

Doctor
PABLO SAAVEDRA ALESSANDRI
Secretario Ejecutivo
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José, Costa Rica

Ref.: Solicitud de Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos, formulada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por las Repúblicas de Colombia y Chile.

Respetado Doctor Saavedra:

Estudiantes y profesores de la Universidad del Rosario (Bogotá/Colombia), la Corporación Universitaria Santa Rosa de Cabal – Unisarc (Risaralda/Colombia) y de la Universidad del Externado de Colombia (Bogotá/Colombia) comparecen ante usted con el objetivo de poder intervenir en el proceso de la referencia.

Somos un grupo de investigadores y estudiantes que se ha unido con el objetivo de proponer soluciones que combinen el conocimiento científico de las ciencias del Sistema Tierra con el conocimiento jurídico frente a la crisis climática, dado que es el desafío más urgente que enfrenta la humanidad. Los efectos del cambio climático, en conjunto con los impactos negativos de los desastres hidrometeorológicos (como inundaciones, sequías y olas de calor), ya se están sintiendo en todo el mundo, y se espera que este tipo de desastres se intensifiquen en las próximas décadas, principalmente en países tropicales como Colombia.

Nuestro grupo se reúne en torno al semillero de investigación **Dinámica Clima-Ecosistemas**¹, Asociado al Grupo de Investigación Interacciones Clima-Ecosistemas², el cual busca comprender la interacción entre los diferentes componentes del sistema Tierra, como la atmósfera, la hidrosfera, la litosfera y la biosfera, con el objetivo de entender los cambios que están ocurriendo en el planeta y proponer soluciones jurídicas antes sus posibles consecuencias.

Con el ánimo de contribuir en el entendimiento de la crisis climática en nuestro país y fijar estándares normativos para su atención y mitigación, a continuación, mencionaremos brevemente el contexto climático de Colombia, en aras de precisar su especial vulnerabilidad, sus necesidades particulares de adaptación y sus responsabilidades frente a las modificaciones que se vienen presentando en el clima global.

¹ <https://pure.urosario.edu.co/es/organisations/research-incubator-dynamics-climate-ecosystems>.

² Inscrito en la plataforma oficial de COLCIENCIAS – Colombia: <https://scienti.colciencias.gov.co/gruplac/jsp/visualiza/visualizagr.jsp?nro=0000000019858>.

En segundo lugar, nos referiremos a la importancia de que los países de la región inviertan en el desarrollo científico, de manera que tanto los Estados como la sociedad civil dispongan de información oportuna, confiable y metodológicamente correcta sobre los avances y las dinámicas de la crisis climática al interior de su jurisdicción. Así mismo, destacaremos algunos precedentes fijados por tribunales nacionales que confirman la validez de exigirle responsabilidad jurídica a los gobiernos nacionales por la mora o la falta de reglamentación, financiación e implementación de los planes que adopten con miras a responder a los impactos del calentamiento global.

En tercer lugar, queremos poner de presente la necesidad de respetar y proteger los derechos humanos de poblaciones vulnerables con ocasión de la puesta en marcha de proyectos y programas de adaptación y mitigación frente al cambio climático. A nuestro juicio, las políticas nacionales e internacionales concebidas con el objetivo de prepararnos para las modificaciones radicales en el clima global, no pueden desarrollarse a espaldas o en detrimento de los intereses de grupos históricamente excluidos u oprimidos como, por ejemplo, las comunidades indígenas y los pueblos ancestrales.

En cuarto lugar, abordaremos los principios internacionales del derecho climático en materia de pérdidas y daños y responsabilidades comunes pero diferenciadas, con el objeto de plantear una reflexión sobre sus alcances y la necesidad de que esta Corte fije derroteros al respecto en el ámbito regional. Finalmente, mencionaremos la relevante problemática del desplazamiento de personas en Colombia y en el mundo como consecuencia directa del cambio climático. Las proyecciones indican un aumento significativo en la cantidad de individuos afectados por eventos ambientales extremos, lo cual provoca desplazamientos masivos, perturbando la vida de comunidades enteras y exacerbando la vulnerabilidad de quienes se ven obligados a abandonar sus hogares.

1. Contexto climático colombiano

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) reporta que, desde el periodo preindustrial (1850-1900), las actividades humanas han generado un aumento de la temperatura global en 1,1°C. Este calentamiento planetario está asociado con cambios en todo el sistema climático, incluida la disminución de la nieve y el hielo, el aumento del nivel del mar y la aparición más frecuente de temperaturas extremas, fuertes precipitaciones y/o déficits de lluvia en gran parte de las regiones habitadas del mundo (Arias et al., 2022; IPCC, 2021).

Esta situación afecta particularmente a Colombia, la cual posee una amplia variedad de regímenes climáticos (desde árido a superhúmedo), determinados por diversos patrones meteorológicos (ejemplo: Zona de Convergencia Intertropical, Sistemas Convectivos de Mesoescala, chorros de viento en distintos niveles, ondas tropicales del este, etc.) regulados por El Niño-Oscilación del Sur, la proximidad a los océanos Pacífico y Atlántico y a la cuenca del Amazonas, y una topografía compleja.

De continuar bajo las tendencias históricas (*business-as-usual*) de cambio climático, se espera que en Colombia aumenten significativamente las temperaturas y las precipitaciones extremas, desencadenando un incremento entre 17 y 31% en los casos de malaria y del 63% en los de fiebre por dengue, para finales del siglo. También podrían crecer las cifras de mortalidad excesiva por olas de calor en un factor de 500 a 2000, y se afectará la economía, impactando el 14% del PIB correspondiente a la agricultura y el 80% de los cultivos del país (Quesada & Ávila-Díaz, 2023).

Además del bajo desarrollo socioeconómico y la alta dependencia económica de los productos agrícolas, Colombia ocupa el décimo lugar a nivel mundial en términos de riesgo económico planteado por tres o más amenazas, con la mayor recurrencia de eventos extremos en Sudamérica, teniendo el 84% de sus poblaciones y el 86% de sus activos económicos en áreas expuestas a dos o más peligros (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, 2011).

Bajo este contexto de vulnerabilidad ante el cambio climático, es necesario realizar un análisis separado de las estrategias de adaptación más convenientes para Colombia, así como de los compromisos que el país debe asumir en materia de mitigación, considerando su importancia relativa a nivel global.

1.1. Adaptación al cambio climático

La construcción de las estrategias nacionales de adaptación exige invertir rápidamente en desarrollo científico que le permita cuantificar el cambio ambiental que está experimentando y sus proyecciones. En el caso colombiano, por ejemplo, las actividades para llevar a cabo este objetivo implican la corrección de inconsistencias y deficiencias metodológicas en las proyecciones climáticas oficiales de Colombia, pues obstaculizan la adaptación en los territorios y disminuyen la efectividad de las políticas sectoriales a escala nacional. Pese a que la primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (CNCC; 2001) estuvo limitada por disponibilidad de información y tecnología, todavía la tercera continúa presentando dificultades para aplicar los lineamientos de la IPCC.

De hecho, existen proyecciones de precipitación opuestas para diferentes regiones del país, y distribuciones espaciales diferentes de los cambios de temperatura, al comparar la 2° comunicación (2010) y la 3° (2017) CNCC, lideradas por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM) (Arias et al., 2022). Una falencia importante se refiere a reportar un escenario mediante un promedio aritmético de proyecciones bajo diferentes condiciones socioeconómicas y emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), pues, además de contradecir los lineamientos de la IPCC, no tiene fundamento conceptual ni metodológico.

Ni la literatura científica, ni las CNCC de otros países, estiman promedios multiescenarios, pues se anula la utilidad de plantear diversas trayectorias, se omite la disposición de un umbral de incertidumbre y se abre la posibilidad de *subestimar las amenazas climáticas*. En este sentido, es vital adoptar técnicas de corrección de sesgos a partir de datos observacionales, tener en cuenta el 6° reporte de la IPCC que propone Trayectorias Socioeconómicas Compartidas, adoptar

enfoques transdisciplinarios que incluyan a la académica y la sociedad civil, y posibilitar la revisión por pares externos (Arias et al., 2022).

Ahora bien, para realizar validaciones con valores observacionales es necesario superar el rezago en el mantenimiento de las redes meteorológicas, producto de un escaso presupuesto destinado al IDEAM. Pese a que se aprobó una mayor financiación para el año 2023, al ajustarla con la inflación, es menor que en el 2022.

También hay limitaciones en el recurso humano especializado, ya que el personal técnico y profesional ha disminuido drásticamente. Sólo hay 80 meteorólogos en el país, cuando se requieren al menos 500. Entre otros datos alarmantes se encuentran los gastos de Investigación científica y Desarrollo tecnológico (I+D), pues en 2020 alcanzaron la cifra más baja de los países de la OCDE, representando el 0,29% del PIB nacional. Por tanto, es imprescindible mejorar la financiación, a fin de medir las variables meteorológicas mínimas que permitan predecir las condiciones climáticas con precisión (Quesada & Avila-Diaz, 2023).

Entre las estrategias de adaptación al cambio climático, es necesario que los gobiernos de diferentes niveles incentiven las soluciones basadas en la naturaleza, como la instauración y ampliación los bosques urbanos y la infraestructura verde en las ciudades para adaptarse al aumento de las temperaturas y las olas de calor.

En el sector agrícola, por ejemplo, opciones como (1) la zonificación agroclimática para definir los lugares de menor riesgo productivo basado en condiciones climáticas, y (2) la implementación de seguros paramétricos contra eventos climáticos extremos debe tornarse obligatorios para cualquier programa inversión pública o privada. En el año 2022 los seguros paramétricos cubrieron alrededor de 13000 siniestros agrícolas - valorados en alrededor de \$14 mil millones de pesos (USD 3.5 mill) – debido a los excesos de precipitación ocasionado por el Fenómeno de La Niña³.

En Colombia, las hidroeléctricas producen cerca del 70% de la energía para consumo tornando el sistema altamente vulnerable frente a fenómenos climáticos como El Niño Oscilación del Sur (ENOS). En ese contexto, las proyecciones climáticas permitirán establecer los potenciales de generación de energías renovables (solar/eólica), que permitan aumentar su porcentaje de participación en la matriz energética, desplazando las termoeléctricas, que hoy representan el 25% de la producción de la energía en el país. Adicionalmente, los estudios sobre proyecciones climáticas en el país contribuirán a calcular los riesgos que tiene la infraestructura de transmisión energética ante la ocurrencia de eventos climáticos extremos, y a pronosticar el consumo potencial de energía ante eventos de frío/calor extremo. (Unión Temporal ACON – OPTIM, 2013)

³ En, <https://lanotaeconomica.com.co/movidas-empresarial/mas-de-40-mil-productores-agropecuarios-en-colombia-estan-protegidos-con-seguros-parametricos-en-medio-del-actual-fenomeno-del-nino/>.

1.2.Mitigación del cambio climático

Es prioritario encaminar acciones para mitigar el cambio climático, por ejemplo, mediante la disminución en la emisión de GEI que mantiene a Colombia como el quinto emisor más grande en América Latina y el 40° en el mundo. La quema de combustibles fósiles y los cambios en el uso del suelo han ocasionado un incremento del 15% en las emisiones en los últimos años (IPCC, 2021; Quesada & Avila-Diaz, 2023). Sólo en el periodo 2001-2022, Colombia perdió 5.19 Mha de cobertura arbórea relativa, lo que equivale a una disminución del 6.3% desde 2000 y del 1.1% del total mundial (Global Forest Watch, 2023). Así, desde el gobierno nacional tiene que generarse una política que ataque y erradique la minería ilegal, la ganadería expansiva, cultivos ilícitos y el acaparamiento de tierras, como principales causas de la deforestación en Colombia.

Así mismo, ante la gravedad de la emergencia y las proyecciones globales sobre emisión de GEI en los próximos años por la industria de los combustibles fósiles⁴, hoy en día resulta inevitable avanzar hacia el completo abandono de la explotación y producción de carbón, petróleo y gas, como única salida para reducir la concentración de tales gases en la atmósfera en el futuro cercano. En tal sentido, en noviembre de 2023 organismos internacionales como los mecanismos especiales del Consejo de Derechos Humanos⁵ y el Parlamento Europeo⁶ exhortaron a los Estados a avanzar hacia la eliminación total de los combustibles fósiles a nivel internacional y llamaron la atención sobre la importancia de avanzar hacia la suscripción de acuerdos multilaterales orientados hacia este objetivo, como la propuesta de tratado para la no proliferación de tales fuentes de energía⁷.

⁴ A noviembre de 2023 quedó en evidencia que “para poder limitar el calentamiento a 1,5 °C, el suministro y la demanda globales de carbón, petróleo y gas deberían reducirse de inmediato y considerablemente, desde ahora hasta mediados de siglo. Sin embargo, los aumentos que se estiman a partir de las vías de planes y proyecciones gubernamentales provocarían, en 2030, niveles de producción globales mayores con respecto a las vías consistentes con la media de 1,5 °C en un 460% para el carbón, en un 29% para el petróleo y en un 82% para el gas”. SEI, Climate Analytics, E3G, IISD, and UNEP. (2023). The Production Gap: Phasing down or phasing up? Top fossil fuel producers plan even more extraction despite climate promises. Stockholm Environment Institute, Climate Analytics, E3G, International Institute for Sustainable Development and United Nations Environment Programme. <https://doi.org/10.51414/sei2023.050>.

⁵ Teniendo en cuenta que tales combustibles son la fuente principal de GEI en el mundo, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas requirieron a los Estados para contemplar su abandono inmediato: “To address the planetary crisis and tackle the wide range of fossil fuels negative human rights impacts, States must urgently decarbonise and detoxify. Wealthy States and high emitters should lead the phase out of fossil fuels, beginning with avoiding new investments and terminating fossil fuel subsidies. They should also provide financial and other technical support to developing countries to ensure a just transition to a zero-carbon economy”. Declaración conjunta del Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente, Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Relator Especial sobre sustancias tóxicas y derechos humanos, Experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, Relator Especial sobre el derecho al desarrollo, y Relator Especial sobre pobreza extrema y derechos humanos. Noviembre 30 de 2023. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/11/fossils-fuels-heart-planetary-environmental-crisis-un-experts>.

⁶ En su declaración del 21 de noviembre de 2023, el Parlamento Europeo manifestó, entre otras cosas, que “Supports a global target for tripling renewable energy and doubling energy efficiency by 2030 at COP28, together with a tangible phase-out of fossil fuels as soon as possible, to keep 1,5 °C within reach, including by halting all new investments in fossil fuel extraction; urges the EU and the Member States to play a proactive and constructive role in that regard; reiterates its call on the Commission, the Member States and the other Parties to work on developing a fossil fuel non-proliferation treaty [...]”. European Parliament Resolution of 21 November 2023 on the UN Climate Change Conference 2023 in Dubai, United Arab Emirates (COP28) (2023/2636(RSP)). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0407_EN.html.

⁷ Cfr., Fossil Fuel Non-Proliferation Treaty, disponible en: <https://fossilfuel treaty.org/#:~:text=The%20proposed%20treaty%20would%20complement.or%20country%20is%20left%20behind.>

En consecuencia, para garantizar medidas idóneas y efectivas de mitigación y adaptación al cambio climático, entre otras cosas, es fundamental aumentar el rigor de las mediciones locales y las proyecciones nacionales, trabajando de forma conjunta con todos los sectores de la sociedad. Es necesario también fortalecer la innovación en Colombia para aportar a la construcción de metodologías y el análisis de los resultados. Una visualización adecuada de los riesgos presentes y futuros es el primer paso para las garantías de derechos humanos, desde la gestión territorial y las responsabilidades estatales. No obstante, es un compromiso de todas las sociedades proteger la riqueza ecosistémica, promover un desarrollo económico al margen de la industria de los combustibles fósiles y asegurar la pervivencia de millones de vidas humanas (Arias et al., 2022; Quesada & Ávila-Díaz, 2023).

2. El derecho humano a un clima estable y seguro incluye la obligación de diseñar y financiar programas científicos idóneos para darle seguimiento a la crisis climática en el nivel doméstico, así como el deber de cumplir con los compromisos nacionales e internacionales asumidos en materia de adaptación y mitigación

Desde el punto de vista jurídico, se aprecian avances en el ámbito regional en el sentido de que órganos judiciales domésticos han asumido, en ocasiones, el rol de exigirle a los gobiernos cumplir y concretar sus compromisos relacionados con la lucha contra el cambio climático, así como asumir la responsabilidad por sus acciones y omisiones en el ámbito de la adaptación y la mitigación.

Un ejemplo de esto puede verse en el **caso de La Unión de Partidos Políticos contra el Estado de Brasil**, en el cual se alegó un incumplimiento constitucional ante el Tribunal Supremo Federal de Brasil, por cuanto el Estado accionado omitió gestionar el fondo contra el cambio climático durante los años 2019 y 2020. (Tribunal Supremo Federal de Brasil, ADPF/708/DF, P.2.)

Dicho fondo tiene como propósito garantizar la obtención de recursos para respaldar iniciativas o investigaciones y financiar empresas enfocadas en reducir los efectos del cambio climático y adaptarse a sus consecuencias. (Decreto 9.578, 2018, Art. 5). Las áreas en las que los recursos del programa pueden utilizarse incluyen proyectos destinados a disminuir la emisión de GEI, apoyo a cadenas de producción sostenibles, recuperación de áreas degradadas y restauración forestal, gestión de la contaminación y supervisión de la calidad del aire, así como actividades educativas, capacitación y movilización en el ámbito del cambio climático, entre otras. (Decreto 9.578, 2018, Artículo 7).

El principal argumento de los demandantes consistió en que la falta de operación del fondo climático le impidió al Estado tomar acciones para reducir el impacto del cambio climático de manera oportuna, lo cual se considera una violación *en sí misma* de las normas que protegen el ambiente en la Constitución brasileña y de los acuerdos internacionales suscritos por el gobierno (en especial, el Convenio Marco, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París). (Tribunal Supremo Federal de Brasil, ADPF/708/DF, P. 43).

Los registros en los documentos del caso revelan una serie de omisiones y acciones deliberadas que señalan la ausencia de asignación de recursos a un fondo que desempeña un papel crucial en la estrategia de combate al cambio climático. Por ejemplo, los accionantes destacaron que el gobierno podría haber elegido asignar recursos a actividades de menor importancia en relación con el cambio climático y, al mismo tiempo, descuidar aquellas que son más relevantes en este ámbito. (Tribunal Supremo Federal de Brasil, ADPF/708/DF, P. 11) Los accionantes agregaron que, dentro de sus asignaciones para el financiamiento no reembolsable, el gobierno dio prioridad a actividades relacionadas con saneamiento y eliminación de residuos sólidos, que apenas contribuyen con un insignificante 4% de las emisiones de GEI de Brasil. Lo anterior, a pesar de que existen otras actividades más efectivas para combatir el cambio climático (Tribunal Supremo Federal de Brasil, ADPF/708/DF, p. 11).

Por lo tanto, los accionantes solicitaron que se reconociera la negligencia del Estado al no asignar completamente los recursos del Fondo para el Clima, y requerirle que opere adecuadamente bajo dichos recursos y ofrezca un informe estadístico trimestral (a cargo del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística y el Ministerio de ciencia, tecnología e innovación) en el cual resalte el porcentaje de gasto del Fondo Climático en cinco categorías específicas, a saber: Energía, industria, agricultura, uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura y residuos. (Tribunal Supremo Federal de Brasil, ADPF/708/DF, p. 2).

Finalmente, los demandantes exigieron la creación de un Inventario Nacional de Emisiones y Remociones de Gases de Efecto invernadero en intervalos apropiados, con un desglose obligatorio por estados y municipios, y asegurar una amplia difusión de los datos y estadísticas consolidados en el informe. (Tribunal Supremo Federal de Brasil, ADPF/708/DF, p. 44).

En el año 2023, el Tribunal Supremo estimó procedente el recurso impuesto, ordenando las solicitudes presentadas por los accionantes. Según el órgano judicial:

El Poder Ejecutivo tiene el deber constitucional de operar y asignar anualmente los recursos del Fondo Climático, para los fines de mitigar el cambio climático, siendo su contingencia prohibida, debido al deber constitucional de proteger el medio ambiente, los derechos internacionales y los compromisos asumidos por Brasil, así como el principio constitucional de separación de poderes. (Tribunal Supremo Federal de Brasil, ADPF/708/DF, p. 47).

Como puede verse, este caso resulta de suma importancia regional por cuanto evidencia la trascendencia y prioridad que la alta corte brasilera le otorga a la responsabilidad del Estado en cumplir con sus obligaciones constitucionales y aquellas derivadas de acuerdos internacionales, haciendo énfasis en que: “tiene un deber constitucional, supralegal y legal para proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático” (Tribunal Supremo Federal de Brasil, ADPF/708/DF, P. 16).

El Tribunal Supremo también advirtió que:

El cambio climático es un tema crucial, ante el cual todos los demás pierden importancia, porque *sin mitigar los daños ambientales derivados del*

calentamiento global provocado por la emisión de combustibles fósiles, no hay posibilidad de vida humana en el planeta. El respeto de los deberes estatales de protección del clima es imperativo. No existe una discrecionalidad administrativa que permita políticas públicas o programas de gobierno que ignoren tales deberes, que se derivan directamente del texto constitucional. (Tribunal Supremo Federal de Brasil, ADPF/708/DF, P. 42)

Otro caso judicial que vale la pena destacar, se adelantó a instancias la **Procuraduría General de la Nación de Colombia contra el Ministerio de Ambiente y la Presidencia de la República** del mismo país. Este tipo de procedimientos demuestran que el poder judicial ha desempeñado un papel central en establecer de manera concluyente la responsabilidad que recae sobre los Estados en lo que respecta al desafío del cambio climático. La providencia con la cual concluyó aquel trámite subrayó que los Estados no pueden eludir su responsabilidad en la mitigación y adaptación al cambio climático, sino que deben otorgarle prioridad y tomar medidas efectivas para abordar este imperativo global con la seriedad y la urgencia que merece.

En febrero del año 2023, la Procuraduría delegada para asuntos ambientales y agrarios de Colombia interpuso una acción de cumplimiento contra la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible afirmando que las entidades demandadas habían incumplido con su deber de reglamentación para los artículos 15, 18, 19, 26 y 29 de la Ley 1931 del 27 de julio de 2018, “*Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático*”.

Dicho estatuto tuvo como propósito emprender acciones de adaptación al cambio climático, mitigar los gases de efecto invernadero, reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono. (Ley 1931, 2018, Art. 1). Así mismo, creó el Sistema Nacional de Cambio Climático, y, entre otras medidas, ordenó la creación de estrategias de seguimiento e información, dotó a las entidades nacionales y territoriales vinculadas de instrumentos de planeación y gestión de los riesgos de desastres asociados con aquel fenómeno, y dispuso la inversión de al menos el 1% del presupuesto Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías a proyectos sobre mitigación y adaptación al cambio climático (art. 28). De igual forma, en su artículo 15 le ordenó al Ministerio de Ambiente actualizar su informe sobre los compromisos del Estado colombiano para reducir las emisiones de gases con efecto invernadero y las contribuciones realizadas para lograr la adaptación y mitigación del cambio climático en el territorio nacional.

Ahora bien, la misma ley le ordenó al Gobierno Nacional expedir la reglamentación necesaria para su aplicación en el término de tres (3) años contados a partir de su sanción; razón por la cual la Procuraduría solicitó declarar el incumplimiento de aquel deber⁸, dada la mora apreciable hasta ese momento (Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, P 25000234100020220155101, p. 2).

⁸ De acuerdo con la constitución política de Colombia en una acción de cumplimiento “toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.” (Const.1991, Art. 87).

Ante este panorama, el Tribunal de conocimiento declaró cumplida la obligación de expedir un informe sobre el cambio climático y su relación con el ordenamiento territorial, en función de priorizar la implementación de medidas de adaptación y mitigación en el largo plazo; pero añadió que las autoridades demandadas habían omitido lo propio con respeto a otras obligaciones claras, expresas y exigibles contenidas en la Ley 1931 de 2018. En consecuencia, les otorgó un plazo máximo de 6 meses, y les impuso la obligación de rendir informes periódicos sobre los avances en esta labor (Tribunal administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección “A”, Exp. No. 250002341000202201551 00, p. 33).

El litigio recién descrito resulta importante debido a que la justicia nacional declaró la responsabilidad del Estado colombiano en la adaptación y mitigación del cambio climático, así como la celeridad que se le debe otorgar a este tema coyuntural y de especial importancia para la protección y garantía de los derechos humanos. Por consiguiente, sería importante que todos los países de la región no sólo cuenten tengan una legislación interna orientada a la lucha contra el cambio el climático, sino que tales disposiciones gocen de prioridad en las agendas gubernamentales y disfruten de los fondos necesarios para su implementación o ejecución a nivel nacional.

Por todo lo anterior, se le solicita a esta Honorable Corte determinar los lineamientos a seguir en el ámbito regional con respecto a la creación y puesta en marcha de programas y planes de adaptación y mitigación que se construyan sobre la base de estudios científicos confiables y desarrollados en consonancia con las directrices fijadas por organismos internacionales como el IPCC, cuyo cumplimiento no termine postergado de forma indefinida y encuentre respaldo en los presupuestos locales, de manera que los fondos disponibles se inviertan en las necesidades más apremiantes de la población.

3. El derecho a un clima estable y seguro exige evaluar los impactos negativos sobre los derechos humanos de los programas concebidos para la mitigación y adaptación frente al cambio climático

Evidenciado el rol preponderante de los Estados frente a la lucha contra el cambio climático, resulta imperativo que las medidas, los proyectos y los programas destinados a la mitigación y adaptación de este fenómeno, salvaguarden y aseguren los demás derechos fundamentales.

Un caso que ilustra los efectos nocivos de estrategias de mitigación implementadas sin consideración de los derechos humanos de grupos titulares de especial protección internacional, se refiere al Consejo Indígena Pirá Paraná y la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del río Pirá Paraná “ACAIFI” (Accionantes) contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Masbosques, Soluciones Proambiente S.A.S., Ruby Canyon Environmental, Cercarbono, e IDEAM en Colombia (Accionados).

En julio del año 2022, los primeros interpusieron una acción de tutela a raíz de las acciones y omisiones de estos últimos en el registro, formulación, validación, verificación, certificación, monitoreo y seguimiento de la iniciativa de REDD+ denominada “Baka Rokarire ~ia tir+~dito”,

la cual estaba vulnerando de manera grave sus derechos fundamentales a la integridad cultural, la autodeterminación, al gobierno propio y al territorio. (Acción de tutela Consejo Indígena del Pirá Paraná y Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pirá Paraná, Julio de 2022, p. 1)

Como es sabido, los proyectos REDD+ representan un mecanismo de mitigación a nivel internacional establecido dentro de las resoluciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). (Resolución 1447, 2018, Art. 3). Su finalidad es disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero y eliminarlos al reducir la degradación de los bosques. Esto se logra a través de actividades como el control de la deforestación, la reducción de las emisiones vinculadas con la degradación forestal, la conservación de las reservas forestales de carbono, la gestión sostenible de los bosques y el incremento de las reservas forestales de carbono, entre otros (Resolución 1447, 2018, Art. 3).

Los responsables de los proyectos REDD+ deben realizar seguimiento de las salvaguardas ambientales y sociales. Esto incluye aspectos como los participantes del proyecto, la situación legal y la posesión de tierras en la zona de actuación, la obtención del consentimiento de los dueños, ocupantes o titulares de los terrenos en los que se llevará a cabo la iniciativa, así como la concordancia con los documentos de planificación territorial (Resolución 1447, 2018, Art. 45), actividades que, según los demandantes, no realizaron los responsables del proyecto, quienes suscribieron los respectivos contratos con personas que no representan al consejo indígena Pirá Paraná.

Por otro lado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 330 de la Constitución Política de Colombia: “Los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades” (Const.1991, Art. 330) Con base en esto, los accionantes conformaron el Consejo Indígena del Pirá Paraná, como expresión representativa de su Sistema de Gobierno. Sin embargo, la persona que celebró los contratos en su nombre con el fin de adelantar las gestiones necesarias para la puesta en marcha del proyecto REDD+ dentro de su territorio ancestral, no fue designada como su representante legal, lo cual representa un desconocimiento del sistema gobierno propio de las comunidades indígenas y las instancias que lo conforman (Acción de tutela Consejo Indígena del Pirá Paraná y Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pirá Paraná, Julio de 2022, p. 4).

Adicionalmente, los demandantes hicieron énfasis en el respeto por sus derechos a la libre determinación, la autonomía o el autogobierno y a la integridad territorial, consagrados en la Constitución Política y tratados internacionales de derechos humanos aprobados y ratificados por el Estado colombiano. Por ejemplo, recordaron que la Comisión interamericana de Derechos Humanos estableció, con toda claridad, que: “el pleno ejercicio del derecho a la libre determinación constituye el elemento central para la reparación colectiva de los pueblos indígenas por las violaciones que han sufrido”⁹.

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 413, diciembre 28 de 2021, párrafo 206. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>.

A su vez, en su quinto informe de evaluación emitido en 2014, las Naciones Unidas expresaron inquietudes acerca de cómo las políticas y regulaciones vigentes relacionadas con el cambio climático podrían dar lugar a la restricción del acceso a tierras, la sustitución de las formas de vida tradicionales, la disminución de la diversidad genética y las oportunidades de cosecha, además de la pérdida de la transmisión de conocimientos indígenas, lo que podría desembocar en afectaciones adicionales al autogobierno y la integridad territorial.

Por otro lado, los Acuerdos de Cancún reconocen que la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones y la disponibilidad de información y de mecanismos para hacerlo son elementos cruciales de las iniciativas para hacer frente al cambio climático de manera compatible con las obligaciones de derechos humanos¹⁰. Con base en lo anterior, resaltaron la importancia de los derechos mencionados en el sistema constitucional local, en la medida que el artículo 7º del texto superior colombiano: “reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.

Finalmente, la comunidad indígena demandante señaló que el principio de la *debida diligencia* es un criterio a tener en cuenta en casos de vulneración a los derechos fundamentales de los pueblos ancestrales, el cual, indicaron, no se tuvo en cuenta por parte de las entidades accionadas. La debida diligencia: “es una manera para que las empresas gestionen en forma proactiva los riesgos reales y potenciales de los efectos adversos en los derechos humanos en los que se ven involucradas”. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2018, p.1).

En consecuencia, es esencial que las compañías identifiquen y evalúen los riesgos de acuerdo con el contexto geográfico, la industria y las relaciones comerciales tanto en sus operaciones principales como en las subsidiarias, así como en toda la cadena de valor. La prioridad de la debida diligencia en materia de derechos humanos es prevenir impactos negativos en las personas, y no centrarse en los riesgos para las empresas. Esta diligencia debe ser continua, ya que los riesgos para los derechos humanos pueden cambiar con el tiempo, y debe involucrar de manera significativa a las partes interesadas (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2018, p.1).

Sin embargo, la demanda de la comunidad indígena fue rechazada por el juez de primera instancia, con el argumento de que la acción de tutela no era un mecanismo adecuado para solucionar este tipo de controversias. Sin embargo, los afectados impugnaron aquella decisión y en abril de 2023 la Corte constitucional de Colombia seleccionó este caso para su revisión, y se encuentra en la actualidad a la espera de obtener una sentencia definitiva.

A nuestro juicio, esta providencia puede generar un precedente importante sobre los proyectos asociados a la mitigación de los gases de efecto invernadero y el cambio climático y su relación con los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, es decir, podría contribuir a determinar

¹⁰ Convención Marco sobre el Cambio Climático. “Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención”. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. FCCC/CP/2010/7/Add.1. 15 de marzo de 2011. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>.

con mayor claridad la responsabilidad de los Estados en proteger los derechos humanos cuando emprende actividades, políticas y procedimientos orientados a conjurar aquella crisis global.

Por consiguiente, invitamos a esta Honorable Corte a establecer estándares regionales sobre la garantía de los derechos humanos en el diseño y la ejecución de los planes de mitigación y adaptación para el cambio climático a cargo de los Estados parte de la Convención Americana, de manera que siempre deban evaluar los riesgos y las eventuales consecuencias negativas que los mismos tendrán sobre las comunidades ancestrales, los pueblos indígenas, los campesinos y, en general, todas las poblaciones en mayores condiciones de vulnerabilidad por el calentamiento global, estableciendo así estrategias de prevención en virtud del principio internacional de la debida diligencia.

4. Algunos retos para una justicia climática efectiva y con perspectiva de derechos humanos

A continuación, abordaremos brevemente algunos aspectos jurídicos que, en nuestro concepto, operan como obstáculos o dificultades para la materialización de una verdadera y efectiva “justicia climática” que asegure la vigencia de los derechos humanos contemplados en la Convención Americana y, por lo tanto, merecen un pronunciamiento de este Tribunal sobre sus alcances y la manera de implementarlos por los Estados de la región.

4.1. Necesidad de reconocer la procedencia de reparaciones integrales frente a daños en la dignidad humana vinculados con la crisis climática

En el marco del derecho internacional del clima y el ambiente, el concepto de “pérdidas y daños” se consagró por primera vez en el Plan de Acción de Bali en el año 2007. De acuerdo con esta doctrina, “los impactos que las personas no pueden sobrellevar o adaptarse”, “causan daños irreparables o pérdidas irreversibles. Estos impactos climáticos que afectan a las personas y su territorio pueden significar pérdidas de elementos económicos y no económicos como son la cultura, tradiciones, idiomas y hasta verse obligadas a abandonar sus hogares para resguardar sus vidas”¹¹.

Como puede verse, las pérdidas y los daños climáticos no aluden exclusivamente a perjuicios materiales, sino que abarcan también las pérdidas morales o intangibles, como lo son la destrucción cultural causada por el desplazamiento de las comunidades que viven en territorios donde el calentamiento global torna insostenible un nivel de vida medianamente saludable o si quiera apto.

Ahora bien, teniendo en cuenta el papel protagónico de los países desarrollados en el origen de la crisis climática, el marco jurídico internacional radicó en ellos la responsabilidad inicial de asumir las cargas financieras de esta suerte de reparaciones colectivas. De este modo, las

¹¹ La Ruta del Clima. Daños y Pérdidas: Una introducción al Párrafo 51 y la compensación. (2021). Disponible en: <https://larutadelclima.org/danos-y-perdidas-una-introduccion-al-parrafo-51-y-la-compensacion/>.

naciones del llamado norte global se encuentran obligadas a brindar apoyo a los países en desarrollo para asumir los costos en que deben incurrir para adaptarse y conjurar los efectos adversos del cambio climático, ya que la evidencia demuestra que son estos últimos quienes sufren en mayor medida las consecuencias de esta problemática¹².

Con el fin de estimular la cooperación internacional en este ámbito se creó el *Warsaw International Mechanism*, a través del cual se les solicita asistencia a los países desarrollados, por medio de la creación y el fortalecimiento de instituciones y redes a nivel regional y nacional, para que los países más vulnerables al cambio climático puedan hacer frente a las pérdidas y daños que sufren como consecuencia del mismo, fomentando así la solidaridad y coordinación entre los países miembros de la CMNUCC¹³.

Igualmente, el Acuerdo de París (2015) reconoció la importancia del mecanismo de pérdidas y daños y consagró la obligación de las partes de reforzar las medidas de apoyo a través del Mecanismo Internacional de Varsovia, así:

“Artículo 8. 1. Las Partes reconocen la importancia de **evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático**, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta, y la contribución del desarrollo sostenible a la reducción del riesgo de pérdidas y daños.

[...] 3. Las Partes deberían reforzar la comprensión, las medidas y el apoyo, de manera cooperativa y facilitativa, entre otras cosas a través del Mecanismo Internacional de Varsovia, cuando corresponda, con respecto a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático” (énfasis agregado).

Emerge de lo anterior que la implementación del concepto de pérdidas y daños resulta relevante no solo desde el punto de vista ambiental, sino especialmente frente a los derechos humanos de las personas que residen en los países más afectados por el calentamiento global. De tal manera lo reconoce el preámbulo del Acuerdo de París (2015)¹⁴ y en el mismo sentido se pronunció el Comité de Derechos Humanos de la ONU en su decisión A/HRC/37/35¹⁵.

¹² *Ibíd.*

¹³ Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts (WIM) | UNFCCC. (n.d.). Disponible en: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/loss-and-damage/warsaw-international-mechanism>.

¹⁴ “Reconociendo 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, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional” (énfasis propio).

¹⁵ Al respecto, señaló que “El Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático requería mejoras en los arreglos institucionales y en la financiación para cumplir su mandato. Las pérdidas y los daños no se limitaban únicamente a los efectos inmediatos del cambio climático, sino que también incluían sus consecuencias a largo plazo para el desarrollo, la capacidad de los Estados de promover y proteger los derechos humanos, y la disponibilidad de asistencia para el desarrollo por pérdidas relacionadas con el cambio climático [...]”. Consejo de Derechos Humanos, ONU. Decisión A/HRC/37/35. 14 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/340/83/PDF/G1734083.pdf?OpenElement>.

Con todo, a pesar de la existencia del Mecanismo internacional de Varsovia, como una entidad internacional encargada de atender las necesidades de los países más vulnerables de cara al concepto de pérdidas y daños, la aceptación y posterior aplicación de este concepto ha sido bastante compleja y demorada¹⁶. Algunos países como los Estados Unidos incluso se han opuesto sistemáticamente a considerar que este mecanismo implica una forma de aceptación de responsabilidad por los daños causados en el ambiente y en las personas. Bajo esta lógica, el párrafo 51 de la decisión 1/CP21 estableció que el aporte al sistema de pérdidas y daños no podía significar alguna clase de reconocimiento de responsabilidad en este asunto:

*“La Conferencia de las Partes [...] Conviene en que el artículo 8 del Acuerdo no implica ni da lugar a ninguna forma de responsabilidad jurídica o indemnización;”*¹⁷.

La importancia de propiciar medidas de restablecimiento, no solo para los países en desarrollo sino para toda la comunidad internacional, ha llevado a la creación de algunos mecanismos adicionales como la Red de Santiago¹⁸, con la cual también se busca reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y daños relacionadas con el cambio climático.

Lastimosamente, esta clase de mecanismos voluntarios no han presentado mayores resultados, pues la comunidad internacional, especialmente las grandes economías, rechazan los pagos compensatorios necesarios para el adecuado funcionamiento del fondo de pérdidas y daños, además de considerar que las indemnizaciones son inviables ante la falta de una base jurídica vinculante, pendiente de establecer a nivel multilateral. También suelen rechazar la entrega de fondos con el argumento de que los daños y las pérdidas de los países en desarrollo ya estarían siendo cubiertos por otros los programas de mitigación y adaptación y por la cooperación en materia de ayuda humanitaria¹⁹.

A pesar de lo anterior, en el marco de la COP 27 se reiteró la necesidad de poner en marcha un fondo para atender las pérdidas y daños que enfrentan los países en desarrollo sin capacidades económicas para atenderlas por su cuenta²⁰. No obstante, nuevamente la negligencia y la oposición de las grandes economías impidieron la creación de este fondo, entre otras cuestiones, ante la imposibilidad de definir quiénes estarían obligados en financiarlo. A su vez, en la COP 28 (Dubái, 2023) se abordó la necesidad apremiante de disponer recursos con esta finalidad, en montos cercanos a los 100 mil millones de dólares anuales²¹, y se determinó que el Banco Mundial sería la autoridad encargada de administrarlos. Empero, las partes fijaron la meta de

¹⁶ Patrick Toussaint & Adrian Martínez Blanco (2020) A human rights-based approach to loss and damage under the climate change regime, *Climate Policy*, 20:6, 743-757, DOI: 10.1080/14693062.2019.1630354.

¹⁷ Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf>.

¹⁸ Adoptada en el marco del cuarto período de sesiones de la “Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París” del 18 de noviembre de 2022. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_L04S.pdf.

¹⁹ European Parliament. Understanding Loss and Damage. Addressing the unavoidable impacts of climate change. (2022). [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733598](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733598).

²⁰ COP27 reaches breakthrough agreement on new “Loss and Damage” fund for vulnerable countries. (n.d.). UNFCCC. Disponible en: <https://unfccc.int/news/cop27-reaches-breakthrough-agreement-on-new-loss-and-damage-fund-for-vulnerable-countries>.

²¹ COP 28. (s. f.). WWF. https://wwf.panda.org/es/campanas_ambientales/cop_28/.

recolectar tan sólo \$792 millones de dólares, sin precisar el origen de los mismos²². Se espera entonces que, a propósito de la evaluación global del cumplimiento de los compromisos fijados por el Acuerdo de París (el Global Stocktake)²³, se analice el avance del mecanismo de pérdidas y daños y se tomen decisiones para asegurar su efectividad en el futuro cercano²⁴.

Ante este panorama, parece claro que la solución a la demanda de reparaciones integrales por parte las víctimas de lesiones en los derechos humanos vinculadas con la crisis climática, difícilmente provendrá de nuevos acuerdos interestatales. Los países desarrollados carecen de voluntad para asumir el costo de las pérdidas y los daños tal y como lo han demostrado durante los últimos 30 años, bajo la lógica de la diplomacia internacional que propicia el CMNUCC.

Por lo tanto, la presente solicitud de opinión consultiva representa una oportunidad valiosa para determinar la aplicación de los mandatos de reparación integral por violaciones a los derechos humanos a favor de los individuos y las comunidades que sufran lesiones en su dignidad, motivados por o vinculados con el cambio climático.

Los elementos de juicio exigibles para declarar la responsabilidad de los Estados por las consecuencias negativas de la crisis climática ya existen y permiten definir, con base científica confiable, la posibilidad de atribuirle un fenómeno climático extremo concreto (como una ola de calor o una inundación) a la modificación antrópica del clima ocasionada por las emisiones de GEI. La denominada “ciencia de la atribución” ofrece evidencias susceptibles de emplearse ante instancias judiciales, sobre la probabilidad de que un evento atmosférico perjudicial para cierta población encuentre sus raíces en la crisis climática, y, a partir de allí, torna legítima la imposición de sanciones y el decreto de compensaciones *científicamente sustentadas*²⁵.

Más aún, el disfrute del derecho humano a la reparación integral no puede postergarse o sujetarse a la celebración de nuevos acuerdos multilaterales en el seno de la institucionalidad concebida por los Estados para luchar contra el cambio climático. En este punto se debe recordar que el derecho a la reparación constituye una norma imperativa del derecho internacional²⁶ o de

²² Hasta el momento, “El sultán Al-Jaber, presidente de la COP 28, ha declarado que su país, Emiratos Árabes Unidos, destinará 100 millones de dólares al fondo. A esa promesa, se ha unido la de Alemania que también ha ofrecido una contribución de 100 millones de dólares al fondo. Asimismo, Gran Bretaña, Estados Unidos y Japón han anunciado su contribución al fondo, aunque no está aún clara de cuánto será”. Noticias ONU. La COP28 se inaugura con un importante logro: ya hay un acuerdo sobre el fondo de pérdidas y daños. (Diciembre 1º de 2023). Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/11/1526067>.

²³ De acuerdo con la UNFCCC, “El balance global es un proceso para que los países y las partes interesadas vean dónde están progresando colectivamente hacia el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático - y dónde no lo están”.

²⁴ WWF, Conferencia climática COP28 cierra su primera semana con algunos avances (s. f.). Disponible en: <https://wwf.panda.org/es/?10318416/Conferencia-climatica-COP28-cierra-su-primera-semana-con-algunos-avances-y-varios-puntos-pendientes>.

²⁵ Cfr., World Weather Attribution (<https://www.worldweatherattribution.org/location/south-america/>). Por ejemplo, estudios adelantados en Argentina y Paraguay demostraron que eventos extremos como una temporada de calor y sequía profunda estos países durante noviembre y diciembre de 2022 (la cual ocasionó importantes pérdidas económicas, entre otros, en la cosecha de trigo) estuvieron vinculados con el cambio climático de origen antrópico. Ver: <https://www.worldweatherattribution.org/climate-change-made-record-breaking-early-season-heat-in-argentina-and-paraguay-about-60-times-more-likely/>.

²⁶ Artículo 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969).

*ius cogens*²⁷, cuya exigibilidad y justiciabilidad práctica no puede depender de la voluntad soberana que expresen los Estados en las conferencias periódicas que realizan a la luz del CMNUCC.

Por consiguiente, le solicitamos a este Honorable Tribunal fijar estándares regionales sobre la procedencia de reparaciones integrales que satisfagan las necesidades de las víctimas climáticas al amparo de la Convención American, de manera que se supere la situación jurídica actual, en la cual los mecanismos internacionales concebidos para enfrentar las pérdidas y los daños asociados con el cambio climático carecen de eficacia y de recursos y se fundamentan en la mera liberalidad de los Estados desarrollados, mas no en su obligación de resarcir las consecuencias negativas de sus actividades económicas desde el inicio de la época industrial.

4.2. Necesidad de fijar los alcances y viabilizar la aplicación judicial del principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas en materia climática

La doctrina internacional define el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas como una obligación moral (es decir, no jurídica), en virtud de la cual los Estados desarrollados soportan deberes agravados de colaboración frente a los Estados en vía de desarrollo en lo concerniente a la atención de la crisis climática, por ser los mayores emisores de contaminantes y GEI acumulados en la atmósfera²⁸. De acuerdo con *Climate Transparency*:

“Los miembros del G20 representan alrededor del 85% del PIB mundial, el 75% del comercio internacional y dos tercios de la población mundial, y son responsables de alrededor de las tres cuartas partes de las emisiones mundiales. Se estima que Estados Unidos es responsable del 25% de las emisiones históricas mundiales, seguido por la UE (22%), China (13%), Rusia (6%), Japón (4%) e India (3%). Por lo tanto, los miembros del G20 tienen la mayor responsabilidad en la acción climática”²⁹.

Por ello, en virtud de este principio, los miembros del G20 tienen una mayor responsabilidad para alcanzar el objetivo de un nivel cero de emisiones, el cual puede ser materializado a través

²⁷ “En el marco del Sistema Interamericano de Derechos [...] la reparación integral es un imperativo, a tal punto que es considerada una norma de *ius cogens*; esto es, los Estados tienen la obligación, incluso en procesos de justicia transicional [...] de garantizar los derechos de las víctimas, en especial el derecho a obtener una reparación integral. Cualquier acuerdo en contrario sería nulo de pleno derecho, pues las normas de *ius cogens* se imponen ante cualquier normativa estatal, en razón a que son imperativas, es decir, de obligatorio cumplimiento, so pena de responsabilidad internacional para el Estado”. Cfr., Luis Fernando Barrera, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la reparación integral a las víctimas, en el marco del conflicto armado en Colombia”, *Revista Ratio Juris* Vol. 12 N.º 25 (julio-diciembre 2017) pp. 69-88.

²⁸ “los países desarrollados son la fuente principal de la degradación que sufre el medio ambiente debido, principalmente, a su alto grado de concentración industrial; por otra, estos países poseen los recursos necesarios para hacer frente a las consecuencias derivadas de la degradación ambiental. En este sentido, los países menos desarrollados comparten la responsabilidad de la degradación ambiental, pero en menor medida de la que corresponde a los países desarrollados, es decir, son menos responsables, pero a la vez son los que sufren las mayores consecuencias de los efectos de la degradación ambiental”. Susana Borràs Pentinat (2004). Análisis jurídico del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas. *Seqüência estudos Jurídicos Políticos*, 25(49), 153–198.

²⁹ Climate transparency. (2023, noviembre 22). G20 Acceleration Call. Iime is running out for oil and gas. Disponible en: <https://www.climate-transparency.org/g20-climate-performance/g20-acceleration-call-2023-oil-and-gas#:~:text=The%20newest%20publication%20of%20Climate,deeper%20cooperation%20to%20use%20the>.

de cooperación, política, científica y económica para mantener el límite de 1,5° C en el aumento de la temperatura global³⁰.

Así las cosas, se trata de un principio del derecho ambiental fundado, entre otros valores, en la igualdad material, la justicia o equidad, el desarrollo sostenible y la solidaridad internacional³¹, con fundamento remoto en el artículo 30 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (1974), el cual consagra el deber de promover, mejorar y no “afectar adversamente el actual y futuro potencial de desarrollo de los países en desarrollo”³².

Por su parte, Borràs sostiene que este principio consta de dos componentes, de un lado, (i) la responsabilidad común de los Estados con el fin de proteger el ambiente, la cual, a su vez, genera el compromiso de adoptar una serie de decisiones con el fin de hacerle frente a los problemas ambientales; y, de otro (ii) la responsabilidad diferenciada, la cual consiste en estudiar las necesidades y circunstancias especiales de cada Estado para así poder adoptar sus propias políticas ambientales³³. Igualmente, algunos autores consideran que, en materia de protección ambiental, la responsabilidad compartida no recae únicamente sobre un sujeto determinado, sino sobre todos aquellos que resulten implicados, independientemente de que sean actores públicos o privados, como lo son las empresas, entre otros³⁴.

Ahora bien, a nivel jurídico este principio se ha desarrollado en varios momentos a partir de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, no fue hasta la Convención de Río de Janeiro de 1992 que quedó consagrado expresamente en el principio 7º, así:

“Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”³⁵.

Lo anterior no significa que los únicos responsables por el cambio climático sean los países incluidos en el Anexo I de la CMNUCC, pues resultaría una medida desproporcional e inequitativa. A la hora de definir las responsabilidades de los Estados, este mandato ordena tener en cuenta las condiciones específicas de cada uno de los países para determinar su grado de responsabilidad, de modo que las economías emergentes no queden exentas de roles en materia de mitigación y adaptación. Así, el párrafo 39.3 (d) de la Agenda 21 señala entre sus objetivos:

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² Asamblea General de las Naciones Unidas (1974). Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

³³ Susana Borràs Pentinat (2004). Ob. Cit.

³⁴ Sanz L., F. J. (1999). El concepto de responsabilidad compartida y el principio de subsidiariedad en el derecho ambiental. Disponible en <http://hdl.handle.net/2183/2026>.

³⁵ Organización de las Naciones Unidas. (1992). Convención de Río de Janeiro de 1992. Principio 7.

“Promover, mediante el desarrollo progresivo de acuerdos o instrumentos negociados universal o multilateralmente, normas internacionales para la protección del medio ambiente que tengan en cuenta las diferentes situaciones y capacidades de los países [...]”³⁶.

Como puede verse, el principio bajo estudio tampoco implica una indemnización por parte de los países desarrollados, a pesar de que son quienes adoptan prácticas industriales contaminantes en mayor proporción, sino que tan sólo supone “el compromiso jurídicamente vinculante de asumir en adelante obligaciones de mitigación y de cooperación internacional en la materia”³⁷. En la misma línea, el artículo 4 de la CMNUCC establece los compromisos que asumen los Estados parte “teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas”, entre los cuales se encuentran la formulación de programas de mitigación y la conservación o el reforzamiento de los sumideros y depósitos de GEI.

Más allá, el Convenio específicamente consagra que los países desarrollados o aquellos que se hayan incluido en el Anexo I, deben brindar los recursos financieros y tecnológicos a su alcance, para facilitar que los Estados en desarrollo cumplan con los acuerdos suscritos en materia climática (inciso 3 del artículo 4)³⁸. Por consiguiente, invita a la colaboración para contener y remediar los efectos adversos del cambio climático, entre los cuales se destacan el desplazamiento forzado, la pérdida de cosechas, el aumento de pobreza y afectaciones a los derechos de los niños, los adolescentes y las mujeres, entre otras poblaciones vulnerables³⁹. También materializa la obligación colectiva de proteger el ambiente (artículo 3.1 de la CMNUCC⁴⁰) la cual sólo podrá lograrse mediante la cooperación y la solidaridad de todos los Estados, en la medida de sus capacidades.

Sin embargo, a pesar de la importancia de este principio, en la práctica ha tenido poca aceptación y aplicación. Muchos estados argumentan que “nadie puede ser sancionado por causar un daño respecto del cual no había manera de saber que se estaba produciendo”. Empero, las normas que lo reconocen nunca declaran que los países desarrollados incurrieron en “infracciones” y, por ende, que están sujetos de alguna forma de penalidad. Simplemente estipulan la obligación moral de contribuir en mayor medida para la atención de las consecuencias del cambio climático⁴¹.

Por otro lado, la mencionada diferenciación entre países podría conducir a que las economías emergentes (como Brasil o India) asuman responsabilidades de mitigación semejantes a las

³⁶ Organización de las Naciones Unidas. (1992). Agenda 21. Artículo 39.3.

³⁷ Aristegui, J.P. (2012). Evolución del principio “responsabilidades comunes pero diferenciadas” en el régimen internacional del cambio climático. Disponible en: https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/28_Aristegui.pdf.

³⁸ En el mismo sentido el inciso 4 dispone que: “Las Partes que son países desarrollados y las demás Partes desarrolladas que figuran en el anexo II también ayudarán a las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costos que entrañe su adaptación a esos efectos adversos”.

³⁹ Consecuencias del cambio climático. (2020, 26 junio). ONG Manos Unidas. Disponible en: <https://www.manosunidas.org/observatorio/cambio-climatico/consecuencias-cambio-climatico>.

⁴⁰ “Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos”.

⁴¹ Aristegui, J.P. (2012). ob. cit.

exigibles a los Estados insulares de menor tamaño, por lo cual, sería necesario también diferenciar entre países en desarrollo, de manera que las obligaciones específicas sean coherentes con las realidades de cada nación.

En cualquier caso, a la fecha no existe claridad sobre el contenido específico de este mandato, ni sobre su fuerza vinculante o sobre el nivel de recursos que deberán trasladarse hacia los Estados más vulnerables a la crisis climática en cumplimiento del mismo. Tampoco se aprecia algún grado de consenso internacional sobre la verdadera contribución de cada Estado frente al problema ambiental y de derechos humanos, siendo complejo consagrar a nivel jurídico la realidad científica del cambio climático⁴².

De igual modo, se argumenta que la distinción entre países desarrollados y países en vía de desarrollo demuestra una inclinación cuestionable hacia descargar en estos últimos los costos económicos, políticos y sociales de la crisis global, ignorando que, en la práctica, muchos Estados del sur son propensos a ocasionar daños ambientales de toda índole, motivo por el cual parece injustificado endilgarle a los demás alguna suerte de responsabilidad climática *ad infinitum*⁴³.

En tal contexto, la presente opinión consultiva ofrece una ocasión idónea para determinar, con carácter vinculante, las directrices mínimas aplicables al principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas en la acción climática, de manera que los Estados de la región cuenten con una guía para honrar sus deberes de respeto, protección y garantía de los derechos humanos lesionados o amenazados por el calentamiento global.

5. Migración/Desplazamiento climático

A nivel mundial, se estimó que para el año 2050 el cambio climático desplazará alrededor de 200 millones de personas. Esta situación implica consecuencias sociales considerables. Al respecto, Colombia es el tercer país con la tasa de desplazamiento interno más elevada del mundo, detrás de Siria y República democrática del Congo. Si bien las razones de este fenómeno no son mayoritariamente por desastres socioambientales (sino por conflictos armados), el cambio climático aumentará el número desplazados interno, ahora por motivos ambientales, y, en consecuencia, multiplicará exponencialmente las víctimas de esta violación masiva a los derechos humanos, con repercusiones en las agendas locales de atención y reparación integral. En las últimas décadas, según el Observatorio Internacional de Desplazamiento Interno, 40% de los desplazados en el país fueron personas que experimentaron una pérdida integral a causa de tragedias ambientales, particularmente inundaciones.

Si bien el marco normativo colombiano contempla un mecanismo orientado hacia la atención de la población desplazada por el conflicto armado (la llamada Ley de víctimas o Ley 1448 de

⁴² French, D. (2000). Developing States and International Environmental Law: The Importance of Differentiated Responsibilities. *The International and Comparative Law Quarterly*, 49(1), 35–60. <http://www.jstor.org/stable/761577>.

⁴³ *Ibid.*, p. 16.

2011), carece de respuestas a las lógicas particulares del desplazamiento ambiental y climático. Por consiguiente, se torna imperioso contar con marcos jurídicos eficientes para proteger a la población más vulnerable frente a desastres naturales, a nivel nacional pero también continental, para cobijar explícitamente a las víctimas de eventos climáticos, los cuales suelen ser atendidos sobre un periodo de intervención muy corto, desde un óptica asistencial y carácter humanitario, en virtud de la cual, al poco tiempo, la ayuda estatal deja de proveerse, se pierde el rastro de los sobrevivientes y se omite la construcción de capacidades de resiliencia.

En vista de la creciente preocupación por los desplazamientos causados por fenómenos medioambientales en diversos países de Latinoamérica, nos dirigimos respetuosamente a esta honorable Corte para solicitarle el establecimiento de estándares específicos que los Estados y los defensores de las víctimas puedan emplear para responder a la vulneración de derechos humanos derivada de la falta de atención adecuada a los desplazados ambientales, y que brinden claridad y seguridad jurídica para la protección integral de esta población en constante crecimiento en la región.

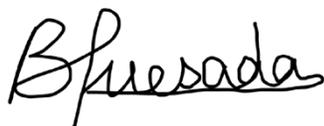
Con el debido respeto de los/las Honorables Magistrados/as,



Andrés Felipe Ramos Cifuentes,
Estudiante Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario (Bogotá/Colombia)



Alvaro Javier Avila Diaz,
Facultad de Ciencias Naturales, Programa de Ciencias del Sistema Tierra, Universidad del Rosario (Bogotá/Colombia)



Benjamin Quesada
Facultad de Ciencias Naturales, Programa de Ciencias del Sistema Tierra, Universidad del Rosario (Bogotá/Colombia)

Cristian F. Zuluaga Aristizábal

Cristian Felipe Zuluaga Aristizábal,
Docente Corporación Universitaria Santa Rosa de Cabal

Angélica M.A.

Angelica Moreno-Abdelnur,
Estudiante Facultad de Ciencias Naturales, Programa de Biología, Universidad del Rosario
(Bogotá/Colombia)



Manuel Páez Ramirez
Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Constitucional
(Bogotá/Colombia)

Referencias bibliográficas

- Acción de tutela interpuesta por el Consejo Indígena del Pirá Paraná y la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pirá Paraná en contra de Corporación para el manejo sostenible de los bosques (Masbosques), Soluciones Proambientales S.A.S., Ruby Canyon Environmental, Cercarbono, y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -en adelante IDEAM- entidad adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – en adelante MADS. Julio de 2022. https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2022/20220715_T-9.312.858-also-11001-3109-026-2022-00217-02_petition-1.pdf
- Arias, P. A., Villegas, L. D., Mesa, O. J., Pabón, J. D., Arango, J., Arango-Aramburo, S., Armenteras, D., Barahona, R., Berrouet, L., Barco, J., Cardona, Y., Carvajal-Escobar, Y., Ceballos-Bonilla, L. I., Cerón, W. L., Escobar, J. H., González, C., Hoyos, I. C., Hoyos, N., Jaramillo, C., ... Zuluaga, M. D. (2022). Implicaciones metodológicas e inconsistencias de la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático de Colombia. *Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, 46(180), Article 180. <https://doi.org/10.18257/raccefyn.1705>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Proceso 25000234100020220155101. (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio; Abril 20 de 2023)
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 7, 86, 87, 330. Julio 7 de 1991 (Colombia). 2da Ed. Editorial Legis.
- Decreto 9.578 de 2018 [Presidência da República Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos]. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Noviembre de 2018.
- Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. (2011). *Vulnerability, Risk Reduction, and Adaptation to Climate Change – Colombia*. https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2018-10/wb_gfdr climate_change_country_profile_for_COL.pdf
- Global Forest Watch. (2023). Plataforma en línea para el monitoreo de bosques. <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/COL/?category=forest-change&location=WyJjb3VudHJ5IiwQ09MII0%3D>
- Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC]. (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A.

Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009157896>

Ley 1931 de 2018. Art. 1, 15, 18, 19, 26, 29. Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático. Julio 27 de 2018. DO: 50.667

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2018). *Resumen del informe del Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos a la Asamblea General, octubre de 2018 (A/73/163)*. Suiza, DC: Autor.

Quesada, B., & Avila-Diaz, A. (2023). Urgency of understanding and responding to hydroclimatic impacts in Colombia. *PLOS Climate*, 2(3), e0000188. <https://doi.org/10.1371/journal.pclm.0000188>

Resolución 1447 de 2018 [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. Por la cual se reglamenta el sistema de monitoreo, reporte y verificación de las acciones de mitigación a nivel nacional de que trata el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, y se dictan otras disposiciones. Agosto 01 de 2018.

Supremo Tribunal Federal do Brasil. Distrito Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 Distrito Federal. (Relator: Roberto Barroso; Septiembre 28 de 2022).). <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763392091>

Tribunal administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección “A”, Exp. No. 250002341000202201551 00. (M.P. Luis Manuel Lasso Lozano; Febrero 03 de 2023)

Unión Temporal ACON – OPTIM. (2013). *Estudio para determinar la vulnerabilidad y las opciones de adaptación del sector energético colombiano frente al cambio climático*. https://www1.upme.gov.co/Paginas/Estudios_recientes/Vulnerabilidad-y-las-opciones-de-adaptaci%C3%B3n-del-sector-energ%C3%A9tico-colombiano-frente-al-cambio-clim%C3%A1tico.aspx