

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de noviembre de 2023

“DERECHOS HUMANOS, PUEBLOS INDÍGENAS Y EL CAMBIO CLIMÁTICO. EL CASO DE LOS ISLEÑOS DEL ESTRECHO DE TORRES”¹

“HUMAN RIGHTS, INDIGENOUS COMMUNITIES AND CLIMATE CHANGE. THE TORRES STRAIT ISLANDERS CASE.”

Autora: María Trigo González, estudiante de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid

Doi: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00345>

Fecha de recepción: 05/09/2023

Fecha de aceptación: 10/10/2023

Fecha de modificación: 08/11/2023

Resumen:

La decisión del Comité de Derechos Humanos en el caso Billy et. al. contra Australia (22 de septiembre de 2022) supone la primera vez que el Comité reconoce la vulneración de derechos humanos a causa de la crisis del cambio climático. En concreto se reconoce la vulneración de dos artículos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: el derecho a una vida privada y familiar sin intromisiones (artículo 17) y el derecho a la protección de las minorías (artículo 27) por parte del Estado australiano. En el análisis de este caso se desarrollan algunos de los principales obstáculos que presenta la litigación climática a través de los derechos humanos, con atención especial al derecho a la vida (artículo 6). Esta decisión del Comité ha podido verse influenciada por los avances en la justicia climática, poniendo el foco en la situación de los grupos más vulnerables, como es el caso de los isleños del estrecho de Torres.

¹ Esta publicación ha sido elaborada a partir de un Trabajo de Fin de Grado del Grado de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, tutelado por Rosa María Fernández Egea, profesora titular de Derecho Internacional Público.

Abstract:

The Human Rights Committee's decision regarding the case *Billy et. al. v. Australia* (22 September 2022) marks the first time that the Committee has recognised human rights violations as a result of the climate change crisis. Specifically, it recognises the violation of two articles of the International Covenant on Civil and Political Rights, the right to a private and family life without interference (article 17) and the right to the protection of minorities (article 27) by the Australian State. The analysis of this case elaborates on some of the main obstacles to climate litigation through human rights, with a particular focus on the right to life (article 6). This decision by the Committee may have been influenced by developments in climate justice, focusing on the situation of the most vulnerable groups, such as Torres Strait Islanders.

Palabras clave: Cambio climático. Comité de Derechos Humanos. Justicia climática. Pueblos indígenas.

Keywords: Climate change. Human Rights Committee. Climate justice. Indigenous peoples.

Índice:

1. **Introducción**
2. **Análisis de los hechos: Billy et al. c. Australia**
3. **Requisitos de admisibilidad**
 - 3.1. **Agotamiento de las vías internas**
 - 3.2. **El Derecho aplicable**
 - 3.3. **El doble nexo causal**
 - 3.4. **Materialización del daño**
4. **Cuestiones de fondo del caso**
 - 4.1. **Los artículos 17 y 27 del Pacto: derecho a una vida privada y familiar sin interferencias y la protección de las minorías**
 - 4.2. **El artículo 6 del Pacto: el derecho a la vida**
5. **Justicia climática: en especial los pueblos indígenas y la protección del medioambiente**
 - 5.1. **La evolución de la justicia climática**
 - 5.2. **El concepto de pueblos indígenas y su conexión con el medio**
 - 5.3. **La situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas**
 - 5.4. **El potencial de los pueblos indígenas en la lucha contra el cambio climático**

6. **El Comité de Derechos Humanos: naturaleza jurídica de sus decisiones**
7. **Conclusiones**
8. **Bibliografía**

Index:

1. **Introduction**
2. **Facts analysis: Billy et al. v. Australia**
3. **Admissibility requirements**
 - 3.1. **Exhaustion of internal resources**
 - 3.2. **The applicable law**
 - 3.3. **The double causal link**
 - 3.4. **The damage manifestation**
4. **Substantive issues**
 - 4.1 **Articles 17 and 27 of the Covenant: right to private and family life and minority protection**
 - 4.2. **Article 6 of the Covenant: the right to life**
5. **Climate justice: specifically indigenous peoples and environmental protection**
 - 5.1. **The evolution of climate justice**
 - 5.2. **The concept of indigenous peoples and their connection with the environment**
 - 5.3. **The vulnerable situation of the indigenous people**
 - 5.4. **The indigenous’ enormous potential in the fight against climate change**
6. **The Human Rights Committee: legal status of the Committee’s decisión**
7. **Conclusions**
8. **Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad existe una creciente preocupación por el cambio climático, y no es infundada, sino que se respalda con datos. En los últimos 30 años ha habido un aumento del 60% de la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera.²

²DE VÍLCHEZ MORAGUES, P., “Panorama de litigios climáticos en el mundo”, en Fernández Egea, R. M., & Macía Morillo, A. (dirs.). *El Derecho en la encrucijada: los retos y oportunidades que plantea el cambio climático [Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (AFDUAM) 26, 2022]* (Vol. 26), Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2022, p. 351.

Su huella sobre la vida de las personas también es evidente, así lo refleja el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC en inglés)³, que hace mención especial a la capacidad potenciadora de la desigualdad que tienen los fenómenos asociados al cambio climático (subidas del nivel del mar, fenómenos atmosféricos extremos, etc.). Estas desigualdades afectan sobre todo a las comunidades más vulnerables, como las indígenas, y pone en riesgo algunos derechos humanos fundamentales reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)⁴.

La relación entre derechos humanos y medio ambiente es ampliamente reconocida por la comunidad internacional, “en especial el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad, a un nivel de vida adecuado, que incluye alimentación y vivienda, o el derecho a la salud y la especial vulnerabilidad de algunos colectivos humanos”⁵. De hecho, la propia resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) de 28 de julio de 2022 reconoce “el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible”⁶, y el Acuerdo de París tiene en su preámbulo un reconocimiento explícito a los derechos humanos. Por ello, una forma cada vez más común de concienciar sobre la urgencia climática y sus efectos es a través de la litigación ambiental, usando como base jurídica la vulneración de estos derechos.⁷

La reciente decisión del Comité de Derechos Humanos (CDH) sobre el caso *Isleños del Estrecho de Torres c. Australia* reabre el debate de hasta qué punto podemos responsabilizar a un Estado de no actuar con suficiente contundencia ante el cambio climático. Es uno de los principales desafíos de la sociedad global actual y requiere reglas de atribución de responsabilidades dentro del orden internacional. La falta de recursos para la litigación ambiental por la desprotección jurídica del medioambiente⁸ ha impulsado otras vías, como la litigación ambiental a través de los derechos humanos.

³ IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, full report, 2022, p. 469.

⁴ Asamblea General de Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

⁵ PIGRAU SOLÉ, A., “Cambio climático y responsabilidad internacional del Estado”, en Fernández Egea, R. M., & Macía Morillo, A. (dirs.). *El Derecho en la encrucijada...*, p 58.

⁶ Asamblea General de Naciones Unidas, *El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible*, A/RES/76/300, 28 de julio de 2022

⁷ PEEL, J. & OSOFSKY, H. M. “A Rights Turn in Climate Change Litigation?”, *Transnational Environmental Law*, vol. 7, n. °1, 2018, pp. 37–67.

⁸ Como se verá más adelante, el Acuerdo de París no contiene una norma que genere obligaciones y responsabilidad en caso de incumplimiento, sino que son los propios Estados los que se comprometen unilateralmente a cumplir con un determinado nivel máximo de

Sin embargo, a la hora de emprender los procedimientos legales existen varios obstáculos, tanto formales como materiales, relacionados con el necesario nexo de causalidad entre las acciones del Estado, la contaminación y los daños producidos, la imposibilidad de agotar las vías internas y el derecho aplicable. Estos problemas jurídicos se tratarán más adelante junto con la cuestión de los daños futuros: para que se reconozca una vulneración de un derecho humano, el daño ya debe haber tenido lugar o, en su defecto, debe ser inminente, mientras que la litigación climática busca proteger a las personas de futuros impactos negativos⁹. Cabe aclarar que este artículo se centrará en los problemas que surgen respecto a los procedimientos ante el CDH, que pueden ser o no compartidos con la litigación ambiental frente a otras instituciones nacionales o supranacionales. Sin perjuicio de mencionar la creciente importancia que están teniendo este tipo de litigios climáticos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los últimos años.

En general, a pesar de las dificultades, algunos recientes pronunciamientos en casos de litigación ambiental están siendo favorables a las políticas del cambio climático¹⁰. Una muestra clara de ello es el caso de los *Isleños del Estrecho de Torres c. Australia*¹¹, donde el Comité de Derechos Humanos reconoce que Australia ha fallado en proteger a los habitantes de estas islas de la vulneración del derecho de disfrutar de su cultura y del derecho a una vida privada y familiar libre de intromisiones arbitrarias¹². Sin embargo, el Comité no aprecia que se haya vulnerado o haya un riesgo inminente de vulneración del derecho a la vida¹³, cuestión que será objeto de análisis más adelante. La importancia de este caso es determinante, pues no solo abre un frente para que se flexibilicen los requisitos de admisibilidad¹⁴, sino que se trata de la primera vez que el Comité

emisiones. Tampoco contiene un mecanismo que revise si la contribución de cada estado al esfuerzo global de mitigación es suficiente. Por ello, se solicita a los tribunales nacionales y regionales que consideren si las acciones prometidas por un estado son adecuadas. Para más información vid. RAJAMANI, L., et al. “[National ‘Fair Shares’ in Reducing Greenhouse Gas Emissions within the Principled Framework of International Environmental Law.](#)” *Climate Policy*, vol. 21, no. 8, 2021, p. 984.

⁹ FERNÁNDEZ EGEA R. M., “Climate change litigation and human rights: addressing the rights of future generations”, en Campins Eritja, M. & Bentirou Mathlouthi, R., (Eds.), *Understanding vulnerability in the context of climate change*, Atelier, Barcelona, 2022, p. 96.

¹⁰ GHASSEMI FARRERAS L., “Indigenous peoples and local communities- vulnerable yet actors of transformation in climate change context”, en Campins Eritja, M. & Bentirou Mathlouthi, R. (Eds.), *Understanding vulnerability...*, p. 135

¹¹ También conocido como *Billy et al. c. Australia*, CCPR/C/135/D/3624/2019, 23 de septiembre de 2022

¹² Artículos 17 y 27 respectivamente del PIDCP

¹³ Artículo 6 del PIDCP

¹⁴ Al contrario de lo que sucedió en el caso *Sacchi et al. c. Argentina et al.*, CRC/C/88/D/104/2019.

de Derechos Humanos reconoce la violación de algunos derechos por causas medioambientales. Se está produciendo un cambio palpable a la hora de valorar los efectos del cambio climático en los derechos humanos.

De esta forma, a medida que nos vayamos adentrando en las particularidades de la decisión del Comité en el caso *Billy et al c. Australia* en los primeros epígrafes, también servirá para revisar algunos los principales obstáculos argumentativos con los que se encuentran los reclamantes a la hora de que se les reconozca la vulneración de sus derechos en esta tipología de casos.

Por último, se verán dos cuestiones sustantivas autónomas, pero que completan el entendimiento del caso.

Por un lado, es importante hacer referencia al papel de los pueblos indígenas, que son los afectados de la *triple injusticia* del cambio climático: pues aquellos más vulnerables a los impactos del cambio climático son los que menos contribuyen a su fomento; además, estos grupos poseen menos recursos para enfrentarse a los efectos adversos del cambio climático, y podrían salir todavía más perjudicados si la *transición verde* impactase negativamente en las personas con menos rentas y más vulnerables¹⁵. Su necesidad de especial protección en estos casos puede influir positivamente sobre el reconocimiento de la vulneración de sus derechos humanos, no solo como individuos, sino también como comunidad. No obstante, no solo son víctimas, pues la lucha de los pueblos indígenas por recuperar y mantener sus territorios ha movilizó a defensores del medioambiente y derechos humanos en todo el mundo. Además, los conocimientos que poseen sobre el medio en el que viven suponen un potencial para la lucha contra el cambio climático.¹⁶

Por otro lado, la mayoría de los casos que se mencionarán hacen referencia a decisiones del CDH, por lo que no tienen valor de sentencias judiciales de obligado cumplimiento para los Estados parte del PIDCP, aunque esta es una cuestión controversial que se verá más adelante. Sin embargo, esto no quiere decir que sus observaciones carezcan de funcionalidad.

Este artículo presenta una estructura articulada, donde las dos partes principales (el análisis del caso y la situación de los pueblos indígenas) presentan una clara conexión: analizar la situación real de las personas que más sufren el cambio climático puede ayudar a entender la tendencia de los organismos

¹⁵ GHASSEMI FARRERAS L., “Indigenous peoples and local communities...”, op. cit., p. 127

¹⁶ REGUART SEGARRA, N., “El papel decisivo de los pueblos indígenas en la mitigación y adaptación del cambio climático: evolución y retos pendientes”, en Fernández Egea, R. M., & Macía Morillo, A. (dirs.). *El Derecho en la encrucijada...*, pp. 183-215

internacionales a facilitar el acceso a estos mecanismos. Además de que el cambio climático es un fenómeno tan presente que sus consecuencias ya vulneran derechos humanos, por lo que ya no es solo un problema de daños futuros. Por ello, es inevitable que poco a poco se vayan reconociendo estas vulneraciones.

No obstante, el punto más debatido es el derecho a vivir con dignidad, aunque todavía el Comité no ha cedido en esa cuestión, la decisión cuenta con varios votos particulares disidentes. En este sentido, el Comité ha perdido la oportunidad de dar un gran paso hacia delante y ha optado por una opción más moderada como se verá más adelante.

2. ANÁLISIS DE LOS HECHOS: CASO ISLEÑOS DEL ESTRECHO DE TORRES C. AUSTRALIA

Daniel Billy y otros siete habitantes de la región del Estrecho de Torres, en representación propia y en la de sus hijos, son los autores de la queja contra Australia que presentaron en 2019 frente al Comité de Derechos Humanos. Ellos residen en los pueblos indígenas de las islas, las cuales empiezan a sufrir los efectos más adversos del cambio climático, especialmente los residentes de las islas bajas.

Su situación de vulnerabilidad ha sido respaldada por un órgano gubernamental regional, The Torres Strait Regional Authority (TSRA), que no solo habla de daños futuros irreparables, sino también de daños presentes: el aumento del nivel del mar ha provocado inundaciones y ha erosionado parte de las islas, además, el aumento de la temperatura y del nivel de acidificación del agua ha causado la muerte de arrecifes y otras especies marinas de gran importancia cultural y nutricional. Las inundaciones han dejado inutilizadas importantes zonas de cultivo y los cocoteros se están enfermando, obligando a los isleños a depender de bienes importados que apenas pueden llegar a costearse. También se ha reducido la cantidad de langostas de roca que habitan la zona, uno de sus principales bienes de exportación. Todo esto no solo acarreará graves desafíos culturales y económicos, sino también repercutirá en la salud de los habitantes por el aumento de enfermedades, especialmente las relacionadas con el calor. Si sigue aumentando el nivel del mar, las islas del Estrecho quedarán totalmente inhabitables según el informe de la TSRA¹⁷.

¹⁷ En referencia a TSRA, “Torres Strait Climate Change Strategy 2014-18: Building Community Adaptive Capacity and Resilience,”), *Billy et al. c. Australia*, CCPR/C/135/D/3624/2019, 21 de julio de 2022, pp. 2-3.

En el año que se presentó la queja, Australia no había aplicado las medidas prioritarias establecidas en el Plan Regional de Adaptación y Resiliencia del Estrecho de Torres 2016-2021, que seguían sin financiarse. Además, era (y sigue siendo) uno de los países más contaminantes: su nivel de emisiones de gases de efecto invernadero per cápita fue el segundo más elevado del mundo en 2017¹⁸. Los dos Relatores Especiales de Naciones Unidas en el ámbito de derechos humanos y medioambiente establecieron en un comunicado que el compromiso de Australia con el cambio climático no es suficiente en relación con sus NDC o contribuciones determinadas a nivel nacional fijadas en el Acuerdo de París¹⁹, aparte de que con sus políticas actuales no llegará a cumplir sus objetivos más modestos para 2030²⁰.

Por otro lado, los isleños reclaman que no existen recursos internos efectivos para hacer valer los derechos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Por ello, además de alegar la violación del artículo 6 (derecho a la vida), el artículo 17 (derecho a la no intrusión en la vida privada), el artículo 24.1 (protección del menor) y el artículo 27 (derecho a la no discriminación de minorías), piden que se reconozca la violación del artículo 2 (obligación de garantizar los derechos del Pacto) conjuntamente con los anteriores.

3. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD

En el presente apartado no solo se desarrollarán las cuestiones procesales en *stricto sensu*, sino que también se analizarán los requisitos de admisibilidad que el Comité aborda ante las objeciones del Estado australiano. Por lo que, cuestiones con relevancia sustantiva, como puede ser el Derecho aplicable al caso, entran dentro del análisis de las cuestiones previas.

El examen de admisibilidad gira en torno a cuatro puntos clave, que pueden ser más o menos controvertidos: la necesidad de agotar los recursos internos del Estado antes de dirigirse al Comité; el uso del Acuerdo de París como baremo de interpretación para reconocer la violación de los derechos del Pacto; el reconocimiento del nexo causal entre la acción o inacción estatal y los efectos del cambio climático, y el reconocimiento de la materialización efectiva de los daños alegados o su inminencia.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ BOYD, D. R. & KNOX, J. H., “United Nations Human Rights Committee: BILLY et al. v. AUSTRALIA”. Amici curiae brief of Special Rapporteurs on human rights and the environment (Communication No. 3624/2019), 2019, p. 12.

²⁰ Id., p. 3.

3.1. Agotamiento de las vías internas

En primer lugar, el artículo 5 (párrafo 2, apartado b) del Protocolo Facultativo determina la necesidad de los denunciantes de agotar todos los recursos judiciales o administrativos internos posibles antes de dirigirse ante el Comité. Esto implica que el reclamante “debe haber intentado procurar resarcimiento por las violaciones alegadas en el sistema legal nacional o bajo otros procedimientos internos disponibles antes de presentar la petición al Comité”²¹. En este caso, los denunciantes alegan que estas vías no existen porque no hay ninguna ley que recoja sus derechos y, además, el más alto tribunal australiano ya había reconocido con anterioridad que los órganos estatales no tienen deber de diligencia por no regular el daño ambiental²². Australia se defiende afirmando que no es necesario que los Estados dispongan de recursos internos en el caso de que no haya existido una violación de los derechos del Pacto, pues los “derechos ambientales” no se encuentran recogidos en el texto.

La necesidad de agotar las vías internas para recurrir es “una de las reglas básicas reconocidas en todos los sistemas de protección de derechos humanos, además de ser una norma consuetudinaria internacional”²³. Pero, como ha establecido el Comité de los Derechos del Niño recientemente, “no es necesario agotar aquellos recursos internos que objetivamente no tengan ninguna posibilidad de

²¹ MACKAY, F., “Guía sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, Forest People Programme, diciembre de 2001, p. 20.

²² *Billy et al.*, párr. 2.9. Ver *Graham Barclay Oysters c. Ryan* [2002] HCA 54.

Aquí se hace referencia al caso *Graham Barclay Oysters c. Ryan*, donde, en nombre de un grupo de infectados con hepatitis A por comer ostras contaminadas, se interpuso una demanda contra el productor de las ostras, pero también contra órganos estatales por no cuidar que aguas fecales acabasen en las aguas de Wallis Lake por culpa de unas fuertes lluvias. El juez de primera instancia responsabilizó a los demandados por negligencia (aparte de reconocer que la empresa habría violado otras regulaciones comerciales). Sin embargo, los demandados apelaron ante la *High Court*, la cual realizó un análisis sobre cuando una autoridad estatal podría ser acusada de comportarse de forma negligente. Los jueces sostuvieron que el Estado no tenía un deber de cuidado sobre los consumidores ya que el Estado no era consciente de que existiese un riesgo particular, lo cual fue suficiente para liberarlo de la responsabilidad. Llegaron a la conclusión de que no solo es necesario tener un poder efectivo de actuación sobre un riesgo concreto, sino que las autoridades deben ser conscientes sobre la existencia de ese riesgo y tener en cuenta diversos factores según el caso. El resultado fue la reducción significativa de la responsabilidad del Estado y el aumento de la incertidumbre sobre la responsabilidad por negligencia.

Ver resumen en STUBBS M., “[Prosper the government, suffer the practitioner: the graham barclay oysters litigation \[case note\]](#)”, UNSW law journal, vol. 26 (3), 2003.

²³ MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., “Las condiciones de admisibilidad de las demandas climáticas en el ámbito de los sistemas regionales y universales de protección de los derechos humanos”, en Fernández Egea, R. M., & Macía Morillo, A. (dirs.). *El Derecho en la encrucijada...*, p. 413.

prosperar, por ejemplo, en los casos en que, con arreglo a la legislación nacional aplicable, inevitablemente se desestimaría la pretensión, o cuando la jurisprudencia sentada de los tribunales de mayor rango del país excluiría un resultado favorable”²⁴.

En este caso, Australia no defiende que existan recursos internos efectivos y disponibles al alcance de los reclamantes y tampoco discute la posición de su alto tribunal respecto a la responsabilidad del Estado. Por lo que el Comité, sin ir más allá, considera que, efectivamente, los denunciantes no tenían recursos a su alcance²⁵.

3.2. El derecho aplicable

En segundo lugar, Australia se opone a la admisibilidad de la comunicación *ratione materiae*, alegando que no se puede fundamentar en el incumplimiento de pactos distintos al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Defiende que utilizar el Acuerdo de París para controlar si se han violado los derechos del Pacto sería contrario a los principios fundamentales del derecho internacional.

Aquí se reabre un debate interesante, pues es discutible si el Acuerdo de París se está utilizando como parámetro de control, o simplemente como herramienta interpretativa. Efectivamente, el Comité no tiene competencia para determinar el cumplimiento de otros acuerdos internacionales. Por ello “es necesario reconocer el fino hilo que separa una posición (responsabilidad ambiental del Estado²⁶) de la otra (responsabilidad del Estado por vulneración de derechos humanos por medidas o ausencia de medidas ambientales)²⁷”. No obstante, la actuación del Estado en relación con otros tratados puede ser relevante para observar si ha cumplido con las obligaciones del Pacto²⁸. De hecho, la obligación de respetar el derecho a la vida, en particular, a una vida con dignidad, depende también de las acciones de los Estados para garantizar la preservación del medioambiente²⁹, por lo que se tendrán en cuenta las

²⁴ D.C. c. Alemania, CRC/C/83/D/60/2018, 4 de febrero de 2020, párr 6.5.

²⁵ Lo cual parece más un castigo al Estado parte por no haber sabido defender este requisito, más que una verdadera comprobación de las posibilidades de los reclamantes.

²⁶ En este contexto “responsabilidad ambiental del Estado” hace referencia a la responsabilidad por incumplir obligaciones ambientales internacionales.

²⁷ GIMÉNEZ, I. A. & PETIT DE GABRIEL, E.W., “[Cambio climático y derechos humanos: el caso de los Isleños del Estrecho de Torres](#)”, *Aquiescencia*, blog de derecho internacional, 24 de octubre de 2022.

²⁸ BOYD, D. R. & KNOX, J. H., “United Nations...”, *op.cit.*, p. 5-6.

²⁹ Comentario General n° 36 del Comité de Derechos Humanos, sobre el Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre el Derecho a la Vida CCPR/C/GC/36, 2 de noviembre de 2018.

obligaciones de derecho internacional del medioambiente a las que el Estado se haya comprometido para la interpretación del cumplimiento de este derecho³⁰.

El Comité no está juzgando si el Estado ha violado o no el Acuerdo de París, pero su análisis permite extraer una conclusión: si Australia se ha comprometido a formar parte de ese acuerdo, da a entender que reconoce y comparte la preocupación por la crisis climática³¹ y su relación con los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas, tal y como se establece en el preámbulo³². Esta referencia llama a una interpretación sistemática de las obligaciones del Acuerdo, de manera que, cuando los Estados llevan a cabo actuaciones sobre el medioambiente, deberían promover y respetar sus obligaciones en relación con los derechos humanos, lo que podría derivar en que los Estados deben implementar el Acuerdo de París para cumplir con sus obligaciones respecto de los derechos humanos³³. A partir de ese momento se convierte en un deber activo luchar contra el cambio climático en los términos en los que se ha comprometido, y reconoce las consecuencias de no hacerlo (entre otras, el empeoramiento de las condiciones de vida de sus ciudadanos). Además, el Comité recuerda que los artículos invocados por los denunciantes contienen obligaciones positivas de los Estados Parte para garantizar su protección.

3.3. El doble nexo casual

En tercer lugar, los reclamantes deben intentar demostrar la relación existente entre las emisiones de GEI del Estado parte y los efectos que éstos generan sobre sus derechos humanos. Por lo que debe quedar probado un doble nexo causal: por un lado, *la atribución de impacto* o relación entre los efectos del cambio climático y “el daño tangible particular” que afecta al disfrute de ese derecho y, por otro lado, *la atribución de la fuente* o “relación causal entre la acción o inacción de esos Estados en la generación del cambio climático”. Lo cierto es que se trata de un requisito problemático ya que es un fenómeno “difuso tanto en su creación como en sus efectos”³⁴.

³⁰ En la resolución 76/300 de la AGNU (op. cit.) se establece que “la promoción del derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible requiere la plena aplicación de los acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente con arreglo a los principios del derecho ambiental internacional”, p. 4.

³¹ No solo reconoce la crisis climática, sino que también refleja la práctica estatal y, en algunos casos, la *opinio iuris* (la creencia de que la conducta es obligatoria) en relación con los principios del derecho internacional ambiental. Vid. RAJAMANI, L., et al., “National ‘Fair Shares’...”, op. cit., p. 986,

³² Naciones Unidas, *Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC)*, 12 Diciembre 2015, p. 4

³³ FERNÁNDEZ EGEA, R. M., “Climate change litigation and human rights...”, op. cit., p. 89.

³⁴ FERNÁNDEZ EGEA, R. M., “El papel de los derechos humanos en la litigación climática internacional”, en Rovira, A. & Iglesias, A., (coords.), *Derechos Humanos. Ideas para su protección internacional*, Marcial Pons, Madrid, 2022, p. 247-248.

En este caso, la atribución de impacto es poco cuestionable por la evidencia científica³⁵. Al igual que sucede con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en estos procedimientos no se suele realizar una evaluación propia de este vínculo de causalidad, sino que las conclusiones se establecen a partir de los estudios ambientales que presenten las autoridades nacionales o los reclamantes³⁶.

Respecto a la atribución de la fuente, Australia defiende que no existe un nexo causal entre las medidas de mitigación del cambio climático que el Estado no aplicó y los presuntos daños sufridos por los isleños, pues no se puede atribuir una amenaza a un Estado cuando la protección contra ella no puede ser logrado por el Estado únicamente. Los efectos del cambio climático son un fenómeno global derivado del comportamiento de todos los agentes públicos y privados del mundo. Este argumento, comúnmente llamado *the drop in the ocean problem*, es planteado normalmente en los litigios climáticos, pues los gases de efecto invernadero producidos por un solo Estado no tienen un impacto medioambiental significativo, son solo una gota más en el océano.³⁷ Así lo cree también uno de los miembros del comité, Carlos Gómez Martínez, al determinar en un voto particular que no se puede exigir la responsabilidad aislada de un Estado ya que “el calentamiento de la tierra es un fenómeno global al que solo se puede dar respuesta mundial”³⁸.

Sin embargo, ya se ha superado esta manera de razonar en ocasiones anteriores, como es el caso de la *Fundación Urgenda c. Países Bajos*³⁹, donde el tribunal neerlandés estableció que, “cuando el daño sea el resultado de la acción conjunta de varias fuentes, la responsabilidad se debe repartir a prorrata, de manera que cada parte responda por lo que proporcionalmente le corresponde”, siguiendo así la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en casos anteriores.⁴⁰ Por tanto, la regla aplicada en ese caso permitió afirmar que existía una relación causal entre la omisión del deber de cuidado del Estado y los efectos del cambio climático en la medida en que la omisión del deber de cuidado había contribuido a la causación del daño y que el Estado era responsable de una parte proporcional del mismo.

³⁵ Por ejemplo, consultar IPCC, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, full report, 2022.

³⁶ MARTÍNEZ PÉREZ, E., *La tutela ambiental en los sistemas regionales de protección de los derechos humanos*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, p.70

³⁷ PEEL, J. “Issues in Climate Change Litigation.” *Carbon & Climate Law Review*, vol. 5, n.º. 1, 2011, p. 16.

³⁸ *Billy et al.*, Anexo IV, párr. 2.

³⁹ Tribunal del Distrito de La Haya, Países Bajos. *Caso Urgenda c. Países Bajos*, 24 de junio de 2015 (ECLI:NL:RBDHA:2015:7196)

⁴⁰ RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “[Responsabilidad del Estado y cambio climático: el caso Urgenda c. Países Bajos](#)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 7, Núm. 2, 2016, p. 23

Para determinar si las presuntas omisiones son competencia del Estado, el Comité toma como referencia dos datos: la posición de Australia en la lista de los grandes emisores de GEI a la atmósfera⁴¹ y, por otro lado, su destacada posición en los índices de desarrollo económico y humano. Australia no es un país en vías de desarrollo, por lo que se le exige una mayor responsabilidad en su actuación respecto al medioambiente, y así lo ha considerado el Comité. Por tanto, existe una responsabilidad individual del Estado que se configura en relación con dos factores, sus emisiones y la capacidad que el Estado tiene para abordarlo.

Aquí puede verse cómo se aplica el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas⁴²: son precisamente las grandes potencias las que deben tener una mayor responsabilidad ante el cambio climático porque, además, suelen ser las que más contaminan y las que más pueden permitirse reducir sus emisiones sin afectar gravemente a su economía. Si no se imputase a ningún Estado la responsabilidad de sus actos, no se incentiva la reducción de emisiones y, al final, el Estado es el máximo responsable de lo que suceda en su territorio.

3.4. Materialización del daño

Los autores deben demostrar que un acto del Estado, u omisión en este caso, ya ha afectado a su disfrute de los derechos del Pacto, o que ese efecto es inminente. El Derecho de los derechos humanos, a diferencia de Derecho ambiental, tiene una naturaleza reactiva, es decir, normalmente sus violaciones se reconocen después de producirse el daño. Sin embargo, cuando se trata de los efectos del cambio climático, se busca prevenir daños irreparables y catastróficos para un gran número personas, por lo que se suelen hacer proyecciones a futuro, aplicando el principio de precaución. Por ello, en las

⁴¹ En 2019, Australia estaba entre uno de los países con mayor nivel de emisión de dióxido de carbono por habitante, más que Estados Unidos o cualquier país europeo. Además, en ese mismo año, alcanzó su mayor número de exportaciones de carbón, convirtiéndose en el segundo exportador más grande del mundo. Vid. BOYD, D. R. & KNOX, J. H., “United Nations...”, op. cit. p. 3.

⁴² El elemento común de este principio del derecho internacional ambiental es el esfuerzo conjunto que los estados deben hacer para luchar contra el cambio climático. Sin embargo, no es tan claro en lo que se basan “las diferentes responsabilidades”, pues unos defienden que se basa en las distintas emisiones al medioambiente (históricas, presentes y proyectadas) y otros defienden que se basa en las diferentes capacidades de los estados para abordarlo. Aunque probablemente sean ambas según Rajamani. Vid. RAJAMANI, L., et al., “National ‘Fair Shares’...”, op. cit., p. 990. Para más información se pueden consultar otros artículos de Rajamani sobre el tema, como RAJAMANI, L., “The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments under the Climate Regime.” *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 9, no. 2, 2000, pp. 120–131.

demandas climáticas es importante dedicar un espacio a la evidencia científica sobre los daños inminentes y los potenciales riesgos que se derivan del calentamiento global⁴³.

Australia declara que no existe evidencia de que esas consecuencias adversas estén sucediendo, y justifica su posición con el caso *Teitiota c. Nueva Zelanda*, donde el Comité falló a favor de Nueva Zelanda, que había denegado el asilo a un nacional de Kiribati. En el caso *Teitiota* el reclamante alegó que los efectos del cambio climático estaban poniendo en riesgo su derecho a la vida al no poder asegurar las condiciones mínimas en su país de origen. El Comité no consideró que el peligro fuese inminente para la vida y afirmó que todavía existía tiempo para que las autoridades actuaran⁴⁴.

Sin embargo, en este caso parece un argumento atrevido teniendo en cuenta que existe un informe de una autoridad regional⁴⁵ que afirma el impacto actual de estos efectos negativos. Además, junto con la comunicación, los denunciantes anexan una lista exhaustiva que evidencia los daños pasados, presentes y futuros: inundaciones, erosiones, daños en infraestructuras y en los ecosistemas, etc.⁴⁶.

También sería importante recordar que el punto del deber de protección está en evitar el daño cuando sea razonablemente previsible y no esperar a que sea demasiado tarde, como ocurre en el caso *Portillo Cáceres et al. c. Paraguay* con el derecho a la vida⁴⁷.

⁴³ FERNÁNDEZ EGEA, R. M., “El papel de los derechos humanos en la litigación climática internacional...”, op. cit., pp. 248-249

⁴⁴ Comité General de los Derechos Humanos, caso *Teitiota c. Nueva Zelanda*, CCPR/C/127/D/2728/2016, 24 de octubre de 2019

Esto es lo que consideró el Comité al resolver la cuestión de fondo, sin embargo, sí aceptó la inminencia del daño como requisito de admisibilidad porque consideró que existía un doble daño inminente. Por un lado, porque al ser un caso de deportación o extradición, el daño se vincula a la ejecución de tal decisión tomada por los órganos del Estado y, por otro lado, porque el Comité consideró que en el Estado de origen no solo existe un riesgo futuro hipotético, sino que la falta de agua potable, de empleo y degradación de las tierras era una situación real. No obstante, el Comité coincidió en su veredicto con los tribunales neozelandeses al afirmar que el retorno del reclamante a Kiribati no suponía una violación de su derecho a la vida.

⁴⁵ Torres Strait Regional Authority (TSRA), “Torres Strait Climate Change Strategy 2014-18: Building Community Adaptive Capacity and Resilience”, op. cit.

⁴⁶ BOYD, D. R. & KNOX, J. H., “United Nations...”, op. cit. p. 6.

⁴⁷ Comité General de Derechos Humanos, caso *Portillo Cáceres et al. c. Paraguay*, CCPR/C/126/D/2751/2016. En este caso, el Comité reconoció la violación de derecho a la vida, entre otros, después de que Rubén Portillo falleciese debido al uso excesivo de agrotóxicos por parte de empresas agropecuarias. A pesar de que los tribunales nacionales reconocieron que los órganos estatales no exigían adecuadamente el cumplimiento de las

El Comité, como ya ha dicho en anteriores ocasiones⁴⁸, insiste en que las personas que alegan ser víctimas por una acción u omisión del Estado deben basar sus argumentos en la legislación vigente o en una decisión o práctica judicial o administrativa. Aunque si todavía no se ha aplicado la ley o decisión, sí debe ser aplicable de tal manera que el riesgo debe ser inminente y no una mera posibilidad teórica. Sin embargo, el Comité considera prueba suficiente la presentada por los isleños, y considera indiscutible la conexión de sus vidas y cultura con los recursos naturales de su entorno. Reconoce su vulnerabilidad y la insuficiencia de recursos económicos necesarios para llevar a cabo medidas de adaptación con el fin de evitar los efectos adversos que se están produciendo.

En conclusión, el Comité concluye que la comunicación cumple con los requisitos de admisibilidad y procede al análisis de la violación de los artículos 6, 17, 24.1 y 27. Sin embargo, el Comité inadmite la violación del artículo 2 pues estima que su estudio por separado no llevaría a un resultado distinto que si se analiza conjuntamente con los demás, ya que el artículo 2 no puede invocarse. "El Comité recuerda que, según su jurisprudencia, las disposiciones del artículo 2 del Pacto establecen una obligación general para los Estados Parte y no dan lugar, cuando se invocan por separado, a una reclamación en una comunicación con arreglo al Protocolo Facultativo"⁴⁹, excepto si su incumplimiento es causa inmediata, directa y única de una violación manifiesta del Pacto que afecte al denunciante.⁵⁰

4. CUESTIONES DE FONDO DEL CASO

El Comité consideró superados los obstáculos de admisibilidad para proceder a analizar las cuestiones de fondo del caso, pero lo realmente novedoso es que se trata de la primera decisión en la que el Comité reconoce la violación de algunos de los derechos alegados por los reclamantes, llevando la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático al siguiente nivel.

normas ambientales, no se implantaron controles sobre las fumigaciones, lo que llevó a los afectados a reclamar ante el Comité.

⁴⁸ Teitiota, op. cit., párr. 8.4.

⁴⁹ *Billy et al. c. Australia*, op. cit., párr. 7.4

⁵⁰ Es decir, no se puede invocar este artículo en las quejas individuales ante el Comité en caso de presuntas vulneraciones de derechos sustantivos. Este artículo solo puede invocarse cuando la situación del reclamante proceda exclusivamente de la violación por parte del Estado del artículo 2 (cuando no haya garantizado medios para que se puedan cumplir los derechos del Pacto).

Aunque lo normal sería realizar el análisis siguiendo el orden numérico de los artículos invocados por los reclamantes, por razones de utilidad explicativa se alterará este orden.

4.1. Los artículos 17 y 27 del pacto: derecho a una vida privada y familiar sin interferencias y la protección de las minorías

El artículo 17 del PIDCP impone a los Estados la obligación de evitar cualquier injerencia previsible y grave en la vida privada y familiar o en el hogar de sus ciudadanos, aunque esa injerencia no sea atribuible al Estado, por lo que requiere un comportamiento activo por parte de Australia para evitar daños en este sentido⁵¹.

El Comité enumera la larga lista de medidas propuestas por Australia y que se encuentran en desarrollo, entre ellas, la inversión de 100 millones de dólares para la ordenación de hábitats oceánicos y costeros, la ejecución de planes locales para la adaptación y resiliencia de las comunidades insulares, o la inversión de 40 millones de dólares en la segunda etapa del Programa de Malecones del Estrecho de Torres (2019-23). Sin embargo, los isleños llevan reclamado desde hace decenios estas medidas de adaptación, y el Estado se ha mantenido impasible ante la pérdida de biodiversidad marina, las erosiones costeras y la pérdida de cultivos y árboles frutales. Además, la erosión y la subida del nivel del mar está provocando daños en sus hogares, y en sus cementerios ancestrales lo que provoca angustia y ansiedad a los habitantes y les impide disfrutar de su vida familiar. Por lo que el Comité reconoce que el Estado ha violado efectivamente el artículo 17 del Pacto.

El artículo 27 del PIDCP busca la protección de las minorías ya sean étnicas, religiosas o lingüísticas. En este caso, el Estado debe garantizar a las personas pertenecientes a las minorías indígenas que puedan desarrollar con libertad sus modos de vida y su cultura, estrechamente relacionada con el territorio y los recursos naturales, además de incluir los derechos de subsistencia y de participación⁵². El Comité recuerda que “la protección de este derecho tiene por

⁵¹ En la jurisprudencia del sistema regional europeo de protección de los derechos humanos las obligaciones positivas han alcanzado un importante desarrollo en el ámbito del derecho a la vida privada, “esta obligación de proteger se afirma tanto frente a los daños graves contra el medio ambiente efectivamente materializados como frente a los riesgos ambientales a los que los individuos pueden ser expuestos” (Vid. MARTÍNEZ PÉREZ, E., *La tutela ambiental en los sistemas regionales*, op. cit., pp. 43-44).

⁵² TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO M. S., “Identidad indígena”, en Aguado Renedo, C., & López Castillo, A. (Dir.), *Identidad, derecho y política [Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (AFDUAM) 17, 2013]* (vol. 17), Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2013, p. 544

objeto garantizar la supervivencia y el desarrollo continuo de la identidad cultural”⁵³.

Es difícil que, en comunidades indígenas donde su forma de vida depende del medio, los efectos adversos del cambio climático no tengan repercusiones directas en su día a día y sus formas de vida tradicionales. Por ello, el pronunciamiento sobre la violación del artículo 27 del Pacto va en el mismo sentido, pues el ecosistema que les rodea está estrechamente vinculado con su identidad cultural: la pesca, la agricultura, las ceremonias, los cementerios, etc. Todas las bases de su cultura se han visto degradadas de un modo u otro por la crisis climática y el Estado no ha tomado las medidas adecuadas para permitirles mantener su modo de vida y asegurar la continuidad generacional de la misma, a pesar de que los isleños llevaban desde los años noventa denunciando esta situación.

Es la primera vez que se supera ante un Comité internacional los obstáculos de las cuestiones de fondo en el contexto climático y se reconoce la violación de estos derechos, reflejando los avances de la justicia climática y la protección de los grupos vulnerables⁵⁴.

Por las violaciones de los artículos 17 y 27, el Comité no solo obliga al Estado a indemnizar a los autores por los daños que han sufrido, sino que incita a crear una vía de comunicación con los isleños para atender a sus necesidades. Además, Australia debe seguir adelante con las medidas necesarias para evitar violaciones similares en un futuro, y estar pendiente de la eficacia de las mismas.

Después de constatar las violaciones de ambos artículos, el Comité considera innecesario pronunciarse respecto a los derechos de los menores (artículo 24.1 del Pacto) a pesar de que hubiera sido interesante ver su pronunciamiento respecto a los problemas que se les plantea a las generaciones más jóvenes.

4.2. El artículo 6 del Pacto: el derecho a la vida

Respecto al derecho a la vida (art. 6 PIDCP), el Comentario General n° 36 reconoce que la amenaza más grave e inminente para las generaciones, no solo futuras, sino presentes, es el cambio climático y la degradación del medioambiente. Es una obligación positiva del Estado asegurar un derecho de vida digno y no cometer actos u omisiones que puedan degradarlo⁵⁵. A pesar de

⁵³ Billy et al. c. Australia, op cit, párr. 8.13

⁵⁴ KAHL, V., “[Human Rights Protection in the Climate Crisis 2.0: The UN Human Rights Committee’s Landmark Decision in Daniel Billy et al. v. Australia](#)”, *Verfassung in Recht und Übersee*, enero de 2023, pp. 14-15. Disponible en: (Fecha de último acceso 15/05/2023)

⁵⁵ Comentario General n° 36, op. cit., párr. 62.

que el Comité recuerda que no se puede interpretar restrictivamente el derecho a la vida, en el análisis de fondo desestima que Australia lo haya vulnerado.

Los hechos demostrados hasta el momento por los autores de la comunicación, según el Comité, están más relacionados con la pérdida de su cultura y la imposibilidad de mantenimiento de sus costumbres, es decir, se encuadran mejor en el marco del artículo 27 del Pacto. Estos hechos, como el aumento de las mareas, la menor disponibilidad de alimentos o la imprevisibilidad de los patrones climáticos no indican que los isleños se hayan enfrentado a peligros que pongan en riesgo su salud o que, previsiblemente, vayan a estar en una situación de precariedad extrema que amenace el derecho a la vida, ni si quiera el derecho a una vida digna.

Además, el Comité hizo referencia al plan de actuación que tiene en marcha Australia, *Torres Strait Seawalls Program (2019-23)*, para abordar el problema de la erosión costera, donde se incluían algunas obras ya terminadas. Por tanto, considera que el Estado está combatiendo la situación de vulnerabilidad y estas medidas no pueden ser calificadas de insuficientes en relación con una posible vulneración del derecho a la vida.

Sin embargo, este razonamiento no ha sido satisfactorio para todos los miembros del Comité por las siguientes razones.

Si bien es cierto que las medidas que está llevando a cabo el Estado pueden ser adecuadas, también lo es que Australia ha fallado en evitar daños previsibles que puedan producir la pérdida de vidas humanas. Así lo defiende Duncan Laki Muhumuza en su voto particular, haciendo referencia al caso de la *Fundación Urgenda c. Países Bajos*, pues el Estado debe tomar medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero⁵⁶. Australia no ha tomado medidas de mitigación en este sentido y tampoco en la reducción de extracción y uso de combustibles fósiles. Además, recordemos que este país es el segundo mayor exportador de carbón a nivel mundial, cuyo nivel de exportaciones llegó a su punto más alto en 2019⁵⁷. Aunque otros miembros del Comité no reconozcan la vulneración del derecho a la vida, como Gentian Zyberi, sí que opinan que el Comité debería haber vinculado la obligación del Estado de proteger las condiciones de vida de los autores a compromisos dirigidos a resolver el problema de raíz y no solo a remediar los efectos del cambio climático.⁵⁸ En otras palabras, no haber abordado el caso solo desde el punto de vista de la “adaptación” al cambio climático, sino también de la “mitigación”.

⁵⁶ *Billy et al.*, op. cit., Anexo I, párr. 10.

⁵⁷ Op. cit. (40)

⁵⁸ *Billy et al.*, op. cit., Anexo II, párr. 6.

Del mismo modo, también sería interesante saber la razón que ha llevado al Comité a dictaminar que las pruebas aportadas por los isleños no son suficientes para determinar que existe un *riesgo real y previsible*, dado que “el derecho a la vida no se debería interpretar en sentido restrictivo” pues “[e]s el derecho a no ser objeto de acciones u omisiones que causen o puedan causar una muerte no natural o prematura y a disfrutar de una vida digna”⁵⁹. Según los miembros del Comité Arif Bulkan, Marcia Kran y Vasilka Sancin, los hechos relatados por el Informe de TRSA llevan a dos conclusiones: el cambio climático está afectando a las principales fuentes de alimento de los isleños y, por tanto, a su medio de subsistencia y, por otro lado, también está dañando sus hogares, destruyendo sus refugios⁶⁰. Es difícil negar que estos dos elementos suponen pilares fundamentales para poder vivir con dignidad.

Que los hechos alegados sean similares tanto para el reconocimiento de la vulneración del artículo 27, como para la vulneración del artículo 6, no quiere decir que los riesgos no sean independientes y cualitativamente diferentes. No existe un obstáculo legal que impida alegar el mismo conjunto de hechos para el reconocimiento de la vulneración de distintos derechos del Pacto. En este caso, el artículo 27 no engloba todos los daños sufridos por los denunciantes.⁶¹ Aunque la imposibilidad de tener una vida digna afecta irremediablemente al disfrute de su cultura.

Por otro lado, también es cuestionable que las medidas llevadas a cabo por Australia se consideren insuficientes en el caso de la violación de los artículos 17 y 27 del Pacto, pero se consideren suficientes para alegar que no se viola el derecho a una vida digna. Según el voto particular de Carlos Gómez Martínez⁶², el Comité no justifica su juicio de suficiencia⁶³.

No solo esto, sino que la mayoría del Comité no tiene en cuenta las violaciones que ya se han producido del derecho a la vida digna: los planes del Estado solo son promesas, pero las tierras ya están erosionadas, los cultivos perdidos, cosa que se podría haber evitado si las obras se hubieran realizado algunos años

⁵⁹ Comentario General n° 36, op. cit., párr. 3.

⁶⁰ *Billy et al.*, op. cit., Anexo III, párr. 3.

⁶¹ *Id.*, párr. 4.

⁶² *Billy et al.*, op. cit., Anexo IV, párr. 5.

⁶³ Sin embargo, esta es una práctica habitual en el TEDH, así lo afirma Martínez Pérez, pues cuando se alega el derecho a la vida en vez del derecho a la vida privada, es necesario un mayor nivel de exigencia a la hora de comprobar si las agresiones ambientales han afectado a la salud de los recurrentes. En la práctica, el umbral de severidad es muy superior por lo que dificulta que prosperen este tipo de demandas (vid. MARTÍNEZ PÉREZ, E., *La tutela ambiental en los sistemas regionales*, op. cit., pp. 70-71)

atrás.⁶⁴ Otro miembro del Comité, Hernán Quezada se ha pronunciado separadamente en este mismo sentido, pues los daños continuados a su entorno y la incertidumbre sobre la futura habitabilidad de las islas del Estrecho de Torres afectan a “su salud mental y su bienestar”, impidiendo el disfrute de una vida digna⁶⁵. Además, las obras que inició Australia para mitigar los efectos del cambio climático se desarrollaron en su mayoría a partir del 2021, pero los autores iniciaron este proceso ante el Comité en mayo de 2019, cuando todos los daños derivados del cambio climático ya se habían producido⁶⁶.

Efectivamente el Comité solo justifica brevemente su posición al afirmar que los autores no declaran que sufran “efectos adversos para su propia *salud* o un riesgo real y razonablemente previsible de estar expuestos a una situación de *peligro físico* o *precariedad extrema* que pueda amenazar su derecho a la vida, incluido su derecho a una vida digna”⁶⁷. Basa, por tanto, el derecho, en dos puntos: afectación grave a la salud y peligro físico o precariedad extrema. ¿Qué se entiende como grave afectación a la salud? ¿No se incluye en este concepto las afectaciones a la salud mental de los isleños ni los *riesgos reales y previsibles* del aumento de enfermedades relacionadas con el calor? ¿Precariedad extrema no implica quedarse sin alimento, sin hogar y depender de bienes importados que no pueden costearse?

Es, por tanto, cuestionable que el Comité no se haya ajustado a una interpretación restrictiva del artículo 6, pues no está respetando el enfoque preventivo requerido por los derechos humanos en relación con las amenazas climáticas. Se podría concluir que Australia ha comenzado tarde a desarrollar actividades de mitigación y adaptación⁶⁸.

5. JUSTICIA CLIMÁTICA: EN ESPECIAL LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE

Aunque el cambio climático es un fenómeno global, lo cierto es que no afecta a todos por igual ya que “se encuentra directamente vinculado con dimensiones sociales de crucial importancia relacionadas con la precariedad, la justicia social y la equidad” situando “a los más afectados en un riesgo real y grave”⁶⁹.

⁶⁴ *Billy et al.*, op. cit., Anexo III, párr. 5.

⁶⁵ *Billy et al.*, op. cit., Anexo V, párr. 5.

⁶⁶ Id., párr. 6.

⁶⁷ *Billy et al.*, op. cit., párr. 8.6

⁶⁸ BOYD, D. R. & KNOX, J. H., “United Nations...”, op. cit., p. 10

⁶⁹ REGUART SEGARRA N., “El papel decisivo de los pueblos indígenas en la mitigación y adaptación al cambio climático: evolución y retos pendientes”, en Fernández Egea, R. M., & Macía Morillo, A. (dirs.). *El Derecho en la encrucijada...*, op. cit., p. 185.

En términos de justicia climática, los indígenas, al igual que otros colectivos, sufren la *triple injusticia del cambio climático*, que se basa en tres aspectos interrelacionados. Por un lado, estos grupos poseen menos recursos para enfrentarse a los efectos adversos del cambio climático y puede reflejarse en la discriminación en el acceso a los recursos naturales o en la distribución de los beneficios económicos. Además, son los más afectados, no solo por falta de recursos, sino también porque a menudo viven en zonas de mayor riesgo. Por tanto, es más probable que se vean afectados por sequías, inundaciones, ciclones, etc. Por otro lado, aquellos más vulnerables a los impactos negativos son los que menos contribuyen al fomento de la crisis climática (tanto históricamente como en el presente). A todo lo anterior se le añade un potencial riesgo, ya que podrían salir todavía más perjudicados si la transición verde impactase directamente en las personas con menos rentas y más vulnerables. La transición verde puede aumentar las desigualdades políticas económicas y sociales, puesto que estos colectivos carecen de recursos para financiar el uso de nuevas tecnologías o para transformar su estructura productiva.⁷⁰

Al igual que en el caso de los isleños del Estrecho de Torres, los pueblos indígenas sufren más que otros grupos las consecuencias del cambio climático. Esta situación influye, si no determina directamente, una posición más favorable del Comité a reconocer vulneraciones de los derechos humanos por cuestiones climáticas. Es una forma de paliar esa injusticia que sufren los colectivos más vulnerables. Por ello, en este epígrafe se resumirá brevemente cómo la justicia climática ha ido poco a poco abriéndose paso en el plano internacional con objetivo de proteger a grupos desfavorecidos, y en concreto, se analizará la situación de los pueblos indígenas.

5.1. La evolución de la justicia climática

Las primeras manifestaciones y movimientos que hubo en Estados Unidos en la década de 1980 por usos indeseables del suelo, sobre todo en relación con residuos tóxicos y experimentación nuclear, fueron los impulsores de los primeros estudios que analizaron la relación entre las minorías, la pobreza y los riesgos medioambientales⁷¹. Estos usos del suelo se daban en lugares habitados por población en su mayoría racializada con un estatus socioeconómico bajo, muchos de ellos por debajo del umbral de pobreza.

⁷⁰ GHASSEMI FARRERAS L., “Indigenous peoples and local communities...”, op. cit, pp. 126-127. Más información en [este enlace](#).

⁷¹ La Oficina de Contabilidad General (GAO) realizó un estudio revisando las decisiones de la Agencia de Protección Medioambiental (EPA) de E.E.U.U. sobre el emplazamiento de zonas de residuos tóxicos o potencialmente peligrosos en ocho estados. El estudio concluyó que la mayoría de los habitantes de esas zonas era población negra y el 26% estaba por debajo del umbral de pobreza. También United Church of Christ realizó otro estudio en 1987 concluyendo que tres de cada cinco afroamericanos e hispanos viven en una comunidad que alberga desechos tóxicos. Más información en [este enlace](#).

La cumbre celebrada en octubre de 1991 en Washington D.C denominada *First National People of Color Environmental Leadership Summit* supuso uno de los primeros pasos en la concienciación nacional e internacional sobre justicia climática. Fue un evento histórico que reunió a activistas y líderes de diversas comunidades de color y minorías de Estados Unidos y cuyo objetivo se enfocó en desarrollar una agenda nacional para abordar la carga desproporcionada de la degradación ambiental y la contaminación tóxica que experimentaban las comunidades de color. Este evento concluyó con la adopción de 17 principios de justicia medioambiental, que siguen sirviendo de guía para el movimiento actualmente⁷².

La incorporación y aumento de la relevancia del concepto de justicia climática y su tratamiento en las cumbres y tratados internacionales ha sido gradual pero constante. En la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, la justicia medioambiental no fue un tema central, sin embargo, sus ideas empezaron a dejar huella a través del principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas”⁷³. Esto se aplicó en el Protocolo de Kioto en 1997 para los objetivos de reducción de las emisiones de gases en países desarrollados, así como en la fallida Cumbre del Clima de Copenhague en 2009⁷⁴.

Mientras tanto, en septiembre de 2007 se aprueba en la Asamblea General la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* con 144 votos a favor y 4 en contra (Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda), aunque ahora estos Estados apoyan la Declaración. El proceso de aprobación fue complicado por la preocupación de algunos Estados respecto de temas fundamentales como el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y el control sobre los recursos naturales existentes en sus tierras tradicionales. Sin embargo, en la Declaración hubo consenso sobre la contribución positiva de las prácticas tradicionales indígenas a la ordenación del medioambiente⁷⁵.

La Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra que tuvo lugar en Cochabamba (2010) fue celebrada en respuesta al fracaso de Copenhague, donde se adoptó una Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra que buscaba un

⁷² GHASSEMI FARRERAS L., “Indigenous peoples and local communities...”, op. cit, pp. 125-126. Para acceder al contenido de los 17 principios consultar [este enlace](#).

⁷³ Ver principio número 7 de Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, UN Doc. A/CONF.151/26 (vol. I), 14 de junio de 1992

⁷⁴ GHASSEMI FARRERAS L., “Indigenous peoples and local communities...”, op. cit., pp. 126-127

⁷⁵ [Division for Inclusive Social Development \(Department of Economic and Social Affairs, United Nations\)](#), *United Nations Declaration On The Rights Of Indigenous Peoples*

nuevo paradigma basado en la vida en armonía con la naturaleza. También se reconoció la necesidad de transferir tecnología y financiación a los países en vías de desarrollo. Sin embargo, el intento de llevar estos acuerdos a la COP organizada por Naciones Unidas fracasó, excepto la propuesta de transferencia de tecnologías que salió adelante, entre otras cuestiones, en el Acuerdo de Cancún (2010)⁷⁶.

En la Cumbre del Clima de París (2015) la justicia climática fue un tema central, aunque se rechazaron medidas sustanciales que sirvieran de base para asignar responsabilidades o compensaciones. Aun así, el Acuerdo de París reflejó que la respuesta al cambio climático no puede limitarse a la mitigación, sino que debe incluir adaptación, financiación. También se hizo referencia expresa al principio de equidad, al reconocimiento de la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas y la protección de la biodiversidad⁷⁷.

5.2. El concepto de pueblos indígenas y su conexión con el medio

Actualmente no existe una definición unánime de “pueblos indígenas”, además, es importante destacar que los representantes de organizaciones indígenas han rechazado una definición formal, pues prefieren un enfoque más individual⁷⁸. De hecho, “hemos de tener en cuenta que el concepto de pueblo indígena no resulta pacífico, pues nos permite identificar un grupo heterogéneo que cuentan con unos rasgos comunes, y son titulares de unos derechos internacionalmente reconocidos”⁷⁹. Sin embargo, para fines prácticos es suficiente con dos aproximaciones, una que aporta el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la Organización Internacional del Trabajo en 1989, que define en su artículo 1 el concepto de “pueblos indígenas y tribales”⁸⁰. La otra es la propuesta por José R. Martínez Cobo, quien fue Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías⁸¹. Las definiciones recogen como elementos esenciales los siguientes: asentamiento histórico anterior a la invasión o colonización; formas de vida distintas a la sociedad que habita en la actualidad esa zona geográfica, y determinación de conservar y transmitir su identidad a

⁷⁶ GHASSEMI FARRERAS L., “Indigenous peoples and local communities...”, op. cit, pp. 126-127

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Id., p. 125

⁷⁹ TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO M. S., “Identidad indígena”, op. cit., p. 531

⁸⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Convenio (N. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, 27 de junio de 1989.

⁸¹ MARTÍNEZ COBO, J. R., *Estudio del problema de la discriminación contra poblaciones indígenas*, vol. 5, Naciones Unidas, Nueva York, 1987, pp. 30-31

futuras generaciones. Por tanto, es relevante que exista una conciencia de identidad indígena⁸².

Los pueblos indígenas habitan desde tiempos inmemoriales sus territorios, a partir de los cuales han desarrollado creencias y formas de vida fuertemente vinculadas a esos terrenos naturales. No solo tienen una “profunda conexión espiritual” con la naturaleza que les rodea, sino que también forman parte de la cultura todos los conocimientos adquiridos con el paso del tiempo sobre las características y el uso adecuado de la tierra, por eso resulta “prácticamente imposible separar los sistemas de creencias de las prácticas y sistemas de conocimientos indígenas”. Esto hace que la protección de su medio no solo sirva para garantizar su “supervivencia física”, sino que también salvaguarde su “desarrollo y evolución como pueblo”⁸³. Por ello, la privación de sus territorios ancestrales podría llegar a vulnerar su derecho a la vida de los miembros del grupo⁸⁴.

5.3. La situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas

“Los pueblos indígenas, la mayoría de los cuales se encuentran en países en desarrollo, están sobrerrepresentados entre los pobres”⁸⁵ desde la perspectiva occidental. Apenas “constituyen el 6 % de la población mundial, pero representan más del 18 % de las personas que viven en la pobreza extrema”⁸⁶. No solo ven sus modos de vida, su cultura y sus derechos amenazados por problemas económicos, sociales y políticos, también se suman los problemas ambientales derivados de la crisis climática⁸⁷. El 70,5 % de las personas indígenas habitan en Asia y el Pacífico⁸⁸, “una región especialmente vulnerable

⁸² Según Torrecuadrada, la autoidentificación “es un avance importante porque supone la presencia de un rasgo subjetivo en la identificación de los miembros del grupo”. También menciona como elemento esencial su nivel inferior de desarrollo socioeconómico en comparación al resto del Estado. Vid TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO M. S., “Identidad indígena”, op. cit., pp. 532-533

⁸³ REGUART SEGARRA N., “El papel decisivo de los pueblos indígenas...”, op. cit, p. 187-191.

⁸⁴ TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO M. S., “Identidad indígena”, op. cit., p. 558

⁸⁵ Oficina Internacional del Trabajo, *Los pueblos indígenas y el cambio climático De víctimas a agentes del cambio por medio del trabajo decente*, Ginebra, 2018, p. 7

⁸⁶ Cifras facilitadas por el [Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola](#) (FIDA)

Según el Banco Mundial, en abril de 2022 ya representan el 19% de personas que viven en pobreza extrema: [Fuente](#).

⁸⁷ Oficina Internacional del Trabajo, *Los pueblos indígenas...*, op. cit. p. 7

⁸⁸ KUMAR DHIR R., CATTANEO U., et al., *Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo*, Organización Internacional del Trabajo, 3 de febrero de 2020, p. 53.

a los efectos del cambio climático”⁸⁹. Además, suelen vivir en ecosistemas más proclives a sufrir los impactos de la crisis climática como pequeñas islas y zonas costeras, regiones polares, tierras áridas, bosques tropicales, etc.⁹⁰

La explotación de los recursos naturales y la degradación del suelo están afectando negativamente a los medios de subsistencia y ocupaciones tradicionales de los pueblos indígenas como la agricultura, pesca, recolección y caza entre otras. A ello se suma que los lugares donde viven los pueblos indígenas también tienen problemas relacionados con la falta de seguridad en la propiedad de la tierra, acceso limitado a los recursos naturales, falta de conectividad y servicios públicos deficientes, y pocas oportunidades para generar ingresos⁹¹.

Las amenazas a las que se enfrentan los pueblos indígenas no solo provienen de la pobreza, la erosión de los recursos naturales y la ocupación de zonas expuestas al cambio climático, sino también de la migración y desplazamiento forzado, la brecha de género y la falta de apoyo institucional e inclusión en las políticas públicas⁹².

5.4. El potencial de los pueblos indígenas en la lucha contra el cambio climático

Sin embargo, cuando nos referimos a los pueblos y la cultura indígena, no solo hablamos de vulnerabilidad pues, aunque apenas ocupan un cuarto de la superficie terrestre, salvaguardan el 80% de la biodiversidad que aún queda en el planeta gracias a sus conocimientos ancestrales sobre la naturaleza y como mitigar y reducir los posibles daños⁹³.

Desde la perspectiva de una sociedad industrializada, la dependencia de la naturaleza es vista como una causa de vulnerabilidad. Sin embargo, últimamente está en cuestionamiento el paradigma del desarrollo⁹⁴, lo que ha dado lugar a

⁸⁹ Oficina Internacional del Trabajo, *Los pueblos indígenas...*, op. cit, p. 9

⁹⁰ Id., p. 11

⁹¹ KUMAR DHIR R., CATTANEO U., et al., *Aplicación del Convenio...*, op. cit., p. 67.

⁹² Oficina Internacional del Trabajo, *Los pueblos indígenas*, op. cit. pp. 7-25.

⁹³ [Banco Mundial](#), 2022.

⁹⁴ Es importante destacar que las palabras “progreso” o “desarrollo” están dotadas de contenidos típicos de la “cultura occidental” cuyo fin principal es el crecimiento económico, es decir, están lejos de los ideales o principios indígenas. Lo que da lugar a un comportamiento paternalista cuando se imponen sobre colectivos con culturas diferentes. Vid. TORRECUADRADA GARCÍA LOZANO, M. S., & FERNÁNDEZ EGEEA, R. M., “Los desafíos ambientales de las poblaciones indígenas en el Ártico”, *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, vol. 47, n. 182 (2015): septiembre – diciembre, p. 63.

una revaloración de la cosmovisión de las sociedades indígenas como forma complementaria al conocimiento científico moderno⁹⁵.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) fue el primer organismo internacional en declarar en su *Cuarto Informe de Evaluación* que “el conocimiento tradicional y empírico de las comunidades locales podía ser de particular utilidad en la comprensión de estrategias de respuesta y capacidad adaptativa de las comunidades indígenas que dependen de sus tradiciones orales”⁹⁶. En posteriores informes se ha ido desarrollando más la idea de su potencial a la hora de luchar contra el cambio climático. En concreto, el IPCC ha reconocido los efectos positivos del conocimiento indígena en las medidas de adaptación y mitigación, sobre todo en las prácticas agrícolas. Y dota de importancia al empoderamiento de estos pueblos para mejorar la gestión sostenible de la tierra⁹⁷.

Este proceso de reconocimiento progresivo también se refleja en el plano institucional, aunque su presencia en los foros internacionales no comienza hasta 2008 con el Foro Internacional de Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático (FIPICC). Recientemente se ha afianzado con el Acuerdo de París, que reconoce la necesidad de adoptar medidas que respeten los derechos de los pueblos indígenas⁹⁸, además de la creación de una Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas (PCLPI) que les da voz.⁹⁹

A continuación, se expondrán algunos de los ejemplos recientes del potencial práctico de las prácticas indígenas en el cuidado de la naturaleza.

Existe un movimiento actualmente en Estados Unidos que consiste en devolver tierras de gran valor cultural y ecológico a sus antiguos dueños, pueblos indígenas y comunidades locales que un día vivieron allí. En otros casos, aunque no se entregue la propiedad sí que se establece una especie de servidumbre de conservación sobre las tierras (*conservation easements*) a través de un *land trust*¹⁰⁰.

⁹⁵ GHASSEMI FARRERAS L., “Indigenous peoples and local communities...”, op. cit., p. 129

⁹⁶ REGUART SEGARRA N., “El papel decisivo de los pueblos indígenas...”, op. cit., p. 195. En relación con Cuarto Informe de Evaluación del IPCC: *Cambio climático 2007: “Impactos, adaptación y vulnerabilidad”*, 2007, pp. 138-139.

⁹⁷ IPCC, Resumen para responsables de políticas, en *El cambio climático y la tierra: “Informe especial del IPCC sobre el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras, la gestión sostenible de las tierras, la seguridad alimentaria y los flujos de gases de efecto invernadero en los ecosistemas terrestres*, 2019, párr. C.1.1, C.2.1, C.4.3.

⁹⁸ Naciones Unidas, *Acuerdo de París*, op. cit., p. 4

⁹⁹ GHASSEMI FARRERAS L., “Indigenous peoples and local communities...”, op.cit., p. 130

¹⁰⁰ ROBBINS J., “[How Returning Lands to Native Tribes Is Helping Protect Nature](#)”, junio de 2021.

El fin principal es usar el estilo de gestión indígena, que cada vez es mejor visto como una forma idónea de proteger la biodiversidad.

En Australia, el gobierno ha llevado a cabo una de las mayores transferencias de tierras: decidió comparar el terreno de diecinueve antiguas granjas en Lower Murrumbidgee Valley, en South Wales, para crear un espacio de conservación de la naturaleza. En concurso público se adjudicó a la organización *The Nature Conservancy* en consorcio con la tribu *Nari Nari*. En 2018 los *Nari Nari* cambiaron el régimen de regado a uno más respetuoso con la naturaleza y las especies autóctonas aumentaron. Además, cazaron miles de especies invasoras¹⁰¹. En 2019 se transfirió la propiedad total de parte de estas tierras a manos de los *Nari Nari* de forma definitiva¹⁰².

Otro sector en donde los conocimientos tradicionales son claves es el uso del fuego, ya que la quema planificada tradicional influye en la reducción de la intensidad de los incendios. Además de usar el fuego como forma de regular el hábitat de la vida silvestre y aumentar la resiliencia ecológica¹⁰³.

Aunque la gestión indígena no es siempre sinónimo de buena gestión¹⁰⁴, un estudio ha comprobado que en Australia, Brasil y Canadá (3 de los 6 países más grandes del mundo), las tierras gestionadas por indígenas representan puntos importantes de riqueza de especies autóctonas de vertebrados, más que en las demás áreas protegidas gestionadas por el gobierno u otros agentes¹⁰⁵.

Todo lo visto hasta ahora lleva a la doctrina a reflexionar sobre el papel de los indígenas como observadores informados a la hora de evaluar los efectos del cambio climático en sus territorios, ya que cada vez se otorga una mayor legitimidad al conocimiento tradicional. Sin embargo, aunque sea beneficioso hacerse eco de la cosmovisión indígena, la protección de la naturaleza no debería estar justificada simplemente por un argumento utilitarista, sino que debería protegerse por su valor intrínseco, tal como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁰⁶.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Más información en el artículo “[Murrumbidgee Valley property returned to Indigenous ownership](#)”, marzo de 2020.

¹⁰³ ROBBINS J., “*How Returning Lands...*”, op.cit.

¹⁰⁴ Según Robbins, La Reserva de los Piesnegros está lejos de ser un buen ejemplo de conservación de las tierras: se ha permitido el arrendamiento para la extracción de gas y petróleo, además de caza furtiva incluso de osos pardos.

¹⁰⁵ SCHUSTER R., et al., “[Vertebrate biodiversity on indigenous-managed lands in Australia, Brazil, and Canada equals that in protected areas](#)”, *Environmental Science & Policy*, Vol. 101, 2019.

¹⁰⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, 6 de febrero de 2020

6. EL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: NATURALEZA JURÍDICA DE SUS DECISIONES

Tras resolver la queja individual en el caso de los isleños, el CDH ha reconocido la violación de dos derechos humanos del PIDCP (17 y 27), pero ¿qué consecuencias tiene esto para Australia? El valor jurídico de los pronunciamientos de los órganos creados en el marco de las Naciones Unidas es un asunto controversial¹⁰⁷, por lo que resulta difícil identificar hasta qué punto los Estados tienen el deber de asimilar las decisiones dictadas por los comités internacionales de Naciones Unidas. Este apartado trata una cuestión autónoma al caso, pero de gran relevancia para poder entender la magnitud de los efectos de estos dictámenes¹⁰⁸.

El Comité de Derechos Humanos, establecido en el artículo 18 del PIDCP, es el órgano encargado de supervisar el cumplimiento de los derechos recogidos en dicho Pacto por parte de los Estados miembro¹⁰⁹. El control se ejerce a través de los dictámenes, que suponen la “opinión doctrinal y jurisprudencial acerca del valor jurídico de las decisiones con las que concluye el procedimiento de comunicaciones o reclamaciones de los particulares”¹¹⁰. Sin embargo, para que el CDH pueda recibir quejas individuales sobre violación de derechos humanos, es necesario que los reclamantes se encuentren bajo la jurisdicción de un Estado que no solo sea parte del Pacto, sino también que haya ratificado el Protocolo Facultativo, lo cual no es obligatorio¹¹¹.

No obstante, la capacidad del CDH “para hacer cumplir e implementar sus decisiones es limitada” (incluso cuando el Estado forma parte del Protocolo Facultativo), ya que sus observaciones no son “obligatorias legalmente” y en ocasiones han sido ignoradas por los Estados¹¹².

Aun así, existe cierto consenso en considerarlas más que simples recomendaciones. De hecho, la Observación General n.º 33 establece que los dictámenes del Comité son “pronunciamientos autorizados”, pues se adoptan “con espíritu judicial, concepto que incluye la imparcialidad y la independencia

¹⁰⁷ MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J. “Los órganos de tratados de las Naciones Unidas como alternativa limitada para la salvaguarda de los derechos humanos en España”. Cuadernos de Derecho Transnacional, vol. 15, n.º 1, 2023, p. 518

¹⁰⁸ Aunque existen otros mecanismos de interpretación y protección de los tratados, como los comentarios generales, vamos a centrarnos en los dictámenes.

¹⁰⁹ MACKAY, F., “Guía sobre los derechos de los Pueblos Indígenas...”, p. 5.

¹¹⁰ MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J. “Los órganos de tratados...”, op. cit., p. 523

¹¹¹ MACKAY, F., “Guía sobre los derechos de los Pueblos Indígenas...”, pp. 9 y 18.

¹¹² Id., p. 20

de los miembros del Comité, la ponderada interpretación del lenguaje del Pacto y el carácter determinante de las decisiones”¹¹³.

Se debe tener en cuenta que el Comité no es un órgano judicial y sus dictámenes no son sentencias. Aun así, cuando reconocen que ha existido una vulneración de algún derecho, imponen “obligaciones” de reparación y exigen que el Estado tome medidas para que no vuelva a ocurrir¹¹⁴.

De esta manera nos encontramos ante dos limitaciones de este tipo de organismos: el consentimiento de los Estados y su insuficiente capacidad de imposición legal. Al final, “la eficacia del derecho internacional depende de la cooperación que reciba del derecho interno y a mayor cooperación, más eficacia”¹¹⁵.

No obstante, aunque los Estados no estén directamente obligados por las observaciones del Comité, sí que tienen una obligación de permitir que las mismas tengan efectos legales en el orden nacional, por lo menos de tomarlas en consideración y, en caso de no seguir las mismas, deben argumentarlo ofreciendo buenas razones¹¹⁶. Los Estados pueden decidir de qué forma prefieren implementar las resoluciones¹¹⁷, ya sea a través de mecanismos que obliguen o faculten a las autoridades a implementarlas, mecanismos que prevén la reapertura de procesos judiciales nacionales, mecanismos de compensación, etc. Aunque se ha observado que muchas veces las decisiones se implementan a través de mecanismos informales o por mecanismos *ad hoc*¹¹⁸.

¹¹³ MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J. “Los órganos de tratados...”, op. cit., p. 524. Vid. Observación General nº 33, Obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CCPR/C/GC/33, de 25 de junio de 2009, párr. 11 y 13.

¹¹⁴ IZQUIERDO C., “[Los efectos de las decisiones de los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas resolviendo comunicaciones individuales](#)”, Blog Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, 14 de abril de 2021.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ FOX PRINCIPI, K., “Implementation of Decisions under Treaty Body Complaints Procedures: Do States Comply? How Do They Do It?” Sabbatical Report, Treaty Bodies Branch, UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 2017, p. 15

¹¹⁷ En España cabe destacar la importancia de la Sentencia del Tribunal Supremo 1263/2018 de 17 de julio, donde se establece el carácter vinculante de los dictámenes. Sin embargo, no es una posición sólida ya que no ha sido compartida por otros órganos judiciales, ni por el mismo Tribunal un año después. Vid. MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J. “Los órganos de tratados...”, op. cit., p. 528.

¹¹⁸ Ibid., p. 20

A pesar de todo, aunque la eficacia jurídica no esté asegurada, las decisiones del Comité siguen cumpliendo un papel político importante de acusación pública e internacional de violación de los derechos humanos, lo que se conoce como *naming and shaming*¹¹⁹.

Respecto a su papel en la “litigación climática”, el CDH solo puede pronunciarse sobre la violación de los derechos humanos contenidos en el PIDCP, donde no se encuadra ningún derecho específico a un medioambiente sano. Pero como los tratados climáticos no están provistos de organismos similares al Comité, una vía cada vez más eficaz de litigación ambiental es a través de los derechos humanos. Tratados como el Acuerdo de París no sirven como fuente directa de obligaciones¹²⁰, sino que su relevancia se manifiesta de otras maneras, por ejemplo, como parte de la argumentación jurídica por parte del CDH cuando aborda la violación de ciertos derechos humanos: así el Comité tiene una prueba de que el Estado reconoce la crisis ambiental y se ha comprometido a colaborar aplicando los principios de “prevención, precaución, responsabilidades comunes pero diferenciadas, de equidad intergeneracional, desarrollo sostenible, o cooperación internacional entre otros”¹²¹, como ya se ha visto.

7. CONCLUSIONES

La litigación climática a través de los derechos humanos es una vía que presenta obstáculos, pero a la vez, arroja cierta esperanza. Frente a la incapacidad de someter a los Estados a un régimen climático responsable con sanciones en caso de incumplimiento, los derechos humanos suponen una forma de “responsabilizar” a los Estados parte del PIDCP que no cumplen con los objetivos internacionales marcados en el Acuerdo de París, a los que ellos mismos se comprometieron, aplicando el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Además, los derechos humanos son especialmente relevantes en el caso de comunidades vulnerables cuya existencia depende en gran medida de la naturaleza, como los pueblos indígenas.

¹¹⁹ FERNÁNDEZ EGEA, R. M., “El papel de los derechos humanos en la litigación climática internacional...”, op. cit., p. 244

¹²⁰ El Acuerdo de París no incluye una norma específica de reducción de emisiones obligatoria para los Estados, sino que son los propios Estados los que se comprometen unilateralmente a no superar un cierto nivel de emisiones.

¹²¹ DE VÍLchez MORAGUES, P., “Panorama de litigios climáticos en el mundo”, en Fernández Egea, R. M., & Macía Morillo, A. (dirs.). *El Derecho en la encrucijada...*, op. cit., pp. 356-358.

El caso de los isleños del Estrecho de Torres contra Australia es la primera decisión del Comité de Derechos Humanos en la que se reconoce la vulneración de derechos humanos a causa de la crisis del cambio climático. En concreto se reconoce la vulneración del derecho a una vida privada y familiar sin intromisiones (artículo 17) y del derecho a la protección de las minorías (artículo 27).

Lo que puede haber llevado al Comité a tomar esta decisión es, entre otros factores, la creciente influencia de la justicia climática, es decir, de la visión del cambio climático no solo como un mero problema ambiental, sino también como un problema político y ético, cuyas consecuencias sacuden de forma más dramática a los grupos más vulnerables. La situación de los pueblos indígenas y el calentamiento global, que ha sido mejor tratado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por fin ha dado un salto relevante a un plano más internacional. Estas cuestiones generan cada vez más ruido mediático gracias a los activistas que, a su vez, ejercen presión sobre los que toman decisiones.

La vulnerabilidad de los pueblos indígenas se basa en su forma de vida y su cultura, pues están ligados a la tierra y dependen del medio natural en el que habitan para sobrevivir. Eso no solo les hace más vulnerables, sino que también los dota de un conocimiento especial sobre su entorno que les permite mezclar sus prácticas ancestrales con un respeto total hacia la naturaleza, consiguiendo no solo su adaptación al medio, sino que el medio que les rodea se adapte a ellos. Por eso no debe minusvalorarse el potencial que poseen estos grupos para hacer frente al cambio climático, pues al final, a pesar de ocupar una pequeña parte de la superficie del planeta, salvaguardan el 80% de la biodiversidad que aún queda en la Tierra¹²².

Respecto a los requisitos de admisibilidad discutidos por el CDH, se puede afirmar que ha sido progresista en algunos aspectos, como aceptar el uso del Acuerdo de París como baremo de interpretación, superar el argumento “drop in the ocean” o ser más laxo a la hora de tener en cuenta el agotamiento de los recursos internos. Sin embargo, el Comité ha mantenido una posición más conservadora al analizar la materialización de daño, ya que ha optado por reconocer los daños pasados y presentes que experimentan los isleños en vez de entrar a discutir la importancia de la acción preventiva, pues la contaminación pasada y presente provocará daños irreparables en los derechos humanos en un futuro próximo. El Comité no cuestiona en ningún momento la idoneidad de la visión típicamente reactiva de los derechos humanos para los conflictos de origen climático.

¹²² Banco mundial, 2022, op. cit. (90)

A pesar del gran avance que supone el reconocimiento de la violación de los otros dos artículos (17 y 27), el Comité sigue en la misma línea que en el caso Teitiota contra Nueva Zelanda respecto del derecho a la vida (artículo 6). Según el CDH, no hay una vulneración del derecho a vivir con dignidad si el Estado está tomando medidas de adaptación suficientes (por lo que deja a un lado las medidas de mitigación), y tampoco si existe tiempo suficiente para implementar futuras medidas que protejan ese derecho (sin tener en cuenta su efectividad ni los plazos para llevarlas a cabo). Por otro lado, cabe cuestionarse si la interpretación del Comité sobre el derecho a vivir con dignidad responde o no a una interpretación restrictiva, puesto que los parámetros que usa (riesgos graves a la salud o situación de peligro o precariedad extrema) corresponden más al concepto de vida que al de dignidad.

Al final, la línea que separa el concepto de una vida digna, de una vida privada sin intromisiones o el derecho a vivir conforme a la cultura y tradiciones propias es difusa. ¿Podría considerarse como “digno” una vida en la que se vulneran los otros dos derechos? Para la mayoría del Comité, los hechos son subsumibles bajo el artículo 17 y 27, pero no cuentan con la gravedad suficiente como para considerar una vulneración del artículo 6. Sin embargo, algunos miembros del Comité y otros autores afirman que los hechos podrían calificarse como violación del derecho a una vida digna. En ese sentido, el Comité ha perdido la oportunidad de dar un gran paso hacia delante, pues el derecho a la vida es de mayor entidad porque representa la protección de lo más básico y esencial del ser humano. Cuando no se reconoce su vulneración, se subestiman los efectos del cambio climático y no se le da la importancia real que tiene: la progresiva inundación de las islas del Estrecho de Torres y todas las consecuencias que conlleva no son solo una simple intromisión a su vida privada o un obstáculo para disfrutar de su cultura. Los isleños no pueden vivir con dignidad si su casa está inundada o si no tienen recursos naturales de los que mantenerse.

Aun así, este caso servirá como precedente para futuras decisiones, y aunque su eficacia jurídica sea limitada, también servirá de referencia para otros tribunales internacionales y nacionales. Al mismo tiempo, el razonamiento del Comité también ilustra las limitaciones de la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático, sobre todo respecto a la necesidad de materialización del daño y también respecto a la falta de capacidad para imponer obligaciones de mitigación. Pues es difícil saber hasta qué punto son efectivas las medidas de adaptación si no se reduce la cantidad de emisiones que produce un país como Australia.

Desafortunadamente, los estragos del cambio climático acabarán siendo innegables en la vida de los reclamantes en un futuro cercano. Aunque trasladar a los isleños como refugiados climáticos supondría una solución “fácil” para su

supervivencia física individual, significaría su desaparición como grupo, pues su identidad cultural está estrechamente ligada a esas tierras¹²³. Por ello se debe actuar ya de forma efectiva para evitarlo.

8. BIBLIOGRAFÍA

Libros, artículos e informes

BOYD, David R. & KNOX, John H., “United Nations Human Rights Committee: BILLY et al. v. AUSTRALIA”, Amici curiae brief of Special Rapporteurs on human rights and the environment (Communication No. 3624/2019), 2019. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/environment/srenvironment/activities/2022-09-23/BoydKnox-Third-party-submission-Comm-No-36242019.pdf> (Fecha de último acceso 15/05/2023)

FERNÁNDEZ EGEA, Rosa María, “Climate change litigation and human rights: addressing the rights of future generations”, en Campins Eritja, Mar & Bentirou Mathlouthi, Rahma, (Eds.), *Understanding vulnerability in the context of climate change*, Barcelona: Atelier, 2022

- “El papel de los derechos humanos en la litigación climática internacional”, en Rovira, Antonio & Iglesias, Alfonso, (coords.), *Derechos Humanos. Ideas para su protección internacional*, Madrid: Marcial Pons, 2022

FOX PRINCIPI, Kate, “Implementation of Decisions under Treaty Body Complaints Procedures: Do States Comply? How Do They Do It?” Sabbatical Report, Treaty Bodies Branch, UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 2017

GHASSEMI FARRERAS, Leila, “Indigenous peoples and local communities-vulnerable yet actors of transformation in climate change context”, en Campins Eritja, Mar & Bentirou Mathlouthi, Rahma, (Eds.), *Understanding vulnerability in the context of climate change*, Barcelona: Atelier, 2022

¹²³ TORRECUADRADA GARCÍA LOZANO, M. S., & FERNÁNDEZ EGEA, R. M., “Los desafíos ambientales de las poblaciones indígenas en el Ártico”, op. cit., p. 62

IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, full report, 2022

- Resumen para responsables de políticas, en “*El cambio climático y la tierra: Informe especial del IPCC sobre el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras, la gestión sostenible de las tierras, la seguridad alimentaria y los flujos de gases de efecto invernadero en los ecosistemas terrestres*”, 2019

KAHL, Verena, “Human Rights Protection in the Climate Crisis 2.0: The UN Human Rights Committee’s Landmark Decision in Daniel Billy et al. v. Australia”, *Verfassung in Recht und Übersee*, n°3, vol. 55, 2022, Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/367009358_Human_Rights_Protection_in_the_Climate_Crisis_20_The_UN_Human_Rights_Committee's_Landmark_Decision_in_Daniel_Billy_et_al_v_Australia (Fecha de último acceso 15/05/2023)

KUMAR DHIR, Rishabh, et al., “Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo”, *Organización Internacional del Trabajo*, 3 de febrero de 2020

MACKAY, Fergus, “Guía sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, *Forest People Programme*, diciembre de 2001. Recuperado de: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/10/uhnrcfppbriefdec01sp.pdf> (Fecha de último acceso 15/05/2023)

MARTÍNEZ COBO, José R., “Estudio del problema de la discriminación contra poblaciones indígenas”, vol. 5, Nueva York: Naciones Unidas, 1987

MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J., “Las condiciones de admisibilidad de las demandas climáticas en el ámbito de los sistemas regionales y universales de protección de los derechos humanos”, en Fernández Egea, Rosa María, & Macía Morillo, Andrea (dirs.). *El Derecho en la encrucijada: los retos y oportunidades que plantea el cambio climático [Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (AFDUAM) 26, 2022]* (Vol. 26), Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2022

- *La tutela ambiental en los sistemas regionales de protección de los derechos humanos*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2017

- “Los órganos de tratados de las Naciones Unidas como alternativa limitada para la salvaguarda de los derechos humanos en España”, Cuadernos de Derecho Transnacional, vol. 15, n.º 1, 2023, pp. 517-48, doi:10.20318/cdt.2023.7552.

OFICINA INTERNACIONAL del Trabajo, “Los pueblos indígenas y el cambio climático De víctimas a agentes del cambio por medio del trabajo decente”, Ginebra, 2018

PEEL, Jacqueline, “Issues in Climate Change Litigation.” Carbon & Climate Law Review, vol. 5, n.º. 1, 2011, pp. 15–24. JSTOR. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/24324007> (Fecha de último acceso 15/05/2023)

PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M., “A Rights Turn in Climate Change Litigation?”, Transnational Environmental Law, vol. 7, n.º1, 2018, pp. 37–67. <https://doi.org/10.1017/S2047102517000292> (Fecha de último acceso 15/05/2023)

PIGRAU SOLÉ, Antoni, “Cambio climático y responsabilidad internacional del Estado”, en Fernández Egea, Rosa María, & Macía Morillo, Andrea (dirs.). *El Derecho en la encrucijada: los retos y oportunidades que plantea el cambio climático [Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (AFDUAM) 26, 2022]* (Vol. 26), Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2022

RAJAMANI, Lavanya, et al., “National ‘Fair Shares’ in Reducing Greenhouse Gas Emissions within the Principled Framework of International Environmental Law”, Climate Policy, vol. 21, no. 8, 2021, pp. 983–1004., <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1970504> (Fecha de último acceso 15/05/2023)

REGUART SEGARRA, Núria, “El papel decisivo de los pueblos indígenas en la mitigación y adaptación del cambio climático: evolución y retos pendientes”, en Fernández Egea, Rosa María, & Macía Morillo, Andrea (dirs.). *El Derecho en la encrucijada: los retos y oportunidades que plantea el cambio climático [Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (AFDUAM) 26, 2022]* (Vol. 26), Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2022

RODRÍGUEZ GARCÍA, Noel, “Responsabilidad del Estado y cambio climático: el caso Urgenda c. Países Bajos”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 7, Núm. 2, 2016, p. 23 Recuperado de:

<https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/329545> (Fecha de último acceso 15/05/2023)

SCHUSTER, Richard, et al., “Vertebrate biodiversity on indigenous-managed lands in Australia, Brazil, and Canada equals that in protected areas”, *Environmental Science & Policy*, Vol. 101, 2019, <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.07.002> (Fecha de último acceso 15/05/2023)

STUBBS, Matthew, “Prosper the government, suffer the practitioner: the graham barclay oysters litigation [case note]”, *UNSW law journal*, vol. 26 (3), 2003. Recuperado de: <https://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/article/prosper-the-government-suffer-the-practitioner-the-graham-barclay-oysters-litigation-case-note> (Fecha de último acceso 15/05/2023)

TORRECUADRADA GARCÍA LOZANO, María Soledad; FERNÁNDEZ EGEA, Rosa María, “Los desafíos ambientales de las poblaciones indígenas en el Ártico”, *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, vol. 47, n. 182 (2015): septiembre - diciembre, pp. 57-77.

TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, María Soledad, “Identidad indígena”, en Aguado Renedo, C., & López Castillo, A. (Dirs.), *Identidad, derecho y política [Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (AFDUAM) 17, 2013]* (vol. 17), Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2013.

VÍLCHEZ MORAGUES, Pau de. “Panorama de litigios climáticos en el mundo”, en Fernández Egea, Rosa María, & Macía Morillo, Andrea (dirs.). *El Derecho en la encrucijada: los retos y oportunidades que plantea el cambio climático [Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (AFDUAM) 26, 2022]* (Vol. 26), Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2022

Blogs

GIMÉNEZ, Iraida A., PETIT DE GABRIEL, Eulalia W., “Cambio climático y derechos humanos: el caso de los Isleños del Estrecho de Torres”, *Aquiescencia*, blog de derecho internacional, 24 de octubre de 2022. Recuperado de <https://aquiescencia.net/2022/10/24/cambio-climatico-y-derechos-humanos-el-caso-de-los-islenos-del-estrecho-de-torres/> (Fecha de último acceso 15/05/2023)

IZQUIERDO, Cristina, “Los efectos de las decisiones de los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas resolviendo comunicaciones individuales”, Blog Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, 14 de abril de 2021. Recuperado de <https://www.blog.fder.uam.es/2021/04/14/los-efectos-de-las-decisiones-de-los-comites-de-derechos-humanos-de-naciones-unidas-resolviendo-comunicaciones-individuales-el-caso-de-espana/> (Fecha de último acceso 15/05/2023)

NACIONES UNIDAS, “*United Nations Declaration On The Rights Of Indigenous Peoples*”, Division for Inclusive Social Development, Department of Economic and Social Affairs, United Nations). Recuperado de: <https://social.desa.un.org/issues/indigenous-peoples/united-nations-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples> (Fecha de último acceso 15/05/2023)

ROBBINS, Jim, “How Returning Lands to Native Tribes Is Helping Protect Nature”, junio de 2021. Recuperado de: <https://e360.yale.edu/features/how-returning-lands-to-native-tribes-is-helping-protect-nature> (Fecha de último acceso 15/05/2023)

UNITED STATES DEPARTAMENT OF Energy, “Environmental Justice History”, Office of Legacy Management. Recuperado de: <https://www.energy.gov/lm/environmental-justice-history> (Fecha de último acceso 15/05/2023)