



# RECOMENDACIONES A LAS PARTES EN LA CMNUCC PARA UNA ACCIÓN CLIMÁTICA COMPATIBLE CON LOS DERECHOS HUMANOS EN 2023

La crisis climática es una crisis de derechos humanos que se agrava día tras día, pero aún es posible evitar sus peores consecuencias. Es necesario tomar medidas rápidas y continuadas en el tiempo para limitar el aumento de la temperatura media mundial a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, objetivo que probablemente se incumplirá en 2027 si no se corrige el rumbo,<sup>1</sup> considerando además que el margen para tomar esas medidas se está reduciendo a gran velocidad.<sup>2</sup> Los gobiernos no están tomando las medidas adecuadas para proteger a la humanidad y los derechos humanos frente a la aceleración del cambio climático y su impacto devastador, en particular al no eliminar progresivamente todos los combustibles fósiles y las subvenciones a estos combustibles.

Este documento, que actualiza un informe anterior de mayo de 2023, ofrece recomendaciones a las partes de la CMNUCC antes de la COP28 que tendrá lugar en Emiratos Árabes Unidos (EAU) en noviembre/diciembre de 2023.

## MENSAJES CLAVE EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

### PARA LA ACCIÓN CLIMÁTICA EN 2023

- Todos los Estados deben comprometerse a nivel nacional y en la COP28 a **eliminar los combustibles fósiles de forma completa, rápida, equitativa y financiada**, como parte de un paquete de transición energética más amplio, y a no depender de mercados de carbono y de mecanismos de eliminación de carbono defectuosos que sólo retrasarían la acción climática significativa y además podrían tener consecuencias negativas para los derechos humanos.
- El **balance mundial** debe adoptar un enfoque transversal e interseccional basado en los derechos humanos, con el fin de aportar **planes claros, viables, específicos y mensurables que sean compatibles con los derechos humanos** en todos los aspectos de la acción climática, incluidos el abandono gradual y equitativo de los combustibles fósiles, la provisión de financiación adecuada para la lucha contra el cambio climático, un mecanismo de rendición de cuentas para los actores estatales y no estatales, y la protección del espacio cívico, especialmente para quienes defienden los derechos ambientales y los derechos humanos, y las personas activistas contra el cambio climático.
- Los Estados desarrollados deben presentar un plan claro que **aumente sustancialmente su contribución futura** a la financiación para la lucha contra el cambio climático y cumplir este año colectivamente la meta ya acordada de recaudar al menos 100.000 millones de dólares estadounidenses anuales —además de compensar déficits previos—, fundamentalmente en forma de subvenciones y no de préstamos.

<sup>1</sup> Organización Meteorológica Mundial, “Las temperaturas mundiales batirán récords en los próximos cinco años, 17 de mayo de 2023, <https://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/las-temperaturas-mundiales-batiran-reCORDS-en-los-próXimos-cinco-años>.

<sup>2</sup> CMNUCC, *Diálogo técnico del primer balance mundial: Informe de síntesis de los cofacilitadores del diálogo técnico*, doc. ONU FCCC/SB/2023/9, 8 de septiembre de 2023, [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2023\\_09S.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2023_09S.pdf).



## MENSAJES CLAVE EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

### PARA LA ACCIÓN CLIMÁTICA EN 2023

- El Fondo para Pérdidas y Daños debe estar operativo para la COP28 y dotado de **recursos financieros adecuados, adicionales y predecibles** para remediar las pérdidas y los daños inducidos por el clima en los países en desarrollo, garantizando que los grupos más afectados —como las mujeres, los pueblos indígenas, la infancia y otros grupos marginados— puedan acceder de forma efectiva a los recursos y a otras formas de reparación.
- Debe adoptarse un **programa de trabajo de transición justa** que facilite la transición a una energía renovable compatible con los derechos humanos para todos y que dé lugar a medidas eficaces para proteger a trabajadores y trabajadoras y a las comunidades de primera línea, lo que incluye garantizar medidas adecuadas de protección social junto con intervenciones económicas apropiadas para apoyar a las personas afectadas.
- Debe **protegerse el espacio cívico en las reuniones de la CMNUCC** para la sociedad civil, organizadores y representantes de pueblos indígenas, niños, niñas y jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, minorías étnicas, raciales y lingüísticas, personas de todos los entornos socioeconómicos, de todos los géneros y orientaciones sexuales y otros grupos marginados de todos los países, especialmente en EAU, donde las libertades de expresión, asociación y reunión pacífica están gravemente restringidas. Todos los Estados deben ejercer presión para lograr mejoras significativas en la situación de los derechos humanos en Emiratos Árabes Unidos, antes de la COP28.

## LAS DECISIONES DEBEN FUNDAMENTARSE EN EL DERECHO Y LAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS

Aunque el Acuerdo de París y algunas de las posteriores decisiones de la COP incluyen referencias al derecho y las normas de derechos humanos, la atención dedicada a estos derechos en los debates y las decisiones de la COP sigue siendo limitada. Por ejemplo, las decisiones de la COP26 relativas a los mercados internacionales de carbono sólo incluyeron referencias simbólicas al preámbulo del Acuerdo de París, que reconoce que los gobiernos deben respetar, promover y considerar sus respectivas obligaciones en materia de derechos humanos cuando adopten medidas para abordar el cambio climático, pero no mecanismos concretos para ponerlas en práctica. De forma similar, en la COP27 los Estados no establecieron explícitamente en el ámbito y alcance de la Red de Santiago para Pérdidas y Daños que su trabajo se guiará por los principios de los derechos humanos, sino que sólo han declarado que la asistencia técnica proporcionada por la Red de Santiago debe tener en cuenta el preámbulo del Acuerdo de París relativo a las cuestiones transversales, entre las que se incluyen los derechos humanos.<sup>3</sup> Con una nota más positiva, la decisión resultante de la COP27 hacía referencia a la importancia de la acción climática para proteger, respetar y hacer cumplir el derecho a un medioambiente limpio, sano y sostenible, reconocido universalmente por la Asamblea General de la ONU en julio de 2022.<sup>4</sup>

A pesar de estas limitadas referencias oficiales hasta la fecha, está claro que las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos deben guiar todas las decisiones sobre el clima, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Los principios y las leyes y normas de derechos humanos ayudan a clarificar los pasos que deben dar los Estados para

<sup>3</sup> CMNUCC, Decisión 12/CMA.4, Red de Santiago para evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático en el marco del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, doc. ONU FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.3, párr. 27, [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022\\_10S.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_10S.pdf).

<sup>4</sup> Decisiones 1/CP.27, doc. ONU FCCC/CP/2022/10/Add.1 y 1/CMA.4, doc. ONU FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1, Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh, preámbulo; Asamblea General de la ONU, Resolución núm. 76/300, doc. ONU A/RES/76/300; Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Resolución 48/13, doc. ONU A/HRC/RES/48/13.





garantizar que las medidas relacionadas con el clima sean efectivas a la hora de proteger sin discriminación a todas las personas de las peores consecuencias del cambio climático y que ello da lugar a mejorar el disfrute de sus derechos. A este respecto, las decisiones que se tomen en los procesos de la CMNUCC y a nivel nacional deben centrarse en los derechos humanos de los pueblos indígenas, las personas racializadas y otros grupos marginados a quienes la crisis climática afecta de forma desproporcionada. Es crucial que estos grupos puedan participar plenamente en la toma de decisiones pertinentes y que se los proteja de represalias por su implicación en la CMNUCC, así como de otros ataques. Además, las soluciones climáticas propuestas por estas comunidades deben ocupar un lugar central en los debates de la CMNUCC y a nivel nacional.

**Ante la COP28 que se celebrará en noviembre/diciembre de 2023, Amnistía Internacional insta a todas las partes en la CMNUCC a:**

- Poner a las personas y sus derechos humanos, incluidos los derechos laborales y los derechos de los pueblos indígenas, en el centro de todas las negociaciones y decisiones de la CMNUCC. Todas las decisiones, incluidos los documentos finales del balance mundial y de la COP28, deben hacer referencia a las obligaciones, los principios y las normas pertinentes de derechos humanos, y garantizar el respeto, la protección, la promoción y el ejercicio de éstos.
- Garantizar que las referencias a los derechos humanos incluidas en las decisiones de COP anteriores se traducen en medidas efectivas para respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos en la acción climática, entre ellas la adopción de medidas ambiciosas para eliminar gradualmente los combustibles fósiles y limitar el calentamiento global a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, medidas que garanticen una transición justa, y la provisión de financiación adecuada por parte de los países “desarrollados” con mayor responsabilidad histórica en cuanto a las emisiones,<sup>5</sup> así como aportaciones adicionales de otros Estados que estén en condiciones de hacerlo,<sup>6</sup> para apoyar a los países en desarrollo en la reducción de emisiones, la adaptación al cambio climático y el tratamiento de las pérdidas y daños.
- Incluir a especialistas pertinentes en derechos humanos —en especial, en temas laborales, cuestiones de género y derechos de los pueblos indígenas— y a defensores y defensoras de los derechos humanos, y consultarlos detalladamente en las reuniones de las delegaciones de todas las partes en la CMNUCC.
- Facilitar la participación significativa y el acceso pleno y equitativo a la COP28 de los representantes de los pueblos indígenas, las comunidades de primera línea<sup>7</sup> y las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los movimientos de derechos humanos y justicia social y, en particular, la infancia, la juventud, las personas con discapacidad, las minorías étnicas, raciales y lingüísticas, las personas de todos los orígenes socioeconómicos, de todos los géneros y orientaciones sexuales y otros grupos marginados.

## **RESPETAR, PROMOVER Y PROTEGER LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ACCIÓN CLIMÁTICA A TRAVÉS DEL BALANCE MUNDIAL**

El balance mundial es un mecanismo establecido en virtud del artículo 14 del Acuerdo de París con el mandato de evaluar la aplicación integral del Acuerdo. Esto debe incluir la evaluación de si las actividades implementadas por las partes respetan, promueven y tienen en cuenta los derechos humanos, entre ellos “[...] 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

<sup>5</sup> En este documento, al hacer referencia a los procesos de la CMNUCC, Amnistía Internacional utiliza los términos “en desarrollo” y “desarrollado” para hablar de los países y de sus obligaciones en materia de mitigación del cambio climático, financiación de la lucha contra el cambio climático y pérdidas y daños, en consonancia con la forma en que se utilizan estos términos en la CMNUCC y según el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas. Los países “desarrollados” (que figuran en el Anexo II de la CMNUCC) tienen más responsabilidad histórica en cuanto a las emisiones y están obligados, en virtud de la CMNUCC y del Acuerdo de París, a proporcionar financiación climática nueva y adicional a aquellos países que necesiten apoyo para sus planes de mitigación y adaptación y para compensar pérdidas y daños por los perjuicios climáticos inevitables. El término “en desarrollo” se utiliza para hacer referencia a los países no incluidos en el Anexo I de la CMNUCC. “Países industrializados” es un término que se utiliza para hacer referencia a los países del Anexo I de la CMNUCC, que deben reducir sus emisiones con mayor rapidez que los demás. Reconocemos que estos términos suponen una comprensión lineal del progreso, ocultan el papel del colonialismo y las relaciones de poder en la determinación de la riqueza, y presentan el PIB —en lugar de los derechos humanos u otra métrica— como el atributo más importante de un país.

<sup>6</sup> En particular, los Estados del G20 que emiten grandes cantidades de gases de efecto invernadero y los países productores de combustibles fósiles e ingresos elevados deberían contribuir a la financiación de la lucha contra el cambio climático.

<sup>7</sup> Las comunidades que se encuentran en primera línea experimentan los impactos del cambio climático “antes y en mayor medida”. Véase: The Climate Reality Project, *Frontline and Fenceline Communities*, <https://www.climaterealityproject.org/frontline-fenceline-communities>.





equidad intergeneracional”, según se refiere en el preámbulo del Acuerdo de París. Igualmente importante en el resultado del balance mundial debe ser la consideración de otros derechos humanos fundamentales para garantizar el acceso a la información y la participación pública, la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria, el suministro de agua limpia y potable, la integridad de los ecosistemas y una transición justa para las personas trabajadoras y las comunidades locales, así como el derecho recientemente reconocido a un medioambiente limpio, saludable y sostenible.

El balance mundial concluirá en la COP28 con la adopción de un informe y un documento final negociado. La tercera y última ronda del Diálogo Técnico que sirve de base al informe tuvo lugar durante la Conferencia sobre Cambio Climático que se celebró en Bonn en junio de 2023. El informe de síntesis de las tres primeras rondas incluye algunas reflexiones satisfactorias, como la necesidad de una transformación radical de los sistemas, el fomento de las energías renovables, el fin de la deforestación, el aumento de la ambición en la próxima ronda de contribuciones determinadas a nivel nacional, el cierre de las brechas de ambición e implementación, la transformación de la arquitectura financiera internacional y el apoyo para la adaptación y la compensación de pérdidas y daños. También es positivo que incluya algunas cuestiones transversales como la salud, la transición justa y la transformación del sistema alimentario, aunque no menciona la equidad de género ni la capacidad de respuesta; además, las referencias a los derechos humanos podrían reforzarse para garantizar su integración en todos los pilares del balance mundial. Todos estos elementos son necesarios para una acción climática compatible con los derechos humanos.

Sin embargo, resulta decepcionante que el informe no abogara por el abandono total de los combustibles fósiles, sino por una reducción progresiva de las emisiones, que dependerá de tecnologías arriesgadas y no probadas, como se explica más adelante en la sección dedicada a la mitigación. El informe tampoco hacía referencia a las responsabilidades históricas en materia de emisiones, algo esencial para hacer un balance honrado de la situación actual, generar confianza entre los Estados y fundamentar las medidas necesarias para llevar a cabo la ambiciosa acción climática que necesitamos en todo el planeta.

El informe constituirá la base de los resultados políticos del balance mundial que se adoptarán en la COP28, junto con las aportaciones de los Estados y las organizaciones observadoras, muchas de las cuales han destacado la necesidad de integrar los derechos humanos en los resultados del balance mundial.

A fin de respetar, proteger, promover y cumplir plenamente los derechos humanos en la acción por el clima, es esencial que los documentos resultantes hagan referencia al derecho, los principios y las normas de derechos humanos pertinentes, incluido el derecho recientemente reconocido a un medioambiente limpio, saludable y sostenible, y que lo hagan adoptando un enfoque transversal e interseccional. Los documentos finales también deben promover la participación significativa de los pueblos indígenas y las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las comunidades de primera línea, las mujeres, los niños, niñas y jóvenes, las personas con discapacidad, las minorías étnicas, raciales y lingüísticas, y las personas de todos los orígenes socioeconómicos, de todos los géneros y orientaciones sexuales, garantizando al mismo tiempo la justicia intergeneracional.<sup>8</sup>

También es esencial que el balance mundial dé lugar a un marco sólido de rendición de cuentas para actores tanto estatales como no estatales, así como para la CMNUCC, incluso para evitar conflictos de intereses evidentes como el que plantea el nombramiento de Sultan Al Jaber como presidente designado de la COP28.<sup>9</sup>

**Ante la COP28 que se celebrará en diciembre de 2023, Amnistía Internacional insta a todas las partes de la CMNUCC a garantizar que el resultado del balance mundial:**

- Incluye un compromiso concreto y orientaciones para que las partes respeten, protejan y cumplan los derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas mediante la implementación de un enfoque integral e interseccional basado en los derechos humanos al planificar, diseñar, implementar, supervisar y evaluar todas las

<sup>8</sup> Para obtener información más específica y recomendaciones relacionadas con el balance mundial, véase: *Respecting, promoting, and protecting human rights in climate action through the Global Stocktake: Joint Submission on views on the approach to the consideration of outputs component of the first Global Stocktake*, febrero de 2023, Índice: IOR 40/6464/2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/ior40/6464/2023/en/>.

<sup>9</sup> Amnistía Internacional, *Clima: Los planes de expansión de la empresa petrolera estatal de Emiratos Árabes Unidos demuestran que su director ejecutivo no es la persona adecuada para dirigir las conversaciones sobre el clima de la COP28*, 13 de febrero de 2013, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/02/climate-uae-state-oil-companys-expansion-plans-prove-its-chief-executive-is-unfit-to-lead-cop28-climate-talks/>.





políticas, compromisos y procesos relevantes relacionados con la implementación del Acuerdo de París, incluidas las contribuciones determinadas a nivel nacional y los planes nacionales de adaptación. Las orientaciones deben basarse en las ya existentes y aumentar las sinergias con las instituciones y mecanismos de derechos humanos.

- Este enfoque integral no sólo debe incluir los derechos a los que se hace referencia en el preámbulo del Acuerdo de París, sino también considerar el derecho a la no discriminación, el acceso a la información y la participación pública, la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria, el suministro de agua limpia y potable, la integridad de los ecosistemas y una transición justa para las personas trabajadoras y las comunidades, así como el derecho recientemente reconocido a un medioambiente limpio, saludable y sostenible.
- Da lugar a una acción climática urgente, eficaz y equitativa en todos los sectores, especialmente a través de un compromiso concreto de todas las partes para el abandono completo, rápido, equitativo y financiado de todos los combustibles fósiles, de conformidad con el objetivo de mantener el calentamiento global por debajo de 1,5 °C y con el cumplimiento de las obligaciones de las partes en materia de derechos humanos. Para lograrlo, las contribuciones colectivas determinadas a nivel nacional deben incluir vías claras para la eliminación progresiva de todos los combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas) de acuerdo con el objetivo del 1,5 °C antes de 2050, con reducciones significativas para lograr en 2030 una disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero de al menos un 43% (y de las emisiones de dióxido de carbono de al menos un 48%) en comparación con 2019.<sup>10</sup>
- Especifica que debe evitarse o minimizarse la dependencia de tecnologías ineficaces o no probadas, como la captura y el almacenamiento de carbono y los mecanismos de eliminación de dióxido de carbono a gran escala, para evitar prolongar directa o indirectamente la dependencia de los combustibles fósiles, ya que están sin probar o son ineficaces, recurren a compensaciones o conllevan elevados riesgos ambientales y para los derechos humanos.
- Aporta un aumento concreto y rápido de la financiación para la adaptación hasta al menos el doble de las aportaciones prometidas en 2019, según lo acordado en la COP26, y preferiblemente bastante más para cubrir las necesidades reales, incluidos enfoques para una adaptación dirigida localmente. También ofrece financiación adicional para pérdidas y daños a través del nuevo fondo que debe ponerse en marcha en la COP28, el cual ha de ser principalmente en forma de subvenciones, no de préstamos.
- Se compromete a desarrollar, a más tardar en 2025, un marco concreto de rendición de cuentas tanto para los Estados como para los actores no estatales.
  - Para los Estados, este marco de rendición de cuentas debe incluir evaluaciones obligatorias de los derechos humanos y del impacto ambiental de los planes propuestos en el marco de las contribuciones determinadas a nivel nacional.
  - En el caso de los agentes no estatales, este marco de rendición de cuentas debe abordar los objetivos de emisiones netas cero de los agentes no estatales, teniendo en cuenta las recomendaciones del grupo de personas expertas de alto nivel sobre los compromisos de emisiones netas de valor cero por parte de las entidades no estatales<sup>11</sup>, con el fin de supervisar los avances hacia la aplicación del Acuerdo de París.
  - Por lo que respecta a la CMNUCC, este marco de rendición de cuentas debe incluir una política clara de conflicto de intereses para la CMNUCC, que impida que entidades con intereses privados —como la industria de los combustibles fósiles— influyan en las negociaciones de la COP.

<sup>10</sup> IPCC, Informe de síntesis: Summary for Policy Makers, marzo de 2023, p. 21, [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf).

<sup>11</sup> Grupo de personas expertas de alto nivel de la ONU sobre los compromisos de emisiones netas de valor cero por parte de las entidades no estatales. *Integrity Matters: Net Zero Commitments by Businesses, Financial Institutions, Cities and Regions* [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/high-level\\_expert\\_group\\_n7b.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/high-level_expert_group_n7b.pdf).





- Aumenta la participación pública significativa y efectiva en la planificación, el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de todas las políticas, compromisos y procesos pertinentes relacionados con la implementación del Acuerdo de París, en particular garantizando el acceso de todo el mundo a la información pertinente. Mejora la protección de los defensores y defensoras de los derechos humanos ambientales en el contexto de la acción por el clima mediante disposiciones concretas que incluyan la denuncia, la investigación y la exigencia de responsabilidades así como la reparación en caso de represalias contra los defensores y defensoras de los derechos humanos ambientales, y la información pública sobre las medidas adoptadas al respecto, además del reconocimiento público de la importancia de su labor.

## LA NECESIDAD DE ELIMINAR RÁPIDA Y EQUITATIVAMENTE LOS COMBUSTIBLES FÓSILES

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha subrayado que se calcula que la producción de las infraestructuras de combustibles fósiles existentes ya supera el presupuesto de carbono restante para limitar el calentamiento a 1,5 °C y que las emisiones de las infraestructuras de combustibles fósiles existentes y previstas, si se mantienen las pautas históricas de explotación, son aproximadamente iguales al presupuesto de carbono restante para limitar el calentamiento a 2 °C.<sup>12</sup>

En la COP27 los gobiernos no estuvieron a la altura de la urgencia del inminente colapso climático. Pese a presentarse desde el principio como la “COP de la implementación”, no se adoptaron nuevas medidas de calado para garantizar que el calentamiento global se limitara a 1,5 °C. En particular, no se presentaron nuevos mecanismos en el “Programa de trabajo para aumentar la ambición de mitigación y su aplicación” —mecanismo establecido en la COP26 para ampliar las medidas destinadas a reducir el cambio climático— para garantizar que los Estados fijaran unos objetivos de reducción de emisiones más ambiciosos y tomaran las medidas adecuadas en todos los sectores para alcanzarlos. Esto es especialmente preocupante considerando que sólo 36 Estados presentaron compromisos actualizados desde principios de 2022<sup>13</sup> en respuesta a la decisión del Pacto Climático de Glasgow de la COP26, que requería a todos los Estados que reforzaran sus objetivos para 2030. Además, la mayoría de las políticas nacionales que se están aplicando actualmente son inadecuadas para que se cumplan los compromisos de los Estados.<sup>14</sup>

Aunque el Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh de la COP27 hizo una referencia nueva y explícita a la aceleración de transiciones limpias y justas hacia las energías renovables, los gobiernos no se comprometieron a eliminar progresivamente el uso y la producción de todos los combustibles fósiles ni todo tipo de subvenciones a los combustibles fósiles. Paralelamente, en la COP27 y en diferentes foros en 2023, hubo varios intentos de promover soluciones arriesgadas y no probadas que podrían no sólo retrasar la reducción real de emisiones, sino incluso agravar la crisis climática. Entre ellas se incluyen:

- La promoción del “gas natural” como combustible de transición,<sup>15</sup> a pesar de que la Agencia Internacional de la Energía indica claramente que cualquier nuevo proyecto de explotación de combustibles fósiles es incompatible con la consecución del nivel de cero emisiones en 2050,<sup>16</sup> y de nuevas pruebas científicas que demuestran que, debido a su potencia para atrapar el calor a corto plazo, el uso de “gas natural” podría precipitar puntos de inflexión

<sup>12</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Informe de síntesis AR6, *Climate Change 2023: Summary for Policymakers*, p. 20, [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf)

<sup>13</sup> Climate Target Update Tracker, <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker-2022/> (consultado por última vez el 6 de octubre de 2023)

<sup>14</sup> Organización Meteorológica Mundial et al., Unidos en la ciencia 2022, p. 17, [https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice\\_display&id=22175\\_Yz8kNuzMLFq](https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=22175_Yz8kNuzMLFq)

<sup>15</sup> Por ejemplo, el Comunicado de la Cumbre de Líderes del G7 adoptado el 20 de mayo de 2023 afirma que la inversión con apoyo público en el sector del gas puede ser adecuada como respuesta temporal, en el contexto de acelerar el abandono gradual de su dependencia de la energía rusa. Véase

[https://www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/Leaders\\_Communique\\_01\\_en.pdf](https://www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/Leaders_Communique_01_en.pdf). En 2022, la Unión Europea (UE) adoptó un acto delegado complementario sobre el clima que permite las inversiones privadas en determinadas actividades relacionadas con el gas en el marco de la taxonomía de financiación sostenible de la UE. La ley está disponible en [https://finance.ec.europa.eu/publications/eu-taxonomy-complementary-climate-delegated-act-accelerate-decarbonisation\\_es](https://finance.ec.europa.eu/publications/eu-taxonomy-complementary-climate-delegated-act-accelerate-decarbonisation_es). Véase también: *Climate Home News*, “European Commission endorses fossil gas as ‘transition’ fuel for private investment”, 2 de febrero de 2022,

<https://www.climatechanagenews.com/2022/02/02/european-commission-endorses-fossil-gas-transition-fuel-private-investment/>.

<sup>16</sup> Agencia Internacional de la Energía, Net-Zero by 2050, mayo de 2021, <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050> y su actualización de 2023, <https://www.iea.org/reports/net-zero-roadmap-a-global-pathway-to-keep-the-15-0c-goal-in-reach/executive-summary>





climáticos catastróficos<sup>17</sup> y que, debido a fugas muy superiores a las declaradas, en algunas circunstancias puede contaminar el aire más que el carbón.<sup>18</sup>

- Los intentos de incluir la combustión conjunta de amoníaco e hidrógeno, incluso a partir de fuentes de combustibles fósiles, en el sector de la generación de energía como medida de mitigación.<sup>19</sup>
- La promoción de mecanismos de captura y almacenamiento de carbono, de eliminación de dióxido de carbono a gran escala y de geoingeniería.<sup>20</sup> Estas tecnologías son ineficaces o están sin probar, por lo que distraen de la necesidad de dejar de producir combustibles fósiles con prontitud.<sup>21</sup> También conllevan altos riesgos para los derechos humanos y el medioambiente.<sup>22</sup> El relator especial de la ONU sobre las consecuencias para los derechos humanos de la gestión y eliminación ambientalmente adecuadas de las sustancias y desechos peligrosos ha destacado recientemente los riesgos que plantea esta tecnología para los derechos humanos, como los riesgos para la salud y la seguridad de las soluciones de captura y almacenamiento de carbono, a la vez que se mantiene la dependencia de los combustibles fósiles y las injusticias ambientales asociadas.<sup>23</sup> El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de la ONU también ha subrayado que, en la actualidad, el desarrollo de cualquier nueva tecnología destinada a la protección climática, incluidas la eliminación directa del carbono y la geoingeniería solar, así como las políticas para apoyarlas, “no se ajustarían a las normas de protección del régimen de derechos humanos”.<sup>24</sup>
- No se han adoptado medidas que garanticen que las actividades de los mercados de carbono en virtud del artículo 6 del Acuerdo de París sólo incluyan aquéllas que permitan una rápida reducción real de las emisiones.<sup>25</sup> Además, las partes no han adoptado aún mecanismos concretos para garantizar que las actividades de los mercados de carbono no violan los derechos humanos de las personas afectadas, ni un proceso de quejas totalmente independiente, accesible y transparente, antes de que pueda llevarse a cabo ninguna actividad, ya sea mercantil o no.<sup>26</sup>

<sup>17</sup> The Guardian: Revealed: 1,000 super-emitting methane leaks risk triggering climate tipping points, 6 de marzo de 2023, [Revealed: 1,000 super-emitting methane leaks risk triggering climate tipping points | Greenhouse gas emissions | The Guardian](https://www.theguardian.com/environment/2023/mar/06/revealed-1000-super-emitting-methane-leaks-risk-triggering-climate-tipping-points)

<sup>18</sup> The New York Times, “Leaks can make natural gas as bad for the climate as coal, a study says”, 13 de julio de 2023, <https://www.nytimes.com/2023/07/13/climate/natural-gas-leaks-coal-climate-change.html#:~:text=Natural%20gas%2C%20long%20seen%20as,leaks%20that%20plague%20its%20use>

<sup>19</sup> “Environment Ministers agree on drastic expansion of wind power, but no coal exit timeline”, 16 de abril de 2023,

<https://www.japantimes.co.jp/news/2023/04/16/national/politics-diplomacy/japan-g7-environment-controversial-tech/>.

<sup>20</sup> Véanse, por ejemplo, las referencias a la “energía de bajas emisiones” en la Decisión 1/CMA.4, Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh, doc. ONU FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1 [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022\\_10S.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_10S.pdf), párrs. 12 y 14; las referencias al almacenamiento y la utilización de la captura de carbono en la actividad 5 del plan de trabajo del foro sobre las repercusiones de la aplicación de las medidas de respuesta y del Comité de Expertos de Katowice sobre las Repercusiones de la Aplicación de las Medidas de Respuesta, doc. ONU FCCC/CP/2019/13/Add.1,

[https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019\\_111\\_cma2019\\_106\\_cma2019\\_106S.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019_111_cma2019_106_cma2019_106S.pdf). Además, los mecanismos de eliminación del carbono se consideran actividades que acumularían créditos para el mecanismo de mercados de carbono mundiales en virtud del artículo 6 del Acuerdo de París. Véase, por ejemplo, la nota informativa preparada por el grupo de trabajo informal sobre la mitigación para el órgano supervisor del mecanismo establecido por el artículo 6.4 del Acuerdo de París sobre las actividades de mitigación en virtud del mecanismo del artículo 6.4, doc. ONU A6.4-SB003-AA-A04, párrs. 11-12, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/a64-sb003-aa-a04.pdf>. Este informe no se aceptó en la COP27 y se pidió al órgano supervisor que proporcionara nuevas orientaciones para la COP28.

<sup>21</sup> Los datos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático muestran que estos mecanismos no pueden proporcionar una reducción de emisiones de las dimensiones necesarias de aquí a 2030. Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, AR6 Synthesis Report, *Climate Change 2023: Summary for Policymakers*, p. 28, [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf).

<sup>22</sup> Centro de Derecho Ambiental Internacional, *Carbon capture and storage (CCS): Frequently asked questions*, 26 de abril de 2023, <https://www.ciel.org/reports/carbon-capture-and-storage-frequently-asked-questions/>; P. Gunther and P. Ekarid, *Human Rights and Large-Scale Carbon Dioxide Removal: Potential Limits to BECCS and DACCS Deployment*, Land, 2022, volumen 11, número 12, <https://www.mdpi.com/2073-445X/11/12/2153>.

<sup>23</sup> Consejo de Derechos Humanos, 54º periodo de sesiones, *Efectos tóxicos de algunas soluciones propuestas para hacer frente al cambio climático - Informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos*, Marcos Orellana, doc. ONU A/HRC/54/25, 13 de julio de 2023, párr. 70

<sup>24</sup> Consejo de Derechos Humanos, 54º periodo de sesiones, *Impacto de las nuevas tecnologías destinadas a la protección del clima en el disfrute de los derechos humanos Informe del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos*, doc. ONU A/HRC/54/47, 10 de agosto de 2023, párr. 66

<sup>25</sup> La decisión de la COP27 sobre la puesta en marcha de los mercados de carbono internacionales en virtud del artículo 6 del Acuerdo de París autoriza a los Estados a mantener la confidencialidad de los detalles del comercio de carbono, incluidos el tipo y la cantidad de compensaciones comercializadas, sin requerir siquiera una justificación de la confidencialidad. Por otra parte, aunque es positivo que se haya rechazado la recomendación inicial adoptada por el órgano supervisor sobre la definición de la absorción de carbono, resulta problemático que los Estados solicitaran al órgano supervisor que elaborara nuevas recomendaciones sobre el mismo tema para la COP28 sin pedir que tuviera en cuenta los derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas, el derecho internacional o los mejores conocimientos científicos a su alcance. Las negociaciones sobre la forma de implementar el mecanismo del artículo 6.4 (también llamado mecanismo de desarrollo sostenible) continuarán en 2023.

<sup>26</sup> Global Witness, “Carbon trading continues: What's wrong with the voluntary market”, 24 de mayo de 2022,

<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/greenwashing/carbon-trading-continues-whats-wrong-with-the-voluntary-market/>





Este año, por primera vez, habrá un “Día de la Salud” en la COP, que incluirá una reunión ministerial sobre clima y salud. Esto refleja el hecho de que el propio cambio climático socava el derecho a la salud, así como el reconocimiento cada vez más amplio de que los mismos contaminantes que impulsan el cambio climático perjudican la salud humana. Por ejemplo, en 2020, se produjeron 1,2 millones de muertes por exposición a la contaminación atmosférica derivada de combustibles fósiles.<sup>27</sup> La reunión ministerial sobre clima y salud dará lugar a la Declaración sobre clima y salud de la COP28, que se está negociando actualmente. El borrador actual no transmite la urgencia de la amenaza para la salud pública, ni la fuente principal de esa amenaza.

**Ante la COP28 que tendrá lugar en diciembre de 2023, Amnistía Internacional insta a todas las partes de la CMNUCC a:**

- Garantizar que el programa de trabajo sobre la ambición y la aplicación de medidas en materia de mitigación y otras decisiones de la COP28 aportan acciones que cierran de forma efectiva la brecha de emisiones e implementación, para mantener el aumento de las temperaturas medias globales por debajo de 1,5 °C.
- Reforzar sus objetivos de reducción de emisiones para 2030 y garantizar que se ajustan plenamente al imperativo de 1,5 °C, que exige una reducción del 43% de todos los gases de efecto invernadero para 2030 en relación con 2019, incluida una reducción del 48% de las emisiones de dióxido de carbono, y adoptar y aplicar políticas sectoriales adecuadas.
  - Los Estados industrializados deben descarbonizar sus economías con mayor rapidez que los demás, incluso mediante la adopción de objetivos ambiciosos de reducción de emisiones que reflejen su responsabilidad histórica en la crisis climática. Otros países del G20 con altas emisiones<sup>28</sup> y países productores de combustibles fósiles e ingresos elevados también deben elevar sus objetivos, de forma que reflejen su mayor nivel de recursos.
- Aplicar plenamente las recomendaciones adoptadas en la COP26 y la COP27 que piden a los Estados que aceleren los esfuerzos para la “reducción gradual de la energía de carbón generada sin medidas de mitigación y la eliminación gradual de las subvenciones ineficientes a los combustibles fósiles, prestando al mismo tiempo un apoyo específico a los más pobres y vulnerables, con arreglo a las circunstancias nacionales, y reconociendo que se necesita apoyo para lograr una transición justa”.<sup>29</sup>
- Adoptar un compromiso en la COP28 para que todos los países eliminen de forma rápida y equitativa el uso y la producción de todos los combustibles fósiles y todas las subvenciones a los combustibles fósiles, reconociendo al mismo tiempo la obligación de los países desarrollados de proporcionar financiación para la lucha contra el cambio climático adecuada a los países en desarrollo, y de otros Estados —en particular Estados del G20 que emiten grandes cantidades de gases de efecto invernadero y países productores de combustibles fósiles e ingresos elevados— de contribuir si están en condiciones de hacerlo, para lograr una eliminación gradual gestionada, equitativa y compatible con los derechos humanos de toda la producción de carbón, petróleo y gas en todos los países del mundo.
  - Este compromiso debe evitar las referencias a la “energía de bajas emisiones”, al “abandono gradual de las emisiones de combustibles fósiles” o a la “no disminución de las emisiones de combustibles fósiles” (que permitiría mantener su producción y uso) y, sobre todo, al uso de mecanismos de captura y almacenamiento de carbono y de eliminación de dióxido de carbono a gran escala y geoingeniería, que

<sup>27</sup> Marinara Romanello *et al*, The Lancet, Executive Summary of the 2022 report of the Lancet Countdown on health and climate change: health at the mercy of fossil fuels, Indicator 3.3: mortality from ambient air pollution by sector, [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(22\)01540-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(22)01540-9/fulltext)

<sup>28</sup> Estos son los países que forman parte del Grupo de 20 (G20), salvo Alemania, Canadá, Estados Unidos, la Federación Rusa, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. Los Estados de este último grupo pertenecen a la categoría de países industrializados del Anexo I de la CMNUCC. Colectivamente, los miembros del G20 son responsables del 75% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Informe sobre la Brecha de Emisiones 2022, octubre de 2022, [www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022](http://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022), p. 7.

<sup>29</sup> CMNUCC, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 26º período de sesiones, celebrado en Glasgow del 31 de octubre al 13 de noviembre de 2021, Adición, Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 26º período de sesiones, Decisión 1/CP.26, Pacto de Glasgow por el Clima, párr. 20, doc. ONU FCCC/CP/2021/12/Add.1.





son ineficaces o están sin probar, tienen graves implicaciones para los derechos humanos y no pueden ampliarse en el plazo que queda para limitar el calentamiento global a 1,5 °C.

- Adoptar un compromiso en la COP28 para que todos los países detengan toda nueva exploración y explotación de petróleo, gas y carbón, y que en ese sentido los países industrializados y otros países del G20 que emiten grandes cantidades de gases de efecto invernadero y los países productores de combustibles fósiles e ingresos elevados deben actuar primero y con mayor premura.
- Adherirse a Beyond Oil and Gas Alliance y a Powering Past Coal Alliance, si todavía no son miembros de estos grupos, y apoyar la petición de adoptar y aplicar un Tratado de No Proliferación de Combustibles Fósiles.
- Adoptar medidas que garanticen que las actividades del mercado del carbono sólo incluyan aquéllas que permitan una rápida reducción real de las emisiones y faciliten la transición para abandonar los combustibles fósiles, sin que incluyan mecanismos de captura y almacenamiento de carbono ni de eliminación de carbono.
- Establecer mecanismos concretos para garantizar que las actividades del mercado de carbono para reducir las emisiones estén debidamente reguladas y respeten los derechos humanos, sin introducir salvedades relativas a las circunstancias nacionales o a las prácticas concernientes a las repercusiones sobre el medioambiente y los derechos humanos. Iniciar el proceso necesario para establecer un mecanismo de queja y reparación totalmente independiente, accesible y transparente con el que garantizar que las comunidades pueden solicitar reparación por cualquier daño causado por los proyectos emprendidos con arreglo al artículo 6. Ambas medidas deben estar vigentes antes de que pueda llevarse a cabo ninguna actividad de mercados de carbono.
- Apoyar una Declaración de la COP28 sobre el clima y la salud que reconozca el alcance de las amenazas que los combustibles fósiles suponen para la salud.

## MITIGACIÓN CLIMÁTICA Y TRANSICIÓN JUSTA

La decisión de la COP27 de crear un programa de trabajo dedicado a la transición justa<sup>30</sup> fue una medida bien recibida. Deben tomarse más medidas para garantizar que la transición a las energías renovables y a una economía sin emisiones de carbono se lleve a cabo respetando plenamente los derechos humanos de las personas trabajadoras afectadas, los pueblos indígenas y las comunidades en primera línea donde se construirán las nuevas infraestructuras, lo que incluye garantizar el acceso a una energía renovable, fiable y asequible para todos. Las leyes, políticas y medidas deben proporcionar intervenciones socioeconómicas adecuadas que incluyan una protección social integral y satisfactoria, e inversiones en oportunidades, aptitudes y formación para la reinserción laboral.

El ámbito de aplicación del programa de trabajo sobre la transición justa debería incluir los aspectos identificados como críticos por el IPCC para garantizar la senda hacia los 1,5 °C: 1) transiciones de sistemas energéticos, 2) transiciones de tierras, océanos y ecosistemas, 3) transiciones de sistemas urbanos y de infraestructuras y 4) transiciones de sistemas industriales.<sup>31</sup> El programa de trabajo sobre la transición justa debería centrarse en cómo se entrecruzan estos aspectos en y cómo se podría lograr simultáneamente el cumplimiento de los derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas y los derechos de las generaciones futuras, así como la reducción de las desigualdades dentro de los países y entre ellos. El programa de trabajo sobre la transición justa debe abarcar áreas en las que los debates sobre la transición justa apenas están empezando y crear el espacio para compartir el trabajo en desarrollo en todos los sectores, con el objetivo de encontrar una base común para elaborar recomendaciones. También debe abordar la obligación de

<sup>30</sup> Decisión 1/CMA.4, Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh, párr. 52, citado supra.

<sup>31</sup> IPCC, Climate Change 2023: Informe de Síntesis. *Summary for Policymakers*, sección C3.2. – 3.6.





proporcionar cooperación y asistencia internacional para una transición justa, como financiación, transferencia de tecnología, desarrollo de capacidades y otras formas de apoyo.<sup>32</sup>

Los objetivos del programa de trabajo sobre la transición justa deberían incorporar las conclusiones del último informe del IPCC, según las cuales la consideración de la justicia climática puede contribuir a un reparto equitativo de los beneficios y las cargas, especialmente para “los más vulnerables dentro de los países y regiones y entre ellos”.<sup>33</sup> En ese informe también se indicó que si se descuidan las cuestiones de justicia se corre el riesgo de que se produzca una reacción violenta contra la acción climática en general, sobre todo por parte de quienes pueden salir perdiendo con dichas acciones, y también tendrá implicaciones para el ritmo, la escala y la calidad de la transición.<sup>34</sup>

Para garantizar una participación pública eficaz en el programa de trabajo sobre la transición justa, los grupos afectados por la transición para abandonar los combustibles fósiles deberían estar representados a través de un órgano consultivo del programa de trabajo sobre la transición justa, cuyo mandato incluya resumir los avances, identificar las áreas en las que se necesitan sinergias, cooperación y más debates entre sesiones, y recomendar acciones para la toma de decisiones. La composición del órgano consultivo debe presentar un equilibrio entre la representación de los países desarrollados y la de los países en desarrollo, e incluir a especialistas de las Partes en transición justa, a organizaciones observadoras activas de la sociedad civil, incluidos los sindicatos y los pueblos indígenas, a representantes de las personas con discapacidad y a representantes de las comunidades de bajos ingresos o racializadas y otras minorías, así como a representantes de organizaciones intergubernamentales y especialistas independientes. Las organizaciones observadoras deben poder participar regularmente en todas las reuniones del programa de trabajo sobre la transición justa, lo que implica que se les permita tomar la palabra, sugerir puntos del orden del día y participar activamente en todos los grupos de trabajo, comités u otras formas de división del trabajo y actividades del programa de trabajo sobre la transición justa y su órgano consultivo.

**Ante la COP28 que se celebrará en noviembre/diciembre de 2023, Amnistía Internacional pide a todas las partes de la CMNUCC que:**

- Garanticen que el programa de trabajo sobre transición justa adoptado en la COP27 y los planes nacionales de transición justa mejoran la comprensión colectiva de las posibles vías y acciones de transición justa para facilitar la aplicación y crear sinergias entre la acción climática, la justicia social e intergeneracional, los derechos humanos y la reducción de las desigualdades entre los países y dentro de ellos. A este respecto, deben:
  - facilitar una transición rápida y compatible con los derechos humanos hacia economías sin emisiones de carbono, incluido el acceso a una energía renovable, fiable y asequible, producida de forma respetuosa con los derechos humanos de todos y que beneficie a las comunidades de primera línea.<sup>35</sup>
  - traducir las políticas y los planes en medidas efectivas para proteger a los trabajadores y las trabajadoras y a las comunidades de primera línea, centrándose en los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, dando prioridad a la creación de oportunidades laborales dignas en las zonas y comunidades afectadas a través de una inversión, adquisición de nuevas capacidades, formación y prestación de otro

<sup>32</sup> Para obtener más información sobre los elementos del programa de trabajo de transición justa, véase CAN International, Submission: Puntos de vista sobre los diferentes elementos del programa de trabajo sobre la transición justa mencionados en el párrafo 52 de la decisión 1/CMA. 4 de septiembre de 2023, <https://climatennetwork.org/wp-content/uploads/2023/09/CAN-JTWP-Submission.pdf>

<sup>33</sup> El IPCC también señala que la “[v]ulnerabilidad es mayor en los lugares con pobreza, problemas de gobernanza y acceso limitado a los servicios y recursos básicos, y con conflictos violentos y un elevado porcentaje de personas que dependen de medios de vida sensibles al clima (por ejemplo, las comunidades de pequeños agricultores y las dedicadas al pastoreo o la pesca)”. Y que las “mayores lagunas de adaptación se dan entre los grupos de población con menores ingresos [...] y los avances en la adaptación se distribuyen de forma desigual con las lagunas de adaptación observadas”. También señala que los “[d]esafíos del desarrollo actual causantes de una gran vulnerabilidad están influidos por modelos de desigualdad históricos y vigentes como el colonialismo, especialmente para muchos pueblos indígenas y comunidades locales [...]. La vulnerabilidad se ve exacerbada por la desigualdad y la marginación vinculadas al género, la etnia, los bajos ingresos o combinaciones de estos factores, especialmente para muchos pueblos indígenas y comunidades locales”. IPCC, Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6) - Longer Report, 2023, p. 66

<sup>34</sup> IPCC\_AR6\_WGIII\_Chapter17.pdf/ p.1769

<sup>35</sup> Las comunidades de primera línea son las que viven en la proximidad inmediata de instalaciones altamente contaminantes, en este caso, las que viven en las inmediaciones de proyectos de transición energética, incluidos los destinados a la producción de energías renovables o la extracción de minerales de transición. Véase: The Climate Reality Project, *Frontline and Fenceline Communities*, <https://www.climaterealityproject.org/frontline-fenceline-communities>





tipo de ayuda adecuadas para las personas que buscan trabajo,

- garantizar medidas de protección social suficientes tanto en términos de cobertura como de nivel de apoyo para mitigar los efectos negativos en las comunidades que están en primera línea.
- Garantizar, en particular, que el programa de trabajo sobre transición justa sirva de catalizador de nuevas medidas, entre ellas:
  - hacer balance de los progresos realizados en cuestiones relacionadas con la transición justa en otras líneas de trabajo de la CMNUCC y en el marco de iniciativas voluntarias como las asociaciones para una transición energética justa;<sup>36</sup> y proporcionar recomendaciones para desarrollar futuras asociaciones para una transición justa;
  - identificar lagunas, obstáculos y retos en las estrategias de transición justa y las mejores prácticas para superarlos;
  - diseñar directrices respetuosas con los derechos humanos para el desarrollo de estrategias nacionales de transición justa inclusivas y equitativas que garanticen la participación pública efectiva en la toma de decisiones, en particular para los pueblos indígenas y otras comunidades y personas afectadas, en las que se incluyan vías a las que aspirar para apoyar la acción a todos los niveles, así como indicadores que puedan utilizarse para supervisar los avances hacia una transición justa a escala local, nacional y regional;
  - recomendar decisiones a los órganos pertinentes de la CMNUCC para garantizar que los principios de transición justa se integren de forma sistemática en todos los procesos y flujos de trabajo;
  - proporcionar recomendaciones para avanzar hacia una transición justa, rápida y compatible con los derechos humanos;
  - servir de espacio para la rendición de cuentas y la evaluación entre iguales de todas las iniciativas de transición justa, tanto dentro como fuera de la CMNUCC;
  - establecer un Comité consultivo para el programa de trabajo sobre transición justa, con representación de todas las partes interesadas y un equilibrio entre países desarrollados y en desarrollo, que tenga el mandato de supervisar y resumir los avances, identificar áreas de debate y acuerdo entre sesiones, y recomendar decisiones para todos los órganos y procesos pertinentes de la CMNUCC. El Comité consultivo y todas las reuniones del programa de trabajo sobre transición justa deben estar abiertos a organizaciones observadoras autoseleccionadas de la sociedad civil y de los pueblos indígenas, que deben poder participar en todos los aspectos de la labor del programa de trabajo sobre transición justa antes de que se tomen las decisiones.

## **FINANCIACIÓN CLIMÁTICA**

La financiación internacional para la lucha contra el cambio climático incluye actualmente fondos para la mitigación y la adaptación proporcionados por los países desarrollados, y otros que están en condiciones de proporcionar ayuda financiera,<sup>37</sup> a los países en desarrollo. Proporcionar una financiación climática suficiente es una obligación tanto en virtud

<sup>36</sup> Las asociaciones para una transición energética justa (JETP, por sus siglas en inglés) son mecanismos de cooperación financiera que tienen por objeto ayudar a realizar una transición energética justa a las economías emergentes que dependen fuertemente del carbón. La primera asociación de este tipo, anunciada en la COP26 de 2022, está formada por Sudáfrica, Francia, Alemania, la Unión Europea y Estados Unidos. Se han puesto en marcha otras posteriores en favor de Indonesia, India, Vietnam y Senegal.

<sup>37</sup> Además de los Estados desarrollados, los Estados del G20 que emiten grandes cantidades de gases de efecto invernadero y los países productores de combustibles fósiles en particular deberían contribuir a la financiación de la lucha contra el cambio climático.





del Acuerdo de París como del derecho internacional de los derechos humanos.<sup>38</sup> Es crucial para mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 1,5 °C, ya que los países en desarrollo necesitan un nivel suficiente de recursos para llevar a cabo transiciones justas y compatibles con los derechos humanos a economías sin emisiones de carbono en el marco temporal más rápido posible. También es esencial porque millones de personas de los países en desarrollo necesitan apoyo para adaptarse a los efectos del cambio climático, ya que la falta de medidas de adaptación o la adopción de medidas insuficientes significa que son especialmente vulnerables a la pérdida de derechos humanos asociada a los fenómenos del cambio climático.

Sin embargo, los países desarrollados han desoído estas obligaciones, puesto que aún no han cumplido el compromiso que adquirieron por primera vez en la COP15 y que reiteraron en la COP21 de ofrecer entre 2020 y 2025 una financiación climática anual de 100.000 millones de dólares estadounidenses a los países en desarrollo, suma que, en cualquier caso, está muy por debajo de lo que se necesita.<sup>39</sup>

En la COP27, los Estados desarrollados rechazaron la petición que les hicieron los países en desarrollo para que se comprometieran a pagar el déficit existente y, por tanto, a aportar la cantidad acumulada de 600.000 millones de dólares durante el periodo 2020-2025. Además, las medidas de adaptación al cambio climático siguen estando infrafinanciadas en gran medida y la mayor parte de la financiación climática se aporta en forma de préstamos<sup>40</sup>, lo que no hace sino aumentar la deuda de los países receptores cuando muchos de ellos cargan ya con niveles insostenibles de endeudamiento y se ven obligados a aplicar políticas de austeridad que socavan los derechos humanos, incluso en el contexto del creciente impacto del cambio climático.<sup>41</sup>

Actualmente, se están llevando a cabo negociaciones para establecer una nueva meta colectiva cuantificada sobre la financiación climática para el periodo posterior a 2025.

Considerando las deficiencias anteriores, muchos Estados y organizaciones internacionales reconocen ahora la necesidad de reformar el sistema financiero internacional para garantizar que sea más capaz de proporcionar soluciones efectivas a los países en desarrollo que son vulnerables al efecto acumulativo de los continuos sobresaltos globales, tales como los impactos climáticos, la deuda y las crisis económicas, así como diversos conflictos armados.<sup>42</sup> Esta reforma es necesaria para que puedan cumplirse las obligaciones internacionales de los Estados en materia de cooperación y asistencia internacionales a fin de garantizar la consecución progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>43</sup>

En la COP27, los gobiernos decidieron iniciar un proceso de diálogo oficial sobre el artículo 2.1c del Acuerdo de París, en referencia a “situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero”.<sup>44</sup> Los debates sobre el artículo 2.1c deben enfocarse de manera justa, equitativa, compatible con los derechos humanos y sensible a las cuestiones de género, basarse en la ciencia y complementar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas definido en el artículo 9.1. del Acuerdo de París.<sup>45</sup> El artículo 2.1c no debe interpretarse de forma restrictiva, ya que se aplica a la

<sup>38</sup> En virtud de la CMNUCC y del Acuerdo de París, todos los países industrializados, excepto las economías en transición como la Federación de Rusia, los Estados Bálticos y varios Estados de Europa Central y Oriental, tienen la obligación de aportar financiación para la lucha contra el cambio climático. En el marco del Acuerdo de París, se anima a las demás partes a que aporten o sigan aportando dicha ayuda voluntariamente. Según el derecho de los derechos humanos, todos los Estados que estén en condiciones de hacerlo deben proporcionar cooperación y asistencia internacionales para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>39</sup> Según la información reunida por el Comité Permanente de Financiación de la CMNUCC, 78 de las 153 contribuciones determinadas a nivel nacional tienen necesidades presupuestadas, que ascienden a entre 5,8 y 5,9 billones de dólares estadounidenses hasta 2030. Solo el 11% de las necesidades presupuestadas especifican si la financiación ha de ser nacional o internacional; de éstas, 502.000 millones de dólares se identifican como necesidades que requieren fuentes de financiación internacionales. Véase Comité Permanente de Financiación de la CMNUCC, *Primer informe sobre la determinación de las necesidades de los países en desarrollo relacionadas con la implementación de la Convención y del Acuerdo de París, 2021* (en inglés), pár. 16, <https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/needs-report>. Estas cifras correspondían al 31 de mayo de 2021.

<sup>40</sup> OCDE, *Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020*, 2022, <https://read.oecd.org/10.1787/d28f963c-en?format=pdf>. Véase también Oxfam, *Una financiación climática con trampa*, octubre de 2022, <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/el-valor-real-de-la-financiacion-climatica-es-un-tercio-de-la-cantidad-que-declaran>.

<sup>41</sup> Véase, por ejemplo, Amnistía Internacional, *Multiple Crises, Fiscal Systems and Human Rights: Submission to the Independent Expert on Foreign Debt, Other International Financial Obligations and Human Rights*, 9 de mayo de 2023, Índice: IOR 40/6756/2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/ior40/6756/2023/en/>.

<sup>42</sup> Véase, por ejemplo, la Iniciativa de Bridgetown iniciada por el gobierno de Barbados en septiembre de 2022: <https://www.foreign.gov.bb/the-2022-barbados-agenda/>. Los días 22 y 23 de junio, Francia acogerá la Cumbre para un nuevo pacto financiero mundial, cuyo objetivo declarado es “construir un nuevo contrato entre el Norte y el Sur” para hacer frente al cambio climático y la crisis mundial. Véase <https://focus2030.org/Cumbre-para-un-nuevo-pacto-financiero-mundial-hacia-un-mayor-compromiso-con-la>.

<sup>43</sup> Véase, por ejemplo, Amnistía Internacional, Recomendaciones a los Estados para financiar la justicia económica, social y climática, 5 de junio de 2023, Índice: IOR 10/6825/2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/ior10/6825/2023/es/>

<sup>44</sup> Decisión 1/CMA.4, Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh, pár. 68, citado supra.

<sup>45</sup> Para obtener más información sobre los enfoques necesarios para los debates del artículo 2.1c, véase CLIMATE ACTION NETWORK SUBMISSION ON 2.1c, junio de 2023, <https://climatennetwork.org/resource/climate-action-network-submission-on-2-1c/>





mitigación, la adaptación y las pérdidas y daños. En cuanto a la mitigación, se requiere financiación para lograr una eliminación rápida, justa y equitativa de todos los combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas), con reducciones significativas en consonancia con la necesidad de reducir todas las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 43% para 2030 en comparación con 2019, a fin de alcanzar el objetivo de 1,5 °C<sup>46</sup> así como aumentar rápidamente y dar prioridad a la financiación de la inversión en energías renovables, centrándose en los países y regiones con una menor inversión para la adaptación y las pérdidas y daños, lo que requiere la provisión de financiación nueva y adicional, previsible y adecuada para la mitigación a los países en desarrollo para hacer frente a la creciente gravedad y frecuencia de los desastres climáticos, abordar y adaptarse a los impactos climáticos actuales y futuros y aumentar la resiliencia de las personas, las comunidades y los ecosistemas.

Un enfoque justo y equitativo del artículo 2.1c requiere el compromiso y la aplicación de una agenda amplia y ambiciosa de aumento de la financiación pública para la lucha contra el cambio climático por parte de los países desarrollados en consonancia con sus obligaciones en virtud del Acuerdo de París, complementada con la ayuda financiera de otros que estén en condiciones de proporcionarla — en particular, los Estados del G20 que emiten grandes cantidades de gases de efecto invernadero y los países productores de combustibles fósiles e ingresos elevados—, y la transformación del sistema financiero mundial en general para que sea más justo para los países en desarrollo. En la actualidad, la aplicación del artículo 2.1c se ve obstaculizada por el flujo de riqueza que sale de los países en desarrollo hacia los países desarrollados y otros países de renta más alta, que se estima en billones al año y, por tanto, es muchas veces superior a lo que se aporta a través de la ayuda oficial al desarrollo y la financiación climática;<sup>47</sup> pero los esfuerzos por reformar el sistema financiero mundial se ven obstaculizados porque los países en desarrollo siguen estando estructuralmente infrarrepresentados en la toma de decisiones financieras y económicas fuera de la ONU, con lo que se mantienen unas relaciones de poder mundiales desiguales que hunden sus raíces en los legados coloniales.

Desafortunadamente, el 5 de octubre de 2023 se celebró un acto para recaudar fondos para el Fondo Verde para el Clima, el principal mecanismo de la CMNUCC para la financiación de la lucha contra el cambio climático, en el que no se alcanzó el objetivo de 10.000 millones de dólares, aunque se espera que otros Estados hagan anuncios más adelante.<sup>48</sup> El mandato del Fondo Verde para el Clima incluye la financiación obligatoria por parte de los Estados desarrollados, así como las contribuciones voluntarias de otros que estén en condiciones de hacerlo, en virtud del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas.<sup>49</sup>

Por lo tanto, es necesaria una transformación del sistema económico y financiero internacional para que los países en desarrollo dispongan de financiación más asequible para emprender acciones por el clima, incluida la deuda, los impuestos y la transferencia de tecnología.

Hacer realidad el artículo 2.1c requiere una transformación del sistema financiero en lo que respecta a la deuda, ya que los problemas de deuda limitan el espacio fiscal en los países en desarrollo e impiden la ampliación de los flujos financieros en consonancia con los objetivos del Acuerdo de París. Sin una reestructuración de la deuda, y su cancelación si procede, la nueva financiación (aunque sea a tipos favorables) tendría que utilizarse para pagar las deudas existentes, a menudo con acreedores privados, por lo que no se podría aprovechar al máximo para hacer frente a la crisis climática.

Si bien es necesario un mecanismo independiente de resolución de la deuda para garantizar la protección y la consecución progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, la transformación del sistema implica ir más allá de la reestructuración y la cancelación de la deuda, en su caso, para abordar las causas profundas de los problemas de deuda, incluidos los costes más elevados de los préstamos para los países en desarrollo, la falta de ayuda basada en subvenciones y los fallos a la hora de abordar la evasión fiscal y la elusión fiscal agresiva.

<sup>46</sup> IPCC, Climate Change 2023: Informe de Síntesis. *Summary for Policymakers, Table SPM.1: Greenhouse gas and CO2 emission reductions from 2019, median and 5-95 percentiles*

<sup>47</sup> Véase, por ejemplo, *The Guardian*, “Aid in reverse: how poor countries develop rich countries”, 14 de enero de 2017, <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2017/jan/14/aid-in-reverse-how-poor-countries-develop-rich-countries>

<sup>48</sup> Reuters, “Shortfall in climate change cash grows ahead of COP28”, 5 de octubre de 2023, <https://www.reuters.com/business/environment/un-green-climate-fund-pledges-reach-93-bln-second-replenishment-round-2023-10-05/>

<sup>49</sup> Fondo Verde para el Clima, *Governing Instrument*, Section IV: Financial Inputs, <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/governing-instrument.pdf>





Una mayor transparencia financiera y el establecimiento de una Convención de la ONU sobre cooperación fiscal internacional para crear unas normas fiscales mundiales justas, como se pide en la resolución de la Asamblea General de la ONU de 2022, contribuirían a reforzar el carácter integrador y la eficacia de la cooperación fiscal internacional.<sup>50</sup> En el marco del proceso hacia una Convención fiscal de la ONU, una serie de medidas podrían prevenir el fraude fiscal, la evasión de impuestos y los flujos financieros ilícitos que limitan la capacidad de los países en desarrollo para recaudar ingresos y hacer que los flujos financieros sean compatibles con los objetivos climáticos y de desarrollo.<sup>51</sup> Al mismo tiempo, cualquier sistema de impuestos y gravámenes internacionales basado en el principio de que quien contamina paga (por ejemplo, sobre la navegación, el transporte aéreo o la extracción de combustibles fósiles) destinado a proporcionar una fuente alternativa de financiación para la acción por el clima —en particular para financiar las subvenciones públicas que se necesitan urgentemente para la adaptación y para hacer frente a las pérdidas y daños— debe reducir las desigualdades en lugar de profundizarlas. Estos sistemas deben aplicar la presión principalmente sobre las empresas del sector de los combustibles fósiles, por ejemplo mediante un aumento de la fiscalidad sobre sus beneficios, y sobre los consumidores más ricos, al tiempo que deben proteger a las personas y grupos de bajos ingresos de los efectos regresivos a través de medidas de protección social, subvenciones y reformas fiscales, y garantizar su acceso a energías renovables asequibles.

En el marco de la CMNUCC, los países desarrollados se han comprometido de forma jurídicamente vinculante a permitir la transferencia de tecnología. Sin embargo, los conceptos de transferencia de tecnología de la CMNUCC y la Organización Mundial del Comercio son opuestos. El primero destaca las diferentes responsabilidades de los distintos países y los distintos enfoques de las tecnologías relacionadas con el clima, mientras que el segundo se basa en los principios de igualdad de trato y libre comercio.<sup>52</sup> No debe permitirse que los derechos de propiedad intelectual obstaculicen estas transferencias. Es necesario excluir los derechos de propiedad intelectual sobre estas tecnologías para dar una respuesta sistemática al reto mundial del cambio climático. Es probable que las flexibilidades existentes para superar las barreras de los derechos de propiedad intelectual en el marco del acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) resulten insuficientes, ya que requieren una respuesta nacional caso por caso, que —como se ha visto en el tratamiento de los derechos de propiedad intelectual de las herramientas Covid-19— está plagada de obstáculos y dificultades para que los países en desarrollo puedan hacer uso de las flexibilidades.

**Ante la COP28 que tendrá lugar en diciembre de 2023, Amnistía Internacional insta a todas las partes de la CMNUCC a:**

- Acordar que la nueva meta colectiva cuantificada para la financiación internacional de la lucha contra el cambio climático a partir de 2025, que se adoptará en 2024, se fije de modo que:
  - o se base en pruebas científicas y en todas las necesidades de los países en desarrollo, incluidas las pérdidas y los daños;
  - o permita que se establezcan submetas para la mitigación, la adaptación y las pérdidas y daños.
  - o garantice que los recursos movilizados para esta meta sean nuevos y adicionales a los compromisos anteriores para el desarrollo internacional y la asistencia humanitaria;
  - o garantice que los recursos de la nueva meta se proporcionen ampliamente en forma de subvenciones en lugar de préstamos, en particular para la adaptación y las pérdidas y daños; por ejemplo estableciendo un objetivo básico equivalente a una submeta para su desembolso en forma de subvenciones;

<sup>50</sup> Véase Amnistía Internacional, *Promotion of Inclusive and Effective Tax Cooperation at the United Nations: Submission to the UN Secretary General 78th General Assembly Session, 5-19 September 2023*, 17 de marzo de 2023, Índice: IOR 40/6565/2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/ior40/6565/2023/en/>

<sup>51</sup> Según la Red de Justicia Fiscal (Tax Justice Network), los países van camino de perder 4,8 billones de dólares en impuestos que se irán a los paraísos fiscales en los próximos 10 años. Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2023*, 25 de julio de 2023, <https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2023/>

<sup>52</sup> Robert Burrell, Su Jung Jee, Kerstin Hötte y Caoimhe Ring, Institute for New Economic Thinking, *Intellectual Property Rights, Climate Technology Transfer and Innovation in Developing Countries*, INET Oxford Working Paper N°. 2023-14, agosto de 2023, p. 52, <https://www.inet.ox.ac.uk/files/intellectual-property-rights-2023-14.pdf>





- o garantice que se asignan recursos para apoyar iniciativas climáticas compatibles con los derechos humanos que reparen los desequilibrios de poder y las discriminaciones, incluso en el acceso a la financiación.
- Garantizar que el proceso de diálogo sobre el artículo 2.1c:
  - o facilite la pronta eliminación de la financiación de nuevos proyectos, actividades e industrias que impulsan la expansión de los combustibles fósiles y la deforestación;
  - o retire gradualmente la financiación y las inversiones existentes según un calendario acorde al imperativo de los 1,5 °C;
  - o contribuya a los debates en curso sobre la transformación del sistema financiero para aliviar la carga insostenible de la deuda de los países en desarrollo;
  - o apoye el desarrollo de una Convención Fiscal de la ONU que sirva de marco para:
    - Abordar de forma integral el problema tanto de los flujos financieros ilícitos como de prácticas comerciales tales como la elusión fiscal atroz y agresiva, con vistas a permitir una mayor movilización de los recursos nacionales, especialmente en países de bajos ingresos, para llevar a cabo una acción climática compatible con los derechos humanos;
    - Crear una estructura de gobernanza fiscal global que sea justa, transparente e incorpore mecanismos de rendición de cuentas, incluida una Comisión Fiscal Intergubernamental de la ONU con representación paritaria de cada Estado Parte, cuyo objetivo sea armonizar prácticas y políticas fiscales eficaces basadas en el derecho y las normas de derechos humanos.
  - o Abordar los obstáculos comerciales que dificultan la necesaria transferencia de tecnología del clima, entre otras cosas garantizando que los derechos de propiedad intelectual no supongan una barrera para el acceso, identificando los ajustes necesarios en las leyes, políticas y prácticas de propiedad intelectual de los Estados con el fin de garantizar que la transferencia de tecnología del clima pueda producirse de forma rápida y equitativa.

**En línea con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas y con el derecho internacional de los derechos humanos, Amnistía Internacional pide además a los Estados desarrollados y a otros que dispongan de recursos para hacerlo, en particular, los Estados del G20 que emiten grandes cantidades de gases de efecto invernadero y los países productores de combustibles fósiles e ingresos elevados, que:**

- Presenten un plan claro para alcanzar y superar la meta establecida en la COP26 de que antes de 2025 se dupliquen como mínimo los niveles de financiación para la adaptación existentes en 2019,<sup>53</sup> teniendo en cuenta que incluso esto seguiría siendo insuficiente para permitir a los países en desarrollo proporcionar apoyo adecuado para que la población se adapte al cambio climático.<sup>54</sup>
- o Cada uno de los Estados desarrollados debe respaldar el plan con compromisos concretos de financiación de la adaptación, con el objetivo de superar la meta de duplicar las aportaciones prometidas efectuadas hasta 2019.

<sup>53</sup> Doc. ONU FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, párr. 18 (citado *supra*).

<sup>54</sup> Se ha calculado que la financiación de la adaptación fue de unos 20.000 millones de dólares estadounidenses en 2019. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente estimó que los costes anuales de la adaptación en los países en desarrollo podrían oscilar entre 160.000 y 340.000 millones de dólares de aquí a 2030. Véase UNEP, *Adaptation Gap Report*, 2022, <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2022>





- Presentar una hoja de ruta para la entrega de no sólo 100.000 millones de dólares, sino también de la cantidad acumulada de 600.000 millones de dólares a lo largo del periodo 2020-2025, que compensaría las carencias anteriores.
  - Cada uno de los Estados desarrollados, y otros Estados que estén en condiciones de hacerlo —en particular, los Estados del G20 que emiten grandes cantidades de gases de efecto invernadero y los países productores de combustibles fósiles e ingresos elevados—, debe comprometer nueva financiación climática adicional para los países en desarrollo que necesiten ayuda para medidas de mitigación y adaptación compatibles con los derechos humanos, con el objetivo de garantizar un equilibrio entre la financiación para la mitigación y la adaptación.
- Aportar una contribución adecuada a la reposición del Fondo Verde para el Clima en consonancia con su nivel de recursos y su responsabilidad en la crisis climática.
- Asumir un compromiso claro en la COP28 para proporcionar financiación climática a los países en desarrollo que necesiten ayuda, fundamentalmente en forma de subvenciones, no de préstamos, a fin de garantizar que la financiación climática no lleve a estos países a unos niveles de deuda fiscalmente insostenibles.

## PÉRDIDAS Y DAÑOS

En la COP27, los gobiernos establecieron un Fondo para Pérdidas y Daños y otros “arreglos de financiación” para prestar asistencia a los países en desarrollo que son especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a fin de dar respuesta a las pérdidas y los daños.<sup>55</sup> Este paso representó un avance muy significativo, al atender una petición que los países en desarrollo más afectados llevaban haciendo 30 años. La decisión de la COP27 creó también un “Comité de Transición”, compuesto por 24 miembros —10 de ellos de países desarrollados y 14 de países en vías de desarrollo— para formular recomendaciones sobre la operacionalización del fondo y otros nuevos arreglos de financiación cuya adopción está prevista en la COP28.<sup>56</sup> El Comité de Transición ha celebrado tres de las cuatro reuniones previstas antes de la COP28.<sup>57</sup> El informe del 2º Diálogo de Glasgow sobre Pérdidas y Daños,<sup>58</sup> que tuvo lugar durante la Conferencia sobre el Cambio Climático celebrada en Bonn en junio de 2023, y una reunión ministerial sobre Pérdidas y Daños celebrada en septiembre de 2023 también contribuirán a la labor del Comité de Transición y a las decisiones que se adopten en la COP28.

Se espera que el Comité de Transición formule recomendaciones sobre el establecimiento de acuerdos institucionales, modalidades, estructura, gobernanza y términos de referencia para el fondo; la definición de los elementos de los nuevos acuerdos de financiación; la identificación y ampliación de las fuentes de financiación; y la garantía de coordinación y complementariedad con los acuerdos de financiación existentes. En las reuniones del Comité de Transición han surgido opiniones divergentes entre los países en desarrollo y los desarrollados, divergencias que se reiteraron en la reunión ministerial de septiembre, en particular sobre si debería designarse como entidad operativa del mecanismo financiero de la Convención (similar al Fondo Verde para el Clima y al Fondo para el Medio Ambiente Mundial); si recibiría directrices tanto de la COP (Conferencia de las Partes en la CMNUCC) como de la CMA (Conferencia de las Partes en el Acuerdo de

<sup>55</sup> CMNUCC, Arreglos de financiación para dar respuesta a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, con énfasis en afrontar las pérdidas y los daños, Decisiones 2/CP.27 doc. ONU FCCC/CP/2022/10/Add.1 y 2/CMA.4, doc. ONU FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1, párrs. 1-2, [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022\\_10S.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_10S.pdf), [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022\\_10S.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_10S.pdf)

<sup>56</sup> CMNUCC, Arreglos de financiación para dar respuesta a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, con énfasis en afrontar las pérdidas y los daños, Decisiones 2/CP.27 doc. ONU FCCC/CP/2022/10/Add.1 y 2/CMA.4, doc. ONU FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1, párr. 4, (citado *supra*)

<sup>57</sup> Para obtener más información sobre la composición y el trabajo del Comité de Transición, véase CMNUCC, *Transitional Committee*, <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/groups-committees/transitional-committee>.

<sup>58</sup> El Diálogo de Glasgow, de dos años de duración, se estableció en la COP26 para “deliberar sobre las disposiciones” relativas a la financiación de las actividades relacionadas con pérdidas y daños. Véase la Decisión 1/CMA.3, Pacto de Glasgow por el Clima, doc. ONU FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, párr. 73,

[https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021\\_10a01S.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10a01S.pdf).





París) o sólo de la CMA; si sería una institución independiente o se integraría en una institución ya existente; los principios del fondo; quién puede recibir financiación; el alcance del propio fondo; y el funcionamiento de su junta directiva.<sup>59</sup>

Lamentablemente, las reuniones del Comité de Transición se han visto empañadas por la falta de transparencia y de apertura a organizaciones observadoras.<sup>60</sup>

Es crucial que el Fondo pase a ser operativo con prontitud y que los países desarrollados contribuyan a él satisfactoriamente, reflejando su mayor responsabilidad histórica en las emisiones,<sup>61</sup> y que otros países que puedan contribuir también lo hagan, en particular, los Estados del G20 que emiten grandes cantidades de gases de efecto invernadero y los países productores de combustibles fósiles e ingresos elevados.<sup>62</sup> El Fondo para Pérdidas y Daños debe basarse en principios de derechos humanos tales como la no discriminación, la participación, la igualdad sustantiva, la inclusión y la reparación y el resarcimiento efectivos.<sup>63</sup> El objetivo del Fondo para Pérdidas y Daños debe ser proporcionar una reparación efectiva a las personas más afectadas por la crisis climática, sin discriminación, de un modo tal que no aumente la presión sobre los presupuestos públicos de los países en desarrollo. Es esencial que las comunidades afectadas participen significativamente en el proceso de determinar un remedio efectivo y significativo. Además, los recursos que se aporten al fondo deben ser nuevos y adicionales, y basarse en las obligaciones de derechos humanos de proporcionar asistencia y cooperación internacionales adecuadas a otros Estados, para que éstos puedan cumplir sus propios compromisos en materia de derechos humanos.

En la COP27, los Estados también acordaron la puesta en marcha de la Red de Santiago para Pérdidas y Daños, órgano consultivo de carácter técnico establecido en 2019 en la COP25 para proporcionar asesoramiento científico y técnico y apoyar a los países afectados por pérdidas y daños. Desde entonces, la Secretaría de la CMNUCC coordina el proceso para seleccionar la organización que albergará la secretaría técnica de la Red de Santiago para Pérdidas y Daños. En la reunión sobre el clima de Bonn, los Estados no lograron ponerse de acuerdo sobre la elección de una organización anfitriona, algo que ahora se espera que ocurra en el OSE 59, justo antes de la COP28. Esto supone un retraso en la puesta en marcha de la Red de Santiago para Pérdidas y Daños, que no se espera que comience a funcionar hasta principios de 2025 como muy pronto.<sup>64</sup>

#### Amnistía Internacional insta al Comité de Transición a:

- Centrarse en la puesta en marcha urgente del Fondo de Pérdidas y Daños, de acuerdo con el párrafo 5(a) de las Decisiones 2/CP.27 y 2/CMA.4, como elemento central de su mandato, y promover el entendimiento de que el Fondo será responsable de canalizar la mayoría de la financiación necesaria para hacer frente a las pérdidas y los daños.
- Elaborar recomendaciones para adoptar un instrumento de gobernanza para el Fondo para Pérdidas y Daños<sup>65</sup> que incluya los objetivos y principios rectores del Fondo, sus modalidades operativas básicas, incluidas las relativas a la participación pública, el acceso a la información, las salvaguardias efectivas y la rendición de cuentas, así como sus disposiciones de gobernanza e institucionales. El Comité de Transición deberá desarrollar los demás elementos del párrafo 5 desde la perspectiva de su pertinencia e informar la materialización del párrafo 5.a.

<sup>59</sup> Third World Network Info Service on Climate Change, *Diverging views over loss and damage fund at transitional committee*, 4 de septiembre de 2023, <https://twn.my/title2/climate/info.service/2023/cc230902.htm>; Climate Change News, Ministerial shows fault lines on climate loss and damage fund, 25 de septiembre de 2023, <https://climatechangenews.com/2023/09/25/ministerial-shows-fault-lines-on-climate-loss-and-damage-fund/>

<sup>60</sup> Julie-Anne Richards, The Loss and Damage Collaboration, “Hiding in the technical is the political: the third meeting of the Transitional Committee (TC3) inches closer to operationalising a loss and damage fund”, 7 de septiembre de 2023, <https://www.lossanddamagecollaboration.org/stories-op/hiding-in-the-technical-is-the-political-the-third-meeting-of-the-transitional-committee-tc3-inches-closer-to-operationalising-a-loss-and-damage-fund>

<sup>61</sup> Acuerdo de París, artículo 9.1

<sup>62</sup> Acuerdo de París, artículo 9.2

<sup>63</sup> Amnistía Internacional y Centro de Derecho Ambiental Internacional, *Human Rights as a Compass for Operationalising the Loss and Damage Fund*, febrero de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/ior40/5773/2022/en/>.

<sup>64</sup> Third World Network, “No consensus on host agency for Santiago Network secretariat”, 20 de junio de 2023, <https://www.twn.my/title2/climate/info.service/2023/cc230611.htm>

<sup>65</sup> Una referencia útil puede ser el Instrumento de Gobernanza del Fondo Verde para el Clima, <https://www.greencimate.fund/sites/default/files/document/governing-instrument.pdf>.





- Garantizar que su trabajo se base en el derecho y los principios de derechos humanos e invitar a las instituciones de derechos humanos a contribuir eficazmente y hacer aportaciones que así lo garanticen.
  - En particular, diseñar los objetivos, principios rectores y modalidades operativas del Fondo de forma compatible con el derecho, los principios y enfoques de derechos humanos, incluida la obligación de proporcionar recursos efectivos a las víctimas de violaciones y abusos de estos derechos, basados en la no discriminación, la igualdad sustantiva, la inclusión, la interseccionalidad y la sensibilidad hacia las cuestiones de género.
- Facilitar la participación activa y significativa de las organizaciones observadoras y la implicación en la puesta en funcionamiento del fondo de los pueblos indígenas, las mujeres, la juventud, las comunidades racializadas, las personas con discapacidad y otros grupos afectados en todas las reuniones y procesos de la CMNUCC, incluida una consulta significativa en el desarrollo de las recomendaciones.

**Ante la COP28 que tendrá lugar en diciembre de 2023, Amnistía Internacional insta a todas las partes de la CMNUCC a:**

- Poner en funcionamiento el Fondo para Pérdidas y Daños antes de la COP28 designándolo como entidad operativa del Mecanismo Financiero de la Convención, y de un modo compatible con los derechos humanos, entre otras cosas:<sup>66</sup>
  - aclarando que el objetivo del Fondo es garantizar una acción integral y compatible con los derechos humanos para abordar eficazmente la amplia gama de pérdidas y daños (pérdidas y daños económicos y no económicos, impactos de aparición repentina y de aparición lenta) a los que se enfrentan comunidades y grupos en los países en desarrollo, en particular los marginados y en situación de vulnerabilidad, también proporcionando reparación y resarcimiento efectivos;
  - adoptando principios rectores para el Fondo, que deben comprender principios y normas de derechos humanos, incluida la obligación de proporcionar recursos efectivos a las víctimas de violaciones de estos derechos, basados en la no discriminación, la igualdad sustantiva, la inclusión, la participación, la interseccionalidad y la sensibilidad hacia las cuestiones de género;
  - adoptando modalidades operativas del Fondo que promuevan la acción dirigida por la comunidad, entre otras cosas mediante un acceso directo prioritario y plenamente accesible a la financiación para las comunidades en primera línea, y la participación efectiva y significativa de las partes interesadas, como mujeres, niños, niñas y jóvenes, personas que viven con discapacidades, refugiados y migrantes y pueblos indígenas, incluso mediante el acceso a la información y la realización de evaluaciones de las necesidades que sean inclusivas y compatibles con los derechos humanos. Deben adoptarse salvaguardias eficaces contra las violaciones y abusos de los derechos humanos, así como mecanismos de rendición de cuentas y de queja para reparar las violaciones ocurridas como resultado de las actividades del Fondo;
  - estableciendo una junta directiva participativa, inclusiva y representativa de todas las partes interesadas, entre otras cosas, garantizando que los grupos afectados por las pérdidas y los daños relacionados con el clima estén representados y que sus modalidades permitan su participación activa en el diseño y la aplicación de políticas y actividades;
  - garantizando que se provee rápidamente al Fondo de nuevos recursos financieros adicionales, basados en las necesidades, que respeten los derechos humanos y que tengan en cuenta las cuestiones de género. Esto incluye garantizar que la financiación para pérdidas y daños sea suficiente, predecible y esté basada en subvenciones por el coste total y no en instrumentos que inducen a la deuda, como los préstamos o

<sup>66</sup> Para obtener recomendaciones más detalladas, véase Amnistía Internacional y Centro de Derecho Ambiental Internacional, *Human Rights as a Compass for Operationalising the Loss and Damage Fund*, febrero de 2023, (citado supra).





los enfoques de costes incrementales que aumentan las cargas sobre los países receptores; y que sea principalmente pública, incluso a través de impuestos y gravámenes progresivos para las empresas y los sectores según el principio de que quien contamina paga, diseñados para reducir las desigualdades en lugar de agravarlas, haciendo recaer la carga principalmente sobre los productores de combustibles fósiles y las personas más ricas, y protegiendo al mismo tiempo a los grupos de bajos ingresos de los efectos regresivos a través de medidas de protección social, subvenciones y reformas fiscales, y garantizando su acceso a energías renovables asequibles.

- Acordar urgentemente la organización anfitriona de la Red de Santiago para Pérdidas y Daños a más tardar en la COP28 y garantizar que dicha red esté rápidamente operativa y provista de los recursos necesarios para poder prestar asistencia técnica de forma compatible con los derechos humanos, lo que incluye garantizar que sus actividades responden a las necesidades de las personas más afectadas y marginadas, promueven la igualdad sustantiva y la no discriminación, y abordan todos los tipos de pérdidas y daños, también apoyando la elaboración de evaluaciones de las necesidades en materia de pérdidas y daños que sean compatibles con los derechos humanos, inclusivas y participativas.

**Amnistía Internacional insta además a los Estados desarrollados y a otros Estados que puedan hacerlo, en particular, los Estados del G20 que emiten grandes cantidades de gases de efecto invernadero y los países productores de combustibles fósiles e ingresos elevados, a:**

- Comprometer una financiación suficiente para hacer frente a pérdidas y daños en los países en desarrollo, en particular a través del Fondo para Pérdidas y Daños una vez que esté operativo, garantizando que la financiación sea nueva y adicional, basada en subvenciones, principalmente pública y fácilmente accesible para las comunidades en primera línea y los grupos marginados que más sufren o sufrirán las pérdidas y los daños inducidos por el clima.
- Comprometer una financiación suficiente y predecible para la Red de Santiago sobre Pérdidas y Daños.

## PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La participación significativa de una amplia variedad de agentes de la sociedad civil y pueblos indígenas en las conferencias de la ONU sobre el clima y el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica son fundamentales para garantizar el escrutinio de la acción gubernamental y proporcionar aportaciones diversas que pueden conformar las decisiones de los Estados. La libertad de expresión incluye el derecho de acceso a la información y el derecho a la intimidad. Por consiguiente, el libre ejercicio de esos derechos es esencial para promover los esfuerzos globales para abordar la crisis climática.

El relator especial de la ONU sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha hecho recomendaciones útiles sobre la participación de la sociedad civil en las instituciones multilaterales<sup>67</sup> y sobre el carácter esencial de estas libertades para lograr avances en materia de justicia climática<sup>68</sup>, incluido el establecimiento de centros de coordinación relativos a las represalias tanto a nivel nacional como en foros multilaterales tales como la CMNUCC. También ha recomendado que las organizaciones multilaterales no organicen actos importantes que puedan atraer protestas en lugares donde no pueda garantizarse que las autoridades locales tengan la voluntad política y la capacidad técnica para respetar las normas internacionales, y que las instituciones multilaterales exijan a las autoridades nacionales que elaboren un informe en el que se detalle la actuación policial en las manifestaciones, protestas y otras reuniones públicas en torno a actos internacionales, y que dichos informes se hagan públicos. El relator ha pedido además que se derogue las leyes y prácticas que restringen ilegítimamente el lugar y el modo en que pueden tener lugar las protestas, incluidas las leyes que penalizan las protestas en lugares de trabajo empresariales o en su cercanía, así como las prohibiciones genéricas de determinadas formas de protesta.

<sup>67</sup> Asamblea General de la ONU, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación [en relación con el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de las instituciones multilaterales], 1 de septiembre de 2014, doc. ONU A/69/365.

<sup>68</sup> Asamblea General de la ONU, El ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación es fundamental para la promoción de la justicia climática, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, 23 de julio de 2021, doc. ONU A/76/222.





La COP27, celebrada en Egipto, país con un historial de derechos humanos extremadamente negativo, se vio empañada por problemas de acceso, incluidos el elevado precio de los hoteles y de los alimentos dentro del recinto de la CMNUCC, así como por informes de acoso y vigilancia de algunas personas participantes de la sociedad civil. Se negó el acceso como mínimo a una de ellas, que estaba inscrita para asistir a los actos en la Zona Verde, a pesar de que tenía un visado válido.<sup>69</sup> La Fiscalía Suprema de la Seguridad del Estado detuvo arbitrariamente e interrogó a decenas de personas egipcias en el periodo previo a la COP27 bajo la sospecha de que apoyaban las convocatorias de protestas pacíficas durante la conferencia,<sup>70</sup> lo que provocó un clima de temor entre las personas participantes asistentes.

Un grupo de procedimientos especiales de la ONU expresó su preocupación sobre estas denuncias a la Secretaría de la CMNUCC.<sup>71</sup> En una respuesta a los procedimientos especiales,<sup>72</sup> el secretario ejecutivo de la CMNUCC declaró que la Secretaría se había tomado algún tiempo para tratar adecuadamente las cuestiones pertinentes, y para analizar y buscar soluciones con las partes y el sistema de la ONU en un esfuerzo por abordar estas preocupaciones de cara a futuras conferencias.

La carta decía que la CMNUCC había estado en contacto constante con Egipto en el periodo previo a la COP27 en relación con las preocupaciones sobre el acceso a un alojamiento asequible y había trabajado con el Departamento de Seguridad de la ONU (UNDSS) para permitir acciones de incidencia dentro de la Zona Azul. En la carta se hacía referencia también a algunas disposiciones típicas del acuerdo con el país anfitrión, incluido el artículo 9, que establece que la seguridad dentro del recinto de la Conferencia será responsabilidad del UNDSS mientras que la seguridad fuera de dicho recinto será responsabilidad del gobierno. Continuaba diciendo que dicho acuerdo contiene también importantes salvaguardias para la representación de la sociedad civil en la COP y las personas ciudadanas del país, puesto que el artículo 10.5 establece que las personas participantes acreditadas y aquéllas a quienes la Secretaría haya expedido identificaciones para asistir y participar en la COP27, así como las que desempeñen funciones en relación con la Conferencia gozarán de inmunidad judicial con respecto a las palabras que pronuncien o escriban y a cualquier acto que realicen en relación con su participación en la COP27. En relación con las cuestiones relativas a los visados, la carta decía que aquéllas de las que la Secretaría de la CMNUCC tuvo conocimiento se pusieron en conocimiento del gobierno egipcio para que tomara medidas, pero no proporcionaba información sobre el resultado.<sup>73</sup>

Aunque esta información es bienvenida, es imperativo que exista total transparencia sobre los acuerdos con países anfitriones para que quienes participen puedan confiar en que sus derechos están protegidos en los espacios de la ONU y en que existe un proceso de quejas adecuado que les permita solicitar una reparación, garantías de no repetición incluidas. Como tal, los acuerdos con los países anfitriones deben hacerse públicos de manera ordinaria, en consonancia con las conclusiones del OSE de la CMNUCC de junio de 2023 en las que se indicó que, en aras de la transparencia, el acuerdo del país anfitrión para las sesiones de la COP debe ponerse a disposición del público acorde con la Carta de las Naciones Unidas.<sup>74</sup>

En las mismas conclusiones se animaba a todos los anfitriones de reuniones de la CMNUCC a reafirmar su compromiso de defender los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional de los derechos humanos antes, durante y después de las sesiones de la CMNUCC y los actos previstos en su mandato, y a garantizar que quienes participen puedan ejercer esos derechos humanos sin temor a intimidaciones ni otras consecuencias. No obstante, y a pesar de las garantías ofrecidas por EAU de que pondrá “a disposición de los activistas del clima un espacio para reunirse

<sup>69</sup> Amnistía Internacional, *Egypt: Prominent Italian human rights activist banned from entering Egypt to participate in COP 27*, 10 de noviembre de 2022, Índice: MDE 12/6194/2022, <https://www.amnesty.org/es/documents/mde12/6194/2022/en/>.

<sup>70</sup> Amnistía Internacional, *Egipto: Las detenciones por las convocatorias de protestas durante la COP27 ponen al descubierto la realidad de la crisis de derechos humanos*, 6 de noviembre de 2022, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/11/egypt-arrests-over-calls-for-protests-during-cop27-expose-reality-of-human-rights-crisis/>.

<sup>71</sup> Carta de los mandatos del relator especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático; la relatora especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; el relator especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación; la relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y la relatora especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo al secretario ejecutivo de la CMNUCC sobre las restricciones indebidas a la participación de la sociedad civil en la 27<sup>a</sup> Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP27), 30 de septiembre de 2022, Ref.: AL OTH 96/2022, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=27597>

<sup>72</sup> Carta de Simon Stiell, secretario ejecutivo de la CMNUCC en respuesta a AL OTH 96/2022 de 30 de septiembre de 2022, 10 de febrero de 2023, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadFile?gId=37360>.

<sup>73</sup> Carta de Simon Stiell, secretario ejecutivo de la CMNUCC en respuesta a AL OTH 96/2022 de 30 de septiembre de 2022, 10 de febrero de 2023, sección IV (citada *supra*).

<sup>74</sup> CMNUCC, Órgano Subsidiario de Ejecución, 58<sup>a</sup> periodo de sesiones, Disposiciones para las reuniones intergubernamentales: Proyecto de conclusiones propuesto por la Presidencia, 15 de junio de 2023, doc. ONU FCCC/SBI/2023/L.10, párr. 18





pacíficamente y hacer oír su voz”,<sup>75</sup> se teme que las personas participantes puedan enfrentarse a restricciones similares —o incluso más severas— de sus derechos en la COP28, que tendrá lugar en el ambiente extremadamente represivo de Emiratos Árabes Unidos,<sup>76</sup> Estado que no ha ratificado tratados de derechos humanos básicos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales.<sup>77</sup> Lamentablemente, EAU rechazó numerosas recomendaciones de otros Estados para ratificar estos dos tratados en su último Examen Periódico Universal (EPU).<sup>78</sup> Las organizaciones internacionales de derechos humanos, como Amnistía Internacional, no pueden entrar en el país para llevar a cabo actividades de investigación o incidencia, y ningún procedimiento especial de la ONU ha podido visitar el país desde 2014.<sup>79</sup> Los trabajadores y trabajadoras inmigrantes se enfrentan a condiciones laborales peores que las de quienes tienen la ciudadanía emiratí, los derechos de las mujeres y las niñas<sup>80</sup> y de las personas LGTBQI+<sup>81</sup> están restringidos, y es ilegal criticar al gobierno en virtud de una sucesión de leyes represivas.<sup>82</sup> Como consecuencia, no existe en la práctica ningún espacio cívico, ni siquiera digital<sup>83</sup>, donde la población emiratí pueda actuar para pedir cuentas a su gobierno.

Infinidad de activistas y defensores y defensoras de los derechos humanos están detenidos arbitrariamente en EAU, entre ellos unos 60 del grupo conocido como “los 94 de Emiratos Árabes Unidos”, la mayoría de los cuales siguen recluidos aun después de haber cumplido condenas injustas,<sup>84</sup> mientras que otros viven en el exilio autoimpuesto. Algunas personas no emiratíes han sido también detenidas por criticar a su propio gobierno desde EAU o antes de visitar el país.<sup>85</sup> Existe una constante de tortura y otros malos tratos contra defensores y defensoras de los derechos humanos<sup>86</sup>, así como de desapariciones forzadas.<sup>87</sup>

En vísperas de la COP28, EAU ha demostrado que siguen apostando por la represión dado que siguen persiguiendo y violando los derechos de las víctimas del juicio masivo de los 94 de EAU. En mayo, el gobierno emiratí exigió y consiguió de Jordania la deportación extrajudicial de Khalaf al Rumaithi, uno de los condenados de “los 94 de EAU”, que se había fugado al extranjero cuando comenzó la redada en 2012.<sup>88</sup> En junio de 2023, las familias de cinco presos de los 94 de EAU recibieron llamadas de sus seres queridos pidiéndoles que contrataran abogados para ellos. No se les permitió decir nada más en estas llamadas. Estos hechos sugieren que el gobierno emiratí está preparando nuevos procesos contra los presos. Después de esas llamadas realizadas a principios de junio, las autoridades han cortado toda comunicación —llamadas y visitas— entre al menos 11 presos de los 94 de EAU y sus familias.

<sup>75</sup> Amnistía Internacional, La promesa de permitir la “reunión pacífica” en la COP28 subraya la falta de libertades en Emiratos Árabes Unidos (EAU), 3 de agosto de 2023, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/08/global-pledge-to-allow-peaceful-assembly-at-cop28-highlights-the-uae-s-lack-of-freedoms/>

<sup>76</sup> Para obtener más información sobre los motivos de preocupación de Amnistía Internacional en materia de derechos humanos en Emiratos Árabes Unidos, véase *La situación de los derechos humanos en Emiratos Árabes Unidos ante la COP28*, 1 de junio de 2023, Índice: MDE 25/6755/2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/mde25/6755/2023/es>.

<sup>77</sup> EAU ha ratificado otros tratados fundamentales de derechos humanos. Véase OACNUDH, Ratification Status for United Arab Emirates, [tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=184&Lang=EN](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=184&Lang=EN), consultado por última vez el 7 de octubre de 2023

<sup>78</sup> Consejo de Derechos Humanos, 54º periodo de sesiones, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: [Emiratos Árabes Unidos](https://www.ohchr.org/Newsroom/NewsDetails.aspx?NewsID=2908&Lang=en), doc. ONU A/HRC/54/15, 29 de junio de 2023 y su adición, doc. ONU A/HRC/54/15/Add.1

<sup>79</sup> Amnistía Internacional, *Disidentes encarcelados y migrantes perseguidos por motivos raciales: Información para el 43º periodo de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*, 25 de octubre de 2022, párr. 13. Para consultar la lista de solicitudes de visita pendientes de los procedimientos especiales, véase <https://spinternet.ohchr.org/ViewCountryVisits.aspx?visitType=all&lang=es>.

<sup>80</sup> Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de los Emiratos Árabes Unidos, 12 de julio de 2022, doc. ONU CEDAW/C/ARE/CO/4.

<sup>81</sup> Amnistía Internacional, *Disidentes encarcelados y migrantes perseguidos por motivos raciales: Información para el 43º periodo de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*, 25 de octubre de 2022, párrs. 11-12, Índice: MDE 25/5983/2022, <https://www.amnesty.org/es/documents/mde12/6194/2022/en/>. Human Rights Watch, *Stop Policing Gender Expression: Arrest of Singaporeans Sheds Light on Misuse of Law*, 7 de septiembre de 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/09/07/uae-stop-policing-gender-expression>.

<sup>82</sup> Estas leyes incluyen la Ley Federal núm. 15 de 1980 sobre Prensa y Publicaciones, artículos 70, 89; el Código de Delitos y Penas (Ley Federal núm. 31 de 2021), artículos 183, 184; y el Decreto Ley Federal núm. 34 de 2021 relativo a la Lucha contra los Rumores y la Ciberdelincuencia, artículo 1.

<sup>83</sup> La Ley relativa a la Lucha contra los Rumores y la Ciberdelincuencia (Decreto Ley Federal núm. 34 de 2021) restringe severamente el activismo y la disidencia en Internet. Por ejemplo, el artículo 26 impone hasta tres años de prisión a quien utilice Internet para alentar una manifestación sin permiso previo del gobierno. Ley disponible en: <https://bit.ly/3l6oBPJ> (en lengua árabe).

<sup>84</sup> Declaración conjunta: *UAE human rights record ahead of COP28*, 1 de mayo de 2023, Índice: MDE 25/6725/2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/mde25/6725/2023/en/>.

<sup>85</sup> Human Rights Watch, *UAE: Jordanian Convicted for Criticizing Jordan on Facebook*, 11 de febrero de 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/02/11/uae-jordanian-convicted-criticizing-jordan-facebook>; Amnistía Internacional, *UAE: Don't deport Egyptian-American dissident to Egypt where he will face torture*, 8 de diciembre de 2022, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/12/uae-dont-deport-egyptian-american-dissident-to-egypt-where-he-will-face-torture/>.

<sup>86</sup> Comité de la ONU contra la Tortura, Observaciones finales sobre el informe inicial de Emiratos Árabes Unidos, 22 de agosto de 2022, doc. ONU CAT/C/ARE/CO/1.

<sup>87</sup> Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *General Allegation*, 128º período de sesiones (19-28 de septiembre de 2022), *United Arab Emirates*, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/disappearances/allegations/general-allegation-uae-128.pdf>

<sup>88</sup> Amnistía Internacional, *UAE: Authorities must ensure man forcibly deported is safe, afforded fair trial rights*, 18 de mayo de 2023, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/05/uae-authorities-must-ensure-man-forcibly-deported-is-safe-afforded-fair-trial-rights/>





También se teme que quienes participen en la COP28 puedan ser objeto de vigilancia electrónica ilegítima, incluso mediante el uso de programas espía. Quienes defienden los derechos humanos en EAU son desde hace tiempo víctimas de programas espía de empresas de cibervigilancia como NSO Group y Hacking Team; uno de los afectados es Ahmed Mansoor,<sup>89</sup> que fue atacado con programas espía de las dos empresas<sup>90</sup> y posteriormente encarcelado por las autoridades del país debido a su labor de derechos humanos. En marzo de 2023, el Laboratorio sobre Seguridad de Amnistía Internacional denunció una sofisticada campaña de hackeo de una empresa de software espía mercenario contra el sistema operativo Android de Google. El Grupo de Análisis de Amenazas de Google halló que personas usuarias de Android de EAU habían sido objeto de ataques con enlaces de una sola vez enviados por SMS que, si se pulsaban, instalaban el programa espía en su teléfono.<sup>91</sup>

Estas preocupaciones se han visto agravadas por una grabación filtrada según la cual EAU ha definido una reducida lista de temas de conversación para sus funcionarios en torno a cuestiones climáticas y pretende evitar el debate sobre abusos contra los derechos humanos en el país,<sup>92</sup> así como por la decisión de EAU de no apoyar una recomendación en su reciente EPU de “[g]arantizar la libertad de expresión sin reservas, reunión y asociación en todos los espacios, para todas las personas y asegurar que activistas, abogados, periodistas y académicos puedan operar sin temor a represalias, incluso derogando o reformando la ley de lucha contra los rumores y los delitos cibernéticos, y artículos del código penal, y permitiendo una amplia participación de la sociedad civil en la COP 28”.<sup>93</sup>

**Ante la COP28 que tendrá lugar en diciembre de 2023, Amnistía Internacional insta a Egipto, en calidad de presidente actual de la COP27, a:**

- Demostrar compromiso con el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos:
  - poniendo en libertad inmediata e incondicional a todas las personas recluidas arbitrariamente sólo por el ejercicio pacífico de sus derechos humanos —incluidos Alaa Abdel Fattah y Mohamed Baker—<sup>94</sup> o por cualquier tipo de discriminación, por ejemplo por motivo de religión, identidad de género y orientación sexual.
  - adoptando medidas para garantizar que las condiciones de reclusión de todas las personas presas se ciñen a las normas internacionales y garantizar que todas las personas recluidas tienen acceso a atención médica oportuna y adecuada, así como a sus familiares y a asistencia letrada de su elección.
  - poniendo fin a las represalias contra personas defensoras de los derechos humanos y trabajadores y trabajadoras de la sociedad civil con medidas como:
    - archivar las investigaciones penales sobre el trabajo legítimo de ONG de derechos humanos, conocida como Causa 173 de 2011;<sup>95</sup>
    - levantar todas las prohibiciones arbitrarias de viajar y el bloqueo de activos impuestos a trabajadores y trabajadoras de la sociedad civil y personas defensoras de los derechos humanos;

<sup>89</sup> Amnistía Internacional y Centro del Golfo para los Derechos Humanos, declaración pública conjunta: *United Arab Emirates: Human rights defender Ahmed Mansoor remains held in solitary confinement five and half years on*, 30 de septiembre de 2022, Índice: MDE 25/6071/2022, <https://www.amnesty.org/es/documents/mde25/6071/2022/en>.

<sup>90</sup> Bill Marczak y John Scott-Railton, *The Citizen Lab*, “The Million Dollar Dissident: NSO Group’s iPhone Zero-Days used against a UAE Human Rights Defender”, 24 de agosto de 2016, <https://citizenlab.ca/2016/08/million-dollar-dissident-iphone-zero-day-nsq-group-uae/> y Ryan Gallagher, *Slate*, “Phony WikiLeaks Tricks Activist Into Downloading Government-Grade Spyware”, 10 de octubre de 2012, <https://slate.com/technology/2012/10/ahmed-mansoor-uae-activist-allegedly-tricked-by-phoney-wikileaks-into-downloading-hacking-team-spyware.html>.

<sup>91</sup> Amnistía Internacional denuncia nueva campaña de hackeo ligada a empresa de software espía mercenario, 29 de marzo de 2023, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/03/new-android-hacking-campaign-linked-to-mercenary-spyware-company/>.

<sup>92</sup> Centre for Climate Reporting (Centro de información climática), *Leaked audio reveals UAE plans to “minimise” criticism of human rights abuses ahead of major UN climate summit*, 1 de septiembre de 2023, <https://climate-reporting.org/uae-human-rights-cop28/>

<sup>93</sup> Consejo de Derechos Humanos, 54º periodo de sesiones Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: [Emiratos Árabes Unidos, Recomendación núm. 35.150 \(Costa Rica\)](#), doc. ONU A/HRC/54/15, 29 de junio de 2023 y su adición, doc. ONU A/HRC/54/15/Add.1

<sup>94</sup> Amnistía Internacional, *Egipto: Más información: Defensor de los derechos humanos torturado bajo custodia: Alaa Abdel Fattah*, 17 de abril de 2023, Índice: MDE 12/6692/2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/mde12/6692/2023/es/>.

<sup>95</sup> Al menos 15 personas que trabajan para ONG egipcias están bajo investigación en un caso conocido como Causa 173 de 2011 o de la “financiación extranjera” parte de una investigación penal a cargo de jueces de instrucción sobre el trabajo y las fuentes de financiación extranjera de las ONG locales. Se les ha prohibido viajar y se han congelado sus activos. Para más información, véase Amnistía Internacional, *Egipto: Peligro de cierre de organizaciones independientes de la sociedad civil al cumplirse el plazo de registro de ONG*, 12 de abril de 2023, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/04/egypt-independent-civil-society-organizations-at-risk-of-closure-after-ngo-deadline-passes/>.





- garantizar un entorno seguro y propicio para las organizaciones de derechos humanos, lo que incluye modificar la Ley núm. 149/2019 sobre ONG para ajustarla al derecho y las normas internacionales de derechos humanos sobre la libertad de asociación.
- proteger el derecho a la libertad de reunión pacífica, incluso garantizando que las fuerzas de seguridad cumplen plenamente el Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley;
- derogar o reformar las leyes que penalizan el ejercicio de los derechos humanos y erosionan las garantías de un juicio justo.<sup>96</sup>

**Ante COP28 que tendrá lugar en diciembre de 2023, Amnistía Internacional insta a Emiratos Árabes Unidos, en calidad de presidencia entrante de la COP28, a:**

- Poner en libertad inmediata y sin condiciones a todas las personas detenidas arbitrariamente sólo por el ejercicio pacífico de sus derechos humanos o por razones de discriminación.
- Reformar o derogar las leyes indebidamente restrictivas, incluidos los numerosos artículos del Código de Delitos y Penas que penalizan y coartan los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión; la Ley de 1980 sobre Prensa y Publicaciones; el artículo 24 de la Ley de 2012 sobre Delitos Informáticos; la Ley de 2021 relativa a la Lucha contra los Rumores y la Ciberdelincuencia; y las leyes que penalizan la identidad de género, la expresión de género y la orientación sexual para garantizar que la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica estén garantizadas para todas las personas, sean emiratíes o de otros países.
- Dar marcha atrás en su postura y aplicar las recomendaciones de muchos Estados en el último EPU de los EAU de ratificar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Garantizar la oportuna expedición de visados para todas las personas participantes y, en particular, para las del Sur global, que necesitan obtener el visado antes de entrar en Emiratos Árabes Unidos.
- Facilitar la organización de eventos paralelos por parte de organizaciones de la sociedad civil y pueblos indígenas antes de la COP28 y en su transcurso, tanto dentro como fuera del lugar de celebración de la Conferencia.
- Garantizar que todas las personas puedan expresarse libremente y manifestarse pacíficamente antes, durante y después de la COP28, tanto dentro como fuera del lugar de celebración de la Conferencia.

**Amnistía Internacional insta además a la Secretaría de la CMNUCC a:**

- Hacer públicos los resultados de cualquier investigación sobre los casos denunciados de vigilancia y acoso a activistas del clima y de los derechos humanos dentro de la COP27 o de cualquier COP futura.
- Coordinarse con la policía de la ONU para llevar a cabo una evaluación de riesgos exhaustiva y completa para los derechos humanos de las entidades observadoras, en concreto, sobre la vigilancia, la detención y reclusión arbitrarias, el derecho a la libertad de expresión —incluida la expresión de la orientación sexual y la identidad de género— y el derecho de reunión pacífica, e instaurar medidas adecuadas para minimizar los riesgos de represalias y actos de intimidación, y para garantizar un entorno seguro para todas las entidades observadoras —en particular, los pueblos indígenas, los defensores y defensoras ambientales y las personas activistas contra el cambio climático—, y comunicarlas a los observadores participantes.
- Desarrollar principios y criterios claros en materia de derechos humanos para los países anfitriones que deberían tenerse en cuenta en la selección de las presidencias de la COP y en la redacción de los acuerdos con los países anfitriones, en especial una lista de comprobación obligatoria para la actuación policial en las reuniones a fin de

<sup>96</sup> Algunas de estas leyes represivas son: Ley núm. 58/2015 de Antiterrorismo; Ley núm. 8/2015 sobre la organización de listas de terroristas y entidades terroristas; Ley núm. 175/2018 sobre ciberdelitos; Ley núm. 180/2018 que regula la prensa y los medios de comunicación; Ley núm. 107/2013 sobre las protestas; Ley núm. 10/1914 sobre las reuniones; Ley núm. 150/1950 de procedimiento penal; y Ley núm. 58/1937, el llamado Código Penal, que incluye disposiciones que castigan las relaciones sexuales consentidas y en privado entre personas adultas y restringe el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión.





garantizar que se respetará el derecho a la libertad de reunión pacífica y la exigencia de que el país anfitrión presenta un informe público sobre dicha actuación. Los Estados que no puedan ofrecer garantías adecuadas de que cuentan con la voluntad política y la capacidad técnica para respetar el derecho y las normas internacionales de derechos humanos no deben ser seleccionados como países anfitriones.

- Publicar el acuerdo con los países anfitriones, incluido el de la COP28, para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas y para permitir que los participantes tomen una decisión informada sobre su participación en una COP, en línea con las conclusiones del OSE en su 58º periodo de sesiones
- Combatir las represalias y los actos de intimidación contra los pueblos indígenas o actores de la sociedad civil por su implicación en la CMNUCC:
  - denunciando públicamente todos los casos de represalias;
  - identificando un centro de coordinación para las represalias con el mandato de recopilar información para compartirla con la Subsecretaría General de Derechos Humanos de la ONU y facilitar la reparación.
    - El centro de coordinación debe hacer públicos sus datos de contacto e informar del procedimiento para comunicarse con él a todas las entidades participantes en las reuniones de la CMNUCC.
- Facilitar la participación adecuada de las organizaciones observadoras en todas las reuniones de la CMNUCC:
  - comunicando de forma clara y oportuna la reunión y las oportunidades de participación para las organizaciones observadoras;
  - respaldando a las organizaciones observadoras de los países en desarrollo para garantizar una participación equilibrada;
  - garantizando un espacio adecuado para que las organizaciones observadoras puedan estar en la sala de reuniones;
  - poniendo en marcha modalidades de participación a distancia plenas, efectivas y significativas.

**Amnistía Internacional insta además a todas las partes en la CMNUCC a:**

- Afirmar públicamente ante la COP28 la expectativa de su gobierno de que se proteja plenamente sin discriminación la participación pública y el espacio cívico frente a injerencias en el contexto de todas las COP, incluida la COP28.
- Instar a Egipto a que cumpla sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y ponga en libertad a todas las personas detenidas arbitrariamente —incluidos Alaa Abd El Fattah y Mohamed Baker—; garantice que las condiciones penitenciarias cumplen las normas internacionales; derogue las leyes represivas que restringen los derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica; y garantice que las fuerzas de seguridad cumplen las normas internacionales durante las actuaciones policiales en manifestaciones.
- Insistir en que se produzcan mejoras significativas en la situación de los derechos humanos en EAU ante la COP28, en particular la liberación de los presos y presas de conciencia y la derogación de las leyes represivas que limitan la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica, así como las que discriminan a las mujeres y niñas y a las personas LGBTQI+.
- Convertir en una prioridad de la política exterior el apoyo a la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones globales sobre el clima, incluso incrementando los esfuerzos políticos y diplomáticos para proteger a las personas defensoras ambientales y a las activistas contra el cambio climático.
- Denunciar públicamente todos los casos de represalias y los actos de intimidación contra quienes participen en las reuniones de la CMNUCC.

