de muebas otras dreas". Net Zero by 2050 – A Roadmap for the Global Energy Sector, p. 3.

<sup>82</sup> América Latina y los minerales críticos para la transición energética. Gaston Siroit. Carlos Sucre. Natascha Nunes da Cunha. Banco Interamericano de Desarrollo. 2022. Ver en https://blogs.iadb.org/energia/es/america-latina-y-los-minerales-críticos-para-la-transicion-energetica/



- La mitigación del cambio climático demanda ingentes recursos, por lo que es imperioso el 39. financiamiento de los proyectos asociados a este fin. En Colombia, por ejemplo, "entre 2011 y 2021, se movilizó alrededor de COP 24,3 billones para medidas de mitigación y adaptación climáticas de fuentes públicas, privadas y externas (DNP y Fedesarrollo, 2022); en promedio, esta suma es equivalente al 0,2 % del PIB'85. Estos recursos son insuficientes. Según el Banco Mundial, las necesidades de financiamiento adicional de los sectores público y privado en Colombia "ascenderán a alrededor del 1,5% del PIB entre 2023 y 2030, y al 1,1 % del PIB entre 2031 y 2050. Esto representará un nivel de financiamiento climático que es entre cinco y siete veces mayor que el movilizado hasta la fecha<sup>186</sup>. Estas prospectivas necesariamente plantean desafíos de política pública económica y de inversión relacionados, entre otras, con la identificación de nuevas fuentes de financiamiento, la verificación de que "las reglamentaciones financieras estén diseñadas de manera que doten a las instituciones financieras de las herramientas necesarias para identificar fuentes de financiamiento y movilizarlas para los mejores propósitos'87, así como la adopción de medidas para la protección de los proyectos asociados a la mitigación del cambio climático de los riesgos derivados de las altas tasas de interés, los procesos inflacionarios y los riesgos de estancamiento. Por lo demás, la CIDH ha dispuesto que "los estados deben emprender una búsqueda activa de recursos para la formulación e implementación de las políticas públicas climáticas ambiciosas ante los fondos climáticos públicos y privados, así como movilizar sus propios recursos hacia acciones de mitigación y adaptación '88.
- La transición energética debe contemplar la adecuada remuneración de las inversiones en 40. infraestructura y la definición de tarifas para cada energético deben estar basadas en principios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución y suficiencia financiera. En este sentido, es importante tener en cuenta que América Latina presenta unos bajos índices de ahorro y sus mercados de financiación no cuentan con la robustez necesaria para financiar los proyectos de infraestructura indispensables para la mitigación del cambio climático y la promoción de la transición energética. Esta situación obliga a los inversionistas de la región a buscar financiación extranjera, lo cual implica mayores costos, deudas en monedas extranjeras y altas tasas de interés. En otras palabras, estos proyectos dependen de los sistemas de financiamiento internacionales. Las condiciones descritas, además del riesgo país y de la volatilidad, dan lugar a que los proyectos y las inversiones que se llevan a cabo en la región sean menos competitivas. Por ejemplo. En China las tasas de interés para los proyectos de infraestructura oscilan entre el 1% y 2% anual lo que equivale a la posibilidad de recuperar la inversión en plazos de 35 o 70 años, respectivamente. Esto contrasta con la realidad de América Latina. En nuestro continente, las tasas de interés para los créditos necesarios para el desarrollo de la infraestructura necesaria para paliar el cambio climático y la transición energética pueden oscilar entre un 7.86% y 15%. Esto implica impone la carga al inversionista de recuperar su inversión en un plazo de 9 o 4 años.

# 4.5. Fomento de la educación, la investigación, la innovación y el desarrollo de tecnología, para la transición

41. Los avances en educación, investigación, innovación y tecnología, para el cambio climático son insuficientes en la región. Según la CEPAL, "los progresos alcanzados en la materia aún están por debajo de las metas y las aspiraciones regionales" Por esta razón, la CIDH ha señalado que, en esta materia, "los estados deben realizar esfuerzos significativos para avanzar políticas y programas integrales de educación comprehensiva,

<sup>85</sup> Colombia. Informe sobre clima y desarrollo en el país. Banco Mundial. Julio, 2023.

<sup>86</sup> Id.

<sup>87</sup> Id.

<sup>88</sup> Resolución No. 3/2021. Emergencia elimática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos. CIDH, 31 de diciembre de 2021

<sup>89</sup> Transición energética y electrificación del transporte público en América Latina y El Caribe. División de Recursos Naturales CEPAL. Ver. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Observatorios\_Normativos\_Sesion\_6\_EGC.pdf



universal y amplia<sup>190</sup>. Los desarrollos en estas áreas son necesarios para gestionar los desafíos de mitigación del cambio climático en la región y por eso los estados deben diseñar e implementar programas de cooperación internacional, regional y nacional, que dispongan incentivos, metas, mecanismos y recursos adecuados para la promoción efectiva de proyectos educativos, de investigación, innovación y desarrollo de tecnología, por ejemplo para captura de carbono o en el desarrollo, producción y mantenimiento mecanismos de eficiencia energética en procesos industriales, o en el manejo de analítica de datos para viabilizar esta eficiencia, economía circular, entre otros temas.

42. Solo a título ilustrativo, el desarrollo de ciudades inteligentes y sostenibles es una estrategia central para la promoción de la transición. Las áreas urbanas ocupan solo el 2% de la superficie terrestre, pero albergan a la mitad de la población del planeta. A su vez, las ciudades usan el 70% de la energía producida en todo el mundo y son las responsables del 75% de las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>91</sup>. En ese escenario, "el modelo estructural predominante en las principales metrópolis precipita la conformación de espacios poco saludables" y "tan sólo una de cada diez ciudades del mundo cumple las normas internacionales relativas a la limpieza del aire" y, por lo que la contaminación es "la causante de la muerte de millones de personas en el mundo cada año" 4. En estos términos, para la región resulta indispensable diseñar políticas de urbanismo eficientes e inteligentes, que contribuyan a "disminuir brechas sociales, generar empleo e incrementar productividad, y al mismo tiempo, reduciendo la huella" 5. Esto, por medio del diseño de ciudades que concentren servicios y reduzcan el número y la distancia de los trayectos, que promuevan movilidad pública y baja en emisiones y que incentiven la construcción de edificaciones con materiales eficientes.

### 4.6. Promoción e implementación de eficiencia energética

- 43. La eficiencia energética es parte fundamental de la transición energética de los países de la región. Lo anterior, porque "es la forma de aumentar la asequibilidad de los servicios eléctricos y al mismo tiempo reducir las emisiones". Así mismo, la eficiencia energética "permite incrementar la productividad y la competitividad de los sectores productivos; ayuda a las finanzas públicas, especialmente en los países donde hay recursos asignados para cubrir subsidios en el sector energético; y genera empleos". Por lo anterior, la eficiencia energética forma parte del Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 7 "Energía asequible y no contaminante".
- 44. En América Latina y el Caribe, la eficiencia energética es relevante, toda vez que se espera que en la región la "demanda de servicios energéticos se duplique para 2040". Por esto, es necesario promover el uso racional de la energía. Ahora bien, en América Latina, los hogares destinan la energía para la refrigeración de alimentos, la iluminación y el acondicionamiento ambiental, en su gran

95 El camino de desarrollo de las ciudades inteligentes Una evaluación de Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo. CEPAL. 2022. Ver. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48000/1/S2200488\_es.pdf.

\*\* Eficiencia en América Latina y el Caribe spor qué importa?. Marzo 4 de 2021. Banco Interamericano de Desarrollo. Ver en https://blogs.iadb.org/energia/es/eficiencia-energetica-en-america-latina-y-el-caribe-por-que-

importa/#:~:text=Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%20(ALC)%20fue%20la%20regi%C3%B3n%20en,avance%20has ta%20duplicarse%20para%202030.

97 Id.

<sup>9</sup>º Resolución No. 3/2021. Emergencia elimática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos. CIDEI, 31 de diciembre de 2021

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> Las ciudades inteligentes necesitan un diseño inteligente. ENEL X. Ver: <a href="https://corporate.enelx.com/es/stories/2021/03/smart-solutions-in-urban-design">https://corporate.enelx.com/es/stories/2021/03/smart-solutions-in-urban-design</a>. Cfr. Energy and the environment explained Where greenhouse gases come from. Ver: <a href="https://www.cia.gov/energyexplained/energy-and-the-environment/where-greenhouse-gases-come-from.php">https://www.cia.gov/energyexplained/energy-and-the-environment/where-greenhouse-gases-come-from.php</a>

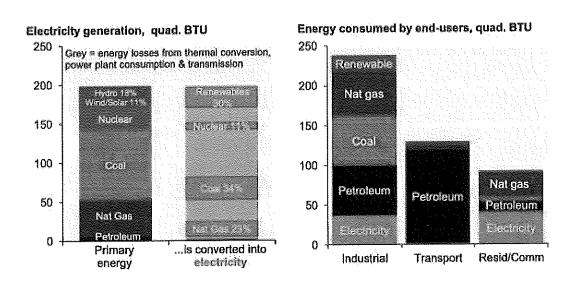
<sup>&</sup>lt;sup>92</sup> Municipalismo y transición energética Mannal para alcaldes, candidatos y dirigentes locales. Asociación Iberoamericana de entidades reguladores de energía- ARIAE. Diciembre, 2020.

<sup>94</sup> Id.



mayoría. Esto representa retos y oportunidades de uso racional de la energía en una región, caracterizada por la desigualdad en el acceso a los servicios energéticos, los electrodomésticos eficientes y los recursos financieros y económicos necesarios para la implementación de las políticas estatales, entre ellas la de subsidios<sup>99</sup>.

45. Una de las principales medidas que pueden utilizarse para la eficiencia energética es la implementación de la llamada construcción sostenible. Por estas se entienden aquellas obras civiles "que incorporan componentes y materiales con bajos niveles de energía, materiales reciclables y renovables, hacen uso eficiente de la energía y el recurso hídrico, utilizan diseños de bioarquitectura y técnicas de construcción más eficientes, son flexibles y fácilmente adaptables ante los efectos del cambio climático, tienen una vida útil mayor a la del promedio de edificaciones, se adaptan fácilmente a un rango amplio de necesidades sociales presentes y futuras, y promueven hábitos sostenibles entre sus usuarios "100". En otras palabras, la eficiencia energética demanda necesariamente ajustar los códigos de construcción, los tipos de materiales (tejas, pintura, etc.), los procesos de arborización urbana y los programas de educación para la transición energética.



- 46. La primera gráfica demuestra los alarmantes índices de pérdida de energía en los procesos de generación, consumo y transformación de elementos primarios como carbón, petróleo y gas natural, en energía eléctrica. La segunda gráfica da cuenta de las diferentes fuentes de energía utilizadas en los sectores industrial, transporte y residencial. Salta a la vista que, en el sector transporte, la energía consumida por los usuarios finales deriva, casi de manear exclusiva, del petróleo, mientras ue, en el sector industrial, la energía consumida deriva del carbón, petróleo y gas natural.
- 47. A continuación, el GEB presentará su visión sobre cuáles deben ser los habilitadores institucionales de la lucha contra el cambio climático y la transición energética.

100 Política Nacional De Edificaciones Sastenibles. Consejo Nacional De Política Económica Y Social República De Colombia. Departamento Nacional De Planeación CONPES 3919 de 2018

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> Por ejemplo, durante 2022 en la Región Caribe en Colombia, en promedio el 33% del consumo de un usuario Estrato 1 estuvo por encima del consumo de subsistencia (por lo que no accedió al subsidio) lo que denota una falta de eficiencia energética en la que estado debió subsidiar el tope máximo permitido al usuario, mientras el usuario debió además pagar una energía sin acceder a ese subsidio al sobrepasar el tope.



# V. HABILITADORES INSTITUCIONALES DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

48. En criterio del GEB, los habilitadores institucionales de la lucha contra el cambio climático y la transición energética deben ser: (i) el fortalecimiento de la calidad y la eficacia normativa y regulatoria, (ii) la armonización entre los objetivos de la transición y los derechos procedimentales en materia de medio ambiente, y (iii) la gestión de contextos violentos y de alto riesgo.

### 5.1. Fortalecimiento de calidad y eficacia normativa y regulatoria

- 49. La estabilidad, eficacia y pertinencia de los marcos normativos y regulatorios son condiciones necesarias para la mitigación del cambio climático y la promoción de la transición energética. Por definición, los proyectos energéticos implican altos costos iniciales, largos plazos de retorno, larga vida útil de los activos e intensa exposición a decisiones políticas y regulatorias. Las decisiones de política pública, las normas y regulaciones que se adopten para combatir el cambio climático por medio de la transición energética deben ser efectivas, eficientes y justas; efectivas, esto es, conducentes a los resultados esperados; eficientes, en el sentido de que se implementan de manera que sean lo más costo eficiente posible, y justas, en el sentido de que sus costos y beneficios se distribuyan y compartan de manera equitativa por los distintos actores en la sociedad, así como garanticen al máximo el cumplimiento de los derechos humanos. En la medida en que se evalúan los impactos, despliegan las tecnologías y construyen la infraestructura necesaria para cumplir la meta de cero emisiones netas, -que no son retos menores-, es fundamental fortalecer la capacidad de adaptación ante la variabilidad del cambio climático y las apremiantes necesidades de la población, utilizando todos los recursos disponibles, en aras de facilitar la lucha contra el cambio climático.
- 50. El mejoramiento de los marcos normativos y el fortalecimiento de su estabilidad, así como el control a la hiperproducción normativa y regulatoria<sup>101</sup>, no sólo contribuyen a la consolidación del Estado de Derecho, sino que también incentivan y hacen sostenibles los esfuerzos públicos y privados para desarrollar los proyectos necesarios para la mitigación del cambio climático. Asimismo, son necesarios arreglos normativos y acuerdos institucionales que contribuyan a la eficaz protección del medio ambiente y permitan viabilizar los proyectos necesarios para garantizar la seguridad energética y la mitigación del cambio climático. Esto, mediante la participación y la efectiva coordinación entre las autoridades, las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas, para lograr la racionalización de los trámites procesales y las exigencias sustanciales de los proyectos.

# 5.2. Armonización entre los objetivos de la transición energética y los derechos procedimentales en materia de medio ambiente

51. Las normativas medioambientales de la región disponen generalmente exigencias sustanciales y procesales para la aprobación de las licencias y la ejecución de proyectos, las cuales fueron diseñadas en la segunda mitad del siglo XX. Estas normativas perseguían la protección del medio ambiente principalmente de los riesgos derivados de proyectos de industrias extractivistas. Estas normativas rara vez incluyen como factor empírico y normativo, en los estudios de impacto ambiental previos a la expedición de las licencias, el impacto de la no realización de los proyectos para la garantía de los

<sup>101</sup> En Colombia, por ejemplo, en los últimos 23 años, el Congreso ha aprobado 13 reformas tributarias. Es decir, una reforma tributaria cada 1.7 años. Los cambios regulatorios también son constantes. Según el Observatorio de Mejora Normativa del Departamento de Planeación Nacional- DPN, entre 2000 y 2022, las Comisiones de Regulación profirieron 3,630 resoluciones (es decir, 1 cada 2 días). De estas, el 76 % fueron expedidas por la Comisión de Regulación de Energía y Gastol. (https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Observatorios Normativos Sesion 6 EGC.pdf)



derechos humanos de los habitantes de un país o región o su incidencia en la protección del medio ambiente<sup>102</sup>.

- A su vez, la consecución de los objetivos de la transición energética y la garantía de los 52. derechos procedimentales del medio ambiente deben ser especialmente armonizados. La mitigación de la producción a partir de gases de efecto invernadero es imperiosa para garantizar la efectiva protección del derecho a un medio ambiente sano de generaciones actuales y futuras<sup>103</sup>. El papel protagonista del Estado en la planeación y socialización de los proyectos de infraestructura necesarios para lograr esta disminución de la dependencia en energías fósiles, y para lograr el aumento de la cobertura y calidad de las fuentes energéticas es fundamental para la garantía del acceso a la información, la participación pública y la justicia ambiental, previstos por el Acuerdo de Escazú. Esta armonización en la publicidad, transparencia y apertura en la concertación de proyectos de país, que incluya de forma adecuada las necesidades de los actores involucrados, debe dar lugar a que los estados diseñen mecanismos e instancias de articulación y de coordinación entre comunidades locales, Estado y empresas, que, de manera informada, participativa y justa, viabilicen la construcción y la puesta en operación de proyectos para mitigar el cambio climático. Dichos mecanismos deben optimizar el relacionamiento con las comunidades y gestionar, de manera eficaz y célere, las tensiones entre los intereses privados y comunitarios en el marco de la promoción de los intereses públicos asociados a la seguridad energética y la mitigación del cambio climático. Por esta vía, es posible armonizar la garantía efectiva de los derechos de información, participación y acceso a la justicia, previstos por el referido Acuerdo de Escazú, y la necesaria promoción de los proyectos asociados de acceso a la energía y la transición energética.
- 53. En este sentido, es importante resaltar que los proyectos de infraestructura energética no responden a un interés exclusivamente empresarial; su existencia es necesaria para articular la oferta y la demanda de energía de cada sociedad, pues es sólo a través del acceso a la energía que pueden satisfacerse las necesidades de la población y funcionar los aparatos productivos y de servicios de nuestras sociedades. Sin acceso a la energía no pueden garantizarse los derechos humanos o el desarrollo sostenible. Por eso es importante que los Estados tengan un rol más activo en la adecuada articulación de estas necesidades de infraestructura energética con los derechos diferenciados en función de grupo. En particular, es importante contar con equipos técnicos y marcos institucionales sólidos al momento de garantizar el derecho a la consulta previa, lo cual es central "en el diseño de los planes de acción, políticas públicas, normas y/o proyectos relacionados directa e indirectamente con la lucha contra el cambio climático" 104.
- 54. En relación con la consulta previa, la Organización Latinoamericana de Energía- Olade ha señalado que "una de las mayores dificultades para los desarrolladores de proyectos es la falta de reglas claras para el abordaje de este vinculo y, fundamentalmente, la imprevisibilidad del resultado". Por eso es fundamental garantizar que los interlocutores reconocidos realmente representen a las comunidades y sus intereses colectivos, que las negociaciones generen obligaciones vinculantes para todas las partes y permanezcan de manera sostenible en el tiempo para garantizar que los recursos invertidos en estos procesos no se desaprovechen y encontrar mecanismos de solución de nuevas circunstancias, controversias y actores en el desarrollo de proyectos que son de muy largo plazo<sup>105</sup>.

102 The Greens' Dilemma: Building Tomorrow's Climate Infrastructure Today. Ruhl, J. B. and Salzman, James E. Emory Law Journal. May, 2023. Ver. https://ssrn.com/abstract=4443474

105 Estrategia para una América Latina y el Carihe más renorable 2023. Organización Latinoamericana de energía- Olade. Ver:

https://www.olade.org/wp-content/uploads/2023/03/Estrategia-para-una-America-Latina-y-el-Caibe-mas-renovable\_VF.pdf

<sup>103</sup> What is renewable energy? Climate Action. United Nations. Ver: https://www.un.org/en/climatechange/what-is-renewable-energy
104 Resolución No. 3/2021. Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos. CIDH, 31 de diciembre
de 2021. "Al igual que los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos ambientales, en el contexto del cambio climático, deben garantizarse hasta el
máximo de los recursos de que disponga el estado para lograr progresivamente su plena efectividad".



- 55. Fortalecer los sistemas de información y la visibilidad de las diversas cosmovisiones y tradiciones culturales, llegar a acuerdos sobre aquello que nos une como sociedad -como el derecho a la igualdad de género, la primacía de los derechos de los menores de edad, la intención de construir soluciones a largo plazo y sostenibles- y no sólo lo que nos diferencia, es fundamental para avanzar de manera coordinada en la protección y garantía de los derechos humanos en el marco de la transición energética. A título ilustrativo, los Estados deben buscar de manera decidida la implementación de la Recomendación 39 de la CEDAW referente a la protección de los derechos de las mujeres indígenas en el continente<sup>106</sup>.
- 56. Por lo anterior, es necesario desarrollar estrategias claras de socialización de proyectos que logren acuerdos transversales sobre su conveniencia, planeación, manejo, gestión e impactos para que las comunidades, el Estado y las empresas tengan relacionamientos interculturales con información suficiente y transparencia, que incluyan verificación y certificación del adecuado entendimiento mutuo. Esto garantiza la oportunidad de su desarrollo para la confiabilidad del sistema energético y la senda de la descarbonización. Al respecto, a la luz de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, así como de los Estándares Interamericanos sobre Derechos Humanos y Empresa, el Estado compromete su responsabilidad internacional si omite el cumplimiento del deber de prevenir las afectaciones previsibles a derechos humanos que puedan generar las empresas. A su vez, a la luz de ambos instrumentos, Estado, empresas y comunidades son responsables, en el marco del deber de prevención, de promover la planeación de la transición energética para la garantía de los derechos humanos y la prevención de violaciones de derechos humanos. Por eso, la promoción de espacios que faciliten la prevención y solución de conflictos es clave para la adecuada materialización de los derechos humanos en la transición energética

#### 5.3. Gestión de contextos violentos y de alto riesgo

- 57. La CIDH ha reconocido que las comunidades y los lideres ambientales son especialmente vulnerables en su seguridad física y derechos en el contexto del cambio climático y la transición energética 107. La realidad de los contextos latinoamericanos de criminalidad y el conflicto armado, especialmente en zonas rurales, hace que la construcción de la infraestructura necesaria para garantizar la seguridad energética y mitigar el cambio climático enfrenten retos asociados a barreras de acceso a ciertas zonas impuestas por grupos armados ilegales y autoridades corruptas, quienes amenazan y atormentan a las comunidades y a los trabajadores de los proyectos que se desarrollan en el territorio. Las empresas, las comunidades y los habitantes de los territorios adolecen de desprotección ante la presencia de estos grupos armados y corren riesgos significativos humanos y económicos al hacer presencia en contextos de fragilidad institucional y violencia.
- 58. La falta de control de orden público ha dado lugar a atentados contra la infraestructura energética, lo cual implica interrupciones y suspensiones en la prestación del servicio, pérdidas económicas sustanciales y retrasos en la puesta en operación de la infraestructura 108. Los proyectos de energía han incluso enfrentado retos asociados a la instalación de minas antipersona en sus áreas

<sup>106</sup> CEDAW/C/GC/39, Recomendación general No. 39 (2022) sobre los derechos de las mujeres y las niñas indígenas. 26 de octubre de 2022.

<sup>2022.</sup> 107 I.A

<sup>108</sup> Solo a título ilustrativo, en el proyecto de transmisión de energía Tesalia - Alférez (Convocatoria UPME 05-2009), se registraron seis atentados a siete torres. El 31 de julio de 2023, ISA Intercolombia anunció que, en el departamento de Antioquia, "adelanta actualmente labores para reparar la línea de transmisión Antioquia Porce a 500.000 roltios, indisponible por el derribamiento de una torre de energía ocurrido en los últimos días". Esta situación también se presenta en otros países de la región. Por ejemplo, en Perú, el 12 de agosto de 2022, "la empresa Soutbern Perú denunció ante la Policía Nacional del Perú un atentado criminal en contra de los postes de alta tensión, que conducen la energía eléctrica hacia los campamentos mineros de Cuajone y Toquepala, ubicadas al Sur del Perú".



de influencia 109. Pese a esto, "las problemáticas del conflicto han estado ausentes en los debates sobre adaptación y mitigación del cambio climático" 110 y por lo tanto resulta necesaria la inclusión de estas variables en esta agenda.

#### VI. ACCESO A LA ENERGÍA Y LOS DERECHOS HUMANOS

Los índices de falta de acceso a los servicios de energía son alarmantes en América Latina; 59. falta de acceso a infraestructuras de servicios públicos y, en particular, a la energía eléctrica y gas natural impide el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, especialmente de las poblaciones marginadas y vulnerables. Según la CEPAL, "esta compleja situación impacta directamente a cerca de 18 millones de personas que no tienen acceso a servicios eléctricos y a otros 54 millones que carecen de un sistema de cocción limpia en toda la región"111. Por ejemplo, en Colombia, 9,6 millones de personas enfrentan barreras de "acceso a la electricidad, 768.000 no tienen energía eléctrica, más de 5,9 millones viven en municipios con mala calidad de este servicio y 4,5 millones cocinan con leña, carbón y desechos 112. A su vez, en algunas zonas no interconectadas de Colombia (Vaupés, Vichada y Putumayo), las personas pagan 2.5 veces más por la energía que aquellos que viven en zonas integradas al sistema interconectado nacional. En Perú, una de cada cinco familias (20%) usó leña como alternativa de combustible en sus hogares para cocinar durante el 2022113. Estas cifras dan cuenta de que algunos países de la región afrontan inseguridad energética, entendida como la falta de "capacidad para garantizar acceso equitativo en calidad y cantidad— a servicios energéticos, que permitan el desarrollo humano y económico sostenible de la población'114.

60. El cumplimiento de las metas climáticas y la transición energética en la región debe ser justa, por lo que debe propender por la mitigación de la falta de acceso a los sistemas de energía. En otras palabras, las decisiones de política pública en América Latina para la mitigación del cambio climático por medio de la transición energética deben, a su vez, contribuir al acceso universal a la energía y las medidas de adaptación y mitigación deben implementar enfoques de equidad, inclusión y derechos humanos 115. Al respecto, múltiples organizaciones de derechos humanos resaltan el potencial del acceso la energía eléctrica para mitigar la exclusión y promover la igualdad. Según Unicef, "60% de los centros médicos y de salud en los países de ingresos bajos y medianos carecen de electricidad fiable, para partos y atención sanitaria nocturna de emergencia, refrigeración de vacunas, y electricidad para equipos médicos "116 con los devastadores efectos que esto tiene sobre la salud de las personas, afectando principalmente a mujeres. Estas mismas mujeres que, al tener acceso a la energía, tienen la posibilidad de estudiar en la noche o liberar tiempo de las labores domésticas —por ejemplo, mediante el uso de

110 Dauble rulnerability. The Immanitarian implications of intersecting climate and conflict risk. Katic Peters, Leigh Mayhew, Hugo Slim, Maarten van Aalst and Julie Arrighi. ICRC. Working Paper 550. 2019. Ver: https://www.icrc.org/sites/default/files/topic/file\_plus\_list/double\_vulnerability\_0.pdf

112 Primer reporte del Índia Multidimensional de Pobreza Energética (Impe). Promigas y su Fundación e Inclusión S.A.S. Ver. https://fundacionpromigas.org.co/impe/

114 Pobreza energética en los bogares y su relación con otras rulnerabilidades en América Latina El caso de Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota Técnica No. IDB -TN-02623.

<sup>109</sup> El GEB, en alianza con el Ejército Nacional, diseñó el programa "Energía para la Paz". En el marco de este programa, se ha llevado a cabo el desminado operacional de 202 kilómetros por 32 metros de ancho. A su vez, el GEB, en asocio con la organización "The Halo Trua", implementó el programa de desminado humanitario de 7.288 hectáreas y 25 veredas en Colombia.

<sup>111</sup> Observatorio Regional sobre Energias Sastenibles (ROSE) de la CEPAL de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Desarrollo de indicadores de pobreza energética en América Latina y el Caribe. Ver: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f3b3060c-94ab-4128-adaf-d56d2e860836/content

<sup>113</sup> Aumenta uso de leña en los hogares: una de cada 5 familias peruanas la empleó para cocinar en el 2021. Sociedad Peruana de Gas Licuado (SPGL).

Ver: https://revistaenergia.pe/aumenta-uso-de-lena-en-los-hogares-una-de-cada-5-familias-peruanas-la-empleo-para-cocinar-en-el2021/#:~:text=A%20la%20fecha%2C%20una%20de,de%20Gas%20Licuado%20(SPGL)

<sup>115</sup> IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001



electrodomésticos como lavadoras— que nuestras sociedades les imponen de manera exclusiva y no remunerada<sup>117</sup>.

- 61. En este contexto, el gas se presenta como un combustible necesario para la transición, porque emite 99% menos de material particulado fino que la gasolina y el diésel, es de bajo costo y permite hacerle frente a las intermitencias naturales de la energía eólica y solar. El gas mejora sustancialmente la calidad de vida de las personas y representa la oportunidad razonable de inclusión energética para las poblaciones más vulnerables de la región. Por medio de la ampliación de la cobertura del servicio de gas, la mitigación del cambio climático resulta compatible con la necesaria "garantía del acceso a una energía asequible, segura y sostenible para todos y todas, lo cual es un pilar fundamental de los objetivos de desarrollo sostenible y un elemento base para la satisfacción de una gran variedad de necesidades humanas" 118.
- 62. A su vez, la mitigación de la falta de acceso a los sistemas de energía puede lograrse por medio de programas de diversificación de fuentes de energía. Al respecto, la CIDH ha resaltado "la importancia de reorientar el desarrollo bacia un modelo que permita diversificar la matriz energética, transitar hacia tecnologías más limpias, la eficiencia energética, (...) entendiendo estas como decisiones determinantes para hacer frente al cambio climático ne implementación de proyectos de comunidades energéticas, que permitan articular la participación de las comunidades en el diseño conjunto de soluciones energéticas locales, pueden contribuir a la garantía del derecho de acceso a una infraestructura de servicios de energía en condiciones de asequibles seguras y sostenibles, para sujetos que carecen de acceso a los sistemas interconectados de energía. Así, a partir del enfoque de derechos humanos, las estrategias climáticas de los estados de la región deben necesariamente integrar soluciones energéticas para la población que carece de acceso a los sistemas de energía.
- 63. Habida cuenta de lo anteior, en la siguiente sección, el GEB formulará sugerencias sobre los estándares normativos adscritos a las obligaciones previstas por la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, la CADH), que, en nuestro criterio, permitirían optimizar dichas obligaciones en el marco de las realidades y desafíos que enfrenta el cambio climático en los países de la región.
  - VII. ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN DE GARANTÍA DE DERECHOS HUMANOS Y DEL DEBER DE PREVENCIÓN EN EL MARCO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA
- 64. El artículo 1.1 de CADH dispone que los estados tienen las obligaciones de *respetar* y garantizar los derechos humanos reconocidos por esta normativa<sup>120</sup>. Los contenidos de estas obligaciones son los siguientes:
  - 64.1. La obligación de respeto implica que los estados deben abstenerse de impedir o restringir, de manera injustificada, el goce efectivo de los derechos humanos. A la luz de esta obligación, el Estado y sus agentes tienen el deber de "no violar, directa ni indirectamente, por

<sup>117</sup> Affordable and clean energy. SDG national reviews. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- UNICEF 2023. Ver: https://www.unicef.org/media/138096/file/SDG%207%202023%20rev.pdf

<sup>118</sup> Et cambio climático y sus desafíos para América Latina y el Caribe. Fondo Monetario Internacional. Ver: https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/REO/WHD/2021/Spanish/CH3.ashx

<sup>&</sup>lt;sup>119</sup> Resolución No. 3/2021. Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos. CIDH, 31 de diciembre de 2021.

<sup>120</sup> Art. 1.1 de la CADH. "I. Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción".



acciones u omisiones, los derechos y libertades reconocidos en la Convención 1921. Esta obligación se funda en que "el ejercicio de la función pública tiene límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado'122. En estos términos, esta obligación es expresión de "la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal" 123.

- 64.2. La obligación de garantía "implica que los estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar" los derechos humanos 124. A esta obligación se adscribe el "deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos 1,25. La Corte IDH ha reiterado que esta obligación implica, en términos generales, el deber de prevenir toda violación de los derechos reconocidos por la CADH y, en caso de ocurrir, los deberes de investigarla y sancionarla, así como de reparar los daños producidos por dicha violación.
- Así las cosas, el deber de prevención forma parte de la obligación de garantía de los derechos 65. humanos. Este deber "abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito'126. Este deber también implica "prevenir, en la essera privada, que terceros vulneren los bienes jurídicos protegidos"127. Al respecto, la Corte IDH ha reconocido que la responsabilidad internacional del estado "puede resultar de la falta de regulación, supervisión o fiscalización de las actividades de terceros '128 cuando violan derechos humanos. A su vez, ha señalado que los deberes de adoptar medidas de prevención y protección resultan exigibles cuando se tenga "conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado" 129.
- Por lo anterior, el deber de prevención implica obligaciones concretas en relación con riesgos 66. y daños ambientales. La Corte IDH ha identificado obligaciones mínimas que forman parte del deber de los estados de "adoptar medidas apropiadas para prevenir violaciones de los derechos humanos" en contextos de riesgos y daños ambientales. Según la Opinión Consultiva OC-23/17, entre dichas obligaciones mínimas, se encuentran: (i) regular, (ii) supervisar y fiscalizar, (iii) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental, (iv) establecer un plan de contingencia y (v) mitigar el daño ambiental. Estas obligaciones deben cumplirse en el marco del deber del Estado de satisfacer sus obligaciones sobre derechos humanos con debida diligencia, sobre el cual "reposan la mayoría de las obligaciones en materia ambiental'130.

124 Corte IDI4. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) V.s. Guatemala. Fondo, supra, párt. 144, y Caso Luna López V.s. Hondaras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 118.

126 Opinión consultiva. OC-23-17, párr. 118. 127 Corte IDH. Caso Campo Algodonero V.s. México, supra, párr. 252, y Caso Pueblos Kaliña y Lokono V.s. Surinam, supra, párrs. 221 y 222. Cfr. Caso Vehisquez Rodríguez Vs. Hondurus. Fondo, supra, párr. 175; Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México, párr. 252, y Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam, supra, párrs. 221 y 222.

130 Corte IDI-I. Opinión consultiva. OC-23-17, párr. 118.

<sup>121</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario. Segunda Edición. Konrad Adenauar Stiftung, 2019. Pág. 43. Cfr. Gros Espiell, H. La Convención Americana y la Convención Europea de Devechos Humanos. Análisis comparativo. Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1991, p.

Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. F. 1988, párt. 165.
 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-6/86. Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador. FRC. 2012, párt. 143. CIDH. Informe No. 49/97, Tomás Porfirio Rondin "Aguas Blancas" vs. México, Caso 11.520, 18 de febrero de 1998.

<sup>125</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario. Segunda Edición. Konrad Adenauar Stiftung, 2019. Pág. 43. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez rs. Honduras. F. 1988, párr. 166. Corte IDH. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. F. 1999, parr. 139. Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia. EPFR. 2012. Corte IDH. Caso Operación Génesis vs. Colombia. EPFRC. 2013, parr. 223. Corte IDH. Caso López Lone y otros vs. Honduras. EPFRC. 2015, parr. 282.

<sup>129</sup> Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello rs. Colombia. [Fondo, Reparaciones y Costas] 2006, párr. 123. Corte IDH. Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras. FRC. 2015, párr. 209.



67. A continuación, el GEB presenta propuestas para contribuir a fijar el alcance de los estándares interamericanos sobre cambio climático, con base en los deberes que la Corte IDH ha adscrito a la obligación de prevención de violaciones de derechos humanos.

#### (i) Deber de regular

68. La Corte IDH ha dispuesto que el deber de regular tiene el siguiente contenido:

El artículo 2 de la Convención obliga a los estados a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de dicho tratado, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la Convención<sup>131</sup>. En este sentido, la obligación estatal de adecuar la legislación interna a las disposiciones convencionales no se limita al texto constitucional o legislativo, sino que debe irradiar a todas las disposiciones jurídicas de carácter reglamentario<sup>132</sup>. Por último, la Corte IDH ha señalado que "dada la relación entre la protección de medio ambiente y los derechos humanos, los estados deben regular esta materia y adoptar otras medidas similares para prevenir daños significativos al medio ambiente." <sup>133</sup>.

- 69. Habida cuenta de la relación entre el acceso equitativo a la energía y la garantía de los derechos humanos, así como de los desafíos asociados a la calidad, estabilidad y previsibiliad normativas, y la participación eficaz de las comunidades, el deber de regular implica que, en atención al principio de "responsabilidad común pero diferenciada", el Estado adopte los marcos normativos (legales, administrativos, reglamentarios, etc.) para:
  - (a) Promover la mitigación del cambio climático y la transición energética *justa*, esto es, que contribuya de manera a reducir la emisión de gases de efecto invernadero y a capturar, almacenar y usar de manera eficiente el carbono, por medio de políticas que permitan cerrar las brechas en el acceso equitativo a los sistemas energéticos actuales y futuros y respeten los derechos humanos, teniendo en cuenta las realidades específicas de cada país.
  - (b) Ajustar sus sistemas normativos para garantizar claridad, estabilidad y sostenibilidad regulatorias, que incentiven el desarrollo de proyectos para promover la seguridad energética y mitigar el cambio climático.
  - (c) Disponer mecanismos e instancias de articulación y coordinación eficaz que garanticen la efectiva participación de las comunidades locales y de todos los actores involucrados en las decisiones de desarrollo sostenible, en espacios de relacionamiento intercultural constructivos que permitan garantizar la seguridad energética y mitigar el cambio climático por medio de proyectos los proyectos de infraestructura necesarios para este fin.

#### (ii) Deber de supervisar y fiscalizar

70. La Corte IDH ha señalado que el deber de supervisar y fiscalizar tiene el siguiente contenido:

133 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017. Solicitada por la República de Colombia. Medio Ambiente y

Derechos Humanos.

 <sup>131</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017. Solicitada por la República de Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos. Página 60, párr. 146 Cfr. Caso Albán Cornejo y otros V.s. Ecuador, supra, párr. 118, y Caso Valencia Hinojosa y otro V.s. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2016. Serie C No. 327, párr. 118.
 132 Id. Cfr. Caso Vélez Loor V.s. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010.
 Serie C No. 218, párr. 286, y Opinión Consultiva OC-21/14, supra, párr. 65.



Los estados tienen la obligación de crear mecanismos adecuados para supervisar y fiscalizar ciertas actividades, en aras de garantizar los derechos humanos<sup>134</sup>. En particular, los estados tienen el deber de supervisar y fiscalizar actividades que puedan producir daños significativos al medio ambiente. Por tanto, los estados deben desarrollar y poner en práctica mecanismos adecuados e independientes de supervisión y rendición de cuentas<sup>135</sup>. Estos mecanismos no solo deben incluir medidas preventivas, sino también aquellas apropiadas para investigar, sancionar y reparar posibles abusos, mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia<sup>136</sup>.

- 71. En la medida en que (i) la deforestación y el cambio de uso de suelo es la principal contribución al cambio climático en américa latina, y en la frontera agrícola se encuentran generalmente altos índices de personas vulnerables (migrantes, desplazadas e indígenas, entre otras), con instituciones estatales débiles y precario acceso a servicios, (ii) son necesarias iniciativas de políticas públicas para investigar las causas de estos fenómenos y las estrategias para su control eficaz, (iii) la violencia y la corrupción afectan a la población, el medio ambiente y la capacidad de desarrollo de infraestructura, y (iii) es necesario proteger la infraestructura dispuesta para garantizar seguridad energética y promover la transición energéticas, el deber de supervisar y fiscalizar implica que el Estado diseñe e implemente los mecanismos eficaces, para prevenir, investigar, sancionar y reparar:
  - (a) La deforestación y el cambio de uso de suelos de los bosques y las reservas naturales.
  - (b) Los atentados y los daños a las personas y a la infraestructura dispuesta para garantizar la seguridad energética y la mitigación del cambio climático.

# (iii) Deber de requerir y aprobar estudios de impacto ambiental

72. La Corte IDH ha previsto que el deber de requerir y aprobar estudios de impacto ambiental tiene el siguiente contenido:

La Corte IDH ha señalado que los estudios de impacto ambiental deben llevarse a cabo conforme a los estándares internacionales y a las buenas prácticas. En concreto, deben satisfacer cinco condiciones: (a) ser previos al proyecto 137, (b) ser elaborados por entidades independientes bajo la supervisión del Estado 138, (c) abarcar el impacto acumulado 139, (d) garantizar la participación de las personas interesadas 140, (v) respetar las tradiciones y la cultura

<sup>134</sup> Id. Página 62, párr. 152. Ver, inter alia, Caso Ximenes Lopes V.s. Brasil, supra, párrs. 89 y 90; Caso Pueblo Indígena Kielma de Sarayaku V.s. Ecuador, supra, párr. 167; Caso I.V. Vs. Bolivia, supra, párrs. 154 y 208.

<sup>23</sup> Id. Página 62, párr. 154. Cfr. ONU, Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar". Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, Doc. ONU A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011, principio 5. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas hizo suyos estos principios y estableció un grupo de trabajo para, entre otras cosas, promover su divulgación y aplicación efectiva. Cfr. Consejo de Derechos Humanos, Resolución 17/4, Doc. ONU A/HRC/RES/17/4, 6 de julio de 2011. En similar sentido, la Asamblea General de la OEA resolvió promover la aplicación de estos principios entre sus Estados miembros. Cfr. Asamblea General de la OEA, Resolución AG/RES. 2840 (XLIV-O/14), titulada "Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Ámbito Empresarial", aprobada en la segunda sesión plenaria celebrada el 4 de junio de

<sup>136</sup> Id. Cfr. Caso Pueblos Kaliña y Lokono V.s. Surinam, supra, párr. 224, citando, ONU, Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar". Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, Doc. ONU Λ/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011, principio 1.

<sup>137</sup> Id. Páginas 66 y 67, párr. 162.

<sup>138</sup> Id. Página 67, párr. 163 y 164.

<sup>139</sup> Id. Páginas 67 y 68, párr. 165.

<sup>&</sup>lt;sup>140</sup> Id. Páginas 68 y 69, párr. 166 a 168.



de los pueblos indígenas<sup>141</sup> y (e) disponer requisitos y contenidos específicos para los estudios de impacto ambiental, "lomando en cuenta la naturaleza y la magnitud del proyecto y la posibilidad de impacto que tendría en el medio ambiente". 142.

73. Dada la necesaria sensibilización de la normativa ambiental en contextos de cambio climático y transición energética, y en aras de fortalecer la caldiad regulatoria de estas materias, el deber de requerir y aprobar estudios de impacto ambiental implica que el Estado diseñe e implemente los ajustes necesarios, sustanciales y procesales, en sus normativas de medio ambiente, que contribuyan a la eficaz protección del medio ambiente y que viabilicen los proyectos para garantizar la seguridad energética y la mitigación del cambio climático teniendo en cuenta también los impactos de la no realización de los proyectos de infraestructura. Esto, habida cuenta de "la naturaleza y la magnitud del proyecto, así como la posibilidad de impacto que tendría en el medio ambiente", así como de los efectos de no llevar a cabo los proyectos a asociados a los referidos fines, de tal manera que los intereses particulares de personas privilegiadas no se ejerzan de manera contra mayoritaria para bloquear, sin justificación, iniciativas que son de beneficio ambiental y social para toda la comunidad.

#### (iv) Deber de establecer un plan de contingencia

74. La Corte IDH ha señalado que el deber de establecer un plan de contingencia tiene el siguiente contenido:

El Estado debe tener un plan de contingencia para responder a emergencias o desastres ambientales<sup>143</sup>, que incluya medidas de seguridad y procedimientos para minimizar las consecuencias de dichos desastres<sup>144</sup>.

75. Dados los graves efectos diferenciados del cambio climático en América Latina, este deber implica que el Estado tiene la obligación de diseñar e implementar planes de contingencia para atender las emergencias causadas por el cambio climático, en aras de neutralizar sus consecuencias para los ecosistemas y las personas, con especial énfasis en las poblaciones más vulnerables. También deben diseñarse programas de inversión para la adecuada adaptación y la promoción de la resiliencia de la infraestructura a la variación e impredecibilidad cada vez mayor de los efectos climáticos sobre la infraestructura.

### (v) Deber de mitigar el daño ambiental

76. La Corte IDH ha señalado que el deber de mitigar el daño ambiental tiene el siguiente contenido:

142 Id. Página 70, párr. 170.

141d. Cfr. Comisión de Derecho Internacional, Comentarios al proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, Yearbook of the International Law Commission 2001, vol. 11, Part Two (A/56/10), art. 16, párr. 2.

<sup>141</sup> Id. Página 69, párr. 169.

<sup>143</sup> Id. Página 70, párr. 171. Cfr. Artículos sobre la prevención del daño Transfronterizo resultante de actividades peligrosas, adoptados por la Comisión de Derecho Internacional en 2001 y anexados a la Resolución de la Asamblea General de la ONU, G.A. Res. 62/68 de 6 de diciembre de 2007, Doc. ONU A/RES/62/68, art. 16, y Comisión de Derecho Internacional, Comentarios al proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, Yearbook of the International Law Commission 2001, vol. II, Part Two (A/56/10), art. 16, párrs. 1 a 3.



El Estado debe mitigar el daño ambiental significativo<sup>145</sup>. Para esto, debe asegurarse que se tomen las medidas apropiadas para mitigar el daño, con base en la mejor tecnología y ciencia disponibles<sup>146</sup>. Estas medidas se deben tomar inmediatamente, incluso si se desconoce cuál es el origen de la contaminación<sup>147</sup>.

- 77. Habida cuenta del derecho de acceso a la información de las poblaciones, así como de las necesidades de financiamiento, promoción de la investigación y fortalecimiento de la educación, la tecnología y la innovación para desarrollar proyectos que permitan paliar el cambio climático y promover la transición energética, el deber de mitigar el daño ambiental implica que el Estado debe:
  - (a) Garantizar el acceso a información veraz, imparcial y suficiente, sobre la transición energética y la mitigación del cambio climático, sus objetivos, planes y proyectos, así como sobre las estrategias y proyectos implementados sobre esta materia.
  - (b) Establecer fuentes de financiamiento para la mitigación del cambio climático y la promoción de la transición energética justa.
  - (c) Planear programas de transición energética de manera ordenada que incluyan la promoción de la investigación sobre los efectos de las medidas asociadas a la mitigación del cambio climático sobre el disfrute y goce de los derechos humanos. Por ejemplo, en relación con la explotación y el uso masivo de los minerales demandados por los desarrollos tecnológicos asociados a la transición energética, así como también en proyectos de innovación tecnológica para la captura de carbono, la eficiencia energética y el desarrollo de proyectos de infraestructura sostenible.
  - (d) Promover medidas de educación, tecnología e innovación, para generar políticas públicas y privadas eficientes y confiables, así como transformaciones sociales, económicas y culturales, que contribuyan a prevenir y mitigar los daños ambientales derivados del cambio climático y permitan tener las tecnologías necesarias para afrontarlo.

Con el debido respeto a los H. Jueces y Juezas,

145 Id. Página 70, párr. 172. Gr. CPA, Arbitraje respecto del Rin de Hierro (Bélgica Vs. Países Bajos). Laudo de 24 de mayo de 2005, párr. 59; CPA, Arbitraje respecto de la planta hidroeléctrica del río Kishanganga (Pakistán Vs. India). Laudo Parcial de 18 de febrero de 2013, párr. 451 y Laudo Final de 20 de diciembre de 2013, párr. 451 y Laudo Final de 20 de diciembre de 2013, párr. 412.

<sup>146</sup> Id. Cfr. Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de Principios sobre la asignación de las pérdidas en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, Yearbook of the International Law Commission 2006, vol. II, Part Two (A/61/10), principio 5.b. 147 Id. Cfr. Comisión de Derecho Internacional, Comentarios al proyecto de principios sobre la asignación de las pérdidas en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, Yearbook of the International Law Commission 2006, vol. II, Part Two (A/61/10), principio 5, párr. 6.



Juan Ricardo Ortega Lopez Presidente

EDUARDO URIBE BOTERO DIRECTOR DE SOSTENIBILIDAD

Diego Andrés González Medina Gerente de Derecho Público NÉSTOR RAÚL FAGUA GUAUQUE VICEPRESIDENTE JURÍDICO

Paula Torres Holguin Asesora de Presidencia

Jedenico Untzh

FEDERICO ORTIZ ROMERO ASESOR DE LA VICEPRESIDENCIA JURÍDICA

Martha Juliana Serrano Quintero Directora jurídica de Enlaza DALLA ASTRID HERNANDEZ CORZO REPRESENTANTE LEGAL SUPLENTE DE TGI

CLAUDIA BALLESTEROS ORTIZ ASESORA DE LA GERENCIA DE DERECHO PÚBLICO