



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
18 de septiembre de 2023
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 3624/2019* ** ***

<i>Comunicación presentada por:</i>	Daniel Billy y otros (representados por un abogado de ClientEarth)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores y seis de sus hijos
<i>Estado parte:</i>	Australia
<i>Fecha de la comunicación:</i>	13 de mayo de 2019 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 92 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 18 de junio de 2019 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	21 de julio de 2022
<i>Asunto:</i>	No adopción de medidas de mitigación y adaptación para combatir los efectos del cambio climático
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Admisibilidad; incompatibilidad; comunicación manifiestamente infundada; <i>ratione materiae</i> ; condición de víctima
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Injerencia arbitraria/ilícita; derechos del niño; recurso efectivo; derechos de la familia; domicilio; Pueblos Indígenas; derecho de las minorías a disfrutar de su propia cultura; vida privada; derecho a la vida

* Aprobado por el Comité en su 135º período de sesiones (27 de junio a 27 de julio de 2022).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Tania María Abdo Rocholl, Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Yadh Ben Achour, Arif Bulkan, Mahjoub El Haiba, Furuya Shuichi, Carlos Gómez Martínez, Marcia V. J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada Cabrera, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Soh Changrok, Kobayah Tchamdja Kpatcha, Hélène Tigroudja, Imeru Tamerat Yigezu y Gentian Zyberi.

*** Se adjuntan en los anexos del presente dictamen, y se distribuyen únicamente en el idioma en que se presentaron, los votos particulares de los miembros del Comité Carlos Gómez Martínez (disidente), Duncan Laki Muhumuza (disidente), Hernán Quezada Cabrera (parcialmente disidente) y Gentian Zyberi (concurrente), así como un voto conjunto (parcialmente disidente) firmado por los miembros del Comité Arif Bulkan, Marcia V. J. Kran y Vasilka Sancin.



Artículos del Pacto: 2, leído por sí solo y conjuntamente con los artículos 6, 17, 24, párr. 1, y 27; 24, párr. 1, leído por separado y conjuntamente con los artículos 6, 17 y 27; y 6, 17 y 27, leídos por separado

Artículos del Protocolo

Facultativo: 1, 2 y 3

1.1 Los ocho autores de la comunicación son Daniel Billy, Ted Billy, Nazareth Faid, Stanley Marama, Yessie Mosby, Keith Pabai, Kabay Tamu y Nazareth Warria, nacidos en 1983, 1957, 1965, 1967, 1982, 1964, 1991 y 1973, respectivamente. Son nacionales de Australia y residen en la región del estrecho de Torres. Presentan la comunicación en nombre propio y en el de cinco de los hijos de Yessie Mosby¹ y del hijo de Kabay Tamu². Los autores afirman que el Estado parte ha violado los derechos que los asisten en virtud del artículo 2 del Pacto, leído por separado y conjuntamente con los artículos 6, 17 y 27, y de los artículos 6, 17 y 27, leídos por separado. También alegan que se han vulnerado los derechos que asisten a los seis niños en virtud del artículo 24, párrafo 1, del Pacto, leído por separado y conjuntamente con los artículos 6, 17 y 27. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 25 de septiembre de 1991. Los autores están representados por un abogado.

1.2 De las cuatro peticiones que recibió de terceras partes para presentar observaciones, el Comité admitió dos y denegó las otras dos por considerar que se habían presentado fuera de plazo³.

Hechos expuestos por los autores

2.1 Los autores pertenecen al grupo indígena minoritario de las islas del estrecho de Torres y viven en las cuatro islas de Boigu (Stanley Marama y Keith Pabai), Masig (Yessie, Genia, Ikasa, Awara, Santoi y Baimop Mosby y Nazareth Warria), Warraber (Daniel y Ted Billy y Kabay y Tyrique Tamu) y Poruma (Nazareth Faid)⁴. El Pueblo Indígena de las islas del estrecho de Torres, especialmente los autores que residen en islas de baja altitud, se encuentran entre las poblaciones más vulnerables a los efectos del cambio climático.

2.2 La Autoridad Regional del Estrecho de Torres, que es un órgano gubernamental, ha afirmado que “los efectos del cambio climático amenazan a las propias islas” y amenazan también “los ecosistemas y recursos marinos y costeros y, por tanto, la vida, los medios de subsistencia y la cultura única de los isleños del estrecho de Torres”. La Autoridad Regional también señaló que “incluso pequeños aumentos del nivel del mar debidos al cambio climático tendrán un impacto inmenso en las comunidades del estrecho de Torres, que podría poner en peligro su existencia” y que “grandes aumentos darían lugar a que varias islas del estrecho de Torres quedaran completamente inundadas e inhabitables”⁵.

2.3 La elevación del nivel del mar ya ha causado inundaciones y erosión en las islas donde viven los autores, y el aumento de la temperatura y la acidificación de los océanos se han traducido en decoloración coralina, muerte de arrecifes y disminución de las praderas submarinas y de otras especies marinas de gran importancia nutricional y cultural. Según la Autoridad Regional del Estrecho de Torres, en esta región el nivel del mar subió a un ritmo aproximado de 0,6 cm al año entre 1993 y 2010 (frente a la media mundial de 3,2 mm al año).

¹ Genia, Ikasa, Awara, Santoi y Baimop Mosby (nacidos en 2010, 2012, 2014, 2015 y 2017, respectivamente).

² Tyrique Tamu (nacido en 2010).

³ Se accedió a la petición de Martin Scheinin y a la de David R. Boyd y John H. Knox; se denegó la petición de Christina Voigt y la de Olivier de Frouville y Nadia Seqat.

⁴ Los autores afirman que, si bien los isleños del estrecho de Torres constituyen el 0,14 % de la población total de Australia, representan casi la totalidad de la población asentada en la región del estrecho de Torres. Cada isla tiene su propia cultura.

⁵ Autoridad Regional del Estrecho de Torres, “Torres Strait Climate Change Strategy 2014-2018: Building community adaptive capacity and resilience”, julio de 2014, pág. iii.

2.4 En cuanto a los efectos del cambio climático en las islas, la aldea de Boigu, una de las cinco comunidades más vulnerables a las inundaciones, se inunda todos los años. La erosión ha dado lugar al retroceso de la línea de costa y al desprendimiento de una pequeña parte de la isla. En Masig, en marzo de 2019, un ciclón causó graves inundaciones y una fuerte erosión y destruyó varias construcciones. La línea de costa retrocedió tres metros. Cada año se pierde aproximadamente un metro de tierra. Además, en los últimos años una marejada gigante causó la destrucción de tumbas familiares y la dispersión de restos humanos. En Warraber, cada dos o tres años el agua del mar inunda el centro de la aldea cuando sube la marea y hay viento fuerte. En Poruma, en los últimos decenios se ha perdido gran parte del arenal de la isla a causa de la erosión.

2.5 Al aumentar el nivel del mar, el agua salada se ha ido infiltrando en el suelo de las islas, de modo que zonas que antes se utilizaban para la horticultura tradicional ya no pueden cultivarse. En Masig, la subida del nivel del mar ha hecho que los cocoteros enfermen y ya no produzcan frutos ni agua de coco, que forman parte de la dieta tradicional de los autores. Estos cambios obligan a los autores a depender de productos importados y costosos, que a menudo no pueden permitirse. Los patrones estacionales y de los vientos contribuyen de manera esencial a la sostenibilidad de los medios de vida y la subsistencia de los autores, pero ya no son predecibles. Las precipitaciones, las temperaturas y las estaciones de los monzones han sufrido cambios, lo que dificulta a los autores la transmisión de sus conocimientos ecológicos tradicionales. Las praderas submarinas y las especies que dependen de ellas han desaparecido. El cangrejo de río es fundamental como alimento y fuente de ingresos para los autores, pero ya no es posible encontrarlo en las zonas donde se ha producido decoloración coralina.

2.6 Remitiéndose al informe de la Autoridad Regional del Estrecho de Torres, los autores prevén que estas graves repercusiones sobre sus estilos de vida tradicionales, medios de subsistencia y recursos vivos de importancia cultural plantearán desafíos sociales, culturales y económicos considerables, repercutirán en las infraestructuras, las viviendas, los sistemas de producción de alimentos en tierra y las industrias marinas, y causarán problemas de salud, como una mayor incidencia de enfermedades y dolencias relacionadas con el calor.

2.7 El Estado parte no ha puesto en marcha ningún programa de adaptación para preservar la habitabilidad de las islas a largo plazo. A pesar de las numerosas solicitudes de asistencia y financiación dirigidas a las autoridades de los estados y federales por los isleños o en nombre de ellos, el Estado parte no ha respondido con prontitud ni de forma adecuada. Si bien se llevaron a cabo algunas obras en Boigu y Poruma entre 2017 y 2018, todavía no hay financiación para muchas de las medidas consideradas prioritarias en el Plan Regional de Adaptación y Resiliencia del Estrecho de Torres 2016-2021. Por el momento, no se ha confirmado que el Gobierno vaya a conceder más fondos. Las autoridades locales han adoptado un enfoque de triaje para salvar las viviendas y las infraestructuras, y los habitantes de Warraber y Masig, por su parte, han decidido actuar por su cuenta y han utilizado residuos verdes y escombros para proteger de la erosión los frágiles ecosistemas costeros.

2.8 El Estado parte no ha mitigado los efectos del cambio climático. En 2017, las emisiones de gases de efecto invernadero per cápita del Estado parte fueron las segundas más altas del mundo. Las emisiones aumentaron un 30,72 % entre 1990 y 2016. Durante ese período, el Estado parte ocupó el 43^{er} puesto, entre 45 países desarrollados, en lo que respecta a la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero. Desde 1990, el Estado parte viene aplicando activamente políticas que fomentan la extracción y el uso de combustibles fósiles, en particular el carbón térmico para la generación de electricidad, lo que ha dado lugar a un aumento de las emisiones.

2.9 Los isleños del estrecho de Torres no disponen de recursos internos efectivos para hacer valer los derechos que los asisten en virtud de los artículos 2, 6, 17, 24 y 27 del Pacto. Los derechos que asisten a los autores en virtud del Pacto no están protegidos en la Constitución ni en ninguna otra disposición legislativa aplicable al Gobierno federal. El Tribunal Supremo de Australia ha dictaminado que los órganos del Estado no omiten ningún deber de diligencia al no legislar sobre los daños ambientales⁶.

⁶ Tribunal Supremo de Australia, *Graham Barclay Oysters Pty Ltd v. Ryan*, 2002.

Denuncia

3.1 Los autores afirman que el Estado parte ha violado los derechos que los asisten en virtud del artículo 2, leído por separado y conjuntamente con los artículos 6, 17 y 27 del Pacto; y de los artículos 6, 17 y 27, leídos por separado. También alegan que se han vulnerado los derechos que asisten a sus hijos, identificados anteriormente, en virtud del artículo 24, párrafo 1, leído por separado y conjuntamente con los artículos 6, 17 y 27 del Pacto. El Estado parte no ha adoptado medidas de adaptación (infraestructuras para proteger la vida de los autores y sus modos de vida, hogares y cultura contra los efectos del cambio climático, especialmente la elevación del nivel del mar). El Estado parte tampoco ha adoptado medidas de mitigación para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y poner fin al fomento de la extracción y el uso de combustibles fósiles. Como se indica en la observación general núm. 36 (2018), relativa al derecho a la vida (párr. 62), el cambio climático entra en el ámbito de los derechos humanos fundamentales.

3.2 Las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud de los tratados internacionales sobre el cambio climático forman parte del sistema general en el marco del cual se examinan de sus violaciones del Pacto⁷.

Artículo 2

3.3 El Estado parte no ha aprobado las leyes ni ha adoptado otras medidas necesarias para hacer efectivos los derechos que asisten a los autores en virtud del Pacto, en particular los consagrados en los artículos 6, 17, 24 y 27.

Artículo 6

3.4 El Estado parte no ha adoptado medidas para evitar la previsible pérdida de vidas resultante de los efectos del cambio climático⁸, ni ha protegido el derecho de los autores a una vida digna, en contravención de lo dispuesto en el artículo 6, párrafo 1, del Pacto. El Estado parte no ha adoptado medidas de adaptación ni de mitigación, no ha proporcionado los recursos necesarios para la adopción de las medidas consideradas necesarias por el Consejo Regional de las Islas del Estrecho de Torres y la Autoridad Regional del Estrecho de Torres, ni tampoco ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo de París. El Estado parte no ha respetado el derecho de los autores a un medio ambiente saludable, que forma parte del derecho a la vida⁹. El Estado parte debe dedicar el máximo de los recursos de que disponga y todos los medios apropiados a reducir sus emisiones para poder cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 del Pacto.

Artículo 27

3.5 La cultura minoritaria de los autores depende de que sus islas continúen existiendo y siendo habitables, así como de la salud de los ecosistemas marinos que los rodean¹⁰. El cambio climático ya está poniendo en peligro el estilo de vida tradicional de los autores y amenaza con desplazarlos de sus islas, lo que supondría infligirles un daño enorme e irreparable en lo que respecta al disfrute de su cultura.

Artículo 17

3.6 El cambio climático afecta ya a la vida privada, familiar y doméstica de los autores. Los miembros de la comunidad (incluidos los autores) se enfrentan ya a la perspectiva de tener que abandonar sus hogares en algún momento. El Estado parte no ha adoptado medidas de adaptación ni de mitigación o, si lo ha hecho, las medidas que ha adoptado no han resultado adecuadas. Cuando el cambio climático amenaza con desestabilizar la vida privada, la familia

⁷ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 31.

⁸ Tribunal de Apelación de La Haya, *Fundación Urgenda c. el Estado de los Países Bajos*, causa núm. 200.178.245/01, sentencia de 9 de octubre de 2018.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-23/17, 15 de febrero de 2017, párr. 59.

¹⁰ Por ejemplo, *Lubicon Lake Band c. el Canadá* (CCPR/C/38/D/167/1984), párrs. 32.2 y 33.

y el domicilio, los Estados deben impedir que se produzcan injerencias graves en la vida privada, la familia y el domicilio de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

Artículo 24, párrafo 1

3.7 El Estado parte no ha adoptado medidas adecuadas para proteger los derechos de las generaciones futuras de la comunidad a la que pertenecen los autores, incluidos los seis niños mencionados. Las generaciones futuras son las más vulnerables al cambio climático y las que se ven más afectadas por él. El futuro de su supervivencia y su cultura es incierto. Las generaciones futuras, incluidos los niños mencionados en la denuncia, tienen el derecho fundamental a disfrutar de un sistema climático estable y capaz de sostener la vida humana, de conformidad con el derecho de los niños a un medio ambiente saludable. Yessie Mosby teme que sus hijos tengan que vivir en tierras ajenas y que no les quede nada a ellos ni a sus futuros hijos, ya que la cultura masigalgal habrá desaparecido.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 En las observaciones que presentó el 29 de mayo de 2020, el Estado parte sostiene que la comunicación es inadmisibles. Las supuestas vulneraciones de tratados internacionales sobre el cambio climático, como el Acuerdo de París, y de otros tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, son inadmisibles, *ratione materiae*, porque quedan fuera del ámbito de aplicación del Pacto. Además, el argumento de los autores de que los tratados internacionales sobre el cambio climático son pertinentes para la interpretación del Pacto carece de fundamento, ya que existen diferencias marcadas y sustanciales entre el Acuerdo de París y el Pacto. Sus objetivos y sus ámbitos de aplicación difieren. Dieciséis de los Estados que han firmado el Acuerdo no son signatarios del Pacto. En consecuencia, interpretar el Pacto a la luz de lo dispuesto en el Acuerdo de París contravendría los principios fundamentales del derecho internacional¹¹. El sentido corriente de un tratado no puede utilizarse para invalidar las formulaciones claras del Pacto¹².

4.2 Los autores no han fundamentado su afirmación de que son víctimas de violaciones a efectos de lo dispuesto en el artículo 1 del Protocolo Facultativo¹³. No hay pruebas de que los autores corran un riesgo actual o inminente de que se vulnere alguno de los derechos que han invocado¹⁴. Además, los autores no han demostrado que exista ninguna conexión o relación causal apreciable entre las presuntas violaciones de sus derechos y las medidas adoptadas por el Estado parte o el hecho de que este supuestamente no adoptara ninguna medida. Para demostrar su condición de víctimas, los autores deben probar que el Estado parte, por acción u omisión, ya ha menoscabado el ejercicio de alguno de los derechos protegidos por el Pacto o que tal menoscabo es inminente. Los autores reconocen que no han cumplido ese requisito. Las normas sobre la responsabilidad del Estado establecidas en el marco del derecho internacional no permiten responsabilizar a Australia del cambio climático. Basándose en la posición adoptada por el Comité en el caso *Teitiota c. Nueva Zelandia*, el Estado parte afirma que los autores invocan un riesgo que aún no se ha materializado¹⁵.

4.3 Las reclamaciones de los autores tampoco tienen fundamento. Ninguna de las supuestas omisiones en la adopción de medidas de mitigación entra en el ámbito de aplicación del Pacto. El derecho internacional de los derechos humanos no permite responsabilizar al Estado parte del cambio climático¹⁶. No es posible, desde un punto de vista jurídico, establecer vínculos causales entre la contribución del Estado parte al cambio climático, sus esfuerzos para hacer frente al cambio climático y los supuestos efectos del cambio climático

¹¹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 31, párr. 3 c).

¹² *Ibid.*

¹³ El Estado parte alega que la comunicación no está suficientemente fundamentada y que los autores no tienen la condición de víctimas.

¹⁴ Por ejemplo, *E. W. y otros c. los Países Bajos* (CCPR/C/47/D/429/1990), párr. 6.4.

¹⁵ *Teitiota c. Nueva Zelandia* (CCPR/C/127/D/2728/2016), párr. 9.12.

¹⁶ Véase el informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 53^{er} período de sesiones (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, suplemento núm. 10 (A/56/10)*), proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, artículo 4 (cap. IV.E.1).

en el disfrute de los derechos de los autores. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que “es prácticamente imposible desentrañar las complejas relaciones de causalidad existentes entre las emisiones históricas de gases de efecto invernadero de un país concreto con un efecto específico relacionado con el cambio climático, y mucho menos entre esas emisiones y todas las consecuencias directas e indirectas para los derechos humanos” y que “suele ser imposible determinar en qué medida un fenómeno concreto relacionado con el cambio climático con consecuencias para los derechos humanos se debe al calentamiento del planeta”¹⁷.

4.4 Las alegaciones formuladas por los autores en relación con las medidas de adaptación tampoco tienen fundamento, ya que los autores aún no han sufrido los supuestos efectos adversos del cambio climático, si es que llegan a sufrirlos, y esas supuestas violaciones no son inminentes.

4.5 El Estado parte describe en detalle las medidas de adaptación y mitigación que está adoptando para hacer frente al cambio climático¹⁸. La Autoridad Regional del Estrecho de Torres coordina programas y políticas de lucha contra el cambio climático en beneficio de la región y sus comunidades. Está compuesta por un órgano electivo, formado por 20 isleños del estrecho de Torres y representantes aborígenes de la región, y un órgano administrativo, formado por un director general y un equipo de funcionarios que ejecutan y gestionan los programas de la Autoridad Regional. Para responder a los problemas relacionados con la ordenación de las zonas costeras y el cambio climático en el estrecho de Torres, la Autoridad Regional creó un comité, que estuvo en activo entre 2006 y 2013. El comité, integrado por representantes de las comunidades más afectadas por la erosión costera y las inundaciones —como las de Boigu, Warraber, Masig y Poruma—, organismos de los estados y federales y diversas instituciones de investigación, permitió dar una respuesta coordinada pangubernamental a los problemas relacionados con la costa y el cambio climático en la región del estrecho de Torres y obtener fondos para avanzar en las obras consideradas prioritarias en relación con el acondicionamiento de las zonas costeras. El Estado parte describe en detalle la Estrategia del Estrecho de Torres sobre el Cambio Climático 2014-2018 y el Plan Regional de Adaptación y Resiliencia del Estrecho de Torres 2016-2021. La Autoridad Regional sigue colaborando directamente con las comunidades del estrecho de Torres para que puedan hacer frente a los efectos del cambio climático.

4.6 La Autoridad Regional del Estrecho de Torres también desempeñó un papel destacado en la obtención de la información y la financiación necesarias para avanzar en la construcción de un nuevo dique en la isla de Saibai, de baja altitud. La Autoridad Regional está trabajando con los consejos locales para realizar una evaluación más detallada de las amenazas costeras que sirva de base para definir medidas de adaptación del litoral y busca activamente oportunidades para reducir la huella de carbono de la región mediante la adopción de tecnologías energéticas limpias.

Artículo 6

4.7 El artículo 6, párrafo 1, del Pacto exige a los Estados que protejan contra la privación arbitraria de la vida a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, pero no les exige que protejan a esas personas de los efectos generales del cambio climático¹⁹. Los autores no afirman haber sido privados arbitrariamente de su vida. La causa *Urgenda* se basaba en las disposiciones relativas a la negligencia previstas en el Código Civil neerlandés²⁰. En el marco del derecho internacional, la demostración de la causalidad fáctica es un obstáculo prácticamente insuperable para la admisión de este tipo de reclamaciones por daños y perjuicios. Como en el caso *Teitiota*, el Estado parte está adoptando medidas de adaptación en el estrecho de Torres, por lo que el perjuicio que alegan los autores es demasiado remoto como para demostrar una violación del derecho a la vida.

¹⁷ A/HRC/10/61, párr. 70.

¹⁸ En sus observaciones, el Estado parte proporciona abundante información sobre las iniciativas emprendidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

¹⁹ Observación general núm. 36 (2018), párr. 20.

²⁰ Tribunal Supremo de los Países Bajos, *Estado de los Países Bajos (Ministerio de Economía y Política Climática) c. la fundación Urgenda*, causa núm. 19/00135, sentencia de 20 de diciembre de 2019.

4.8 Los autores no han demostrado que el artículo 6, párrafo 1, del Pacto prevea el derecho generalizado a la protección contra los efectos del cambio climático ni que la legislación nacional en la materia sea manifiestamente insuficiente o inexistente²¹. Aunque es un objetivo loable que también asume el Estado parte, la ampliación del alcance del artículo 6, párrafo 1, del Pacto para incluir el derecho a una vida digna no está respaldada por las normas de interpretación de los tratados, el sentido corriente del artículo 6, párrafo 1, ni ninguna jurisprudencia en la materia.

4.9 Si el Comité efectivamente sostiene que ha de protegerse el derecho a una vida digna, este solo debería reconocerse en circunstancias limitadas y específicas. A diferencia de lo que ocurría en el caso *Portillo Cáceres y otros c. el Paraguay*, sobre el que el Comité se pronunció recientemente²², los efectos planteados en el presente caso no son imputables al Estado parte, que en ningún momento dejó de aplicar la legislación nacional ni infringió ninguna ley nacional. Los autores no han tenido ningún problema de salud, ni mucho menos han sufrido intoxicación ni han fallecido.

Artículo 27

4.10 El Estado parte ha promulgado leyes para proteger la supervivencia y el desarrollo continuo de la identidad cultural de los isleños del estrecho de Torres. Los autores se limitan a alegar hipotéticas violaciones futuras de este derecho. Todos los casos en que el Comité concluyó que se habían producido violaciones de este derecho guardaban relación con violaciones ya ocurridas, no futuras. El artículo 27 del Pacto no se concibió para proteger contra los efectos del cambio climático.

Artículo 17

4.11 Los autores basan su denuncia enteramente en las futuras perturbaciones de la vida familiar que puede causar el cambio climático. No han denunciado ninguna injerencia arbitraria o ilícita del Estado parte en sus familias (incluidas las familias extensas). Las injerencias prohibidas por el artículo 17 del Pacto deben ser reales y efectivas, no posibles o futuras, y deben provenir de las autoridades del Estado o de personas físicas o jurídicas autorizadas por este. La alegación de los autores de que podrían ser trasladados a otro lugar en el futuro es especulativa.

Artículo 24

4.12 Los autores no han demostrado que la amplia gama de medidas legislativas y de otra índole adoptadas por el Estado para proteger a los niños australianos sean insuficientes para el cumplimiento de la obligación dimanante del artículo 24, párrafo 1, del Pacto. En el artículo 24, párrafo 1, no se especifican las medidas de protección necesarias. Los Estados partes tienen amplias facultades discrecionales a este respecto.

Comentarios de los autores acerca de las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

5.1 En los comentarios que presentaron el 29 de septiembre de 2020, los autores sostienen que el Estado parte no refutó los argumentos que habían formulado en relación con varias cuestiones, como los relativos a la información científica sobre el cambio climático y los efectos que este tiene y tendrá en las islas en que viven o los relativos a la interdependencia que existe entre la cultura única y vulnerable de los autores y el ecosistema en que se encuentran las islas.

5.2 El Estado parte se equivoca al afirmar que los autores aún no han sufrido los efectos adversos del cambio climático o que nunca los sufrirán. Esta afirmación contradice las pruebas ya facilitadas por los autores y los informes de la Autoridad Regional del Estrecho de Torres, que es un órgano del gobierno estatal. Además, el Estado parte ya ha incumplido su deber de evitar que en el futuro se produzcan efectos devastadores e irreversibles en los

²¹ Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, segunda edición revisada (N. P. Engel, Kehl am Rhein, 2005), pág. 123.

²² [CCPR/C/126/D/2751/2016](#).

derechos protegidos por el Pacto, en particular a causa de las actuales emisiones de gases de efecto invernadero. La adopción de medidas de protección debe empezar ya²³. El cambio climático es un proceso de evolución lenta. Por tanto, un Estado parte puede incumplir sus obligaciones antes de que se produzcan los peores efectos. Las alegaciones de los autores se basan tanto en violaciones actuales como en la amenaza inminente de que se produzcan violaciones. Los autores ya están experimentando efectos graves derivados del cambio climático, como daños en sus viviendas y perturbaciones de su vida familiar. En sus exposiciones conjuntas, los autores afirman haber sufrido los siguientes problemas: crecidas e inundaciones en sus aldeas; crecidas e inundaciones en sus cementerios ancestrales; pérdida de sus tierras tradicionales, incluidas plantaciones y huertos, a causa de la erosión; destrucción o deterioro de huertos tradicionales a causa de la salinización producida por las inundaciones o la intrusión marina; desaparición de especies marinas de importancia nutricional y cultural a causa del cambio climático y, consiguientemente, decoloración coralina (muerte de los arrecifes) y acidificación de los océanos; y disminución de las posibilidades de practicar su cultura tradicional y transmitirla a la siguiente generación. También sufren ansiedad y angustia debido al avance de la erosión hacia algunas viviendas de la comunidad. Para seis de los autores, preservar sus cementerios ancestrales y visitar a sus familiares fallecidos y sentirse en comunión con ellos es un elemento central de sus culturas, y las ceremonias más importantes (como las de mayoría de edad e iniciación) tienen sentido cultural solo si se celebran en las tierras de las comunidades nativas.

5.3 Los autores que viven en Boigu y Masig se enfrentan a una perspectiva real de desplazamiento y pérdida de su cultura en los próximos diez años, a menos que se adopten medidas urgentes y efectivas para que las islas puedan resistir la subida prevista del nivel del mar. Los autores que viven en Warraber y Poruma se enfrentarán a tal situación en algún momento de sus vidas a menos que se adopten medidas urgentes en los próximos 10 o 15 años. Estos desplazamientos pueden evitarse si se adoptan medidas de adaptación y mitigación adecuadas. Si se interpretara el concepto de inminencia como lo hace el Estado parte, los autores tendrían que esperar a perder su cultura y sus tierras para poder presentar una reclamación amparándose en el Pacto.

5.4 Los autores han señalado acciones y omisiones concretas del Estado parte (relacionadas con la adaptación y la mitigación) en lugar de basarse en argumentos abstractos. Esas acciones y omisiones ya han menoscabado los derechos de los autores y los irán menoscabando cada vez más, debido a la naturaleza latente e irreversible del cambio climático.

5.5 El Estado parte es responsable de sus propias emisiones, de no haber ejercido la diligencia debida y de no haber adoptado medidas de adaptación para proteger los derechos de los autores y cumplir su obligación de reducir las emisiones. La protección del derecho a la vida los Estados exige que los Estados revisen sus políticas energéticas y eviten las peligrosas emisiones de gases de efecto invernadero.

5.6 Las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados en materia ambiental sí son pertinentes para interpretar el alcance de las obligaciones dimanantes del Pacto. Los tratados deberían interpretarse en el contexto de su entorno normativo.

5.7 Hasta la fecha, el Estado parte no ha adoptado ninguna medida adecuada y concreta para impedir que las islas de los autores se vuelvan inhabitables ni para hacer frente al peligro real y previsible de que se pierdan por completo sus culturas. La jurisprudencia del Comité avala la idea de que, habida cuenta de la dependencia de las culturas minoritarias indígenas de un medio ambiente saludable, así como del fuerte vínculo cultural y espiritual que une a los Pueblos Indígenas con sus tierras tradicionales, los daños ambientales pueden dar lugar a violaciones de los derechos humanos fundamentales.

5.8 En cuanto al artículo 24 del Pacto, el principio de equidad intergeneracional exige que las generaciones actuales actúen como guardianes responsables del planeta y velen por que

²³ Según las fichas informativas sobre el territorio y el mar de las islas que publicó en 2015 y 2016 la Autoridad Regional del Estrecho de Torres, la vulnerabilidad a la subida del nivel del mar de las cuatro islas de los autores es alta (Masig, Poruma y Warraber) o muy alta (Boigu) y el nivel de opciones de respuesta es bajo (Masig y Warraber), muy bajo (Boigu) o medio (Poruma).

las generaciones futuras puedan disfrutar del derecho a satisfacer sus necesidades en materia de desarrollo y medio ambiente. Las reparaciones solicitadas por los autores son razonables y proporcionadas.

Observaciones adicionales del Estado parte

6.1 En sus observaciones adicionales, presentadas el 5 de agosto de 2021, el Estado parte sostiene que las alegaciones de los autores (cambios en los patrones estacionales; erosión de las tierras ancestrales; intrusión salina; y menoscabo de prácticas culturales, especies y viviendas) representan posibles consecuencias del cambio climático, pero no violaciones actuales o inminentes de los derechos reconocidos en el Pacto imputables al Estado parte, ya sea por acción u omisión. Lo único que indican esas consecuencias es que los efectos adversos actuales pueden agudizarse en el futuro, en función de las circunstancias. Las posibles repercusiones de un proceso de evolución lenta no confieren a los autores la condición de víctimas.

6.2 Los autores reconocen que aún hay tiempo suficiente para poder planificar y aplicar medidas de adaptación. Los propios autores conjeturan sobre las consecuencias que se podrían producir cuando sus islas se vuelvan inhabitables, si es que esto ocurre.

6.3 El cambio climático es un fenómeno global atribuible a las acciones de muchos Estados. A diferencia de otros problemas ambientales examinados anteriormente por el Comité, requiere una acción global. Los efectos generales del cambio climático y la eficacia de cualquier medida de mitigación o adaptación para hacer frente a esos efectos no dependen exclusivamente de un solo Estado²⁴.

6.4 El Estado parte no sostiene, como alegan los autores, que estos deban limitarse a esperar mientras sufren los efectos cada vez más graves del cambio climático. La comunidad internacional ha procurado hacer frente al cambio climático principalmente, y con acierto, tratándolo como un asunto que requiere cooperación internacional en el marco de acuerdos ambientales internacionales. El que los autores estén insatisfechos con el ritmo y la naturaleza de los esfuerzos desplegados por el Estado parte no significa que la respuesta de este —y, en consecuencia, la de muchos otros Estados— a la amenaza del cambio climático constituya una vulneración del Pacto.

6.5 Al aplicar el principio de integración sistémica descrito por la Comisión de Derecho Internacional, las normas pertinentes a los efectos del artículo 31, párrafo 3 c), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados deben guardar relación con la materia de la disposición del tratado en cuestión²⁵. Los tratados sobre el cambio climático no constituyen pruebas del objeto y fin del Pacto ni del significado de sus disposiciones.

6.6 En cuanto al agotamiento de los recursos internos, los Estados partes en el Pacto no están obligados a ofrecer vías de recurso interno a los efectos previstos en el artículo 2, párrafo 3, del Pacto cuando: a) las presuntas violaciones quedan fuera del ámbito de aplicación del Pacto (como ocurre en este caso, ya que las alegaciones se refieren al cumplimiento por Australia de los tratados internacionales sobre el cambio climático); o b) no se ha producido ninguna violación de los derechos reconocidos en el Pacto, en su debida interpretación, como ocurre en el caso planteado en la presente comunicación.

6.7 La obligación establecida en el artículo 2, párrafo 1, del Pacto, es una obligación positiva por la que los Estados partes se comprometen a no injerir en los derechos reconocidos en el Pacto y que solo se aplica a las amenazas reales contra las que un Estado parte puede ofrecer protección²⁶. La supuesta amenaza para los derechos de los autores es un fenómeno global resultante de un sinnúmero de actos cometidos por innumerables entidades privadas y estatales a lo largo de decenios, los cuales, sin lugar a duda, quedan fuera de la jurisdicción del Estado parte y escapan a su control. Sería irracional que, para evitar que el cambio climático menoscabe los derechos de los autores, el Pacto impusiera al Estado parte

²⁴ Véase *Poma c. el Perú* (CCPR/C/95/D/1457/2006).

²⁵ Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 58° período de sesiones (A/61/10), págs. 203 y 454.

²⁶ En sus observaciones, el Estado parte facilita información detallada sobre las medidas que ha adoptado para hacer frente a los efectos nocivos del cambio climático.

un deber o una obligación que este no estuviera en condiciones de cumplir. Además, los autores reconocen que el cambio climático se debe a múltiples factores de ámbito mundial y que aún existe la posibilidad de intervenir a nivel nacional e internacional para mitigar la amenaza que plantean los efectos futuros del cambio climático.

6.8 Cualquier obligación positiva dimanante del Pacto se limita fundamentalmente a la amenaza que suponen los actos cometidos por personas o entidades privadas dentro de la jurisdicción de un Estado parte y bajo su control. Esto también podría aplicarse a las obligaciones positivas relacionadas con cuestiones ambientales que supongan una amenaza directa, específica y objetiva para el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto, como el uso de plaguicidas (véase *Portillo Cáceres y otros c. el Paraguay*), en los casos en que el Estado está facultado para evitar ese riesgo. Sin embargo, no crea una obligación de protección general contra los efectos futuros del cambio climático, que, con arreglo al derecho internacional, quedan fuera del alcance de la jurisdicción y el control de un solo Estado parte.

6.9 Los especialistas del mundo académico han señalado que “las vías causales del cambio climático antropógeno, y especialmente sus efectos, son intrincadas y difusas” y que el derecho de los derechos humanos “no puede abordar las causas y los efectos del cambio climático en toda su profundidad y amplitud”²⁷. No incumbe al Estado ofrecer garantías o protección contra una amenaza que no le sea imputable cuando no pueda proporcionar esa protección por sí solo.

6.10 Las obligaciones positivas derivadas del Pacto no exigen que se haga uso de todos los recursos posibles ni que se alcance el mayor nivel de ambición posible. La adopción de tales criterios, que no tienen precedentes, no solo impondría a los Estados una carga imposible de asumir, sino que los llevaría a excluir decisiones razonables adoptadas por ellos de buena fe al evaluar las diversas amenazas y dificultades que repercuten en el disfrute de los derechos humanos consagrados en el Pacto y decidir de qué manera distribuir los limitados recursos de que disponen para hacerles frente.

6.11 Sería a la vez inapropiado e impropio que el Comité interpretara el Pacto de forma tal que le permitiera alterar las decisiones difíciles, bien fundamentadas y adoptadas de buena fe por un Gobierno elegido democráticamente, que exigen llegar a compromisos y hacer concesiones para distribuir una cantidad limitada de recursos entre los diversos problemas que dificultan el pleno disfrute de los derechos humanos. Al instar al Comité a que adopte una interpretación excesivamente amplia de una obligación positiva, los autores le están pidiendo que obvie la discrecionalidad que tienen los Estados para adoptar las decisiones pertinentes, incluso si se ejerce de buena fe. En el cumplimiento de las obligaciones positivas dimanantes del Pacto han de reconocerse las dificultades concurrentes a que se enfrentan los Estados para distribuir sus limitados recursos.

6.12 Las reclamaciones formuladas por los autores en relación con el artículo 27 del Pacto son incorrectas tanto desde el punto de vista fáctico como jurídico. El Estado parte está actuando para evitar que las islas se vuelvan inhabitables mediante la adopción de las medidas de adaptación y mitigación descritas en detalle en sus observaciones. El Estado parte proporciona información detallada sobre la legislación, las políticas y las prácticas destinadas a proteger los derechos culturales de los isleños del estrecho de Torres. Entre esas medidas figuran la Ley del Patrimonio Cultural de los Isleños del Estrecho de Torres, de 2003 (Queensland), la Ley de Prácticas Tradicionales de Crianza de los Niños de los Isleños del Estrecho de Torres, de 2020 (Queensland), el Proyecto de Conocimientos Ecológicos Tradicionales de la Autoridad Regional del Estrecho de Torres, la declaración de tres zonas como zonas indígenas protegidas en la región del Estrecho de Torres, el uso de infraestructuras y viviendas del estrecho de Torres, los acuerdos sobre uso de tierras indígenas y el programa Comunidades Locales Prósperas. En el marco del derecho internacional, el artículo 27 del Pacto no genera ninguna obligación positiva de prevenir los riesgos de evolución lenta que puedan surgir en el futuro. Se incurre en una vulneración del

²⁷ Por ejemplo, Fanny Thornton, “The absurdity of relying on human rights law to go after emitters”, en *Debating Climate Law*, Benoit Mayer y Alexander Zahar, eds. (Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 2021), pág. 159.

artículo 27 del Pacto solo cuando se niega el derecho pertinente; el riesgo de que se niegue el derecho en el futuro no puede considerarse una vulneración actual. Incluso si el Comité admitiera la alegación sobre la transmisión intergeneracional de la cultura, nada indica que el Estado parte haya injerido directamente en la capacidad de los autores para transmitir su cultura a las generaciones futuras o que no haya protegido esa capacidad.

6.13 El artículo 24, párrafo 1, del Pacto no establece de por sí los derechos de los niños, sino que se refiere a las medidas necesarias para proteger a los niños. En lugar de especificar las medidas que solicitan para que los niños gocen de esa protección, los autores se limitan a describir los efectos del cambio climático que afectan a la población del estrecho de Torres en general, tanto a los adultos como a los niños. Las medidas especiales previstas en el artículo 24 del Pacto tienen por objeto proteger a los niños por su condición de menores de edad. Los efectos del cambio climático no están asociados a la minoría de edad.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

7.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 97 de su reglamento, si dicha comunicación es admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

7.2 En cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no está siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

7.3 El Comité recuerda el requisito establecido en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, según el cual el autor de una comunicación debe agotar todos los recursos internos judiciales o administrativos que ofrezcan una perspectiva razonable de reparación y estén *de facto* a su disposición²⁸. El Comité recuerda que, a los efectos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, los autores solamente deben presentar los recursos que les ofrezcan una posibilidad razonable de reparación, que guarden relación con la violación alegada y que prevean una reparación acorde al daño causado²⁹. A este respecto, el Comité toma nota de la afirmación de los autores, que no se ha cuestionado, de que la instancia más alta de la jurisdicción australiana ha dictaminado que los órganos del Estado no omiten ningún deber de diligencia al no legislar sobre los daños ambientales. El Comité toma nota de la alegación del Estado parte de que los Estados partes en el Pacto no están obligados a ofrecer vías de recurso interno en los casos en que, como en el presente, no se hayan producido violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto, en su debida interpretación. A la luz de sus restantes conclusiones sobre la admisibilidad, que figuran en los párrafos siguientes, el Comité considera que la cuestión de si se violaron los derechos que asisten a los autores en virtud del Pacto no puede examinarse separadamente del fondo. En tales circunstancias, y en ausencia de información del Estado parte que indique que en el momento oportuno los autores disponían de recursos internos efectivos para denunciar las presuntas vulneraciones del Pacto ante las instancias competentes del Estado, el Comité considera que lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 b), del Pacto no le impide examinar la comunicación.

7.4 El Comité toma nota de las reclamaciones formuladas por los autores en relación con el artículo 2 del Pacto, leído por separado y conjuntamente con los artículos 6, 17, 24, párrafo 1, y 27. El Comité recuerda que, según su jurisprudencia, las disposiciones del artículo 2 del Pacto establecen una obligación general para los Estados partes y no pueden, por sí solas, fundamentar una reclamación en una comunicación presentada en virtud del Protocolo Facultativo. Además, el artículo 2 del Pacto no puede invocarse para fundamentar una reclamación en una comunicación presentada en virtud del Protocolo Facultativo junto con otras disposiciones del Pacto, salvo cuando el incumplimiento por el Estado parte de las obligaciones dimanantes del artículo 2 sea la causa inmediata de una vulneración manifiesta

²⁸ Por ejemplo, *D. G. y otros c. Filipinas* (CCPR/C/128/D/2568/2015), párr. 6.3.

²⁹ *Portillo Cáceres y otros c. el Paraguay*, párr. 6.5.

del Pacto que afecte directamente a la presunta víctima³⁰. En el presente caso, el Comité observa que las reclamaciones de los autores relacionadas con el artículo 2 del Pacto, leído conjuntamente con los artículos 6, 17, 24, párrafo 1, y 27, se basan en que, presuntamente, las políticas del Estado parte no han hecho efectivos sus derechos en relación con la vida, la vida privada, la familia, el domicilio y la cultura. El Comité observa, sin embargo, que los autores ya han alegado una violación de los derechos que los asisten en virtud de los artículos 6, 17, 24, párrafo 1, y 27, derivada de las presuntas deficiencias del marco legislativo y de políticas y de las prácticas del Estado parte en relación con las causas y los efectos del cambio climático y las respuestas a él. El Comité considera que examinar si el Estado parte incumplió las obligaciones generales que le incumben en virtud del artículo 2 del Pacto, leído conjuntamente con los artículos 6, 17, 24, párrafo 1, o 27, no sería diferente de examinar si se violaron los derechos que asisten a los autores en virtud de los artículos 6, 17, 24, párrafo 1, o 27 del Pacto. Así pues, considera que las reclamaciones formuladas por los autores en relación con el artículo 2 del Pacto, leído por separado y conjuntamente con los artículos 6, 17, 24, párrafo 1, y 27, son inadmisibles con arreglo al artículo 3 del Protocolo Facultativo.

7.5 El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que las reclamaciones de los autores en relación con otros tratados internacionales son inadmisibles, *ratione materiae*, porque quedan fuera del ámbito de aplicación del Pacto. El Comité observa que no es competente para verificar el cumplimiento de otros tratados o acuerdos internacionales. Sin embargo, habida cuenta de que los autores no piden al Comité que se les conceda una reparación por la vulneración de otros tratados, sino que se remiten a ellos para interpretar las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud del Pacto, el Comité considera que la idoneidad de esa interpretación guarda relación con el fondo de las reclamaciones formuladas por los autores en relación con el Pacto. En consecuencia, considera que, a este respecto, el artículo 3 del Protocolo Facultativo no obsta para la admisibilidad de la comunicación.

7.6 El Comité toma nota de la alegación del Estado parte de que la comunicación es inadmisibles en virtud de los artículos 1 y 2 del Protocolo Facultativo porque no se puede responsabilizar al Estado parte, ya sea desde el punto de vista jurídico o práctico, de los efectos del cambio climático que los autores alegan haber sufrido. Los argumentos planteados por las partes exigen que el Comité examine si, a los efectos del artículo 1 del Protocolo Facultativo, puede considerarse que un Estado parte ha cometido una violación de los derechos que asisten a una persona en virtud del Pacto si el daño sufrido se debe, supuestamente, a que el Estado parte no ha aplicado medidas de adaptación y mitigación para combatir los efectos adversos del cambio climático en su territorio.

7.7 Con respecto a las medidas de adaptación, el Comité recuerda que, en la presente comunicación, los autores han invocado los artículos 6, 17, 24, párrafo 1, y 27, cada uno de los cuales entraña para los Estados partes obligaciones positivas de proteger a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción contra las violaciones de esas disposiciones³¹.

7.8 Con respecto a las medidas de mitigación, aunque las partes discrepan en cuanto a la cantidad de gases de efecto invernadero emitidos en el territorio del Estado parte y en cuanto a si esas emisiones están disminuyendo o aumentando notablemente, la información proporcionada por ambas partes indica que el Estado parte se sitúa, desde hace algunos decenios, entre los países en que se generan grandes cantidades de emisiones de gases de efecto invernadero. El Comité observa que el Estado parte ocupa un lugar destacado en los índices mundiales de desarrollo económico y humano. En vista de todo ello, el Comité considera que las acciones y omisiones denunciadas son competencia del Estado parte a los efectos de los artículos 1 y 2 del Protocolo Facultativo y que, por tanto, nada le impide examinar la presente comunicación.

7.9 El Comité toma nota de la afirmación del Estado parte de que la comunicación es inadmisibles con arreglo a los artículos 1 y 2 del Protocolo Facultativo porque los autores

³⁰ Por ejemplo, *Devi Maya Nepal c. Nepal* (CCPR/C/132/D/2615/2015), párr. 6.6.

³¹ Observaciones generales núm. 36 (2018), párr. 21; núm. 16 (1988), párr. 1; núm. 17 (1989), párr. 1; y núm. 23 (1994), párr. 6.1; y *Abdoellaevna e Y c. los Países Bajos* (CCPR/C/125/D/2498/2014), párr. 7.3.

invocan posibles daños futuros y no han fundamentado suficientemente su alegación de que son víctimas de una violación pasada o presente o de una amenaza inminente de violación de sus derechos por el Estado parte. El Comité recuerda su jurisprudencia según la cual una persona puede alegar ser víctima a los efectos del artículo 1 del Protocolo Facultativo solo si se ve realmente afectada por la presunta violación. La aplicación concreta de esta condición es una cuestión de grado. Sin embargo, las personas que aleguen ser víctimas de la violación de un derecho protegido por el Pacto deberán demostrar que el Estado parte, por acción u omisión, ya ha menoscabado el ejercicio de su derecho o que ese menoscabo es inminente, fundamentando sus argumentos, por ejemplo, en la legislación vigente o en una decisión o práctica judicial o administrativa. Si la ley o la práctica en cuestión aún no se han aplicado concretamente en detrimento de la persona, deberá ser aplicable de manera tal que quede claro que el riesgo de que la persona se vea afectada es algo más que una posibilidad teórica³².

7.10 El Comité observa que, según la información presentada por los autores en su comunicación, estos han experimentado de forma personal y efectiva dificultades reales debidas a fenómenos climáticos perturbadores y a procesos de evolución lenta, como inundaciones y erosión. Los autores sostienen, en parte, que esos problemas ya han puesto en peligro su capacidad para preservar sus medios de vida y subsistencia y su cultura. El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que los autores no han fundamentado su alegación de que se han conculcado los derechos que les reconoce el Pacto debido a los efectos presentes y futuros del cambio climático y a la actuación del Estado parte en lo que respecta a la mitigación de esos efectos. A la vez, el Comité observa que los autores están muy expuestos a los efectos adversos del cambio climático, dado que son miembros de pueblos cuyas tierras tradicionales, en las que viven desde hace mucho tiempo, están compuestas por pequeñas islas de baja altitud, que, cabe suponer, ofrecen escasas oportunidades para la reubicación interna en condiciones de seguridad. Es indiscutible que la vida y la cultura de los autores dependen en gran medida de la disponibilidad de los recursos naturales a que tienen acceso, que son limitados, y de la previsibilidad de los fenómenos naturales que se producen en el entorno que los rodea. El Comité observa que, habida cuenta de sus limitados recursos y de su ubicación, es poco probable que los autores puedan financiar por sí solos medidas de adaptación adecuadas, ya sea de forma individual o comunitaria, para afrontar el cambio climático real o previsto y sus efectos y así atenuar los daños. Por tanto, el Comité considera que los autores forman parte de la población extremadamente vulnerable al cambio climático que podría experimentar sus efectos desestabilizadores de forma intensa. Sobre la base de la información facilitada por los autores, el Comité considera que el riesgo de que se menoscaben sus derechos a causa de los presuntos efectos adversos graves que ya se han producido y se siguen produciendo es algo más que una posibilidad teórica. En consecuencia, considera que los artículos 1 y 2 del Protocolo Facultativo no constituyen un obstáculo para la admisibilidad de las reclamaciones formuladas en relación con los artículos 6, 17, 24, párrafo 1, y 27 del Pacto.

7.11 Por consiguiente, el Comité declara admisibles las reclamaciones formuladas por los autores en relación con los artículos 6, 17, 24, párrafo 1, y 27 del Pacto y procede a examinarlas en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

8.1 El Comité ha examinado la comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, en cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

8.2 El Comité toma nota de la alegación de los autores de que, al no aplicar medidas adecuadas de mitigación y adaptación para protegerlos a ellos y a las islas donde viven frente a los efectos negativos del cambio climático, el Estado parte ha violado los derechos que los asisten en virtud del Pacto.

³² Por ejemplo, *Teitiota c. Nueva Zelanda*, párr. 8.4.

Artículo 6

8.3 El Comité toma nota de la alegación de los autores de que los hechos expuestos en el presente caso constituyen una violación, por acción y omisión, de su derecho a una vida digna, consagrado en el artículo 6 del Pacto, debido a que el Estado parte ha incumplido su obligación de aplicar medidas de adaptación y mitigación para hacer frente a los efectos del cambio climático que repercuten negativamente en sus vidas, en particular en su estilo de vida. Con respecto a la alegación del Estado parte de que el artículo 6, párrafo 1, del Pacto no lo obliga a evitar la pérdida de vidas que previsiblemente causará el cambio climático, el Comité recuerda que el derecho a la vida no puede entenderse correctamente si se interpreta en sentido restrictivo y que la protección de ese derecho exige que los Estados partes adopten medidas positivas³³. Asimismo, el Comité recuerda su observación general núm. 36 (2018), relativa al derecho a la vida, en la que se establece que el derecho a la vida también incluye el derecho de las personas a disfrutar de una vida digna y a no ser objeto de acciones u omisiones que puedan causar una muerte no natural o prematura (párr. 3)³⁴. Recuerda además que la obligación de los Estados partes de respetar y garantizar el derecho a la vida resulta extensible a los supuestos razonablemente previsibles de amenazas situaciones de peligro para la vida que puedan ocasionar muertes³⁵. Los Estados partes pueden haber incurrido en una violación del artículo 6 del Pacto incluso si esas amenazas y situaciones no dan lugar a la pérdida de vidas³⁶. El Comité considera que esas amenazas pueden incluir los efectos adversos del cambio climático y recuerda que la degradación del medio ambiente, el cambio climático y el desarrollo insostenible son algunas de las amenazas más acuciantes y graves a la capacidad de las generaciones presentes y futuras de disfrutar del derecho a la vida³⁷. El Comité recuerda que los Estados partes deberían adoptar todas las medidas necesarias para abordar las condiciones generales en la sociedad que puedan suponer amenazas directas al derecho a la vida o impedir a las personas disfrutar con dignidad de su derecho a la vida³⁸.

8.4 El Comité toma nota de la alegación formulada por el Estado parte de que, en relación con el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), el hecho de invocar la observación general núm. 36 (2108) para ampliar el alcance del artículo 6, párrafo 1, del Pacto al derecho a una vida digna es contrario a las normas de interpretación de los tratados. Sin embargo, el Comité opina que el planteamiento del Estado parte es compatible con esa disposición de la Convención, que exige que un tratado se interprete de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin. A este respecto, el Comité señala que, según lo dispuesto en el artículo 31 de la Convención, para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprende, en primer lugar, el texto del tratado, incluidos su preámbulo y anexos. Al principio del preámbulo del Pacto se establece que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables, y que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana. Si bien el Estado parte señala que los derechos socioeconómicos están protegidos por un pacto distinto, el Comité observa que en el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se reconoce que el ideal del ser humano libre y liberado del temor y de la miseria solo puede realizarse si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

8.5 El Comité observa que tanto él como varios tribunales regionales de derechos humanos han determinado que la degradación ambiental puede afectar al goce efectivo del derecho a la vida y que una degradación grave del medio ambiente puede afectar negativamente al bienestar de una persona y dar lugar a la violación del derecho a la vida³⁹. En el presente caso, el Comité observa que la Autoridad Regional del Estrecho de Torres,

³³ Por ejemplo, *Teitiota c. Nueva Zelanda*, párr. 9.4; y *Toussaint c. el Canadá* (CCPR/C/123/D/2348/2014), párr. 11.3.

³⁴ Véase también *Portillo Cáceres y otros c. el Paraguay*, párr. 7.3.

³⁵ *Toussaint c. el Canadá*, párr. 11.3; y *Portillo Cáceres y otros c. el Paraguay*, párr. 7.5.

³⁶ Observación general núm. 36 (2018), párr. 7.

³⁷ *Ibid.*, párr. 62.

³⁸ *Ibid.*, párr. 26.

³⁹ *Portillo Cáceres y otros c. el Paraguay*, párr. 7.4 y notas 45 y 46.

que es un órgano gubernamental, reconoció en su informe titulado “Estrategia sobre el cambio climático en el Estrecho de Torres 2014-2018” que las islas del estrecho de Torres son vulnerables a los efectos sustanciales y adversos del cambio climático que afectan a los ecosistemas y a los medios de subsistencia de los habitantes de las islas⁴⁰. El Comité también toma nota de las alegaciones formuladas por los autores en relación con la exposición de sus islas a los daños causados por las inundaciones, el agrietamiento de los diques, la decoloración coralina, el aumento de las temperaturas, la erosión, la reducción del número de cocoteros y de especies marinas utilizadas para fines alimentarios y culturales, y la falta de lluvias y su efecto en los cultivos (párrs. 2.3 a 2.5 y 5.2).

8.6 El Comité recuerda que, en determinados lugares, la falta de alternativas a los medios de subsistencia puede suponer para las personas un riesgo mayor de vulnerabilidad ante los efectos adversos del cambio climático⁴¹. El Comité toma nota del argumento de los autores de que la salud de sus islas está estrechamente vinculada a sus propias vidas. Sin embargo, observa que, aunque los autores manifiestan su inseguridad ante la pérdida de previsibilidad de los patrones meteorológicos estacionales, del calendario estacional, de las mareas y de la disponibilidad de fuentes de alimentos tradicionales y de importancia cultural, no afirman haber experimentado o estar experimentando efectos adversos en su propia salud o un riesgo real y razonablemente previsible de verse expuestos a una situación de peligro físico o de extrema precariedad que pudiera amenazar su derecho a la vida, incluido su derecho a una vida digna. Asimismo, el Comité observa que las reclamaciones formuladas por los autores en relación con el artículo 6 del Pacto se refieren principalmente a la capacidad de preservar su cultura, lo que entra en el ámbito de aplicación del artículo 27 del Pacto.

8.7 En cuanto a la afirmación de los autores de que sus islas se volverán inhabitables dentro de diez años (Boigu y Masig) o dentro de un período de entre 10 y 15 años (Poruma y Warraber) si no se actúa urgentemente, el Comité recuerda que, si no se adoptan medidas enérgicas en los planos nacional e internacional, los efectos del cambio climático pueden exponer a las personas a la violación de los derechos que les reconoce el artículo 6 del Pacto⁴². Además, dado que el riesgo de que todo un país quede sumergido bajo el agua es tan extremo, las condiciones de vida en tal país pueden volverse incompatibles con el derecho a una vida digna antes de que el riesgo se materialice⁴³. El Comité observa que, en el marco del programa de construcción de diques en el estrecho de Torres (2019-2023), se construirán y reforzarán múltiples infraestructuras para hacer frente a los efectos de la erosión costera y las marejadas ciclónicas que ya se están produciendo en Poruma, Warraber, Masig, Boigu e Iama. El Comité observa que en 2022 se habían terminado en Boigu varias obras de mitigación costera, cuya financiación total ascendía a 15 millones de dólares australianos, a saber, la construcción de un dique de 1.022 metros de longitud, la elevación de un muro de contención ya existente y su ampliación a 450 metros y la mejora de la infraestructura de drenaje de las aguas pluviales. El Comité observa también que, en el marco de ese programa, estaba previsto que las obras de mitigación costera en Poruma, Warraber y Masig comenzaran en 2021 o 2022 y concluyeran en 2023. Toma nota de las demás medidas de adaptación y mitigación mencionadas por el Estado parte. Considera que el plazo de entre 10 y 15 años a que se refieren los autores podría permitir al Estado parte intervenir adoptando medidas afirmativas para proteger y, de ser necesario, trasladar a las presuntas víctimas. Asimismo, considera, según la información facilitada por el Estado parte, se están adoptando medidas de adaptación para reducir las vulnerabilidades existentes y aumentar la resiliencia ante los daños relacionados con el cambio climático en las islas. Sobre la base de la información que se le ha facilitado, el Comité no está en condiciones de concluir que las medidas de adaptación aplicadas por el Estado parte resultarán insuficientes y, por tanto, representan una amenaza directa al derecho de los autores a una vida digna.

⁴⁰ Unidad de Gestión de Recursos Terrestres y Marinos, Autoridad Regional del Estrecho de Torres, “Torres Strait Climate Change Strategy 2014-2018”, julio de 2014.

⁴¹ *Teitiota c. Nueva Zelanda*, párr. 9.9.

⁴² *Ibid.*, párr. 9.11.

⁴³ *Ibid.*

8.8 En vista de lo que antecede, el Comité considera que la información que tiene ante sí no pone de manifiesto una vulneración por el Estado parte de los derechos que asisten a los autores en virtud del artículo 6 del Pacto.

Artículo 17

8.9 El Comité toma nota de las alegaciones de los autores de que el cambio climático ya está afectando a su vida privada, familiar y doméstica, ya que se enfrentan a la perspectiva de tener que abandonar sus hogares. Asimismo, observa que la erosión de sus islas angustia profundamente a los autores y que se producen inundaciones en las islas. Toma nota además de la alegación de Stanley Marama de que su casa quedó destruida por unas inundaciones ocurridas en 2010. El Comité recuerda que los Estados partes deben impedir las injerencias en la vida privada, la familia o el domicilio de una persona que se deriven de un comportamiento no imputable al Estado, al menos cuando esas injerencias sean previsibles y graves⁴⁴. Así pues, cuando los daños ambientales amenazan con desestabilizar la vida privada, la familia y el domicilio, los Estados partes deben impedir que se produzcan injerencias graves en la vida privada, la familia y el domicilio de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

8.10 El Comité recuerda que la subsistencia y los medios de vida de los autores dependen de la pesca y otros recursos marinos, de los cultivos y de los árboles, y que su bienestar depende de la salud de los ecosistemas que los rodean. El Estado parte no ha puesto en duda las afirmaciones de los autores a este respecto. El Comité considera que esos elementos son componentes del estilo de vida indígena tradicional de los autores, los cuales mantienen una relación especial con su territorio, y que pueden entrar en el ámbito de la protección prevista en el artículo 17 del Pacto⁴⁵. Además, el Comité considera que la aplicación del artículo 17 no debería entenderse únicamente como la abstención de toda injerencia arbitraria, sino que también obliga a los Estados partes a adoptar las medidas positivas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en ese artículo en caso de injerencia de las autoridades del Estado y de personas físicas o jurídicas⁴⁶.

8.11 El Comité toma nota de la extensa y detallada información facilitada por el Estado parte sobre las numerosas medidas que ha adoptado para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático y sobre las emisiones de carbono generadas en su territorio. Entre las medidas pertinentes en relación con las reclamaciones de los autores cabe destacar la puesta en marcha del Plan Regional de Adaptación y Resiliencia del Estrecho de Torres 2016-2021, centrado tanto en los efectos del cambio climático como en la reducción de la vulnerabilidad mediante la resiliencia; la colaboración directa de la Autoridad Regional con las comunidades de la región para ayudarlas a responder a los efectos del cambio climático; la elaboración de gráficos cromáticos de las comunidades para vigilar y reducir los riesgos derivados del calor; la creación de estaciones de seguimiento de las mareas, el nivel del mar, la temperatura y las precipitaciones; la asignación de más de 15.000 millones de dólares australianos para la gestión de los recursos naturales en todo el país, las infraestructuras hídricas, la resiliencia ante la sequía y los desastres naturales y la financiación de la recuperación; la inversión de 100 millones de dólares australianos en la gestión de los hábitats marinos y los entornos costeros; la provisión de financiación climática a nivel regional y mundial por valor de 1.400 millones de dólares australianos (2015-2020) y 1.500 millones de dólares australianos (2020-2025), orientada principalmente a la consecución de resultados de adaptación; la reducción de las emisiones nacionales de carbono en un 20,1 % (de 2005 a 2020) y en un 46,7 % por persona (de 1990 a 2020); la inversión de aproximadamente 20.000 millones de dólares australianos en tecnologías de bajas emisiones (2020-2030) y 3.500 millones de dólares australianos en el Fondo de Reducción de Emisiones; la puesta en marcha o la finalización de 58 intervenciones previstas en el Plan Regional de Adaptación y Resiliencia del Estrecho de Torres 2016-2021; la elaboración de planes locales de adaptación y resiliencia para las 14 comunidades de las islas periféricas; la elaboración por la Autoridad Regional del Estrecho de Torres de un proyecto de marco regional de resiliencia destinado a

⁴⁴ Observación general núm. 16 (1988), párrs. 1 y 9.

⁴⁵ *Benito Oliveira y otros c. el Paraguay* (CCPR/C/132/D/2552/2015), párr. 8.3; y *Portillo Cáceres y otros c. el Paraguay*, párr. 7.8.

⁴⁶ Observación general núm. 16 (1988), párr. 1

mejorar la resiliencia local y regional ante los efectos del cambio climático, en consulta con representantes de las comunidades; la evaluación continua de los efectos del cambio climático en las comunidades del estrecho de Torres; el cartografiado de la costa de las islas del estrecho de Torres, como base para la planificación de la adaptación de las zonas costeras; la continuación de iniciativas de protección de las costas puestas en marcha por la Autoridad Regional para hacer frente a los efectos de la erosión y las marejadas ciclónicas en las comunidades locales; y la inversión de 40 millones de dólares australianos en la fase 2 del programa de construcción de diques en el estrecho de Torres (2019-2023). El Comité recuerda la información que figura en el párrafo 8.7 en relación con las obras, finalizadas o en curso, de construcción de nuevos diques o refuerzo de los existentes en las islas de los autores, y observa que está previsto que todos los diques estén listos para 2023.

8.12 Sin embargo, el Comité observa que el Estado parte no se ha referido específicamente a las alegaciones de los autores de que en varias ocasiones a lo largo de los últimos decenios solicitaron que se realizaran obras de adaptación, en particular que se reforzaran diques. El Comité acoge con satisfacción la construcción de nuevos diques en las cuatro islas en cuestión, pero observa que el Estado parte no ha facilitado explicaciones sobre el retraso en la construcción de diques en las islas en que viven los autores ni ha rebatido las alegaciones de estos sobre los efectos concretos del cambio climático en su domicilio, su vida privada y su familia. El Comité observa que el Estado parte no ha proporcionado otras explicaciones posibles respecto de la disminución de los recursos marinos utilizados para fines alimentarios y la pérdida de cultivos y árboles frutales en las tierras en que viven y cultivan los autores, y recuerda que todos estos elementos forman parte de su vida privada, su familia y su domicilio. Además, el Comité toma nota de las descripciones específicas de los autores sobre la forma en que sus vidas se han visto afectadas negativamente por las crecidas y las inundaciones sufridas en sus aldeas y cementerios ancestrales; la destrucción o el deterioro de sus huertos tradicionales a causa de la salinización producida por las inundaciones o la intrusión marina; y la desaparición de especies marinas de importancia nutricional y cultural, y la decoloración coralina y la acidificación de los océanos que conlleva. Toma nota también de las alegaciones de los autores de que padecen ansiedad y angustia debido a la erosión que avanza hacia algunas de las casas de sus comunidades y de que preservar y visitar sus cementerios ancestrales es un aspecto fundamental de su cultura, en la que es esencial experimentar sentimientos de comunión con los familiares fallecidos. Además, el Comité toma nota de la afirmación de los autores de que sus ceremonias culturales más importantes solo tienen sentido si se celebran en las tierras de las comunidades nativas. El Comité considera que cuando los efectos del cambio climático —incluida la degradación ambiental de las tierras tradicionales (indígenas) de comunidades cuyos medios de subsistencia dependen en gran medida de los recursos naturales disponibles y que no cuentan con medios de subsistencia alternativos ni reciben ayuda humanitaria— tienen repercusiones directas sobre el derecho al domicilio, y cuando sus consecuencias adversas son graves debido a su intensidad o duración y a los daños físicos o mentales que causan, la degradación ambiental puede perjudicar el bienestar de las personas y entrañar violaciones previsibles y graves relacionadas con la vida privada y familiar y el domicilio⁴⁷. El Comité concluye que de la información que tiene ante sí se desprende que el Estado parte, al incumplir su obligación positiva de aplicar medidas de adaptación adecuadas para proteger el domicilio, la vida privada y la familia de los autores, ha vulnerado los derechos que los asisten en virtud del artículo 17 del Pacto.

Artículo 27

8.13 El Comité recuerda que el artículo 27 del Pacto establece y reconoce un derecho que se confiere a las personas pertenecientes a grupos de minorías indígenas y que constituye un derecho separado, que se suma a los demás derechos de que pueden disfrutar todas las personas, en virtud del Pacto⁴⁸. Recuerda también que, en el caso de los Pueblos Indígenas, el disfrute de la cultura puede guardar relación con estilos de vida estrechamente asociados al territorio y al uso de sus recursos, y que puede incluir actividades tradicionales tales como

⁴⁷ Véanse, *mutatis mutandis*, *Benito Oliveira y otros c. el Paraguay* (CCPR/C/132/D/2552/2015); y observación general núm. 23 (1994).

⁴⁸ Observación general núm. 23 (1994), párrs. 1 y 6.1.

la pesca o la caza⁴⁹. Así, la protección de ese derecho tiene por objeto garantizar la preservación y el desarrollo continuo de la identidad cultural⁵⁰. El Comité recuerda además que el artículo 27 del Pacto, interpretado a la luz de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, consagra el derecho inalienable de los Pueblos Indígenas a gozar de los territorios y recursos naturales que tradicionalmente han utilizado para su subsistencia alimentaria e identidad cultural. Aunque los derechos amparados por el artículo 27 sean derechos individuales, dichos derechos dependen a su vez de la capacidad del grupo minoritario para conservar su cultura, su idioma o su religión⁵¹.

8.14 El Comité toma nota de la afirmación de los autores de que su capacidad para preservar su cultura ya se ha visto perjudicada por el hecho de que sus islas y los mares que las rodean son cada vez menos habitables a causa de los efectos del cambio climático. Toma nota también de la afirmación de los autores de que esos efectos han erosionado sus tierras tradicionales y los recursos naturales que utilizan para la pesca y la agricultura tradicionales y para ceremonias culturales que solo pueden celebrarse en las islas. Toma nota además de la afirmación de los autores de que la salud de sus tierras y de los mares que las rodean está estrechamente vinculada a su integridad cultural. El Comité observa que el Estado parte no ha refutado el argumento de los autores de que no podrían practicar su cultura en el territorio continental de Australia, donde no dispondrían de tierras adecuadas para mantener su estilo de vida tradicional. El Comité considera que los efectos del cambio climático mencionados por los autores representan una amenaza que cabría esperar que hubiera previsto el Estado parte, ya que los miembros de la comunidad de los autores empezaron a plantear la cuestión en la década de 1990. Si bien observa que se han construido y se siguen construyendo diques en las islas en que viven los autores, el Comité considera que la respuesta del Estado parte a la amenaza a que se enfrentan estos ha sido inadecuada debido al retraso en la puesta en marcha de esos proyectos. En relación con las conclusiones que formula en el párrafo 8.14, el Comité considera que de la información que tiene a su disposición se desprende que el hecho de que el Estado parte no haya adoptado medidas de adaptación oportunas y adecuadas para proteger la capacidad colectiva de los autores de preservar su estilo de vida tradicional y transmitir a sus hijos y a las generaciones futuras su cultura y tradiciones y el uso de los recursos terrestres y marinos pone de manifiesto una violación de la obligación positiva del Estado parte de proteger el derecho de los autores a disfrutar de su cultura minoritaria. En consecuencia, el Comité considera que los hechos que tiene ante sí constituyen una violación de los derechos que asisten a los autores en virtud del artículo 27 del Pacto.

9. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación por el Estado parte de los artículos 17 y 27 del Pacto.

10. Al haber dictaminado que se ha producido una violación de los artículos 17 y 27, el Comité no considera necesario examinar las reclamaciones formuladas por los autores en relación con el artículo 24, párrafo 1, del Pacto.

11. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a los autores un recurso efectivo. Ello significa que debe conceder una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido vulnerados. En consecuencia, entre otras cosas debe proporcionar a los autores una indemnización adecuada por el perjuicio sufrido; celebrar consultas genuinas con las comunidades de los autores con miras a evaluar sus necesidades; continuar aplicando las medidas necesarias para que esas comunidades puedan seguir viviendo en sus respectivas islas en condiciones de seguridad; y vigilar y examinar la eficacia de las medidas aplicadas, además de subsanar las deficiencias existentes lo antes posible. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

12. Teniendo presente que, por haber llegado a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido o no

⁴⁹ *Benito Oliveira y otros c. el Paraguay*, párr. 8.6.

⁵⁰ *Ibid.*, párr. 8.3.

⁵¹ *Käkkäljärvi y otros c. Finlandia (CCPR/C/124/D/2950/2017)*, párr. 9.9.

violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a proporcionar un recurso efectivo cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el dictamen del Comité. Se pide asimismo al Estado parte que publique el presente dictamen y que le dé amplia difusión en el idioma oficial del Estado parte.

Anexo I

[Español únicamente]

Voto individual (disidente) de Carlos Gómez Martínez, miembro del Comité

1. El calentamiento global coloca en situación de grave riesgo la vida familiar de los autores (artículo 17 del Pacto) y también la supervivencia de las comunidades indígenas a las que pertenecen (artículo 27 del Pacto), dada la circunstancia de que habitan islas de muy escasa altitud en el estrecho de Torres, fácilmente inundables por la subida del nivel del mar. Este hecho evidencia su extrema vulnerabilidad y les sitúa como víctimas potenciales de violación de los derechos humanos apenas mencionados y de los que son titulares.
2. Sin embargo, la evitación total del riesgo y de los daños derivados del cambio climático está fuera del alcance de la actuación aislada del Estado parte, dado que el calentamiento de la tierra es un fenómeno global al que solo se puede dar respuesta mundial en una lucha en la que han de implicarse todos o, al menos, una parte significativa de los Estados del planeta. Por ello no puede concluirse que el Estado parte haya violado los derechos de los autores por no haber evitado los riesgos o no haber eliminado totalmente los daños que puedan sufrir, derivados del cambio climático.
3. Por esta razón, el Comité se centra en las medidas de adaptación al cambio climático. El Comité admite, en los párrafos 8.7 y 8.11 de su dictamen, que el Estado parte ha llevado a cabo acciones concretas para la adaptación de la vida de los autores al nuevo entorno que traerá consigo el cambio climático, siendo de especial relevancia la construcción de muros de contención de las aguas del mar, obras ya iniciadas y cuya finalización se espera en 2023.
4. Cuestión distinta es si las medidas de adaptación son o no las exigibles hasta el punto de que, por no ser suficientes, puedan suponer la violación de los derechos humanos de los autores. La adaptación al cambio climático es un concepto indeterminado que puede ir desde una leve acomodación hasta la drástica configuración de un nuevo entorno plenamente resiliente que permita la vida en plenitud de los autores en las nuevas circunstancias climáticas. En cualquier caso, corresponde al Estado parte decidir el curso de acción que debe emprender para adaptar su país al cambio climático atendiendo a los intereses de toda la ciudadanía y a la posible opción por políticas tanto ambientales, como la reforestación con especies resistentes o la facilitación de la transición energética, como de otra índole, como la reducción de la pobreza, que también tiene importante repercusión en el disfrute de los derechos humanos.
5. En el propio dictamen se señala, en el párrafo 8.7, que el Comité no está en condiciones de concluir que las medidas de adaptación adoptadas por el Estado parte sean insuficientes para representar una amenaza directa al derecho de los autores a una vida digna, por lo que se excluye la violación del artículo 6 del Pacto. Si ello es así, no se entiende cómo el Comité sí se considera en condiciones de concluir que las medidas de adaptación emprendidas por el Estado parte sean insuficientes a los efectos de apreciar una violación de los artículos 17 y 27 del Pacto. No se explica por qué el juicio de suficiencia no es válido a unos efectos (no violación del artículo 6) y sí lo es a otros (violación de los artículos 17 y 27).
6. En definitiva, en el dictamen no se explica la razón por la cual el Comité considera que las medidas de adaptación llevadas a cabo por el Estado parte —la construcción de diques de contención del agua del mar—, o el retraso en ejecutarlas —iniciadas en 2017 y 2018 en los malecones de Boigu y Poruma (véase el párr. 2.7)—, han sido insuficientes hasta el punto de constituir una violación de los artículos 17 y 27 del Pacto. Asimismo, tampoco se explica qué otra actuación suplementaria hubiera sido exigible al Estado parte para poder concluir que no se produjo dicha violación.

Anexo II

[Inglés únicamente]

Individual opinion of Committee member Duncan Laki Muhumuza (dissenting)

1. The Committee found that there was no violation of article 6 of the Covenant based on the information provided by the State party.
2. I have comprehensively perused the information provided by both the authors and the State party and I am convinced that there is a violation of article 6 of the Covenant, which states that: “Every human being has the inherent right to life ... protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his life.”
3. The Committee found that there was no violation of article 6 by the State party based on the information provided by the State party. The Committee considered the information provided by the State party insofar as adaptative measures were put in place to reduce the existing vulnerabilities and build resilience to climate change-related harms to the islands and it was on those grounds that the Committee found that there was no violation of article 6.
4. I am cognizant of the adaptive measures that the State party has taken under the Torres Strait sea walls programme (2019–2023), and, in this regard, that:
 - (a) Multiple infrastructures will be constructed and upgraded to address ongoing coastal erosion and storm surge impacts on Poruma, Warraber, Masig, Boigu and Iama;
 - (b) By 2022, several coastal mitigation works had been completed on Boigu with funding of \$A 15 million, as well as the construction of a 1,022 metre-long wave return wall, the raising and extension of an existing bund wall to 450 metres and the upgrading of stormwater drainage infrastructure;
 - (c) Coastal mitigation works on Poruma, Warraber and Masig were scheduled to begin in 2021 or 2022 and to be completed by 2023.
5. While these efforts and measures taken and/or yet to be taken are commendable and appreciated, there has been an outcry from the authors that has not been addressed and hence the authors’ right to life will continue, appallingly, to be violated and their lives endangered.
6. I am of the considered view that the State party has failed to prevent a foreseeable loss of life from the impact of climate change. As highlighted by the *Urgenda Foundation v. the State of Netherlands* case,¹ the State party is tasked with an obligation to prevent a foreseeable loss of life from the impacts of climate change, and to protect the authors’ right to life with dignity.
7. In the instant case, the State party has not taken any measures to reduce greenhouse gas emissions and cease the promotion of fossil fuel extraction and use, which continue to affect the authors and other islanders and endanger their livelihood, resulting in the violation of their rights under article 6 of the Covenant.
8. The citizens of the Torres Strait islands have also lost their livelihoods on the islands owing to ongoing climate changes and the State party has not taken any measures to mitigate this factor. As a result of the rise in the sea level, saltwater has penetrated the soils of the islands and as a result lands previously used for traditional gardening can no longer be cultivated. The coral bleaching that occurred has led to the disappearance of crayfish which are a fundamental source of food and income for the authors.

¹ The Hague Court of Appeal, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, Case No. 200.178.245/01, Judgment, 9 October 2018.

9. These factors combined point to the imminent danger or threat posed to people's lives, which is already affecting their lives; yet, while the State party is aware, it has not taken effective protective measures to enable the people to adapt to climate change.

10. In the *Urgenda* case, The Hague Court of Appeal characterized climate change as "a real and imminent threat" requiring the State to "take precautionary measures to prevent infringement of rights as far as possible" (para. 43).

11. The Court further held that "it is appropriate to speak of a real threat of dangerous climate change, resulting in the serious risk that the current generation of citizens will be confronted with loss of life and/or a disruption of family life" (para. 45).

12. The authors have ably informed the Committee that the current state of affairs and existence in the Torres Strait islands is under imminent threat owing to ongoing climate change and therefore the State party should take immediate adaptive precautionary measures to thwart climate changes and preserve the lives of the islanders, including their health and livelihood. Any further delays or non-action by the State party will continue to put the lives of the citizens at risk, which is a blatant violation of article 6 (1) of the Covenant.

13. Accordingly, I find that there is a violation of article 6 and as a Committee, we should implore the State party to take immediate measures to protect and preserve the lives of the people of the Torres Strait islands. In order to uphold the right to life, States must take effective measures (which cannot be taken individually) to mitigate and adapt to climate change and prevent foreseeable loss of life.

Anexo III

[Español únicamente]

Voto individual (parcialmente disidente) de Hernán Quezada Cabrera, miembro del Comité

1. Respecto de la comunicación núm. 3624/2019, comparto la decisión del Comité en el sentido de que los hechos examinados ponen de manifiesto una violación de los derechos de los autores en virtud de los artículos 17 y 27 del Pacto, al no cumplir el Estado parte con su obligación de aplicar medidas adecuadas para proteger el hogar, la vida privada y la familia de los autores, y para proteger el derecho de los autores a disfrutar de su cultura minoritaria.
2. Sin embargo, en lo relativo al derecho a la vida, lamento no poder unirme a la mayoría del Comité, la cual concluyó que la información disponible no revela una violación por el Estado parte de los derechos de los autores en virtud del artículo 6 del Pacto.
3. El propio Comité entiende (véase el párr. 8.3) que el derecho a la vida no debe interpretarse de forma restrictiva y que su protección requiere de la adopción de medidas positivas¹. En este sentido el Comité ha establecido en su observación general núm. 36 (2018) que las amenazas al derecho a la vida pueden incluir los efectos adversos del cambio climático, lo que obliga a los Estados partes a “adoptar medidas apropiadas para abordar las condiciones generales en la sociedad que puedan suponer amenazas directas a la vida o impedir a las personas disfrutar con dignidad de su derecho a la vida”². Al respecto, debe tenerse presente que el Estado parte es y ha sido, durante las últimas décadas, uno de los países que han producido grandes cantidades de emisiones de gases de efecto invernadero (véase el párr. 7.8).
4. Según los hechos denunciados, y no rebatidos por el Estado parte, los autores han experimentado y experimentan una serie de problemas derivados de los efectos del cambio climático que afectan sus vidas y la existencia misma de las islas que habitan: la inundación de aldeas y de tierras funerarias ancestrales; la pérdida por erosión de sus tierras tradicionales, incluidas las plantaciones y los jardines; la destrucción o marchitamiento de los jardines tradicionales por la salinización causada por las inundaciones o la entrada de agua de mar; la disminución de especies marinas de importancia nutricional y cultural; la decoloración de los corales, y la acidificación de los océanos, entre otros. A todo ello se suma el riesgo de inhabitabilidad de sus islas debido al persistente aumento del nivel del mar.
5. Si bien el Estado parte ha adoptado en los últimos años diversas medidas para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático y las emisiones de carbono generadas en su territorio, dichas medidas son aún insuficientes para garantizar a los autores el disfrute de una vida digna en las islas que habitan en el estrecho de Torres. En efecto, el Comité ha constatado (véase el párr. 8.12) que el Estado parte no ha respondido a varias alegaciones de los autores en este sentido, en particular a la no construcción de medidas de adaptación para mejorar los malecones y el retraso en la construcción de diques, así como tampoco ha dado explicaciones alternativas sobre la reducción de los recursos marinos necesarios para la alimentación y la pérdida de cultivos y árboles frutales. Aun cuando dichas constataciones del Comité están relacionadas con la violación del artículo 17 del Pacto, la falta o la insuficiencia de medidas de adaptación para enfrentar las consecuencias adversas del cambio climático ha repercutido negativamente en las condiciones de vida de los autores. Por lo demás, las amenazas que se ciernen sobre sus medios de subsistencia y sobre la existencia misma de las islas han creado una situación de incertidumbre y, en consecuencia, afectan su salud mental y su bienestar, impidiendo el derecho a disfrutar de una vida digna³. En este

¹ *Portillo Cáceres y otros c. Paraguay* (CCPR/C/126/D/2751/2016), párr. 7.3.

² Observación general núm. 36 (2018), párrs. 26 y 62.

³ Según el Comité en su observación general núm. 36 (2018), el derecho a la vida es “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” (párr. 3).

contexto, los autores y sus familias ya han sufrido y aún sufren una violación del derecho a la vida, en el sentido de “vida digna”, lo que es una realidad concreta que requiere reparación, independientemente de las futuras mejoras que puedan lograrse con las medidas de mitigación y adaptación que el Estado parte ha comenzado a implementar en los últimos años o que estarían por iniciarse, según la información obtenida por el Comité (véase el párr. 8.7).

6. Con respecto al calendario de adopción de medidas, cabe tener presente que la comunicación de los autores (presentación inicial) es de fecha 13 de mayo de 2019, cuando los efectos adversos del cambio climático en las islas del Estrecho de Torres ya habían producido, durante largo tiempo, serios impactos negativos en sus vidas. Sin embargo, la mayor parte de las obras de mitigación costera emprendidas por el Estado parte, según lo constatado por el Comité, estaban programadas para comenzar recién en 2021 o 2022 y estar terminadas en 2023 (islas Masig, Poruma y Warraber). Solamente en la costa de una de las islas (Boigu) se habían completado en 2022 varias obras de mitigación.

Anexo IV

[Inglés únicamente]

Individual opinion of Committee member Gentian Zyberi (concurring)

1. I am generally in agreement with the Committee's findings.¹ In this individual opinion, I explain my position on adaptation and mitigation measures, the law on international responsibility for countering climate change effects and adequate measures, and the violation of article 27.

2. After having acknowledged climate change as a common concern of humankind in the preamble to the 2015 Paris Agreement, the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change address mitigation and adaptation under, respectively, articles 4 and 7 of the Agreement. Mitigation efforts are aimed at addressing the causes of climate change by preventing or reducing the emission of greenhouse gases into the atmosphere. Adaptation efforts are aimed towards adjusting to the current and future effects of climate change. Both types of measures are intrinsically connected and require action by States (and non-State actors), individually and jointly through international cooperation.

3. The State party in this case has taken both mitigation and adaptation measures. When it comes to mitigation measures, assessing the nationally determined contributions taken by States parties to the International Protocol on Civil and Political Rights under the 2015 Paris Agreement, when the State is party to both treaties, is an important starting point. States are under a positive obligation to take all appropriate measures to ensure the protection of human rights. In this context, the due diligence standard requires States to set their national climate mitigation targets at the level of their highest possible ambition and to pursue effective domestic mitigation measures with the aim of achieving those targets.² When a State is found to not have fulfilled these commitments, such a finding should constitute grounds for satisfaction for the complainants, while the State concerned should be required to step up its efforts and prevent similar violations in the future. The requirement of due diligence applies also to adaptation measures.

4. It has been 30 years since, at the 1992 United Nations Conference on Environment and Development (Earth Summit) States recognized climate change as a cause for common concern and action, but despite important developments in the context of the 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change, the 1997 Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the 2015 Paris Agreement, individual and joint State efforts at addressing the climate crisis remain insufficient.³ Over the years, the law on international responsibility on climate change has developed progressively.⁴

5. A clear limitation of the law on international responsibility in cases of climate change and related litigation is the difficulty involved in addressing what constitutes shared responsibility.⁵ Since it is the atmospheric accumulation of carbon dioxide and other

¹ On article 6, the Committee follows largely its reasoning in *Teitiota v. New Zealand* (CCPR/C/127/D/2728/2016), para. 9.12.

² Paris Agreement, arts. 4 (3) and 4 (2).

³ For more information on the United Nations Framework Convention on Climate Change and related documents and activities, see <https://unfccc.int>.

⁴ See, e.g., Christina Voigt, "State responsibility for damages associated with climate change", in *Research Handbook on Climate Change Law and Loss & Damage*, Meinhard Douelle and Sara L. Seck, eds. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021).

⁵ See, e.g., article 47 of the draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts and related commentary, adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001); and André Nollkaemper and others, "Guiding principles on shared responsibility in

greenhouse gases that gives rise over time to global warming and climate change,⁶ States should act with due diligence based on the best science when taking mitigation and adaptation action. This is an individual responsibility of the State, relative to the risk at stake and its capacity to address it. A higher standard of due diligence applies in respect of those States with significant total emissions or very high per capita emissions (whether these are past or current emissions), given the greater burden that their emissions place on the global climate system, as well as in respect of States with higher capacities for taking highly ambitious mitigation action.⁷ This higher standard applies to the State party in this case.

6. The Committee has significant practice on article 27 of the Covenant, with much of its case law concerning the rights of Indigenous Peoples.⁸ In this case, it has found a violation because of the State party's failure to adopt timely adequate adaptation measures to protect the authors' right to enjoy their minority culture under article 27. In my view, the Committee should have linked the State obligation to "protect the authors' collective ability to maintain their traditional way of life and to transmit to their children and future generations their culture and traditions and use of land and sea resources" (para. 8.14 of the Views) more clearly to mitigation measures, based on national commitments and international cooperation, as it is mitigation actions which are aimed at addressing the root cause of the problem and not just remedying the effects. If no effective mitigation actions are taken in a timely manner, adaptation will eventually become impossible. Such land and sea resources will not be available for Indigenous Peoples or even for humanity more generally, without diligent national efforts, as well as joint and concerted mitigation actions of the organized international community.

7. Climate change concerns have been addressed over the years by the Committee and other United Nations human rights treaty bodies,⁹ the special procedures of the Human Rights Council¹⁰ and more generally by the United Nations.¹¹ This case shows the possibilities and limitations of human rights-based litigation. That said, alongside other general or specific institutional arrangements addressing climate change issues, the Committee provides a suitable venue for addressing some concerns, especially under articles 6, 7, 17 and 27, both under the Optional Protocol and under article 41 of the Covenant.

international law", *European Journal of International Law*, vol. 31, No. 1 (February 2020), (see principles 2, 4, 10, 11 and 14).

⁶ Jacqueline Peel, "Climate change", in *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, André Nollkaemper and Ilias Plakokefalos, eds. (Cheltenham, Cambridge University Press, 2017), p. 1031.

⁷ *Ibid.*, p. 1035.

⁸ For example, William A. Schabas, *Nowak's CCPR Commentary*, 3rd revised ed. (Kehl am Rhein, N.P. Engel, 2019), pp. 809–812.

⁹ *Teitiota v. New Zealand*, E/C.12/2018/1 and HRI/2019/1. See also *M.K.A.H. v. Switzerland* (CRC/C/88/D/95/2019), *Sacchi et al. v. Argentina* (CRC/C/88/D/104/2019), *Sacchi et al. v. Brazil* (CRC/C/88/D/105/2019), *Sacchi et al. v. France* (CRC/C/88/D/106/2019), *Sacchi et al. v. Germany* (CRC/C/88/D/107/2019) and *Sacchi et al. v. Turkey* (CRC/C/88/D/108/2019).

¹⁰ See A/70/287, A/74/161, A/HRC/40/55, A/HRC/41/39, A/HRC/43/53 and Human Rights Council resolution 48/14.

¹¹ See www.un.org/en/climatechange. See also A/HRC/50/57.

Anexo V

[Inglés únicamente]

**Joint opinion of Committee members Arif Bulkan,
Marcia V.J. Kran and Vasilka Sancin
(partially dissenting)**

1. In addition to a violation of articles 17 and 27 found by the majority of the Committee, we would also find a violation of the right to life under article 6 of the Covenant.

2. The majority opinion correctly states that article 6 should not be interpreted in a restrictive manner (see para 8.3 of the Views).¹ Yet, the “real and foreseeable risk” standard employed by the majority interprets article 6 restrictively and was borrowed from the dissimilar context of refugee cases.² In *Teitiota v. New Zealand*, the Committee concluded that, owing to insufficient information from the author, climate change was not a real or foreseeable enough risk to require the State party to grant him refugee status. In contrast, here the primary question is whether the alleged violations of article 6 themselves ensue from inadequate mitigation and/or adaptation measures on climate change by the State party. Using a more accurate standard, from a factually similar case relating to environmental damage by pesticides, the question becomes whether there is “a reasonably foreseeable threat” to the authors’ right to life.³ The authors detail flood-related damage, water temperature increases and loss of food sources and, most importantly, they explain that the islands they live on will become uninhabitable in a mere 10 to 15 years, according to the Torres Strait Regional Authority, a governmental body. Together, this provides evidence of a reasonably foreseeable threat, constituting a violation of article 6.

3. Using the “real and foreseeable risk” standard, the majority opinion requires adverse health impacts to demonstrate an article 6 violation. Not finding such impacts, the majority fails to find a violation of article 6. Nonetheless, the authors detail real and foreseeable risks to their lives resulting from the flooding of the Torres Strait islands. First, the authors provide evidence of significant loss of food sources on which they rely to sustain themselves and their families. The crops lost include sweet potato, coconut and banana, which are required food sources and livelihood for the authors. The authors demonstrate that flooding has caused land erosion, making food production impossible. They also explain that warmer waters resulting from climate change reduced the availability of crayfish, another primary food source. Second, the authors detail repeated damage to their homes, including significant water damage to the foundation of one author’s home. Thus, the authors have demonstrated real and foreseeable risks to their lives through significant loss of food sources, livelihood and shelter.

4. In the majority opinion, article 6 is interpreted restrictively and it is observed that the authors conflate violations of the guarantee under article 27 of the rights of persons belonging to minorities to enjoy their own culture with violations of the guarantee under article 6 of every human being’s inherent right to life (see para. 8.6). Accordingly, the majority finds a violation of article 27, but not of article 6. While the authors do discuss these violations as related, citing similar facts, the Committee’s jurisprudence does not require that facts relating to different violations arise from different sets of facts. The risks to the authors’ right to life are independent and qualitatively different from the risks to their right to enjoy their culture. Consequently, we are unable to agree that a violation of article 27 sufficiently addresses the authors’ claims.

5. We endorse the view that integral to article 6 is the right to live with dignity (see paras. 8.3 and 8.4). It is critical, however, to do more than simply reference the Committee’s

¹ William A. Schabas, *Nowak’s CCPR Commentary*, 3rd revised ed. (Kehl am Rhein, N.P. Engel, 2019), p 122.

² *Teitiota v. New Zealand* (CCPR/C/127/D/2728/2016), para. 8.4.

³ *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay* (CCPR/C/126/D/2751/2016), para. 7.5.

jurisprudence: it must also be used progressively, based on current realities. This jurisprudence unequivocally notes that no derogation is permitted from article 6.⁴ Moreover, it clarifies the direct connection between environmental harms, the right to life and the right to live with dignity;⁵ and that State parties must duly consider the precautionary approach on climate change.⁶ Given the urgency and permanence of climate change, the need to adhere to the precautionary approach is imperative. In addition, the singular focus on the future obscures consideration of the harms being experienced by the authors, which negatively impact their right to a life with dignity in the present. The unfortunate outcome is that the Committee’s jurisprudence promises far more than the majority delivers.

6. While we agree that the State party is not solely responsible for climate change, the main question before the Committee is significantly narrower: has the State party violated the Covenant by failing to implement adaptation and/or mitigation measures to combat the adverse impacts of climate change within its territory, resulting in harms to the authors? The majority opinion relies on projects initiated by the State party since 2019, which might be completed by 2023 (see para. 8.7). While these measures help build climate change resilience, the majority does not sufficiently consider the violations of article 6 that had already occurred at the time of the filing of this communication. Indeed, promises of future projects are insufficient remedies, as they have not yet occurred, whereas damage to the foundation of the authors’ homes has already occurred. Soil where the authors grow food for subsistence has already been eroded, and crops have been lost. These violations are a direct result of flooding which could have been prevented by adaptation measures, including the timely construction of a sea wall to protect the islands where the authors live. Indeed, in its 2014 report, the Torres Strait Regional Authority concluded that Australia had yet to take any steps on 33 out of the 34 adaptation measures suggested.

7. The State party has a positive obligation to minimize “reasonably foreseeable threats to life”⁷ and should remedy these violations by implementing adaptation measures including those identified by the Torres Strait Regional Authority in 2019. Despite multiple requests and knowledge of the ongoing impacts on the lives of the authors, the State party did not take adaptation measures in a timely manner. Consequently, we would find that the State party violated the authors’ right to life under article 6 of the Covenant in addition to being responsible for the violations found by the majority.

⁴ General comment No. 36 (2108), para. 2.

⁵ Ibid., para. 62.

⁶ Ibid., paras. 62 and 64.

⁷ Ibid., para. 21.