JUSTICIA CLIMÁTICA DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL

DOCUMENTO DE TRABAJO ELABORADO POR EL GRUPO DE TRABAJO JUSTICIA CLIMÁTICA ALIANZA POR EL CLIMA

ALIANZA POR EL CLIMA

Documento de trabajo elaborado por el grupo de justicia climática de Alianza por el Clima

Septiembre 2022

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN A LA JUSTICIA CLIMÁTICA INTERNACIONAL 5
1 OBJETO 5
2 Premisas 5
2.1 Principio básico 5
2.2 ¿Por qué la situación es (muy) injusta? 5
2.3 ¿La vulnerabilidad? 7
3 La justicia desde la mitigación 8
4 La justicia y el desempeño de los países 8
4.1 El presupuesto de carbono 8
4.2 La justicia compensatoria 10
4.3 Integración de presente y futuro 11
5 Cuantía justa de la deuda climática global 11
6 Reparto justo de la deuda 11
6.1 Desde los deudores 11
6.2 Desde los acreedores 12
7 España 16
AGENDA DE PÉRDIDAS Y DAÑOS Y FINANCIACIÓN CLIMÁTICA 17
1 INTRODUCCIÓN 17
2 FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO 17
2.1 En qué consiste el financiamiento climático 17
2.2 Estado actual real del financiamiento climático 18
3 PÉRDIDAS Y DAÑOS 20
3.1 En qué consisten las pérdidas y daños 20
4 DEMANDAS 22
4.1 Para pérdidas y daños 22
4.2 Para financiación climática 23
4.3 Aspectos comunes 24
DESIGUALDADES Y CAMBIO CLIMÁTICO 26
1 OBJETO 26
2 CAMBIO CLIMÁTICO Y DESIGUALDAD GEOGRÁFICA: DESASTRES E IMPACTOS CLIMÁTICOS EN EL SUR GLOBAL 27
3 CAMBIO CLIMÁTICO Y CICLOS DE DESIGUALDAD 30
4 DESIGUALDADES DE GÉNERO 32
5 CAMBIO CLIMÁTICO E INFANCIA 35
6 MIGRACIONES INDUCIDAS POR EL CLIMA 37

JUSTICIA CLIMÁTICA INTERNACIONAL. LOS MECANISMOS DEL ART. 6 DEL ACUERDO DE PARÍS 40
1 ANTECEDENTES 40
2 EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 6 40
3 MECANISMOS NO RELACIONADOS CON EL MERCADO. EL MECANISMO 6.8 41
4 MECANISMOS RELACIONADOS CON EL MERCADO 41
5 ENSEÑANZAS DEL PROTOCOLO DE KIOTO 43
6 LOS MERCADOS DESPUÉS DE PARÍS 44
7 DESPUÉS DE GLASGOW (Y ANTES DE SHARM EL-SHEIKH) 46
8 REQUISITOS DE JUSTICIA 47

INTRODUCCIÓN A LA JUSTICIA CLIMÁTICA INTERNACIONAL

1 OBJETO

Los que hemos preparado esta jornada compartimos que cualquier reflexión que se haga sobre justicia climática internacional debe estar anclada sobre la realidad de una tremenda injusticia que va mucho más allá del clima. Una injusticia que se refiere al (neo-)colonialismo, al expolio de materias primas, al sistema capitalista extractivo e impulsor de desigualdades, a la deuda ilegítima, a la desigualdad de género…

No obstante, en lo que sigue nos referiremos exclusivamente a la (in)justicia climática internacional, a la injusticia que, sobre la injusticia general que rige en nuestro mundo, incorporan las emisiones de efecto invernadero y los efectos del cambio climático.

El texto incluye gráficos y números pero no se apoya en ellos. Se utilizan para intentar centrar la cuestión y poner de manifiesto el clásico *¿de cuánto estamos hablando?*

2 PREMISAS

2.1 Principio básico

La atmósfera forma parte de lo común y, por tanto, nadie tiene derecho a "*ensuciarla*" más que otro.

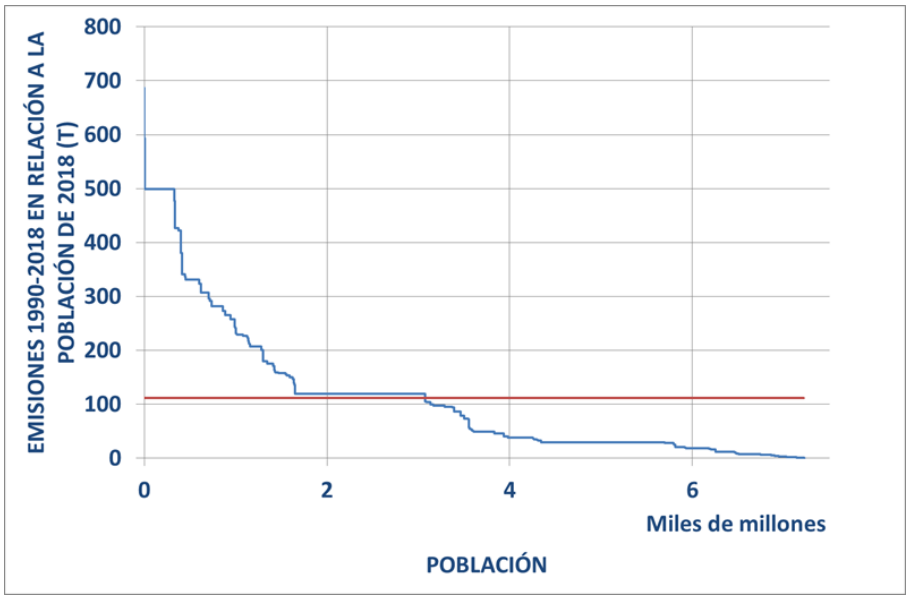
Como declara formalmente la ONU, todos y cada uno de los habitantes del planeta tenemos derecho a un medioambiente sano, limpio y sostenible, y eso implica que las emisiones de GEI (las acumuladas) deben mantenerse por debajo de un determinado umbral, no existiendo personas que tengan derecho a emitir más que otras.

En otras palabras, solo puede considerarse justa climáticamente una situación en que los "derechos de emisión" son iguales para todas las personas.

El tema de la distinta vulnerabilidad o exposición de los distintos países -y comunidades que habitan dentro de ellos- a las consecuencias del cambio climático añade matices importantes al principio básico señalado.

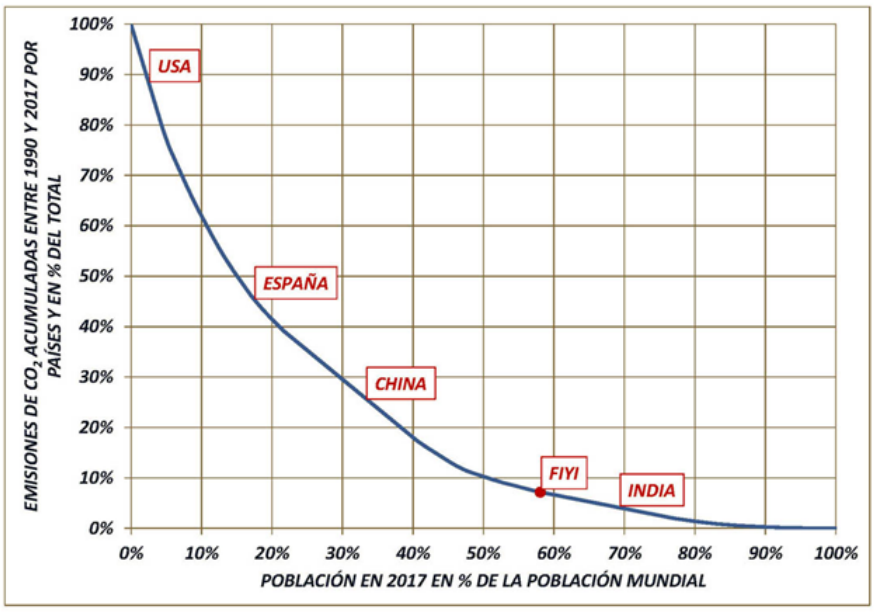
2.2 ¿Por qué la situación es (muy) injusta?

Porque las emisiones per cápita de las distintas naciones son (muy) desiguales, como se ve en el gráfico, en el que se representa la emisión per cápita y por país, ordenados los países de mayor a menor emisión per cápita.



Emisiones de CO2 per cápita y por países, ordenados de mayor a menor. Se aprecian las grandes mesetas que corresponden a USA (en torno a 500), China (en torno a 100) e India (en torno a 25). La línea roja corresponde a la media mundial.

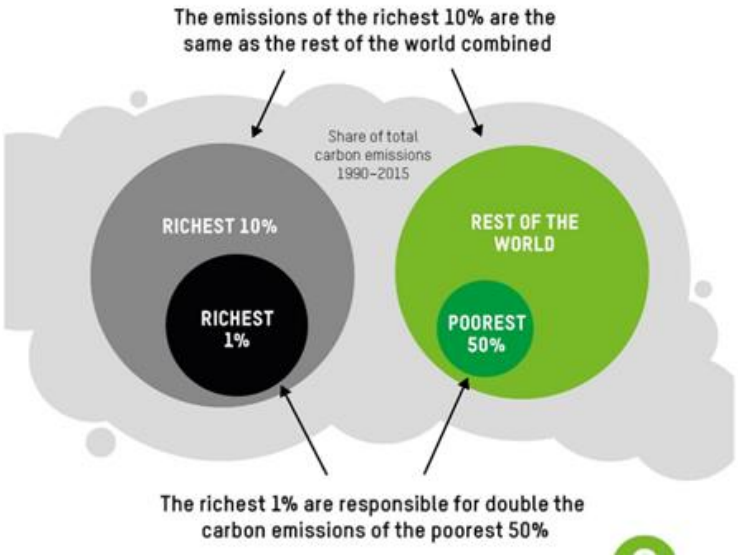
Lo mismo puede verse en el siguiente gráfico, que representan las emisiones respecto al total.



Distribución de las emisiones de CO_2 acumuladas desde 1990, organizadas por países y ordenadas de forma decreciente

Hablando por países, mientras que el 10% de la población que más ha emitido es responsable del 40% de las emisiones totales, al 50% que menos emite sólo se le puede responsabilizar del 10%. Una relación 20:1.

Esto también se refleja si el análisis se hace de gorma global persona, al margen de los países, como se aprecia en la ilustración que sigue.

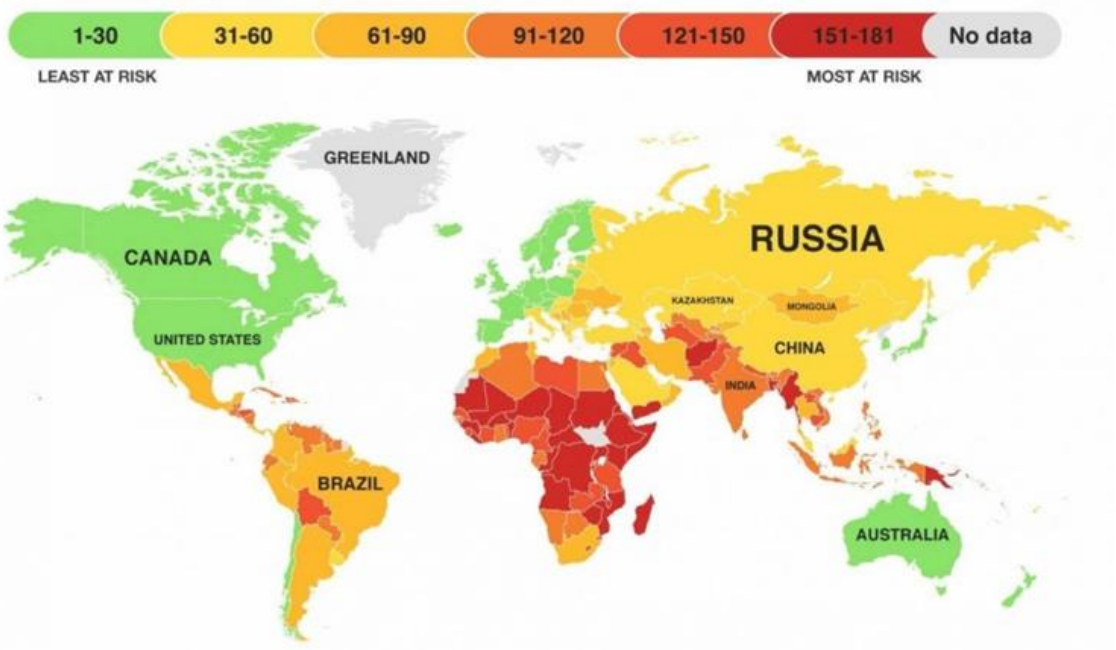


Por países: el 10% de la población que más ha emitido es responsable del 40% de las emisiones totales. El 50% que menos emite sólo lo es del 10%. Una relación 20:1.

Por persona: El 10% más rico emite lo mismo que el 50% más pobre y, como extremo, el 1% más rico emite el doble que el 50% más pobre.

2.3 ¿La vulnerabilidad?

La vulnerabilidad (o la exposición) es mucho más difícil de cuantificar, aunque existen algunos índices que lo aproximan, al menos en términos relativos. Un ejemplo es el mapa siguiente, que refleja el Climate Change Vulnerability Index de 2019.



Se aprecia cómo, a grandes rasgos, reproduce el mapa de la pobreza por países. Los países de menos ingresos, que son los menos emisores, son los más vulnerables.

3 LA JUSTICIA DESDE LA MITIGACIÓN

Dado que las emisiones de un país causan daños en otros, el primer requisito de justicia climática es que desaparezcan (o se disminuyan en gran medida) los daños que unos países provocan en otros. Esto se traduce en que las emisiones deben ser tan bajas como sea posible o, en otras palabras, que la mitigación debe ser la máxima viable.

Tanto el Acuerdo de París como, esencialmente, los trabajos del IPCC han cuantificado qué quiere decir ese "*tan bajas como sea posible*": aquellas emisiones compatibles con un calentamiento global que se quede por debajo de 1,5°C. Un objetivo posible pero que implica cambios muy importantes.

Desde la justicia climática defendemos las medidas de mitigación más estrictas de entre las viables

Desde un punto de vista más numérico, también el IPCC, en un informe especial, ha cuantificado esas emisiones compatibles con el 1,5°C y ha llegado a establecer que, para no superar ese calentamiento y tomando valores medios, al final de 2017 podrían emitirse como máximo 580 $GtCO_2$ adicionales a las 2.200 ya emitidas antes. A este valor le está denominando "*presupuesto de carbono*".

4 LA JUSTICIA Y EL DESEMPEÑO DE LOS PAÍSES

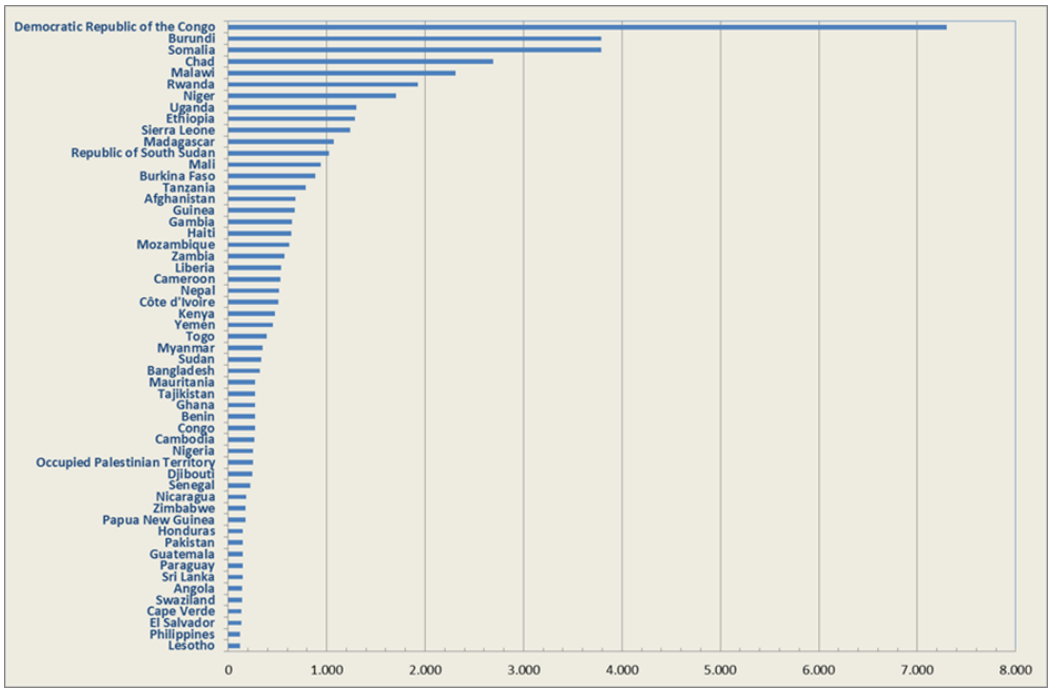
4.1 El presupuesto de carbono

Si a lo anterior añadimos el principio de que nadie tiene derecho a emitir más que nadie, el presupuesto de carbono puede repartirse por países, sin más que considerar sus poblaciones.

Esto permite ver la (in)justicia climática de otro modo distinto al expuesto en el punto 2.2 anterior, analizando conjuntamente y por países sus emisiones pasadas, su ritmo actual de emisión y su presupuesto de carbono. Esto nos permite expresar la desigualdad en función de los años de que dispondría un país para agotar su presupuesto de carbono

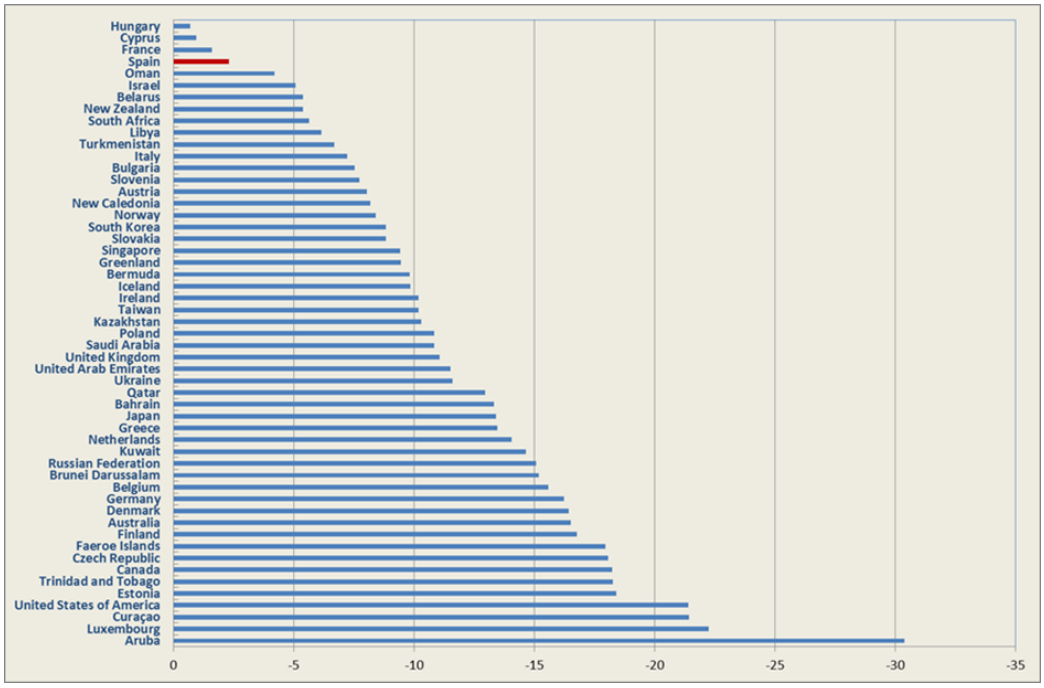
Estos son los resultados sobre un total de 173 países para los que existen datos, computando desde 1990, supuesto que se mantiene el ritmo de emisiones actual (2018) y con la población actual (2018):

- Hay más de 50 países, en los que viven más de 1.500 millones de personas y que dispondrían (desde 2020) de más de 100 años hasta agotar su presupuesto de carbono. La renta per cápita media de estos países es de 1.555 US$.



Para los países pequeños emisores. Número de años en los que cada país agotaría su presupuesto de carbono, desde 2020

- Por el contrario, también hay más de 50 países en los que viven más de 1.500 millones de personas y que en 2020 ya habían superado su presupuesto de carbono y siguen emitiendo. Su renta per cápita media asciende a 36.480 US$ (más de 20 veces más que la del grupo anterior de países).



Para los grandes emisores. Año en que, respecto a 2020, el país ha superado su presupuesto de carbono. Por ejemplo, USA habría superado su presupuesto en el año -21 desde 2020, esto es, en 1999.

Lo anterior, aparte de corroborar que, en términos generales, los países de mayores ingresos emiten mucho más que los de menos, también permite algunas conclusiones importantes:

- Hay países (pobres) que en realidad y hasta el momento no han causado ningún daño climático a los demás (en contraposición a que sean "*menos responsables*" que otros).
- Hay otros (ricos) para los cuales y desde hace ya algún tiempo todas sus emisiones deben ser consideradas como injustas.
- España se incorporó a este "*selecto*" grupo hace unos pocos años.

De lo anterior es fácil concluir que cualquier emisión que provenga de alguno de los países que ya han emitido más que su presupuesto de carbono es manifiestamente injusta y, si existiese un tribunal para ello, estos países (y/o sus dirigentes) debieran ser sancionados penalmente.

Hay más de 50 países, con más de 1.500 millones de personas, que no agotarían su presupuesto de carbono en menos de 100 años. Su renta media es 1.600 US$.

Hay más de 50 países, con más de 1.500 millones de personas, que ya han agotado su presupuesto de carbono y siguen emitiendo. Su renta media es 36.500 US$ (más de 20 veces más).

4.2 La justicia compensatoria

Llegados a este punto, el problema surge al considerar que (1) la reversión de la situación no es posible con los medios técnicos de los que hoy disponemos, que (2) durante el periodo entre la emisión de un exceso y su retirada se han ido produciendo daños y que (3) hay daños que no son reversibles.

Como consecuencia aparecen los criterios de lo que podría denominarse como "*justicia compensatoria*": En términos generales, los grandes emisores deben compensar y los pequeños emisores que han sufrido daños considerables deben ser compensados por los daños que los primeros causan a los segundos.

Aunque esto no es objeto del presente escrito, debemos señalar que esta compensación no implica necesariamente una dicotomía entre "países ricos" y "países pobres", y debería eventualmente considerarse también entre personas y colectivos dentro de los mismos países: podemos poner como ejemplo la mayor exposición de colectivos marginalizados en asentamientos periféricos y mayormente expuestos a eventos meteorológicos extremos.

Es por tanto un mecanismo de justicia climática que solo aparece por el fallo de otros que son anteriores y difícilmente puede ser puesto en pie si no es en términos económicos.

Obliga a valorar con justicia los daños que se derivan del calentamiento global y a establecer una clasificación entre países deudores y países acreedores y un reparto justo entre ellos.

Los grandes emisores deben compensar y los pequeños emisores deben ser compensados por los daños que los primeros causan a los segundos.

4.3 Integración de presente y futuro

Parece del todo razonable que el reparto justo se derive directamente del nivel en el que cada país supere su presupuesto de carbono (y del que no agoten los pequeños emisores) del que depende el incremento global de la temperatura.

Ante la eventualidad de que finalmente el incremento no sea de 1,5°C, algo que no se conocerá hasta pasadas unas décadas, parece preferible establecer la clasificación entre países deudores y países acreedores no respecto al presupuesto de carbono sino sobre la media mundial de emisiones per cápita.

Consideramos deudores a aquellos países cuya emisión per cápita supere la media mundial y su deuda será proporcional al exceso registrado. A la inversa para los países acreedores.

5 CUANTÍA JUSTA DE LA DEUDA CLIMÁTICA GLOBAL

Con criterios absolutamente conservadores, apoyados en un coste social del carbono (muy distinto del precio de los derechos de emisión) de 125 $ internacionales/t de CO_2 en 2012 y cerrando el cómputo en 2018, el total de la deuda resulta ser 33 billones (europeos) de $ internacionales de 2012 (más de la cuarta parte del PIB mundial).

En las mismas condiciones, El incremento anual de la deuda total es de 1,9 billones (europeos) al año (alrededor del 1,5% del PIB mundial). Casi 20 veces más que la cuantía del Fondo acordado en París.

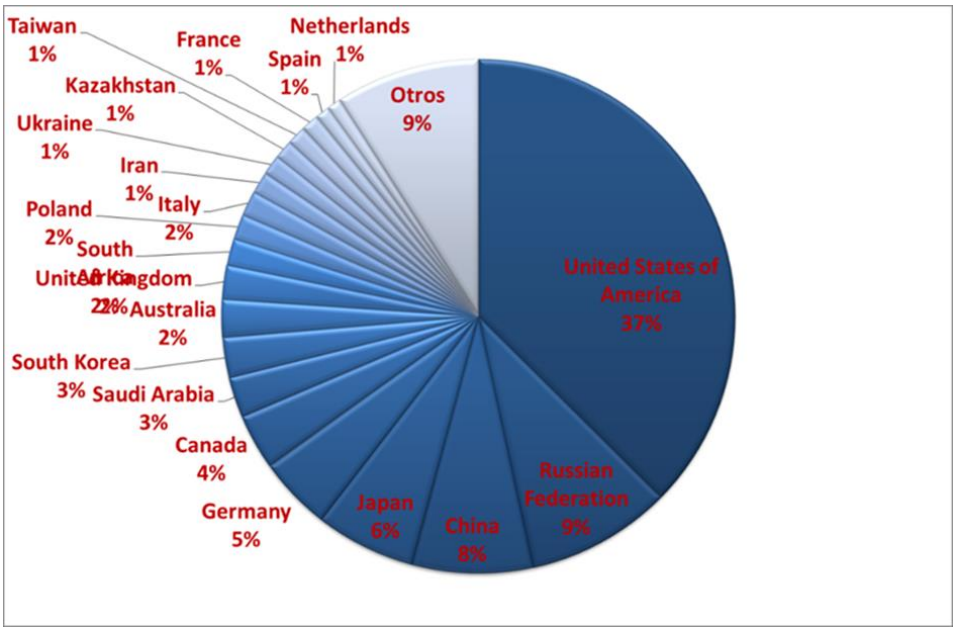
> Solo en términos económicos, la deuda acumulada de los grandes emisores con los pequeños asciende a más del 25% y crece anualmente a un ritmo de alrededor del 1,5%, ambos respecto al PIB mundial

6 REPARTO JUSTO DE LA DEUDA

6.1 Desde los deudores

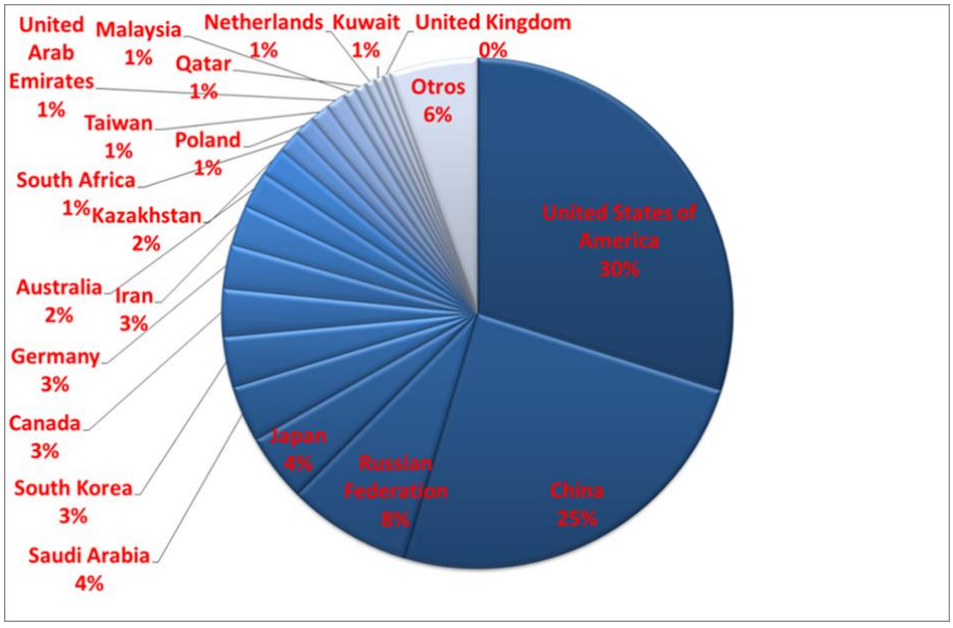
Es un asunto no excesivamente complicado, ya que es simplemente conocer la distribución de las emisiones de GEI por países y su historia reciente (en todo momento el análisis lo empezamos en 1990).

Con los mismos criterios utilizados para la evaluación de la deuda global, un reparto que pretenda ser justo debiera ser parecido al que se refleja en el gráfico:



Reparto de la deuda global entre países

Incrementándose anualmente de acuerdo con el gráfico (apreciablemente distinto):

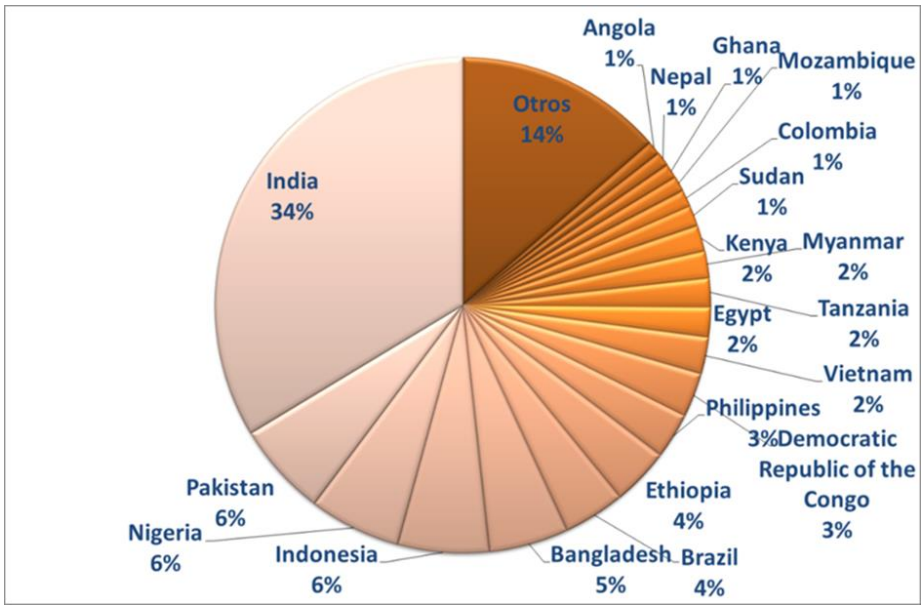


Reparto del incremento anual de la deuda global entre países

6.2 Desde los acreedores

Es un tema algo más complejo por cuanto debiera considerarse no solo la historia de las emisiones sino también el nivel de exposición de los distintos países.

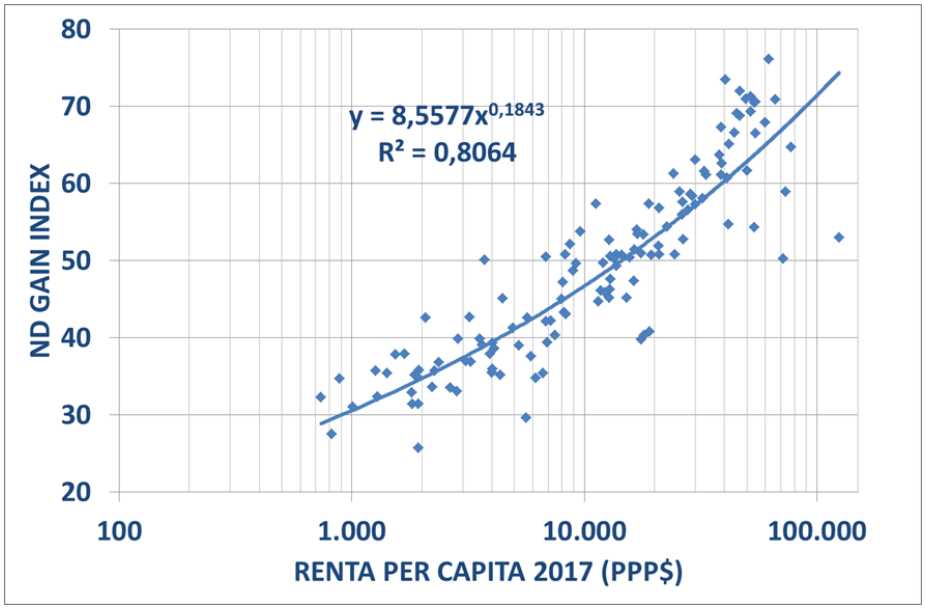
Si se aceptase, simplemente como hipótesis, que la exposición de todos los países es muy semejante (lo que no ocurre en la realidad), un reparto justo de la deuda climática global entre los acreedores puede ser el reflejado en el gráfico (hay un buen número de países, especialmente relevantes, fuera de estadísticas):



Reparto entre países acreedores de la deuda global, sin considerar los efectos de su distinta exposición. Téngase en cuenta que solo se ha trabajado sobre los países en los que existen datos públicos.

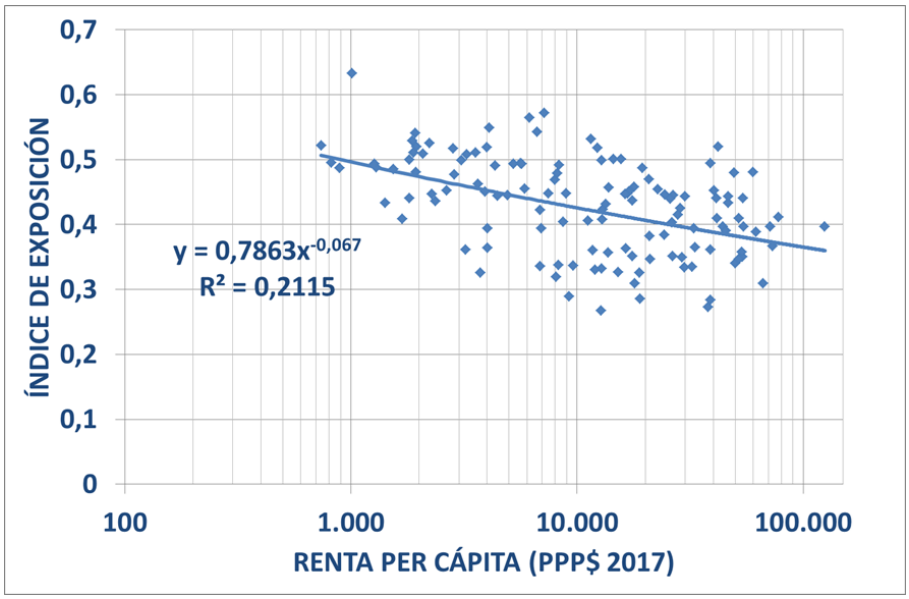
Lo que ya no es viable al nivel de conocimiento actual es dar un paso más e introducir en el análisis los efectos que tiene la no homogeneidad del nivel de exposición de los distintos países. Como se ha señalado, tan solo se dispone de índices, que permiten ordenar pero no cuantificar.

Como ejemplo, en el gráfico que sigue se refleja la relación existente entre el índice de vulnerabilidad de los países de ND (ND-GAIN Index) y su renta per cápita. Este índice sintetiza la vulnerabilidad al cambio climático de un país integrada con su preparación para mejorar su resiliencia.



Correlación entre el índice general ND-GAIN de vulnerabilidad con la renta per cápita en dólares internacionales por países. A un mayor índice le corresponde una mejor situación del país para hacer frente a las consecuencias del cambio climático

Hay una correlación razonable lo que, aparentemente, podría traducirse en la viabilidad de su utilización práctica. No obstante, esta buena correlación está basada fundamentalmente en que los países con mayores ingresos están mejor preparados para hacer frente a sus desafíos. Es algo que queda patente en la figura siguiente, en la que se refleja la relación (también tomada de ND-GAIN) entre la exposición y la renta per cápita.

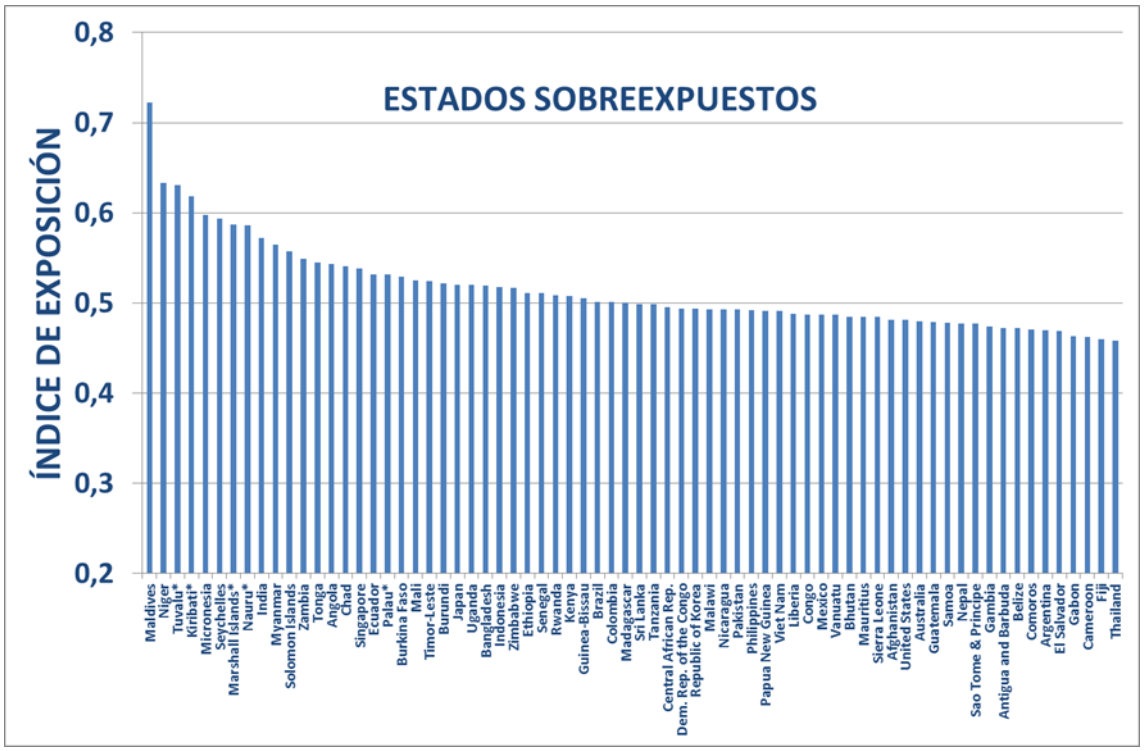


Relación entre el índice de exposición y la renta per cápita. A mayor índice le corresponde una mayor exposición

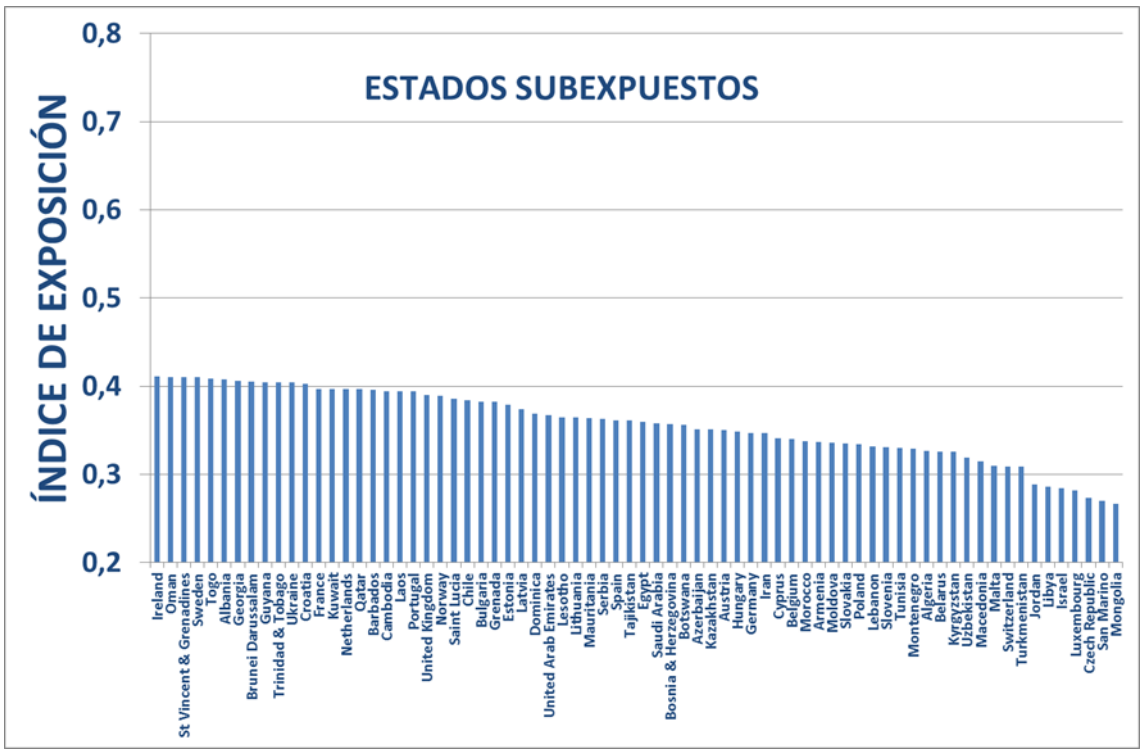
Se aprecia cómo esta correlación es muy baja.

En esta situación parece razonable que, desde el punto de vista de justicia climática internacional, solo puede pensarse en una distribución climática entre acreedores que solo se apoye en el historial de emisiones de cada uno de los países y añadir una corrección cualitativa en función de la exposición, como la que permite el citado ND-GAIN Index, clasificando los países en tres grandes grupos: (1) países con exposición media y que no precisarían de ajuste, (2) países muy expuestos (que precisarían de alguna compensación adicional y (3) países poco expuestos, que podrían ver reducida su compensación.

En las figuras que siguen se reflejan los índices de exposición para los dos últimos grupos.



Índice de exposición (ND-GAIN) de los países sobreexpuestos



Índice de exposición (ND-GAIN) de los países subexpuestos

Obviamente, todo lo expuesto se refiere al nivel de conocimiento actual, por lo que deberá ser sometido a revisiones y reajustes periódicos, quizá cada 5 años.

7 ESPAÑA

A nivel internacional, España es un país deudor, aunque no forma parte del grupo de los grandes deudores.

Su deuda histórica en 2018 estaría algo por debajo del 20% del PIB (muy alta), creciendo a un ritmo anual del 0,4% del PIB (menos alta). Expresado en términos de emisiones, en este 2022 España estaría agotando su presupuesto de carbono compatible con un calentamiento global por debajo de los 1,5°C.

Esto, al margen de cuestiones puramente numéricas, tiene una notable trascendencia incluso en términos de política nacional.

Al ser España deudora y al haber agotado su presupuesto de carbono, deberá aportar recursos (mitigación, adaptación, pérdidas y daños) a la comunidad internacional, a los pequeños emisores más afectados por la crisis climática. Esos recursos solo pueden proceder de la carga impositiva global que, por tanto, debe verse incrementada.

En estas condiciones, las posibles reivindicaciones, quizá internamente justas, de apoyar a los grandes perjudicados por el cambio climático (transición justa o bajadas de impuestos selectivos, por ejemplo) solo podrían ser consideradas como internacionalmente justas si llevan aparejadas medidas que incrementen, y en mayor medida, la carga impositiva de los grandes emisores y de los grandes consumidores).

> La pretensión de que en España es posible luchar contra el cambio climático sin que eso repercuta en nuestro nivel de vida “*medio*” es una falacia que solo se soporta por la (in)justicia climática internacional

AGENDA DE PÉRDIDAS Y DAÑOS Y FINANCIACIÓN CLIMÁTICA

1 INTRODUCCIÓN

El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas está recogido en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático/CMNUCC (Cumbre de Río de 1992) y, aun reconociendo que todos los estados tienen una responsabilidad común en abordar los desafíos del cambio climático, establece que no todos los países tienen las mismas obligaciones respecto de esos desafíos. En otras palabras, es de justicia que los países ricos y grandes emisores contribuyan en mayor medida que los países pobres y pequeños emisores a la lucha contra el cambio climático, así como que exista una transferencia de recursos desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, hablando tanto de mitigación como de adaptación. Aunque el principio data de la Cumbre de Río (1992), no fue hasta 2009 cuando los países desarrollados se comprometieron a movilizar cien mil millones de US$ anuales en de cara a 2020, y en 2010 (Conferencia de Cancún) cuando se estableció el Fondo Verde por el Clima como instrumento de financiación de la CMNUCC para lucha de los países en desarrollo contra el cambio climático.

El financiamiento climático y el financiamiento por pérdidas y daños deberían ser mecanismos concebidos desde una perspectiva de justicia climática: **los países y grupos económicos más responsables de la crisis climática tienen la responsabilidad de asistir a los países y comunidades a día de hoy más afectados, y que a su vez suelen ser aquellos menos responsables**. Este principio no implica que los países responsables puedan seguir desestabilizando el sistema planetario de forma indiscriminada a condición de pagar por los daños causados: el punto de partida de la justicia climática es que no se deben producir daños a terceros y por tanto se debe apostar por una reducción drástica de nuestras emisiones netas de GEI y la descarbonización de nuestros modelos económicos, de producción y consumo. Aunque, si éstos daños se producen, deben ser reparados (pérdidas y daños), mientras que existe una responsabilidad histórica para apoyar a los países en desarrollo y asegurar su resiliencia frente a los impactos actuales y previstos (adaptación) y promover el desarrollo bajo en carbono de sus economías (enmarcado en el concepto de mitigación).

2 FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO

2.1 En qué consiste el financiamiento climático

En el financiamiento climático hacia países del sur global debe distinguirse entre los destinados a la mitigación y a la adaptación. El financiamiento para la mitigación tiene como objetivo la reducción de emisiones netas y, como consecuencia, la limitación del calentamiento global. El financiamiento para la adaptación tiene como fin dotar de medios a los países y comunidades más afectadas para que adopten medidas para adaptar sus medios de vida y sistemas de producción a los cambios progresivos causados por la crisis climática, así como para reforzar las capacidades de reducción de riesgos de desastres.

El financiamiento climático se dota principalmente a través del compromiso internacional (anunciado en la COP15 de Copenhague en 2009) de **financiar 100 mil millones de**

dólares al año en 2020. Dicho acuerdo fue ratificado en el Acuerdo de París en la COP21, estableciendo además que (Art. 9) **"*se debería buscar un equilibrio entre la adaptación y la mitigación**, teniendo en cuenta las estrategias que determinen los países y las prioridades y necesidades de las Partes que son países en desarrollo, **en especial de las que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático y tienen limitaciones importantes de capacidad, como los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo***"**.

Entre los instrumentos de financiamiento climático se distinguen dos principales fuentes:

A. **Financiamiento bilateral:** Aportado por los países desarrollados, en gran parte mediante sus agencias de cooperación bilateral

B. **Financiamiento multilateral:** principalmente a través de instrumentos de financiamiento multilateral dotados financieramente por los países desarrollados. Entre ellos destacan el Fondo Verde para el Clima y el Fondo de Adaptación como instrumentos específicos para financiar medidas y políticas de mitigación y adaptación para los países afectados por el cambio climático. Además, también se incluyen bancos multilaterales que contribuyen a una gran cantidad de los fondos reportados, entre ellos el Banco Mundial, bancos de desarrollo, etc.

2.2 Estado actual real del financiamiento climático

Con el fin de informar nuestros posicionamientos y acciones de incidencia como Alianza por el Clima, los principales análisis que extraemos de nuestros diagnósticos recopilados son:

- Partimos de que (como se especifica en la sección introducción) existe una deuda contraída con el sur global por parte de los países ricos/industrializados por los impactos descontrolados causados por el cambio climático, concretamente para desarrollar medidas de adaptación y para compensar los daños ya causados en los países en desarrollo. En la actualidad, estos países se han comprometido a financiar acciones para apoyar la adaptación y la mitigación (a través del compromiso de los 100 mil millones).

- **Sin embargo, el objetivo de financiamiento pactado en Copenhague y extendido en la COP26 de Glasgow es de largo insuficiente:** según las estimaciones de las Contribuciones Nacionales Determinadas de los países en desarrollo -para las que sólo el 40% de las necesidades financieras para la acción climática han sido estimadas cuantitativamente-, **las necesidades de financiamiento (incluyendo fuentes domésticas e internacionales) se elevarían a casi seis billones europeos de USD** ("*trillion*" en EEUU). **Es decir, una cifra casi 60 veces mayor que el compromiso actual**. Esta cifra podría ser mucho mayor si se estimara el 100%. Otros estudios afirman que el importe de la deuda es 300 veces superior a la previsión anual de 100 mil millones de dólares y crece, al ritmo actual de emisiones, casi 20 veces por encima de esta financiación anual.[1] Por otra parte, un estudio específico recién concluido establece que en **África del Oeste, a día de hoy sólo se está aportando el 7% de lo que se necesita al año** hasta 2030. Esto pone de relieve cómo, incluso

[1] https://ongawa.org/por-una-financiacion-climatica-justa/

en las estimaciones más conservadoras, el financiamiento climático comprometido actualmente es de largo insuficiente para abordar la acción climática.

- Aparte de considerar los fondos actualmente comprometidos como ridículos, los países ricos no sólo no están cumpliendo sus compromisos sino que, por el contrario, están deformándolos y trampeándolos:
    - **El objetivo de 100 mil millones de dólares para 2020 no se cumplió (a falta de 17 mil millones) y se extendió a 2025.** Según las estimaciones oficiales, en 2020 sólo se alcanzó el 83% del financiamiento prometido. Este fracaso en el compromiso adquirido se da en parte por la falta de criterios según los cuales los países tengan que establecer sus aportes / porcentaje correspondiente a este financiamiento y al no haber responsabilidades vinculantes para los países responsables de aportar estos fondos.
    - Sin embargo, **estas estimaciones oficiales están también de largo sobreestimadas**: descontando la parte correspondiente de préstamos y de relevancia climática sobreestimada en los proyectos, el valor real de la financiación climática podría ser sólo un tercio de lo declarado.[2] .
- **La mayoría de los fondos** (80% según las últimas estadísticas) **se destinan a instrumentos de endeudamiento, siendo el 40% de ellos no concesionales** (préstamos sin ningún tipo de condición favorable), mientras que sólo el 20% se destina puramente a subvenciones. El equivalente en subvención de todos estos instrumentos representaría el 42%. Estos préstamos contribuyen a incrementar las deudas y empobrecer más a los países del sur global. La mayor parte de la financiación destinada a los países menos desarrollados se concedió en forma de instrumentos de endeudamiento. En el caso de África del Oeste, región ya de por sí estrangulada por la deuda y la pobreza y con muchos países situados en los peores rankings de vulnerabilidad climática, los instrumentos de endeudamiento representan un 62%. ¿Alguien puede comulgar con que la lucha contra el cambio climático y sus consecuencias deba apoyarse en el crecimiento de la deuda ilégitima? ¿Alguien puede comulgar con convertir la deuda climática que el Norte tiene con el Sur pueda transustanciarse en una deuda del Sur con el Norte?
- **La mayoría del financiamiento climático (dos tercios) se sigue aportando en el ámbito de la mitigación[3].** Este desbalance se justifica en gran parte por intereses de poder, a raíz de los cuales se está financiando grandes inversiones en el sector de las renovables por parte de grandes empresas energéticas e inversores/bancos provenientes de países ricos. **A su vez, el financiamiento para la adaptación sólo representa el 25%**, por el cual no se respeta el balance establecido en el Acuerdo de París, según el cual "se debería buscar un equilibrio entre la adaptación y la mitigación", mientras que se trata de un reclamo principal por parte de los países del sur global. Basándonos en el *Adaptation Gap Report* del PNUD (2020), se estima que **los países en desarrollo ya están asumiendo en la actualidad un coste de adaptación de 70 mil millones de dólares al**

[2] https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621066/bp-climate-finance-shadow-report-2020-201020-en.pdf
[3] https://www.oxfam.org/en/research/climate-finance-shadow-report-2020

año, mientras que este coste podría alcanzar hasta 300 mil millones al año en 2030 y hasta 500 mil millones al año en 2050[4].

- **Se estima que tan solo la quinta parte de la financiación climática declarada se está dirigiendo a los países menos desarrollados**, mientras que los pequeños estados insulares en desarrollo están recibiendo aproximadamente un 3 %, contraviniendo el Artículo 9 de París.
- Además de ello, **la gran mayoría de esta financiación se contabilizó en el marco del compromiso de los donantes de incrementar la Ayuda Oficial al Desarrollo hasta el 0,7 %** del ingreso nacional bruto
- **Los países responsables de la crisis climática siguen sin reconocer e impulsar la necesidad de crear y dotar financieramente un instrumento específico de financiamiento por pérdidas y daños.** En su lugar, se escoran en los compromisos existentes (100 mil millones de dólares al año) para financiar la adaptación y mitigación, proponiendo enmarcarlos en dicho compromiso, o proponiendo canalizar dichos fondos a través de instrumentos completamente inadecuados para tal fin, como es el Fondo Verde para el Clima.
- Se estima que alrededor de **tan solo un tercio (35.5%) de la financiación climática bilateral incorpora objetivos específicos de género (reportados a la OCDE): el 34% como objetivo "significativo" y sólo el 1.5% como objetivo "principal".** Otro tercio considera que la igualdad de género no es un objetivo significativo, mientras que el tercio restante no reporta dichos objetivos.
- **Además**, tan solo **un pequeño porcentaje de la financiación climática se implementa o gestiona directamente a nivel local**. Según el IIED, sólo el 7% del financiamiento global total aporta este tipo de información (si llega a nivel local o no), del cual menos del 10% corresponde a proyectos dirigidos localmente. En áfrica del oeste, Oxfam también ha estimado que sólo el 0.8% del financiamiento puede atribuirse como implementado por entidades "locales".
- Según estudios evaluando la contribución justa de los países de la OCDE a la financiación climática, **España ha sido y sigue siendo uno de los países de la OCDE que más lejos está de cumplir con su "contribución justa" a la financiación climática.[5]**

3 PÉRDIDAS Y DAÑOS

3.1 En qué consisten las pérdidas y daños

Aunque no existe una definición internacionalmente acordada sobre el concepto de **pérdidas y daños** dentro de la Convención Marco de NNUU sobre Cambio Climático, colectivamente el término se refiere a los daños provocados tanto por eventos extremos (desastres climáticos) como por impactos progresivos (subida del nivel del mar) causados por el cambio climático en distintas regiones del planeta, muchas veces en países empobrecidos y que, aunque tienen menos responsabilidad, sufren las peores consecuencias del cambio climático. La **compensación por los daños y pérdidas**

[4] UNEP (2020): Adaptation Gap Report. https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2020

[5] https://odi.org/en/publications/a-fairshare-of-climate-finance-an-appraisal-of-past-performance-future-pledges-andprospective-contributors

provocados por estos fenómenos es una forma de minimizar y abordar los impactos de estos daños y pérdidas, especialmente en el sur global y las regiones más vulnerables del planeta.

Estas injusticias e impactos ya se están produciendo y, además, algunos de estos impactos son irreversibles. En todas las comunidades del mundo vulnerables al clima, los efectos irreversibles de la crisis climática están socavando los derechos de quienes sufren las consecuencias de la desigualdad y la discriminación, en especial de los niños y las niñas. Las pérdidas y daños se expresan a menudo en forma de estimaciones económicas. Sin embargo, hay muchos impactos del cambio climático (a nivel de los ecosistemas como la pérdida de biodiversidad y territorios, o factores humanos como daños en la salud y psicológicos, la pérdida de identidad cultural y conocimientos indígenas/locales, o incluso la pérdida de vidas humanas) que no se pueden cuantificar en términos económicos y que deberían formar parte de estos mecanismos de reparación. Por ejemplo, las estimaciones conservadoras indican que, para 2050, si se sigue con el ritmo de emisiones actual, se producirán anualmente cerca de 95.000 muertes más de niños de cinco años debido a la malnutrición causada por el cambio climático.

La agenda de pérdidas y daños y la puesta en marcha de mecanismos de compensación y apoyo a los países empobrecidos y más vulnerables al cambio climático ha sido uno de los objetivos de los países del sur global desde hace muchos años.

En 2013 se puso en marcha el Mecanismo de Varsovia como mecanismo para abordar la cuestión de pérdidas y daños en la Convención Marco (UNFCCC). En la COP25 celebrada en Madrid en 2019 se puso en marcha La Red de Santiago para abordar la agenda de Pérdidas y Daños derivadas del cambio climático

La agenda de pérdidas y daños, ha sido uno de los temas más controvertidos en la Conferencia en Bonn de junio de 2022. Ha habido una gran resistencia por parte de EEUU y de la UE a debatir las cuestiones de pérdidas y daños y la financiación hacia países del Sur. Frente a ello, los países del Sur Global están presionando mucho para que el tema se incluya en la agenda oficial de la COP27 de Egipto y, con seguridad, va a ser uno de los temas claves en relación a la Justicia Climática.

Por otra parte, el punto de partida del financiamiento pérdidas y daños es diferente al de financiamiento climático: no existe todavía un mecanismo de financiamiento establecido por parte de la CMNUCC sobre los que ejercer un análisis o escrutinio. En esta sección se exponen algunas evidencias de contexto que justifican la necesidad de reforzar la petición de creación de un mecanismo específico de compensación por pérdidas y daños y las exigencias crecientes de los países en desarrollo y de la sociedad civil.

a) En relación con las negociaciones internacionales:

- En la COP26 de Glasgow, los países en desarrollo (120 países representados bajo el G77) propusieron la creación del “Mecanismo de Pérdidas y Daños de Glasgow”.
- La Unión Europea, junto a EEUU, Australia y otros países ricos bloquearon la propuesta sobre el mecanismo de financiación y, en su lugar, sugirieron un "*diálogo entre las partes, las organizaciones pertinentes y las partes interesadas para debatir los acuerdos de financiación de las actividades para evitar, minimizar y abordar las pérdidas y los daños...*" (párrafo 73 del texto preambular).

- Simultáneamente, y mientras que la mayoría de países desarrollados se oponen a la creación de este mecanismo específico, Escocia y Valonia (Bélgica) ya han dado los primeros pasos anunciando financiamiento específico destinado a pérdidas y daños.

b) En relación con las necesidades humanitarias:

Según un informe de Oxfam:[6]

- El incremento de las necesidades humanitarias es un indicador importante del aumento de los las pérdidas y daños asociados al cambio climático. Según el estudio, las **necesidades de financiación humanitaria** (llamamientos de NNUU) **ligadas a eventos meteorológicos extremos se han multiplicado por ocho en los últimos 20 años**.
- Según el mismo estudio, en los últimos 5 años y en promedio, casi la mitad de dichos llamamientos humanitarios no fueron atendidos, generando un **déficit estimado de financiación de del orden de 30 mil millones de dólares.**
- Las cifras distan aún más de las necesidades proyectadas de cara a 2030: entre trescientos y seiscientos mil millones de dólares.

c) En relación con la coherencia interna:

- Las medidas existentes para financiar pérdidas y daños no son coherentes con los principios de justicia climática y están mayoritariamente asentados sobre los principios de caridad e interés propio. A día de hoy, estas medidas abarcan principalmente la ayuda humanitaria y para el desarrollo y los seguros. Este sistema voluntario y caritativo de "limosnas" para responder a desastres debe sustituirse por mecanismo **obligatorio, nuevo y adicional**[7] de compensación financiera y no financiera, de carácter automático, que se fundamente en el principio de que quienes más han contribuido a la crisis climática sean quienes deban pagar por sus daños en los países que más están sufriendo sus consecuencias.

4 DEMANDAS

4.1 Para pérdidas y daños

- Exigimos que, por parte de los países ricos e industrializados, se reconozca la existencia una deuda histórica desde el Norte hacia el Sur, la cual debe ser cuantificada y revisada periódicamente, y se adopte el compromiso de saldarla. Es preciso que los Gobiernos apoyen el desarrollo de nuevas formas de financiamiento adicional para abordar de manera urgente la escalada vertiginosa de las pérdidas y los daños. Para hacer esto efectivo, **los países desarrollados (entre ellos España y la UE a través de su bloque negociador en la COP) deben impulsar la creación de un nuevo mecanismo específico de pérdidas y daños** reconocido por la CMNUCC (Mecanismo de Glasgow) para el año 2023. Este mecanismo **debe ser dotado de suficientes recursos económicos y operacionales** (acorde a las necesidades y la deuda existente), **debe ser adicional a la financiación climática ya comprometida (no debe existir una doble contabilización bajo el paraguas del financiamiento climático o la**

[6] Oxfam (2022): "PENDIENTE DE PAGO: Por una financiación justa de las pérdidas y daños en una era marcada por los crecientes efectos del cambio climático"
[7] Adicional a los presupuestos de la Ayuda Oficial al Desarrollo y a la Ayuda Humanitaria

AOD), y sólo debe producirse en forma de transferencias incondicionales de fondos hacia el Sur global (debe usarse para saldar una deuda, no para incrementarla).

- **Reclamar al Gobierno Español que ejerza presión al respecto dentro del grupo negociador de la UE** (quienes junto a otros países bloquearon la propuesta para la creación de este instrumento en la COP26). También que el Gobierno Español –y la UE- **ejerzan presión para que se incluyan las pérdidas y daños dentro del nuevo objetivo cuantificable de financiación climática** (post-2025).
- **Respecto a la gobernanza y funcionamiento del mecanismo:** Impulsar que el Diálogo de Glasgow se centre en establecer este mecanismo de financiación y en abordar su estructura de gobernanza y de entrega de fondos. Para ello, los gobiernos deberán acordar qué entidad operativa movilizará esta asistencia técnica, la cual deberá tener carácter inclusivo, perspectiva de género y capacidad para cumplir sus objetivos y brindar una verdadera asistencia técnica a los países, las comunidades, y los niños y las niñas que se encuentran en la primera línea frente a la crisis climática.
- Del mismo modo, establecer los mecanismos para **que no se produzca una doble contabilización de los fondos de pérdidas y daños** bajo los fondos climáticos, y viceversa.
- **Reforzar la inclusión de las pérdidas y daños dentro del Plan de Acción de Género** de la CMNUCC, de forma que existan medidas específicas para abordar las desigualdades de género en los mecanismos de pérdidas y daños, además de garantizar el acceso de las mujeres y organizaciones de mujeres a la financiación, así como su participación en los espacios de toma de decisión sobre estos fondos.
- Ejercer presión para **que las pérdidas y daños se conviertan en un punto de negociación permanente en la agenda de las próximas COP**.

4.2 Para financiación climática

- A nivel global, el **cumplimiento de los actuales compromisos de financiamiento climático**: Aumentar el financiamiento climático para hacer realidad la promesa incumplida de movilizar, al menos, 100 mil millones de dólares al año de cara a 2025 y ayudar a los países más pobres a gestionar los impactos inevitables de la crisis climática y en su transición a un desarrollo limpio, garantizando inversiones acordes a las necesidades de las personas en mayor situación de discriminación y vulnerabilidad, incluidas las mujeres, infancia y jóvenes – Pedir a las naciones ricas (y a España a través de la UE) que publiquen una hoja de ruta detallada y transparente respecto a cómo se cumplirá este compromiso de financiamiento anual, de forma transparente y rindiendo cuentas.
    - Toda aportación financiera debe ser **nueva y adicional** (no contabilizada por partida doble, p.ej. como AOD), **en forma de subsidios y basada en los principios de previsibilidad, transparencia y adaptación local (**como lo estipulan los Principios de Adaptación Local de la Comisión Global de Adaptación).

- Los países que tienen los niveles más altos de responsabilidad histórica deben asumir su deuda de carbono causante del cambio y el daño climático, y aportar lo que les corresponde a los flujos de financiamiento climático. Por ello, **España debe aportar la proporción justa** (“fair share”) **correspondiente a sus niveles de emisiones históricos y actuales** y en función de su estatus económico como país desarrollado.

- **Ampliar la inversión en medidas de adaptación al cambio climático.** A parte de garantizar el financiamiento actualmente comprometido, estos compromisos de deben mejorar, considerando las necesidades reales y el nivel de vulnerabilidad de los países y comunidades más afectadas, en especial las mujeres, niños, niñas y jóvenes más afectadxs por las desigualdades y la discriminación, siendo accesible para estos grupos e incluyéndoles en la toma de decisiones. Este financiamiento debe ser adicional (no reportado por doble partida – i.e. como AOD), en forma de subvenciones, dirigido localmente y contribuyendo a abordar las injusticias de género.

- Reclamamos la **mejora del nuevo objetivo cuantificable** (post-2025) que considere las necesidades y prioridades reales de los países en desarrollo. Debe incrementarse tremendamente el importe de los fondos, hasta llegar a cubrir las necesidades que se desprenden de un planteamiento justo. **Su distribución entre adaptación y mitigación debe ser equilibrado** tomando en cuenta las necesidades y prioridades de los países receptores. En ningún caso los nuevos fondos aportados se deben traducir en incrementos de la deuda de los países en desarrollo: deben aportarse en su totalidad en forma de subvenciones. El importe definido para este nuevo objetivo debe ser coherente y realista según las necesidades reales de financiamiento, que pueden ser del orden de entre 60 y 300 veces más de lo actualmente estipulado.

- **Estamos en contra de la financiarización de los fondos climáticos**. Tal y como demuestran las estadísticas, existe una abrumadora mayoría de estos fondos destinados a instrumentos de endeudamiento (80%). En su lugar, reclamamos a la comunidad internacional y a España que el 100% de estos fondos se destinen a subvenciones.

- **Pedimos que se garantice y cumpla** (e incluso mejore - considerando las necesidades reales de los países con necesidad de apoyo) **el objetivo de financiamiento del 50% de adaptación** establecido en el artículo 9 del Acuerdo de París.

    - Los países ricos (entre ellos España, a través de la UE) deben también publicar una hoja de ruta para el compromiso global actual de doblar el financiamiento de adaptación a 40 mil millones de cara a 2025.

4.3 Aspectos comunes

- **Que el financiamiento aportado para la acción climática + pérdidas y daños sea nuevo y adicional a compromisos ya existentes como la AOD y la ayuda humanitaria**, en forma de subsidios, y que en ningún caso se contabilicen estos fondos por partida doble.

- Que los estados e instituciones donantes **destinen la mayoría de estos fondos a los países menos desarrollados**, incluyendo los pequeños estados insulares, según lo establecido en el artículo 9.4 del Acuerdo de París.

- **Que los fondos aseguren la incorporación de objetivos y actividades que integren una perspectiva transformadora respecto a las desigualdades de género**. No sólo la inclusión de los objetivos sobre papel, sino, de forma más importante, asegurar la calidad de los proyectos que se implementen, pasando por reforzar los procesos de inclusión y consentimiento previo e informado en la priorización de intervenciones, así como en la rendición de cuentas. Se debe garantizar que una proporción importante de los proyectos sean liderados y diseñados por mujeres, además de garantizar su acceso a la financiación y a los espacios de toma de decisión sobre la utilización de esos fondos.
- Por último, también es necesario **incidir en que se refuerce el acceso directo de estos fondos a nivel local y descentralizado**, desde una perspectiva de localización de la acción climática y de las pérdidas y daños.

DESIGUALDADES Y CAMBIO CLIMÁTICO

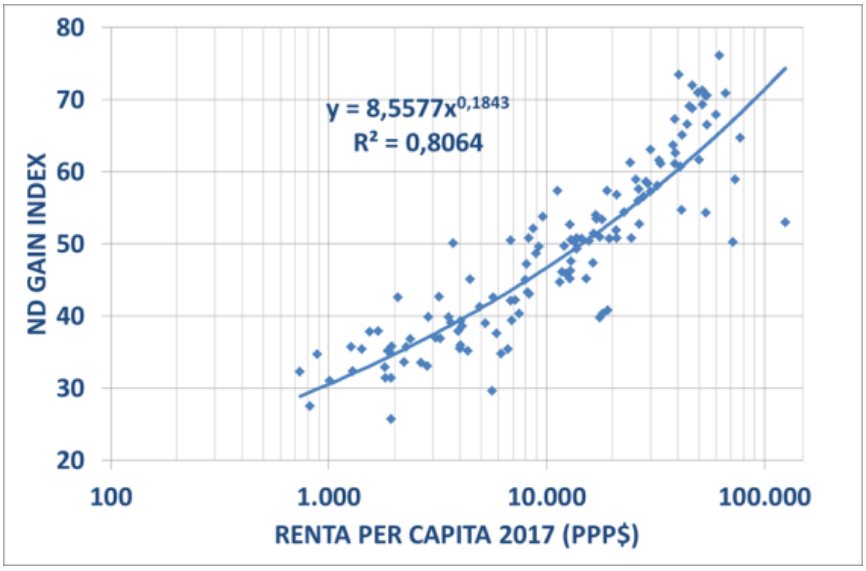
1 OBJETO

La desigualdad tiene varias formas de manifestarse, no solo a través de la concentración de riqueza o la cantidad de ingresos, por ello debe abordarse desde una óptica multidimensional. La desigualdad hace referencia a la forma en que se distribuyen los recursos, la riqueza generada, como se distribuye el acceso a oportunidades, disfrute de derechos, acceso a servicios y bienes básicos (salud, educación, vivienda digna, agua, etc.), participación política y acceso a espacios de toma de decisión, entre otras cuestiones.

En este caso, a la hora de hablar de la relación entre desigualdad y el cambio climático, vamos a tener en cuenta las distintas dimensiones de la desigualdad. Tendremos en cuenta las desigualdades que se generan entre países, las desigualdades y brechas que se dan dentro de los propios países y otras cuestiones como la desigualdad de género, otras desigualdades sociales, políticas o discriminaciones que se exacerban gracias al cambio climático.

Tal y como se ha mencionado en la introducción sobre la justicia climática, los países del sur global o empobrecidos son los que sufren los mayores impactos y consecuencias del cambio climático y están más expuestos a los efectos del calentamiento global a pesar de ser los que menor responsabilidad tienen en él.

Recuperamos aquí el gráfico del punto 1, que refleja la relación entre vulnerabilidad y renta por países.



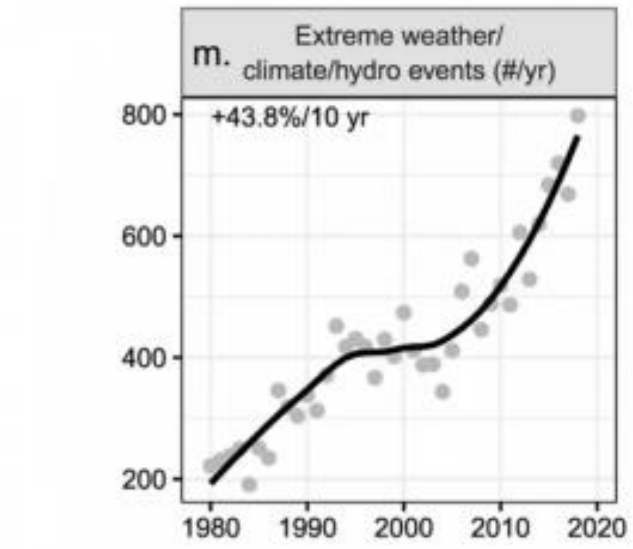
El valor reflejado en ordenadas es un índice que expresa, en una escala de 0 a 100, la capacidad de los distintos países para enfrentar las consecuencias del cambio climático (mayor índice expresa una mejor situación frente a los efectos del cambio climático)

2 CAMBIO CLIMÁTICO Y DESIGUALDAD GEOGRÁFICA: DESASTRES E IMPACTOS CLIMÁTICOS EN EL SUR GLOBAL

Las diferencias en los impactos del cambio climático entre los países empobrecidos y los países ricos se observan claramente en las cifras y datos vinculados a fenómenos como los desastres naturales, crisis alimentarias, estrés hídrico, desplazamientos forzosos y otros efectos que se ceban especialmente con la población de los países empobrecidos y del sur global.

- **Desastres climáticos**

En los últimos 10 años los eventos meteorológicos extremos se han incrementado un 43,8% a nivel global (ver gráfico tomado de un estudio reciente de BioScience), llegando a su punto más alto estos últimos dos años. Además, el estudio citado también establece la existencia de una relación directa de este incremento en la frecuencia de los eventos meteorológicos extremos con el calentamiento global y el cambio climático provocado por la acción humana



La Organización Meteorlógica Mundial (WMO) afirma que los desastres naturales o fenómenos climáticos extremos se han multiplicado por 5 a nivel global en los últimos 50 años. Estos desastres han provocado más de 2.000.000 de muertes y el 91% de estas muertes se produjeron en países en desarrollo. La WMO estima el coste económico de estos desastres en 3,64 billones de dólares

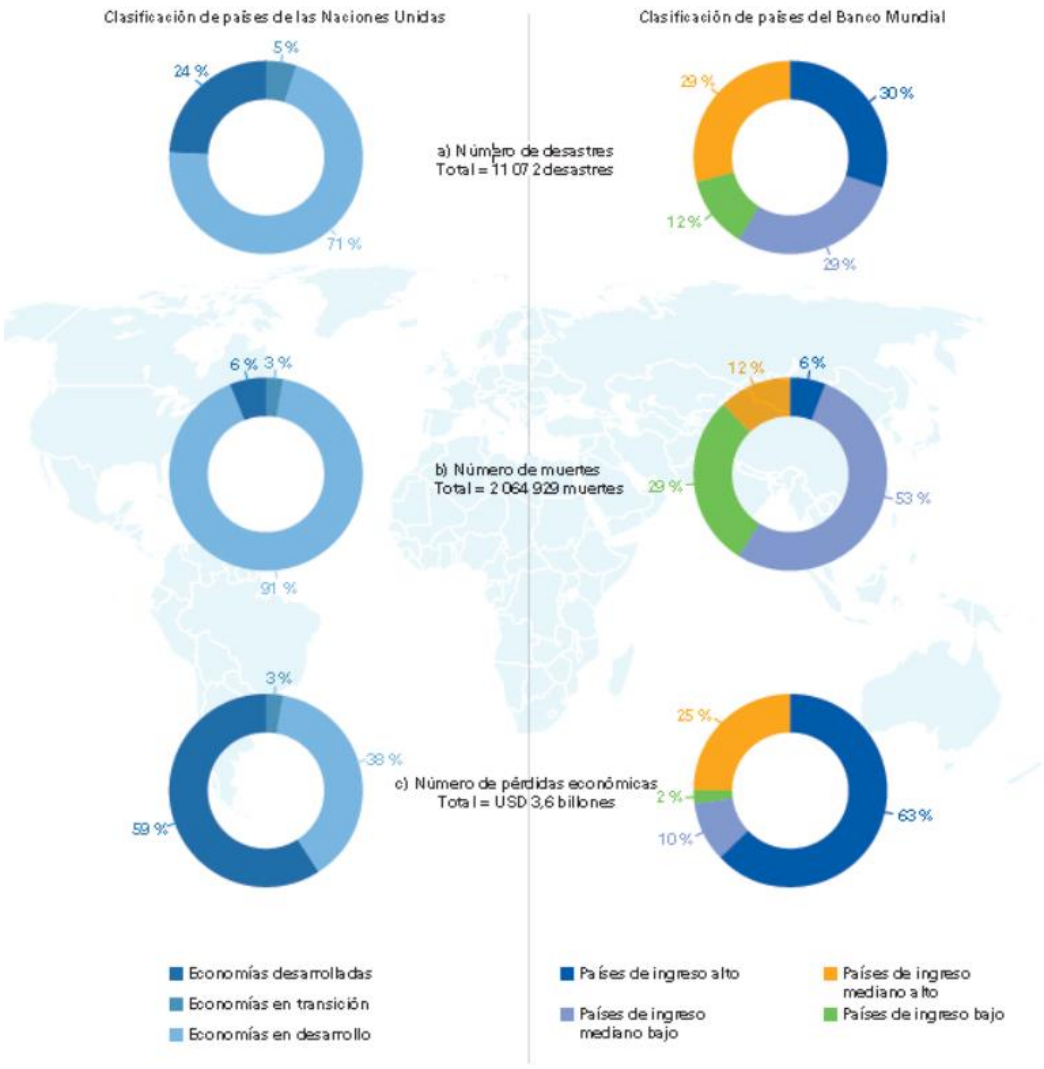
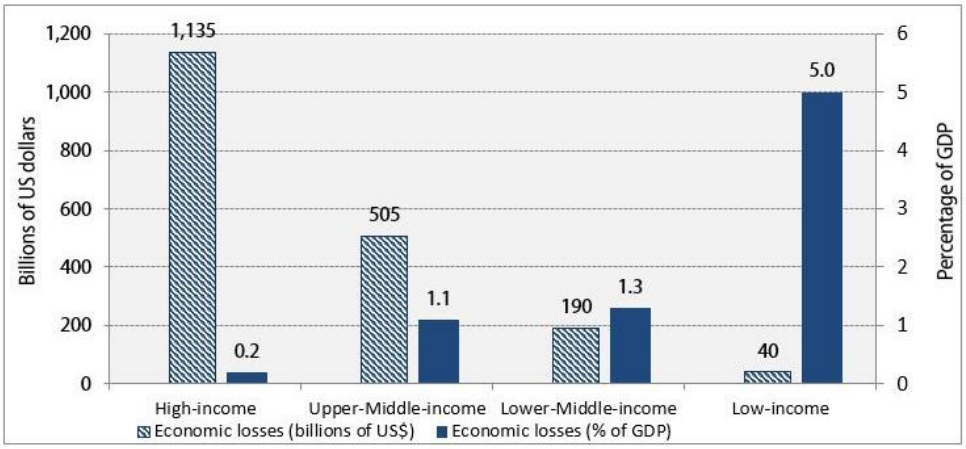


Figura 6. Distribución de a) el número de desastres, b) el número de muertes, y c) las pérdidas económicas registrados en todo el mundo entre 1970 y 2019, según la clasificación de países de las Naciones Unidas

Figura 7. Distribución de a) el número de desastres, b) el número de muertes, y c) las pérdidas económicas registrados en todo el mundo entre 1970 y 2019, según la clasificación de países del Banco Mundial

Aunque los países ricos también sufren y se ven afectados por desastres naturales, a la hora de ver los impactos, vemos que el número de desastres sigue siendo menor que en el resto de los países de renta media o baja. Si nos fijamos en el número de muertes provocadas por desastres naturales se observa claramente que este se centra en países pobres y de renta media. Sin embargo, en el caso de los costes o pérdidas en términos “económicos o monetarios” vemos que se invierten los porcentajes y si aparece como mayor en los países más ricos. Esto se debe al precio y coste de las casas, bienes, carreteras, o espacios que hayan podido verse afectados por un determinado desastre en el norte o en el sur y como se les pone un precio o asigna un valor a esas pérdidas si ocurren en el norte o en el sur global.

Pérdidas económicas por desastres relacionados con el clima (miles de millones de dólares) y como porcentaje del PIB por grupo de ingresos, 1995-2015

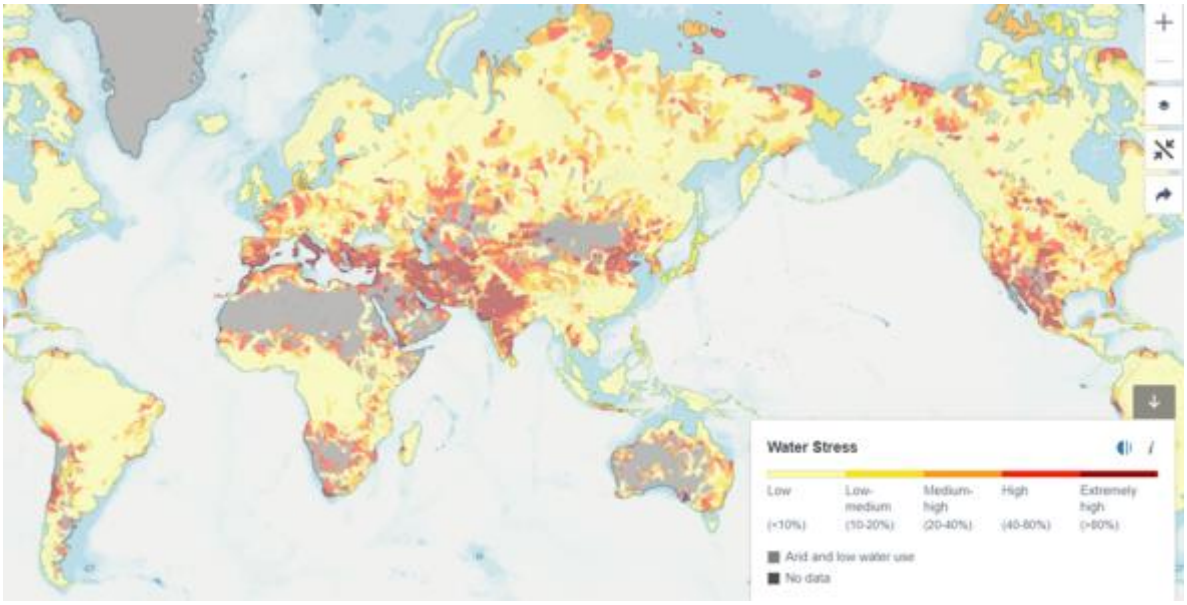


Sin embargo, en este gráfico aunque puede parecer que las pérdidas económicas de los países ricos debido a los desastres naturales son mayores en términos absolutos, si nos fijamos en las pérdidas económicas en relación al PIB vemos que el impacto en las economías y la capacidad de estos países para hacer frente a estos desastres es infinitamente menor y pone de nuevo de manifiesto las desigualdades entre los países ricos y los empobrecidos a la hora de hacer frente a las consecuencias del cambio climático.

- **Estrés hídrico**

La UNESCO, en su publicación “Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2020: agua y cambio climático” caracteriza bien el estado actual de la situación: “El estrés hídrico ya afecta a todos los continentes. La escasez de agua física es a menudo un fenómeno estacional, en lugar de uno crónico, y el cambio climático es probable que cause cambios en la estacionalidad del agua durante todo el año en varios lugares (IPCC, 2014a). Alrededor de 4 mil millones de personas viven bajo condiciones de escasez de agua física severa, durante al menos un mes al año (Mekonnen y Hoekstra, 2016). Alrededor de 1.6 mil millones de personas, o casi una cuarta parte de la población mundial, se enfrentan a la escasez económica de agua, lo que significa que carecen de la infraestructura necesaria para acceder al agua (ONU-Agua, 2014).

Por su parte, el WRI, en su AQUEDUCT, refleja el nivel de estrés hídrico a nivel mundial que, especialmente, en algunas de las regiones más pobres, es tremendamente preocupante



3 CAMBIO CLIMÁTICO Y CICLOS DE DESIGUALDAD

Que el cambio climático exacerba las tremendas desigualdades ya existentes es algo que ya nadie puede poner en duda. Incluso el Banco Mundial afirma sin ambages que “ningún país será inmune a los impactos del cambio climático. Sin embargo, es probable que la distribución de los impactos sea intrínsecamente desigual y se centre en muchas de las regiones más pobres del mundo, que tienen la menor capacidad económica, institucional, científica y técnica para hacer frente y adaptarse”.

Menos conocido es el reverso de la moneda, que cierra un círculo vicioso: esas mismas desigualdades conducen a que se reduzca la eficacia de las posibles acciones climáticas a acometer.

Esta relación entre el cambio climático y la desigualdad es una visión compartida por numerosos gobiernos y por instituciones como Naciones Unidas "Son los más pobres de los pobres del mundo, y esto incluye a los pobres, incluso en sociedades más prósperas o desarrolladas, los que van a ser los más afectados por el cambio climático", “las personas de una situación de mayor vulnerabilidad, marginalizadas o en una situación de desventaja social y económica les afecta el cambio climático de una forma desproporcionada” según afirman también los informes del IPCC.

Está ampliamente probado que el cambio climático tiene un impacto en los índices de pobreza, desarrollo humano y desigualdad y se espera que haya un incremento en pobreza y desigualdad debido a cuestiones como el impacto del cambio climático en la agricultura, la malnutrición, la escasez de agua, la salud, inundaciones, sequías etc.

- **Ciclos de desigualdad y pobreza**

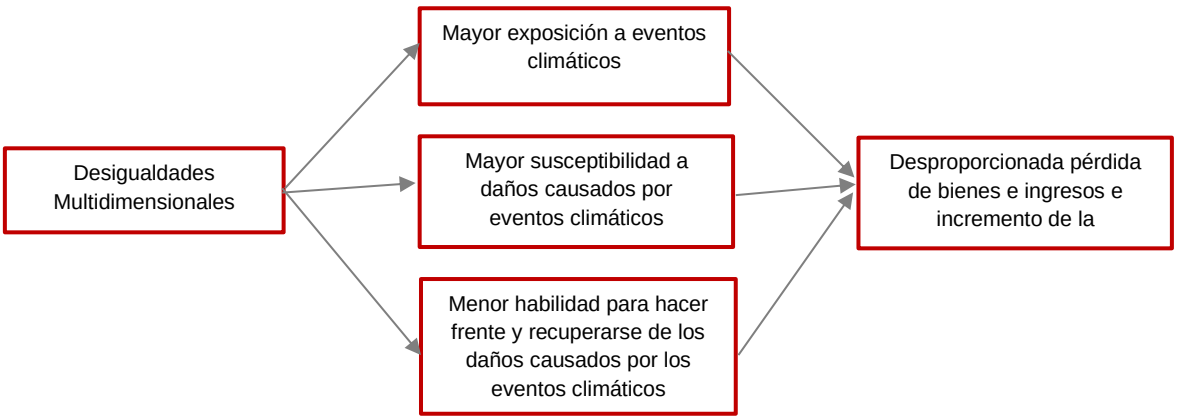
El cambio climático contribuye a perpetuar los ciclos de desigualdad y pobreza. Las personas pobres o que viven en regiones más pobres del planeta tienen menos posibilidades y medios para enfrentarse y recuperarse de los impactos negativos del cambio climático

Así pues, las evidencias disponibles indican que el cambio climático y la desigualdad generan un círculo vicioso, en el que la desigualdad inicial hace que los grupos desfavorecidos sufran desproporcionadamente y en mayor medida los efectos adversos del cambio climático, lo que resulta en una mayor desigualdad posterior.

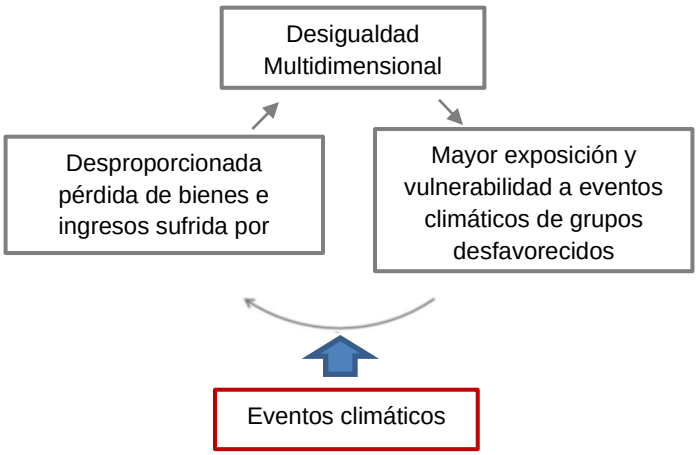
Existen distintos factores a través de los cuales se materializa el efecto agravante de la desigualdad del cambio climático En efecto, estos grupos más desfavorecidos suelen tener mayor exposición a eventos climáticos, vivir en peores zonas, en viviendas de peor calidad y menos preparadas para los desastres, y disponer de menos recursos e ingresos para invertir en adaptación, reducción de riesgos de desastres y para recuperarse de los daños causados por estos eventos o desastres (muchas veces carecen de recursos para contratar seguros, por ejemplo).

El esquema de este círculo vicioso es realmente sencillo, tal y como se expresa en el gráfico que sigue: en él se reflejan los tres factores principales que materializan el efecto agravante que el cambio climático tiene sobre la desigualdad: (a) el aumento de la exposición de los grupos desfavorecidos a los efectos adversos del cambio climático; (b) aumento de su susceptibilidad a los daños causados por el cambio climático; y (c) disminución de su capacidad para hacer frente y recuperarse de los daños sufridos.

Tres efectos de la desigualdad en los grupos desfavorecidos



Círculo vicioso de desigualdad y cambio climático



Además, es importante señalar que el cambio climático incrementa las desigualdades no sólo en los países empobrecidos sino también en los llamados países ricos o industrializados (pobreza energética, calidad de las viviendas, etc.).

Y por fin, entrando en las características del sistema en el que vivimos, es opinión de las personas que han preparado esta jornada que el círculo vicioso de la retroalimentación de la desigualdad que se asocia al cambio climático es inevitable en un sistema socioeconómico que genera desigualdades como motor del "desarrollo" (patriarcado, racismo, colonialismo, capacitismo, explotación…) y que somete los limitados recursos naturales de los que disponemos (y de los que mayoritariamente dependen las personas más pobres) en pos del crecimiento económico. Es por esto que las desigualdades a nivel local y global tienen que tenerse en cuenta en el diseño de las políticas de mitigación y adaptación para poder eliminarlas.

Partimos de una situación profundamente injusta y el cambio climático y sus consecuencias no hacen más que incrementar las desigualdades y alimentar un sistema ya de por si injusto.

Las desigualdades tienen que ser tenidas en cuenta en la acción climática y en el diseño de las distintas políticas y mecanismos de mitigación y adaptación para luchar contra el cambio climático. **No hay justicia climática sin justicia social, económica, de género e intergeneracional**

4 DESIGUALDADES DE GÉNERO

El cambio climático afecta de forma diferente a las mujeres y los hombres, debido entre otras cuestiones a los diferentes roles y responsabilidades que ocupan o se imponen a las mujeres en la sociedad y sus comunidades. Según ONU Mujeres, la crisis climática no es "imparcial en cuanto al género". Las mujeres y las niñas sufren los peores efectos del cambio climático, lo que agrava la desigualdad de género existente y plantea amenazas únicas a sus medios de vida, salud y seguridad. Este es un fenómeno que se puede observar en gran medida en los países empobrecidos más afectados por el cambio climático, pero que también se da en los países ricos donde las mujeres también se enfrentan a la feminización de la pobreza, a las mayores cargas de cuidados no remunerados, se encuentran en general en situaciones más precarias, se ven más afectadas por la pobreza energética, cortes de suministros, entre otros impactos.

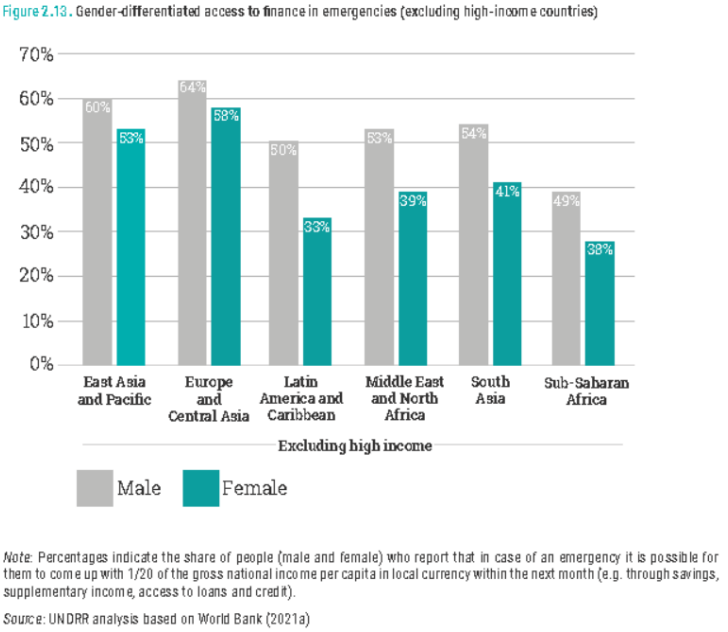
Presentamos a continuación algunos datos y ejemplos para ilustrar cómo el cambio climático afecta a las mujeres a nivel global:

- Las mujeres y l@s niñ@s tienen 14 veces más posibilidades de morir en un desastre natural
- Durante y tras un desastre natural, las mujeres sufren más violencia y se incrementa el riesgo de explotación laboral o sexual.
- A nivel global las mujeres dependen más de los recursos naturales para garantizar sus medios de vida (las mujeres son responsables del 60%-80% de la producción de alimentos, pero sólo son propietarias del 10% de la tierra). En muchos países y regiones las mujeres cargan con la responsabilidad de garantizar la alimentación, el agua o la madera o combustible para los hogares, pero a la vez no suelen tener la propiedad o control sobre la gestión de estos

recursos. Todo lo cual, las exponen a mayores impactos y pérdidas y daños debido al cambio climático

- El porcentaje de mujeres pobres es más alto (70% de las personas que viven con menos de 1 dólar al día son mujeres, las mujeres trabajan ⅔ de las horas trabajadas, pero reciben sólo el 10% de los ingresos a nivel mundial).
- Las mujeres reciben menos educación (las mujeres representan ¾ del anafalbetismo). Muchas niñas del sur global se ven obligadas a abandonar sus estudios para ayudar a sus madres en las tareas de cuidado no remunerado y a sobrellevar la carga adicional que supone garantizar los medios de vida y recursos para sus familias en un contexto de crisis climática y falta de recursos.
- El cambio climático multiplica las amenazas, puesto que aumenta las tensiones sociales, políticas y económicas en los países frágiles y afectados por conflictos. Como el cambio climático agrava los conflictos en todo el mundo, las mujeres y las niñas son más vulnerables a todas las formas de violencia de género, incluidas la violencia sexual relacionada con los conflictos, la trata de personas, el matrimonio infantil y otras formas de violencia
- La salud de las mujeres y niñas también se ve afectada por el cambio climático (más muertes por enfermedades, por desastres climáticos, cambios en los sistemas alimentarios, falta de agua, etc.). El cambio climático dificulta además las posibilidades de acceder a los servicios y la atención médica al incrementar la pobreza y reducirse los medios de vida de las familias, además de aumentar los riesgos relacionados con la salud infantil y maternal. De acuerdo con las investigaciones, las temperaturas extremas incrementan la incidencia de la mortalidad, y el cambio climático favorece la propagación de las enfermedades transmitidas por vectores, como la malaria, el dengue y el virus de Zika, que están relacionadas con peores resultados maternales y neonatales.
- Los riesgos del cambio climático son particularmente graves para las mujeres y las niñas indígenas y afrodescendientes, las mujeres de mayor edad, las personas LGBTIQ+, las mujeres y las niñas con discapacidades, las mujeres migrantes y aquellas que viven en las zonas rurales, remotas y propensas a los desastres y los conflictos. Por lo tanto, además de abordarse desde una perspectiva de género, la crisis climática debe también abordarse desde una perspectiva interseccional. Los programas de respuesta, adaptación, preparación o de acción humanitaria muchas veces no están diseñados desde un enfoque interseccional y no consideran las necesidades diferenciadas o son “invisibles” a la realidad de muchos colectivos lo que les deja fuera de los sistemas o programas de protección
- Las mujeres tienen más dificultad a acceder a créditos, recursos económicos, fondos y ayudas para cubrir los daños o pérdidas por el cambio climático o para acceder a tecnologías de adaptación. Las mujeres y otros grupos marginalizados suelen sufrir discriminación sistémica en el acceso a estos recursos, lo cual afecta a sus capacidades de adaptación, anticipación, gestión de riesgos, respuesta y las expone a mayores pérdidas y daños

Acceso a la financiación para emergencias desagregada por género (excluidos países con ingresos altos)

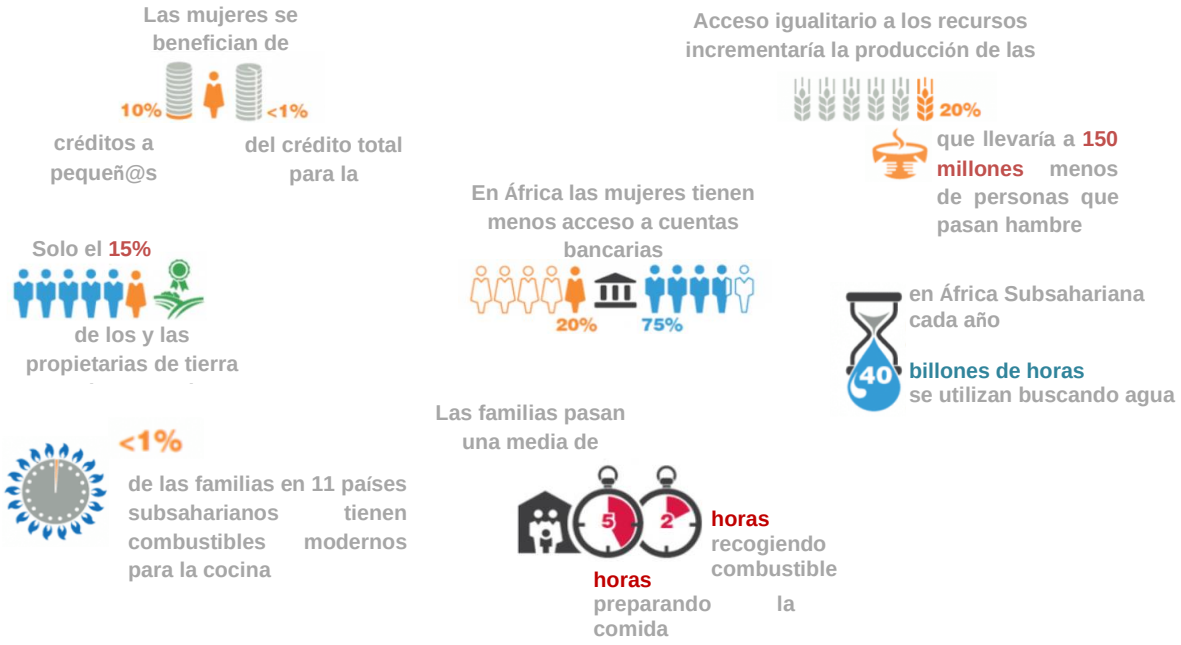


Note: Percentages indicate the share of people (male and female) who report that in case of an emergency it is possible for them to come up with 1/20 of the gross national income per capita in local currency within the next month (e.g. through savings, supplementary income, access to loans and credit).

Source: UNDRR analysis based on World Bank (2021a)

- Las mujeres participan en mucha menor medida de la toma de decisiones y tienen mucho menos acceso a los espacios de decisión (sólo 8% de los miembros de gobierno y 19% de parlamentarias son mujeres a nivel global), por lo que la participación de las mujeres en la toma de decisiones respecto a la lucha contra el cambio climático es muy limitada. Las mujeres, junto a otros grupos marginalizados son excluidas de los espacios de toma de decisión políticas, que continúan siendo espacios y sistemas patriarcales

Ejemplo: Grafico sobre el impacto del cambio climático y la desigualdad de género en Africa



Las mujeres están más expuestas a los impactos, pérdidas y daños del cambio climático

No hay justicia climática sin justica de género e interseccional. Si las políticas o medidas para luchar contra el cambio climático no son diseñadas con un enfoque de género e interseccional, apoyando soluciones dirigidas a mujeres y lideradas también por ellas, que tengan en cuenta los distintos impactos de género y factores que operan en esta desigualdad no harán otra cosa que incrementar las desigualdades, contribuir a la mala adaptación y tener un impacto limitado.

Es importante que haya una mayor representación de mujeres y grupos excluidos en las negociaciones climáticas y espacios de toma de decisión, garantizar el acceso y control de los recursos de las mujeres y otros colectivos en situación de vulnerabilidad para hacer frente a la crisis climática y sus consecuencias

5 CAMBIO CLIMÁTICO E INFANCIA

Como ya se ha mencionado anteriormente, el cambio climático tiene un mayor impacto en los grupos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, como es el caso de la infancia.

La emergencia climática es una de las mayores amenazas a nivel global para los derechos de la infancia y adolescencia: derechos como la salud (empeorada por los desastres climáticos y las enfermedades que vehiculan o implican), el derecho a la educación (resentido en las emergencias provocadas por catástrofes naturales, por crisis derivadas de sequías o pérdida de cultivos, y por el propio aumento de las temperaturas que dificulta estudiar en determinados momentos y lugares por un exceso de calor), o a la protección (el aumento de violencia o riesgo de explotación en contextos de migraciones forzosas o desastres naturales), se ven gravemente comprometidos ahora y a futuro.

Para algunos niños y niñas, esta situación será aún más complicada, en particular, para aquellos expuestos a múltiples amenazas, aquellos que viven en zonas de conflicto, aquellos que se han visto profundamente afectados por la COVID-19; y aquellos que sobrellevan desigualdades y discriminación por razones de género, raza, discapacidad, origen indígena, desplazamiento u otros factores que, a menudo, están interrelacionados. El cambio climático está inextricablemente vinculado a problemas más amplios de desigualdad e incumplimiento del deber de respetar los derechos básicos de los niños y las niñas.

Además, creemos que es importante también poner sobre la mesa el impacto del cambio climático en las generaciones más jóvenes y generaciones futuras, la deuda intergeneracional que se ha generado y la necesidad de tener en cuenta un enfoque de justicia intergeneracional en la acción climática y las propuestas de niñxs y jóvenes desde una mirada de justicia climática global y transición justa. Las peores consecuencias de la crisis climática las vivirán quienes son ahora niños o niñas, así como los que están por nacer. Tal y como se indica en el informe “Nacer en un mundo en crisis climática”, los niños y niñas nacidos en 2020 verán sus vidas mucho más afectadas por las consecuencias del cambio climático que la generación de sus abuelos. En concreto, un niño o niña nacido en 2020 será testigo de, en promedio, 2 veces más incendios forestales; 2,8 veces más pérdidas de cosechas; 2,6 veces más eventos de sequía; 2,8 veces más inundaciones fluviales; y 6,8 veces más olas de calor a lo largo

de su vida en comparación con una persona nacida en 1960. Sin embargo, si se limita el aumento de las temperaturas a 1,5º desde niveles preindustriales: la exposición adicional a lo largo de la vida de los nacidos en 2020 se reducirá un 45 % para las olas de calor, un 39 % para las sequías, un 38 % para las inundaciones fluviales, un 28 % para las pérdidas de cosechas y un 10 % para los incendios forestales.

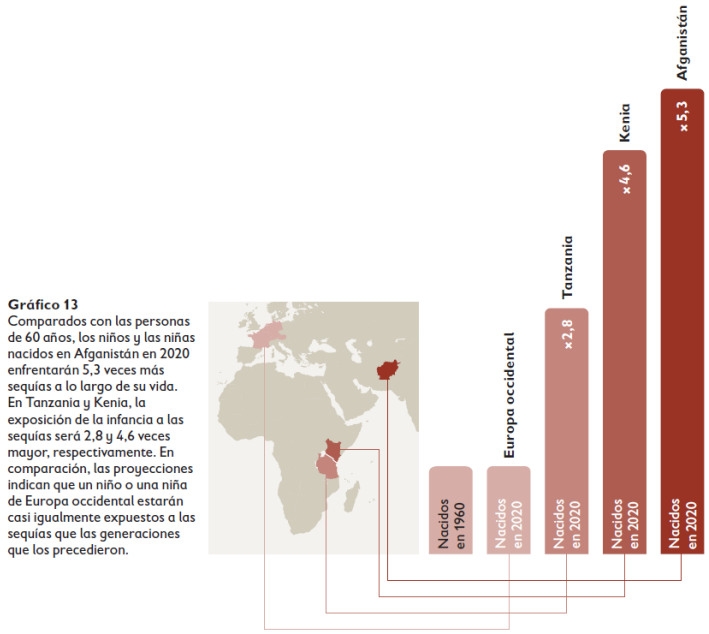
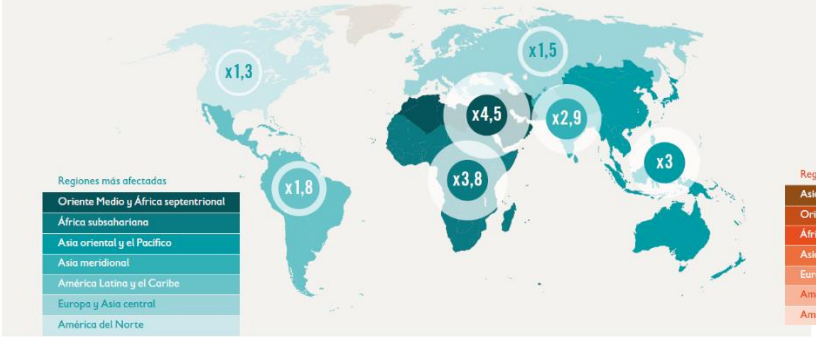
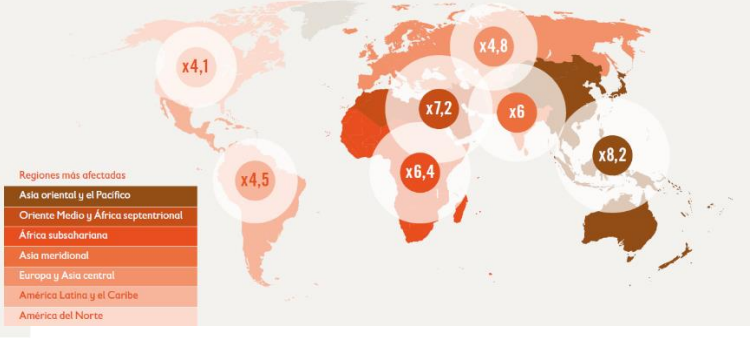


Gráfico 13
Comparados con las personas de 60 años, los niños y las niñas nacidos en Afganistán en 2020 enfrentarán 5,3 veces más sequías a lo largo de su vida. En Tanzania y Kenia, la exposición de la infancia a las sequías será 2,8 y 4,6 veces mayor, respectivamente. En comparación, las proyecciones indican que un niño o una niña de Europa occidental estarán casi igualmente expuestos a las sequías que las generaciones que los precedieron.

Incremento regional de la exposición de los niños y las niñas nacidos en 2020 a inundaciones fluviales a lo largo de su vida



Incremento regional de la exposición de los niños y las niñas nacidos en 2020 a olas de calor a



Se presentan a continuación una serie de datos para visibilizar esta situación y el impacto del cambio climático en la infancia:

- Se estima que 500 millones de niños y niñas viven en áreas inundables, y otros 920 millones están expuestos a la escasez de agua, incluso a sequías (UNICEF, 2021. *La crisis climática es una crisis de los derechos de la infancia: Presentación del Índice de Riesgo Climático de la Infancia*).

- Las proyecciones indican que el aumento de las enfermedades relacionadas con el cambio climático tendrá implicancias mortales para los niños y las niñas; estas incluyen las enfermedades transmitidas por vectores, como la malaria y el dengue, así como las enfermedades diarreicas transmitidas por el agua, causadas por la contaminación del agua potable después de las lluvias fuertes y las inundaciones (Organización Mundial de la Salud, 2014. *Quantitative risk assessment of the effects of climate change on selected causes of death, 2030s and 2050s*)
- El cambio climático y particularmente la contaminación ya determinan la salud de los niños y las niñas en todo el mundo: más del 90 % de los niños y las niñas del mundo están expuestos diariamente a material particulado en concentraciones que superan las recomendaciones de la OMS. Esto puede acrecentar el riesgo de daño pulmonar, alterar el desarrollo de este órgano y causar neumonía —una de las enfermedades más mortales para la infancia— . (Organización Mundial de la Salud, 2018. *Contaminación atmosférica y salud infantil: prescribir aire limpio: resumen*)
- Las estimaciones conservadoras indican que, para 2050, se producirán anualmente cerca de 95.000 muertes más de niños de entre cero y cinco años debido a la malnutrición causada por el cambio climático.
- El sur global sufre las consecuencias más dramáticas en clave de desastres naturales y condiciones climáticas extremas. La OMS estima que cada año los riesgos ambientales acaban con la vida de 1,7 millones de niños y niñas por debajo de los 5 años. Es más, estima que la malnutrición producida por el cambio climático tendrá consecuencias en la salud de 7.5 millones de niños y niñas al año. Además, 500 millones de niños y niñas viven en áreas propensas a las inundaciones, 160 millones de niños están expuestos a sequías severas, y 115 millones a ciclones tropicales.
- El cambio climático, junto a otras variables que emporan la situación económica de las familias incrementa el riesgo de abandono escolar precoz y los casos de matrimonios infantiles como “estrategia” de supervivencia de las familias en contextos de sequía o crisis de cosechas

Por ello, es esencial que las medidas que se pongan en marcha, tanto de mitigación como de adaptación, tengan un enfoque de infancia, y establecer mecanismos de adaptación para que los niños y las niñas sean escuchados y tenidos en cuenta en las cuestiones relacionadas con el cambio climático.

6 MIGRACIONES INDUCIDAS POR EL CLIMA

En 2019, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) incluyó en su glosario el término “migración climática”, que definió como “el traslado de una persona o grupos de personas que, predominantemente por cambios repentinos o progresivos en el entorno debido a los efectos del cambio climático, están obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, u optan por hacerlo, ya sea de forma temporal o permanente, dentro de un Estado o cruzando una frontera internacional”. Las migraciones climáticas son un fenómeno complejo que se vincula tanto a impactos climáticos de desarrollo lento como a impactos climáticos de desarrollo repentino, pudiendo producirse esos vínculos simultáneamente.

La crisis climática es consecuencia de la actividad humana y los países ricos e industrializados junto a las grandes empresas transnacionales y contaminantes como parte de este sistema somos los responsables. Como ya hemos visto, los países más afectados por el cambio climático son los que menos han contribuido a esta crisis climática y los que más ven amenazados sus medios de vida, su seguridad alimentaria y su disponibilidad de agua, lo que en muchas ocasiones les obliga a abandonar sus hogares y migrar. Las personas que viven en situación de pobreza, las poblaciones cuyo sustento depende principalmente de la agricultura o la pesca y las comunidades indígenas, que mantienen una profunda relación con sus territorios, son quienes se encuentran en primera línea y los más afectados por los impactos climáticos. Por otra parte, no puede olvidarse que hay muchas personas que ni siquiera cuentan con los recursos necesarios para migrar ante riesgos inminentes y quedan atrapadas en territorios devastados o en progresiva degradación. Otras deciden quedarse, a pesar de conocer los riesgos a los que se enfrentan.

Las migraciones y desplazamientos climáticos se ven influenciadas por cuestiones como el contexto social y político y la situación económica de la población y las comunidades afectadas. A continuación, se recogen algunos aspectos concretos con relación al tema.

- Quienes viven en países de ingresos medios y bajos tienen hasta cinco veces más probabilidades de verse obligados a abandonar sus hogares como consecuencia de fenómenos meteorológicos repentinos o extremos ligados al cambio climático (informe “desarraigados por el cambio climático” Oxfam)
- Entre 20 y 30 millones de personas se ven obligadas a abandonar sus hogares cada año debido al cambio climático. La OIT estima que en 2050 el número de personas desplazadas por cuestiones climáticas puede estar entre los 200 millones y 1000 millones de personas
- La mayoría de los desplazamientos forzosos inducidos por el clima ocurren dentro de los países (desplazamientos internos) desde las zonas rurales más afectadas hacia las grandes ciudades u otras regiones del país. 30,7 millones de personas se han desplazado internamente dentro de sus países en el 2020 debido a desastres naturales (Informe IDMC 2020)
- En 2020 el cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos provocaron más del doble de nuevos desplazamientos que los conflictos y la violencia (Internal Displacement Monitoring Centre, 2020. Base de datos *Global Internal Displacement)*
- El 80% de personas desplazadas por cuestiones climáticas son mujeres y niñas (Instituto de la Mujer “Género y cambio climático. Un diagnóstico de la situación”). Además, las mujeres y niñas que se desplazan están expuestas a mayores violencias, riesgo de trata, racismo, xenofobia y discriminación socioeconómica.
- A su vez, el cambio climático contribuye a incrementar la fragilidad y el riesgo de conflictos por el control y acceso a algunos recursos y bienes escasos y de desastres y fenómenos climáticos extremos

No existe en la actualidad ninguna normativa, figura legal, ni mecanismo vinculante que proteja a las personas migrantes climáticas ni dentro ni fuera de sus países. La Convención de Ginebra y el derecho internacional no protege ni hace referencia a las

migraciones y refugiados inducidos por cuestiones climáticas. La figura de migrante o refugiado climático tampoco está reconocido jurídicamente por la UE por lo que no entran en el régimen de protección de otras personas refugiadas y en el Pacto de la UE sobre Migración y Asilo, que sí recoge el cambio climático como uno de los motivos principales de la movilidad humana, no incluye medidas concretas o extraordinarias para estos casos. Hay distintos debates, reflexiones y posiciones entre las propias organizaciones sociales, de derechos humanos y migrantes respecto a la mejor manera de abordar esto y las distintas figuras o mecanismos para dar cobertura a los desplazamientos inducidos por el clima.

Las migraciones y desplazamientos inducidos por el clima, tanto a nivel interno, regional e internacional, son un fenómeno intrínsicamente injusto en sus causas y consecuencias, va a ser un gran reto en las próximas décadas y debemos trabajar en diseñar respuestas que pongan en el centro los derechos humanos de las personas desplazadas y promover vías seguras y legales en casos de movilidad forzosa. Poner en marcha unas políticas migratorias justas que tengan en cuenta las responsabilidades de los países del norte en estos desplazamientos y en los factores que provocan estos desplazamientos.

Es clave que los países y grandes empresas del norte global apoyen la financiación climática destinada a los países del Sur global incluyendo las políticas y mecanismos de adaptación para luchar contra las peores consecuencias de la crisis climática

JUSTICIA CLIMÁTICA INTERNACIONAL. LOS MECANISMOS DEL ART. 6 DEL ACUERDO DE PARÍS

1 ANTECEDENTES

A día de hoy, el desarrollo completo y detallado de lo establecido en el Artículo 6 del Acuerdo de París es una de las grandes cuestiones que, siete años después de su firma, siguen pendientes de resolver y que, aunque fueron tratadas en la COP26 de Glasgow, deberán ser abordadas en la COP27 de Sharm El-Sheikh.

Este Artículo 6 puede ser visto como el heredero de los mecanismos de flexibilidad establecidos en el Protocolo de Kioto (PK) y extendidos hasta 2020 mediante la enmienda de Doha. En realidad eran tres mecanismos: Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y Mecanismo de Aplicación Conjunta (AC) y el relativo al Comercio de Emisiones.

Conjunta y teóricamente, respondían a un doble objetivo: por una parte debían facilitar a los países desarrollados y a aquellos con economías en transición el cumplimiento de los compromisos de mitigación que para ellos se establecía en el PK y, por otra, debían apoyar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo a través de la transferencia de tecnologías limpias.

Su justificación se basaba en el carácter global que supone el reto del cambio climático, traducido en que las consecuencias positivas que las medidas de mitigación tienen en el sistema climático son iguales, independientemente del lugar concreto en que las medidas de mitigación se apliquen. En aplicación de este principio, los mecanismos del PK permitían a los países desarrollados y en transición (que eran los únicos con objetivos concretos de mitigación) y que considerasen exageradamente costoso reducir sus emisiones actuando en su territorio pudiesen optar por conseguir esa reducción mediante inversiones en terceros países, con un menor coste. Se permitía, indirectamente, que estos mecanismos sustituyesen a medidas de mitigación posibles en el propio país.

Visto hoy, llama mucho la atención que ya entonces (1997) se hablase del efecto global positivo de las reducciones de emisiones pero se olvidase el efecto, también global pero negativo de las propias emisiones, que está (debiera estar) en la base de la olvidada justicia climática internacional. La flexibilidad siempre para los grandes emisores.

2 EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 6

En el párrafo 6.2 del Acuerdo de Paris se definen los mercados internacionales de carbono, es decir, aquellos mercados entre empresas y/o estados que permiten que las empresas y/o estados que no cumplen con sus objetivos de reducción de emisiones puedan hacerlo mediante la compra de derechos de emisión a otros países y/o empresas que hayan emitido por debajo de sus propios límites. Son mercados completamente descentralizados y libres.

Por su parte, en el 6.4 se definen el denominado Mecanismo de Desarrollo Sostenible. Este mecanismo permite a los países del Norte y a sus empresas invertir en desarrollo sostenible en países del Sur, que reduzcan las emisiones respecto a las que hubiera habido en ausencia de esas inversiones y a computar esta reducción en su contabilidad de emisiones. Este mecanismo pasa por la supervisión de un panel creado por las Naciones Unidas para la regulación de estos proyectos y, obviamente, es un mercado centralizado y regulado.

Por fin, en el párrafo 6.8 se habla de un mecanismo nuevo, no heredero del PK, que define posibles instrumentos de colaboración entre países no basados en el mercado. Son una novedad en la que algunos países plantean que es necesario realizar un gran esfuerzo.

Simplemente como nota al margen, sorprende que no haya habido grandes modificaciones en estos mecanismos entre Kioto (firma en 1997 y en vigor desde 2005) y Glasgow (2021) cuando la situación de emergencia ha ido agravándose notablemente.

3 MECANISMOS NO RELACIONADOS CON EL MERCADO. EL MECANISMO 6.8

Es el único mecanismo con un enfoque no relacionado con el mercado y, quizá por ello, el que ha merecido una menor atención. Si no hay mercado, el interés de los agentes privados es casi residual.

El Acuerdo de París (Art. 39) "*pide también al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico que inicie un programa de trabajo en relación con el marco para los enfoques de desarrollo sostenible no relacionados con el mercado a que se hace referencia en el artículo 6, párrafo 8, del Acuerdo, con el objetivo de estudiar la manera de reforzar los vínculos y crear sinergias entre la mitigación, la adaptación, la financiación, la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad, entre otras cosas, así como la manera de facilitar la aplicación y la coordinación de los enfoques no relacionados con el mercado*".

Pues bien, en Glasgow (seis años después) se aprueba el citado programa de trabajo (Anexo de la FCCC/PA/CMA/2021/L.20) aunque realmente lo que se aprueba se reduce a la creación de un comité (Comité de Glasgow sobre los Enfoques No Relacionados con el Mercado) que debe liderar el proceso, al que se exigen unos requisitos muy generales. Textualmente, "*que respete, promueva y tenga en cuenta las respectivas obligaciones de las Partes relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional*".

En estas condiciones, a día de hoy tan solo se puede reclamar que el mecanismo 6.8 se ponga realmente en vigor y que sean operativos sus principios. Como se expone más adelante, los mecanismos basados en el mercado presentan un buen número de problemas, lo que hace que el desarrollo correcto y justo del párrafo 6.8 sea indispensable.

> Los mecanismos no relacionados con el mercado (Art. 6.8) llevan un retraso absolutamente desproporcionado. Si se quiere que tengan algún efecto real es urgente su desarrollo íntegro y justo,

4 MECANISMOS RELACIONADOS CON EL MERCADO

Quizá sean la piedra angular del Acuerdo de París, hasta el punto que hay quien piensa que la gobernanza de los mercados de carbono definirá el éxito o el fracaso del Acuerdo

de París en su conjunto y, por tanto, de la lucha contra el cambio climático, tal y como está hoy entendida.

Sea la afirmación anterior una exageración o no, sí es un hecho que esta cuestión relativa al Artículo 6 ha sido la última en la que se ha llegado a un mínimo acuerdo en el libro de reglas. Ha necesitado 3 años más que el resto de cuestiones.

La lógica de los mercados de carbono es muy simple: dado que la atmósfera es única, el punto en el que se liberen las emisiones no es trascendente, porque pronto se extenderán por toda la tierra, potenciando el efecto invernadero.

Siguiendo esta lógica, si un grupo de personas, países o empresas acuerda limitar sus emisiones a una cierta cantidad, no importa cuánto emita cada persona, o dónde lo haga, siempre y cuando todo el grupo no emita más de lo comprometido. Como consecuencia, no importa dónde se reduzcan las emisiones, por lo que la mejor manera de mitigar las emisiones es actuar donde sea más fácil hacerlo (es decir, menos costoso). Al menos si se evalúan las cuestiones solo económicamente.

La consecuencia es obvia: como ocurre en todos los mercados, la finalidad de los de carbono no es la justicia climática internacional, algo que ni siquiera contempla, sino una simple optimización económica. Minimizar el coste de las medidas.

Dicho sea marginalmente, es chusco que a efectos de mercado y de optimización económica sí se reconozca la unicidad de la atmósfera pero que ese mismo reconocimiento no se aplique a la injusticia climática que se asocia a la existencia de grandes emisores que causan daños a todo el mundo.

> A efectos de establecer mercados que permitan abaratar la mitigación de los países del Norte sí se reconoce la unicidad de la atmósfera. No así a efectos de establecer criterios de justicia climática internacional para los países del Sur.

De una forma muy esquemática puede establecerse que hoy existen dos tipos de mercados de carbono: los denominados de “*límites máximos y comercio*” (comercio de derechos de emisión) y los de “*mecanismos de referencia y crédito*” (mecanismos de compensación).

Estos dos tipos de mercado se diferencian en lo que en ellos se compra y se vende. Cierto, siempre son toneladas de CO_2eq pero en el primero de los tipos son derechos de emisión futuros mientras que en el segundo son reducciones en las emisiones respecto a las que se producirían en una hipótesis básica de referencia.

Los mercados de carbono tienen su origen en el Protocolo de Kioto (1997, en vigor desde 2005), aunque entonces solo los países del Norte podían acceder al mercado de derechos de emisión, ya que eran los únicos que tenían limitadas sus emisiones.

Otra cuestión que interesa resaltar es que, en ausencia de criterios de adicionales y fuera de mercado, los mecanismos de compensación son un juego de suma cero. Nunca producirán ninguna reducción de emisiones de forma directa.

Por fin, volvemos a llamar la atención acerca de que todo lo expuesto no deja de ser una esquematización en la que se pierden matices. Así por ejemplo, las compensaciones (derivadas de un tipo de mercado) pueden ser llevadas al mercado de derechos de emisión (otro tipo de mercado), lo que provoca una convergencia interesante.

5 ENSEÑANZAS DEL PROTOCOLO DE KIOTO

En Kioto se establecieron tres mercados diferentes en el que únicamente se involucraba a los países del Sur en el llamado "*Mecanismo de Desarrollo Limpio*". Los otros dos ("*Comercio Internacional de Emisiones*" y "*Aplicación Conjunta de Medidas*") solo implicaban a los países desarrollados y/o sus empresas.

El Protocolo de Kioto se firmó en 1997, entró en vigor en 2005 y su duración se extendió hasta 2020 en Doha (2012). Existe por tanto una experiencia de 15 años para valorar su funcionamiento.

La Unión Europea creó el primer régimen de comercio de derechos de emisión del mundo, en 2005. Según un estudio de 2020 ("*The European Union Emissions Trading System reduced CO_2 emissions despite low prices*". Bayera y Aklin), este comercio redujo las emisiones de CO_2 en unos mil doscientos millones de toneladas en el periodo entre 2008 y 2016, lo que representa algo menos del 4% de las emisiones totales en ese periodo. Sin duda un 4% es algo, pero un algo muy alejado de lo que hoy sabemos que es indispensable.

Por su parte, otro estudio ("*How additional is the Clean Development Mechanism?*" Öko-Institut. 2016) valora el funcionamiento del Mecanismo de Desarrollo Limpio y sugiere que la gran mayor parte (70-85%) de los proyectos desarrollados al amparo del mecanismo tienen una muy baja probabilidad de ser realmente adicionales a las que se hubieran producido sin proyectos y de no estar sobreestimadas.

En sus propias palabras: "*el Mecanismo de Desarrollo Limpio todavía tiene fallos fundamentales en términos de integridad ambiental general. Es probable que la gran mayoría de los proyectos registrados y de las Reducciones Certificadas de Emisiones conseguidas en el del Mecanismo de Desarrollo Limpio no estén proporcionando reducciones de emisiones reales, mensurables y adicionales*".

Hasta aquí números y (falta de) eficacia, pero la experiencia es más amplia y así podemos saber, por ejemplo, que el mercado de derechos de emisión no ha sido eficaz, fundamentalmente, porque los objetivos del PK eran muy laxos y, por tanto, se inyectaron demasiados derechos de emisión en el sistema.

Por su parte, el Mecanismo de Desarrollo Limpio, que, en teoría, debería haber permitido a los países adoptar objetivos climáticos más ambiciosos, en la práctica, fracasó incluso en la tarea de compensar las emisiones existentes, fundamentalmente porque una gran mayoría de las reducciones de emisiones habidas en el marco del MDL habrían ocurrido de todos modos (algunos proyectos que vendían reducciones de emisiones eran obligatorios por ley y otros eran rentables incluso sin vender créditos). Además, los países confiaron en estos créditos para reemplazar otros esfuerzos de mitigación, lo que se tradujo en un incremento de emisiones. Finalmente, no se puede olvidar que algunos (no pocos) proyectos registrados en el marco del MDL han tenido importantes repercusiones negativas a nivel de comunidades locales, a menudo no consultadas y sin ningún mecanismo al que recurrir para exponer sus quejas.

La experiencia de 15 años de funcionamiento de los mecanismos establecidos en el Protocolo de Kioto demuestra su gran fracaso: ni ha conseguido resultados en mitigación ni ha potenciado el desarrollo del Sur.

Si se quiere que la continuación directa de estos mecanismos en los del Artículo 6 del Acuerdo de París tenga mejores resultados es indispensable que se impongan fuertes salvaguardas para su implementación, tanto para el 6.2 como para el 6.4.

Y todo ello adobado por la aparición de toda la patulea de especuladores, comisionistas, vendedores de humo, corruptos, mercaderes del futuro… que se asocia a los mercados de cualquier tipo.

6 LOS MERCADOS DESPUÉS DE PARÍS

Ante los pobres resultados del PK, muy bien hubiera podido decidirse abandonar la vía del mercado como parte esencial de la lucha contra el cambio climático, pero la realidad fue muy distinta. En el Acuerdo de París se volvió a insistir en el mercado como herramienta, si bien obligando a añadir algunas salvaguardas.

Dicho sea marginalmente, sorprende un poco que, teniendo claro lo que se quiere hacer, en lugar de plasmarlo en forma de acuerdo, se opte por regular parcialmente al mercado para que "*voluntariamente*" este fuerce a hacerlo a las Partes. Parece como si lo esencial no fuesen los objetivos del Acuerdo de París sino el mantenimiento del dios mercado. Al sistema socioeconómico que nos ha traído hasta aquí, ni tocarlo.

Y sorprende un poco más que esta reafirmación de Kioto se haga en unas circunstancias muy distintas de las originales, esencialmente por cuanto las emisiones han seguido creciendo y ya hemos llegado a una situación de emergencia declarada.

En Kioto, la comunidad internacional todavía no tenía interiorizado el calibre de la emergencia climática y podía pensarse en hacer frente al cambio climático adoptando una serie de correcciones casi estéticas dentro del sistema socioeconómico. Lo fundamental era el diseño de esas correcciones de forma que fueran lo menos disruptivas posible. Lo menos costosas.

Eso hacía que, en aquel momento, cuando fuera viable actuar tanto en el propio país como fuera de él, fuese razonable comparar las opciones, seleccionando la más económica.

Pero, por el contrario, hoy la situación es muy distinta. Si hoy existen las dos alternativas anteriores, solo sería coherente con los principios de justicia climática internacional si se aplicaran las dos, complementaria, no alternativamente. Hoy es indispensable, por simple justicia, actuar al máximo posible. Ni hoy, ni nunca, puede ser el mercado el que establezca el hasta dónde actuar.

Hoy la emergencia es de tal calibre que no es ni justo ni eficaz plantearse la posibilidad de elección entre medidas desarrolladas en el territorio de los países de Norte y medidas ejecutadas fuera de sus fronteras.

Hoy es indispensable abordar las dos opciones simultáneamente.

Esto podría haber sido distinto, pero la realidad es que el Acuerdo de París está ahí, incluido su Artículo 6. Y que renunciar a él no asegura la existencia de otro acuerdo, ni, mucho menos, que ese eventual nuevo acuerdo sea ni inmediato ni mejor.

Interesa hablar, por tanto, del contenido del Artículo 6 del Acuerdo de París. ¿Qué salvaguardas son necesarias para que el mercado de carbono sea razonablemente satisfactorio?

Como ya se ha indicado, los mecanismos de mercado del Artículo 6 son casi continuación directa de los establecidos en Kioto: al "*Mecanismo de Desarrollo Limpio*" (mecanismo de compensación) le sucede el "*Mecanismo de Desarrollo Sostenible*" (Artículo 6.4) y al "*Comercio Internacional de Emisiones*" y a la "*Aplicación Conjunta de Medidas*" (mecanismos de limitación y comercio) les remplaza el "*Mecanismo de Transferencia Internacional de Mitigación*" (Artículo 6.2).

El Art. 6.2 se apoya en las "*contribuciones determinadas a nivel nacional*" (CDN) que todos los países deben presentar y actualizar, de forma que si un país, por ejemplo, consigue una reducción de emisiones superior a la (voluntariamente) comprometida en sus CDN, puede vender ese exceso a otro país con problemas para conseguir la suya.

Ya desde su misma definición resaltan algunos retos conceptuales importantes a los que debe hacer frente:

- Ahora pueden entrar en este mercado también los países del Sur, lo que puede arrastrar los problemas que se asocian a cualquier mercado internacional no regulado y tremendamente desigual.
- Por la misma razón, existe el riesgo de que los acuerdos firmados entre países no garanticen el cumplimiento de los derechos humanos ni el respeto de los derechos de los colectivos directamente afectados.
- Al estar basado en las CDN, los países pueden tener (y tendrán) la tentación de fijar sus objetivo de una forma muy laxa, con lo que, sin acometer ninguna medida de mitigación, podrían disponer de derechos de emisión para la venta, lo que se traduciría en una reducción de la ambición.
- Por esa misma razón (y por la pervivencia de los derechos adquiridos en virtud de Kioto, que se verá más adelante), podría existir un exceso importante de derechos de emisión a la venta, lo que se traduciría en un descenso del precio y la consiguiente pérdida de efectividad del mecanismo.
- No será fácil articular el sistema de control para evitar que se produzca un doble cómputo de la transacción.

Por su parte, el Art. 6.4 utiliza como referencia una trayectoria de emisiones base: las emisiones que se habrían producido en ausencia de cualquier actuación adicional de mitigación. Un país que, fuera de su territorio, ejecute un proyecto de mitigación dispondrá de tantos créditos de emisión como emisiones haya reducido el proyecto respecto a la trayectoria base.

También el Art. 6.4 debe enfrentar algunos retos conceptuales:

- El primero se refiere a la propia determinación de la trayectoria base, asunto complejo donde los haya, sobre todo si se tiene en cuenta que el balance debe hacerse a nivel planetario, no a nivel exclusivamente local.

- Los proyectos deben ser referidos a lo ya comprometido, previsto u obligado, por lo que es indispensable la existencia de un órgano con capacidad técnica y ejecutiva suficiente para rechazar los proyectos que no demuestren, fehacientemente, su aditividad, no solo en el territorio sino también a nivel global.
- Los países del Norte pueden tener la tentación (y la tendrán) de financiar proyectos en países del Sur simplemente por su menor coste, lo que apuntalaría la tremenda desigualdad existente. Baste pensar en la menor valoración económica de la hora de trabajo, del territorio o de la misma vida en el Sur Global. Siempre es más barata la expropiación de una vivienda en el Sur que en el Norte
- Si no se introducen regulaciones adicionales, se trata de un juego de suma cero, por lo que, por sí solo, no contribuirá para nada a la mitigación.

Adelantemos que a este respecto hay quien piensa que las salvaguardas son de tal calibre que habría que dejar de hablar de "*mercado*" mientras que otros las ven como menos trascendentes.

7 DESPUÉS DE GLASGOW (Y ANTES DE SHARM EL-SHEIKH)

Hace menos de un año estaban pendientes de definir y concretar los mecanismos de mercado contemplados en el artículo 6 del Acuerdo de París. Estos mecanismos fueron aprobados en la COP de Glasgow en textos que, por una parte, son casi una copia literal de los mecanismos del PK, y, por otra, son bastante incompletos. De hecho, una parte importante de las tensiones que han sobrevolado cumbres anteriores siguen sin respuesta, a falta de posteriores rondas de negociación.

Cierto es que en Glasgow se han dado algunos pasos que deberían mejorar la situación, como pueden ser un mayor control de posibles fraudes en el cómputo de la reducción de emisiones (doble contabilidad), el establecimiento de un (ambiguo) mecanismo de reclamación independiente, al que podrían recurrir todos los participantes en las acciones amparadas (solo) por el mecanismo del 6.4 o un recordatorio explícito de lo ya señalado en el Acuerdo de París, declarando (exclusivamente en el preámbulo) que "*el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían* [en condicional] *respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional*" .

Pero, al lado de estos aspectos positivos, también se han concretado otros claramente negativos:

- Se ha extendido la validez de las "*Unidades de Mitigación de Transferencia Internacional*" (ITMOS) obtenidas en el periodo 2013-20 por aplicación de Kioto y que todavía no han sido utilizadas (más de 300 millones de CO_2eq). Ello quiere decir que, sin necesidad de ninguna actuación de mitigación adicional, ya existen derechos de emisión para vender. Para mayor vergüenza, se trata de ITMOS que se han librado por aplicación de un mecanismo completamente desacreditado.

- Se lleva hasta 2028 la decisión acerca de incluir (o no) salvaguardas en el 6.2, que hasta entonces, seguirá funcionando bajo la ley de la selva.
- Para el 6.2, las Partes sólo "*alientan firmemente*" a que se aporte dinero para la adaptación y a que se cancelen algunas compensaciones para lograr una "*mitigación general*" al utilizar el mecanismo. Es decir, nada de la obligación a que una parte del pago de estos créditos sea destinada a programas de adaptación ni a la cancelación de créditos
- En relación con el mecanismo 6.4 sí están fijados unos porcentajes para las dos cuestiones anteriores pero en unas cuantías que podrían considerarse como simbólicas: Cancelación de un 2% y puesta a disposición del fondo de adaptación de otro 5%, cuando muy bien podría pensarse en porcentajes superiores al 30%.

Aun cuando en Glasgow se han producido avances en la gobernanza de los mercados de carbono (control del doble cómputo, mecanismo de reclamación independiente para 6.4, recordatorio de las obligaciones de las partes en lo relativo a derechos humanos, de los pueblos indígenas…), permanecen otras cuestiones pendientes y de tremenda importancia: extensión al 6.2, sin esperar a 2028, de las salvaguardas establecidas para 6.4 (incluso la aportación económica a programas de adaptación), eliminación del mercado de unidades de mitigación que provienen del PK, incremento muy sustancias de los porcentajes a cancelar en las transacciones y de recursos dedicados a adaptación.

8 REQUISITOS DE JUSTICIA

A la vista de todo lo expuesto podría concluirse directamente que los mecanismos de flexibilización, tal y como hoy están concebidos, son esencialmente perversos desde el punto de vista de la justicia climática internacional.

Ello no obstante y para no entrar en un callejón sin salida, en lo que sigue se van a exponer una serie de requisitos que dichos mecanismos de flexibilización deben incorporar, si se pretende que sean vistos como "*mínimamente justos*" climáticamente.

- En primer lugar, y dado que hablamos de derechos humanos, deben ser muy regulados, sujetos a una serie de condiciones ineludibles.
- Mercados en los que, en el cuerpo normativo, debe quedar garantizado que todas las transacciones de emisiones "*ahorradas*" o de derechos de emisión utilizadas deben incorporar el "*kit*" completo de salvaguardas sobre la protección de derechos humanos y ambientales. Ello implica garantizar el respeto, la promoción y la consideración de las exigencias relativas a los derechos humanos, al derecho a la salud, a los derechos de los pueblos indígenas, de las comunidades locales, de los migrantes, de los niños, de las personas con discapacidad y de las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional. Dado que actualmente esa exigencia solo aparece en el preámbulo del mecanismo 6.4, para este debe trasladarse al cuerpo normativo y, para el mecanismo 6.2, introducirse ex novo.

- Con el fin de conseguir que los requisitos anteriores sean efectivamente puestos en vigor, deberá desarrollarse en detalle el mecanismo de reclamación independiente que se ha creado en la COP de Glasgow, extendiendo sus competencias al mecanismo 6.2 y dotándole de la financiación y de las competencias indispensables para su buen funcionamiento. Se trataría de un mecanismo de parte, pero de la parte de los desfavorecidos.
- Deberán ser considerados como mecanismos de último recurso, esto es, previamente a que una determinada propuesta sea amparada por cualquiera de los mecanismos 6.2 o 6.4, el promotor (el comprador de derechos) deberá demostrar fehacientemente ante el Organismo de Supervisión que no son viables otras alternativas que pudieran desarrollarse dentro de su territorio.
- También es indispensable que las iniciativas que se acojan a los mecanismos de flexibilización deben quedar garantizadas en el tiempo (quizá incluso mediante seguros). Ya se han producido situaciones en las que el fuego, quizá efecto indirecto del cambio climático, ha destruido medidas de reforestación.
- En el Acuerdo de París se establece que el mecanismo 6.4 está destinado a "*contribuir a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y apoyar el desarrollo sostenible*". Es importante no olvidar la segunda de estas finalidades, incluyendo siempre en la evaluación de los proyectos su contribución al desarrollo sostenible del país receptor, que siempre debe ser positiva e importante.
- Por otra parte, es obvio que la cuestión fundamental que caracteriza a cualquier mercado es el precio. Es esencial que el precio al que se realizan las transacciones sea justo y no esté sometido a la volatilidad artificial creada por los especuladores, además de ser superior a uno mínimo prefijado.
- Para establecer ese precio mínimo, que debiera irse incrementando anualmente para tener en cuenta la concentración creciente de GEI en la atmósfera, es necesario clarificar qué es lo que se compra en los mercados de carbono. Por ejemplo, cuando, al amparo del 6.4, un estado financia una plantación arbórea en otro, lo que realmente compra es la posibilidad de emitir más GEI que los que en justicia le corresponderían, no pudiendo ni mitigar sus emisiones ni capturar carbono dentro de sus fronteras (principio de aditividad). En esas condiciones, el coste de la transacción no puede (debe) asociarse al de la plantación arbórea como tal, en el país donante y a sus precios. Esto derivaría en una situación desproporcionadamente ventajosa para el promotor. Los costes debieran tener como referencia los daños que se derivan de esas emisiones, lo que se está denominando "*coste social del carbono*".
- Lo anterior tiene como consecuencia que, en estas "*compensaciones*", siempre existe un margen económico importante entre el coste real (de mercado) y el coste que debiera ser considerado, margen que no debiera acabar en manos del promotor, sino que, por el contrario, debiera ser trasladado a medidas de adaptación y de compensación de pérdidas y daños en los países del Sur, siempre adicionales.
- Volviendo a lo establecido en el Acuerdo de París, la primera finalidad del mecanismo 6.4 es "*contribuir a la mitigación*". Dado que, como se ha señalado más arriba, es un juego de suma cero, para que las "*compensaciones*"

conduzcan a una reducción de emisiones son precisas correcciones. En Glasgow se ha establecido para ello que el 2% de las compensaciones acreditadas se retiren del cómputo global. Quizá la idea sea buena, pero el porcentaje establecido es ridículo. ¿Por qué no un 50%, por ejemplo?

- Y, siguiendo con las preguntas retóricas, ¿por qué no se extiende este concepto al mecanismo 6.2?
- También sorprende las muy escasas referencias a la adaptación que aparecen en los textos de Glasgow, hasta el punto de parecer que realmente solo se piensa en la flexibilidad del Norte. Así, en lo relativo al 6.2, desde Glasgow tan solo "*se alienta encarecidamente*" a que los participantes en las transacciones "*se comprometan a aportar recursos para la adaptación*" y para el 6.4, aunque sí se establece la obligación de aportar recursos para la adaptación, esta aportación se cuantifica en un menos que modesto 5% de la transacción.
- Finalmente y hablando específicamente del 6.2, es necesario referirse a la dependencia que tiene la gobernanza del mercado con respecto a la ambición de las "*Contribuciones Determinadas Nacionalmente*" (NDC). Si un país es muy laxo en sus contribuciones, quizá sin ninguna actuación de mitigación pudiera disponer de créditos de carbono para la venta, al mismo nivel que otro con NDC estrictas y con la única condición de que esos créditos sean aceptados por los distintos participantes en los mercados. Parece una exigencia obvia que exista una regulación de los mercados, centralizada, que establezca y compruebe que esos créditos se han conseguido respecto a unas NDC alineadas con el objetivo climático del 1,5°C.

Resumiendo todo lo dicho puede concluirse que es de justicia que cada aplicación concreta de los mecanismos de flexibilidad garantice absolutamente que no supone una merma en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas por una parte y, por otra, que evita la doble contabilidad, entendida esta no solo en el sentido que los derechos de emisión comercializados no son reflejados a la vez por el comprador y el vendedor (algo en lo que se avanzó en Glasgow) sino también que el país comprador de derechos no aplica a la vez esa compra en dos partidas diferentes: por ejemplo, si la utiliza en la obvia contabilidad de emisiones acumuladas (restando) y a la vez la contabiliza como financiación climática destinada a los países pequeños emisores (sumando).

A lo anterior es preciso añadir que es absolutamente crítico que se garantice el cumplimiento de los criterios establecidos en Glasgow para el mecanismo 6.4 y se extiendan, en la medida que sea aplicable, al mecanismo 6.2: deben ser medidas adicionales que no den lugar a incrementos globales de GEI, deben generar beneficios reales, mensurables y a largo plazo, deben considerar en su cómputo el riesgo de fallos en su funcionalidad real, deben contribuir a la sostenibilidad, deben evitar posibles repercusiones ambientales y sociales negativas, ser sometidas a consulta pública con los interesados a nivel local, las comunidades locales y los pueblos indígenas, y deben ofrecer oportunidades igualitarias a estas comunidades y colectivos para que sean, de forma justa, las primeras beneficiadas de los pagos a destino ejecutados por estos mecanismos.