

AMNISTÍA INTERNACIONAL - DECLARACIÓN PÚBLICA

18 de noviembre de 2021

Índice AI: IOR 40/4989/2021

RESULTADOS DE LA COP26: 12 MESES PARA EMPRENDER ACCIONES CLIMÁTICAS QUE CUMPLAN LOS COMPROMISOS SOBRE DERECHOS HUMANOS

Amnistía Internacional considera sumamente decepcionante que los resultados de la COP26 sólo presenten avances mínimos y graduales en la protección de los derechos humanos en el contexto de la crisis climática. Entre estas mejoras respecto a las decisiones de ediciones anteriores de la COP y a las posturas de los Estados antes de la conferencia de Glasgow figuran la mención de la necesidad de eliminar gradualmente algunas formas de subsidios a los combustibles fósiles y de reducir gradualmente la energía de carbón, la petición a los Estados de que mejoren sus planes de aspiraciones para 2030 antes del final de 2022 y el compromiso de aumentar la proporción de financiación climática asignada para ayudar a los Estados a adaptarse a los efectos del cambio climático.

Si se compara con lo que los Estados podrían hacer y deben hacer para proteger los derechos humanos de las personas de acuerdo con sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, Amnistía Internacional considera que los resultados de la COP26 constituyen una desastrosa inacción. A pesar de que los compromisos formulados antes de la COP26 y durante la conferencia seguirían dando lugar a un aumento de las temperaturas globales de 2,4 °C,¹ los Estados no se han comprometido a limitar el aumento de la temperatura global a 1,5 °C ni a introducir las medidas necesarias para lograr este objetivo. Tampoco han consignado formas de financiación suficientes y adecuadas, ni se han comprometido a aportar financiación alguna para compensar a las comunidades que sufren pérdidas y daños como consecuencia del cambio climático.

Hay muchas lagunas en los resultados de la COP26 que favorecen los intereses de las empresas del sector de los combustibles fósiles, en menoscabo de la protección de los derechos humanos. Los resultados no piden la eliminación gradual del petróleo y el gas, permiten que continúen la producción y el uso de carbón y permiten los subsidios a los combustibles fósiles “eficientes”. Al centrarse en objetivos de “cero emisiones netas” y en disposiciones que permitan el uso de créditos de carbono innecesarios, se deja margen a los Estados para que demoren las reducciones reales de las emisiones en favor de reducciones ilusorias de las emisiones gracias a tecnologías no probadas o al comercio de carbono. Incluyen medidas inadecuadas para la protección del medioambiente y los derechos humanos, y pone en mayor riesgo a los pueblos indígenas y las comunidades locales afectados por estos proyectos, como ser desalojados de sus tierras para dar paso a estos programas.

El periodo de 12 meses para que los Estados mejoren sus planes de aspiraciones (sus contribuciones determinadas a nivel nacional), y el hecho de que las pérdidas y los daños estarán en la agenda de la próxima COP27 ofrecen un momento decisivo para que los Estados revisen sus políticas climáticas y se aseguren que éstas cumplen sus obligaciones de derechos humanos. Esto no se logrará con meros ajustes y procesos a más largo plazo. Los Estados deben despertar del letargo que ha caracterizado sus planes climáticos y reconocer que perpetuar la economía de los combustibles fósiles y otras fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero es una decisión diaria de violar los derechos humanos de quienes se ven o se verán afectados por la crisis climática. Deben acelerar el ritmo y tomarse en serio el desafío que tienen planteado.

En los próximos 12 meses, los Estados deben introducir los importantes cambios jurídicos y de políticas necesarios y la considerable movilización de recursos, en el ámbito nacional y, en el caso de los Estados ricos, en el internacional. Deben introducir de inmediato planes para eliminar gradualmente los combustibles fósiles y llevar a cabo una transformación rápida y justa del uso de energía de una manera que proteja y promueva los derechos de las personas trabajadoras, las comunidades que dependen de economías basadas en los combustibles fósiles y otras personas cuyos derechos

¹ Climate Action Tracker, *Glasgow's one degree 2030 credibility gap: Net zero's lip service to climate action*, 9 de noviembre de 2021, <https://climateactiontracker.org/press/Glasgows-one-degree-2030-credibility-gap-net-zeros-lip-service-to-climate-action/>

humanos corren peligro. Los Estados ricos deben aumentar de modo considerable su contribución a la financiación climática, entre otras cosas asignando recursos para pérdidas y daños. Los Estados deben esperar lógicamente un escrutinio y una presión intensos respecto a estos puntos por parte de la sociedad civil, los pueblos indígenas y el conjunto de la población, dentro de sus fronteras y a nivel global.

Esta declaración pública ofrece un breve análisis desde una perspectiva de derechos humanos de temas que Amnistía Internacional ya seguía antes de la COP26 y ha seguido durante la conferencia: objetivos de reducción de las emisiones, financiación climática, pérdidas y daños, mecanismos de comercio de carbono y el programa de trabajo sobre Acción para el Empoderamiento Climático (AEC).² No se evalúan de forma exhaustiva todos los resultados de la COP26.

FALTA DE COMPROMISO SIGNIFICATIVO DE MANTENER EL AUMENTO DE LA TEMPERATURA GLOBAL POR DEBAJO DE 1,5 °C

Los resultados de la COP26:

- Reconocen que los efectos del cambio climático serán muy inferiores con un aumento de la temperatura de 1,5 °C en comparación con 2 °C, así como la necesidad de reducir las emisiones en un 45% en 2030 respecto a los niveles de 2010 con el fin de mantener el aumento por debajo de 1,5 °C. Sin embargo, no se comprometen a lograr estas reducciones y a mantener el aumento de la temperatura global por debajo de 1,5 °C, sino que sólo prometen intentarlo.³
- Solicitan a los Estados que reconsideren y refuercen antes del final de 2022 los objetivos de 2030 en sus contribuciones determinadas a nivel nacional.⁴ Sin embargo, no se les pide que lo hagan de acuerdo con una trayectoria de 1,5 °C, sino sólo de acuerdo con el objetivo del Acuerdo de París de mantener el aumento de la temperatura por debajo de 2 °C y “proseguir los esfuerzos” para limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C.
- Invitan a los Estados a actualizar periódicamente sus estrategias a largo plazo de acuerdo con los mejores conocimientos científicos disponibles,⁵ pero no de acuerdo con una trayectoria de 1,5 °C. Los resultados siguen haciendo referencia a estrategias a largo plazo para lograr el nivel “cero neto de emisiones antes de o aproximadamente a mediados de siglo”,⁶ lo que permite a los Estados posponer la eliminación gradual de los combustibles fósiles en favor de enfoques de captura o eliminación de carbono no probados, inviables o nocivos.⁷ Tampoco se reconoce que para lograr colectivamente el nivel cero de emisiones antes de o aproximadamente a mediados de siglo, los Estados más ricos tienen el deber de lograr ese objetivo antes que los demás, para evitar imponer una carga excesiva a los países de ingresos más bajos.
- Piden a los Estados que aceleren los esfuerzos para la “reducción gradual de la energía de carbón constante” y para “eliminar gradualmente los subsidios a los combustibles fósiles ineficientes, al mismo tiempo que prestan apoyo selectivo a los más pobres y vulnerables de acuerdo con las circunstancias nacionales y reconociendo la necesidad de apoyar para lograr una transición justa”.⁸ Aunque es la primera vez que se menciona la necesidad de reducir gradualmente los subsidios a los combustibles fósiles y al carbón en una decisión de la COP, la redacción de este compromiso es totalmente inadecuada para poner a la humanidad en el camino de limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C. Los resultados no dicen nada de la necesidad de eliminar gradualmente el petróleo y el gas ni de la necesidad de eliminar la producción de carbón: Se limitan a hacer referencia a una reducción, en vez de a la eliminación gradual de la energía de carbón, y no indican un punto final para todo uso del carbón. Al referirse a la energía de carbón “constante”, se ofrece una excusa para que continúe el uso de la energía de carbón sobre la base de tecnologías no probadas de captura y almacenamiento de carbono. Los resultados también brindan a los Estados una excusa para mantener los subsidios a los combustibles fósiles, siempre que se consideren “eficientes”. Los subsidios a los combustibles fósiles sólo deberían concederse de forma transitoria, cuando sean estrictamente

² Véase Amnistía Internacional, *Recomendaciones a los Estados ante la COP26 para una acción climática compatible con los derechos humanos*, 20 de octubre de 2021, <https://www.amnesty.org/es/documents/ior40/4902/2021/es/>

³ Pacto Climático de Glasgow (en inglés), versión preliminar no editada, Decisión -/CMA.3, 13 de noviembre de 2021, párrs. 21 y 22, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_2_cover%20decision.pdf

⁴ Pacto Climático de Glasgow (en inglés), versión preliminar no editada, Decisión -/CMA.3, 13 de noviembre de 2021, párr. 29. Se pide a los Estados que aún no han presentado su contribución determinada a nivel nacional o estrategias a largo plazo que lo hagan lo antes posible antes de la COP27 (párrs. 28 y 32).

⁵ Pacto Climático de Glasgow (en inglés), versión preliminar no editada, Decisión -/CMA.3, 13 de noviembre de 2021, párr. 33.

⁶ Pacto Climático de Glasgow (en inglés), versión preliminar no editada, Decisión -/CMA.3, 13 de noviembre de 2021, párr. 32.

⁷ Véase Amnistía Internacional, *Stop burning our rights! What states and corporations must do to protect humanity from the climate crisis*, 7 de junio de 2021, <https://www.amnesty.org/es/documents/pol30/3476/2021/en/>, pp. 58-61 y 81-84.

⁸ Pacto Climático de Glasgow (en inglés), versión preliminar no editada, Decisión -/CMA.3, 13 de noviembre de 2021, párr. 36.

necesarias para garantizar el acceso a energía mientras se introducen energías renovables. Los subsidios a los combustibles fósiles sólo pueden considerarse eficientes del mismo modo que las armas nucleares son un medio “eficiente” de matar a millones de personas. Los resultados sí hacen referencia a la necesidad de cantidades considerables de financiación internacional requerida para que los países de ingresos más bajos introduzcan las infraestructuras de energías renovables necesarias para sustituir el carbón y para ayudar a las comunidades que dependen del carbón a hacer la transición a medios de vida alternativos.

- Adoptan reglas para la implementación de mercados de carbono internacionales que son más estrictas de lo que inicialmente se temía pero que siguen permitiendo algunas lagunas que podrían menoscabar la aspiración de mantener el aumento de la temperatura por debajo de 1,5 °C. Por ejemplo, las reglas adoptadas para la implementación del artículo 6 del Acuerdo de París permiten el uso de créditos de reducción de las emisiones “ganados” en el pasado en virtud del extinto Protocolo de Kioto para contar las reducciones de las emisiones en virtud de las contribuciones determinadas a nivel nacional de los Estados.⁹ También incluyen lagunas para que afluyan créditos no autorizados, como nuevos créditos basados en falsas soluciones climáticas.¹⁰ De este modo se permite a los Estados limitar sus aspiraciones en cuanto a reducción de las emisiones en sus contribuciones determinadas a nivel nacional, en contra de su obligación legal de adoptar todas las medidas necesarias para reducir las emisiones. Además, esto viola los derechos humanos de quienes ya pagan un precio inmenso para que continúe nuestra dependencia de los combustibles fósiles.

Con carácter de urgencia, y mucho antes de la COP27, los Estados deben desarrollar objetivos más ambiciosos para la reducción de emisiones que sean compatibles con la trayectoria de 1,5 °C, basados en el nivel cero de emisiones y no en objetivos de “cero neto”. Estos objetivos deben incluir la rápida eliminación de los subsidios y del uso de combustibles fósiles. En vez de depender de los mercados de carbono y otros mecanismos para demorar las auténticas reducciones de las emisiones, los Estados deben proteger los derechos humanos comprometiéndose a reducciones reales y concretas de las emisiones en 2030 para mantener el aumento de la temperatura global por debajo de 1,5 °C. Para reducir de verdad las emisiones con la rapidez suficiente, una de las medidas esenciales que se necesitan es la rápida eliminación de la producción y el uso de todos los combustibles fósiles —carbón, petróleo y gas— de una manera que permita una transición justa y garantice los derechos humanos de todas las personas, con la participación plena de los grupos más afectados. Los países industrializados ricos también deben descarbonizar sus economías con mayor rapidez que los demás, mediante la adopción de objetivos de reducción de las emisiones que reflejen su responsabilidad en la crisis climática y sus niveles superiores de recursos.

En concreto:

- Los Estados industrializados ricos deben adoptar los objetivos de reducción de emisiones más ambiciosos que les permitan rebajar a la mitad las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) mucho antes de 2030 y alcanzar las cero emisiones de carbono en 2030 o tan pronto como sea posible después de esa fecha;
- Los países en desarrollo con mayor capacidad¹¹ deben establecer objetivos de reducción de emisiones que les permitan rebajar las emisiones de GEI al menos en un 45% con respecto a los niveles de 2010 antes de 2030 o tan pronto como sea posible después de esa fecha, y alcanzar las cero emisiones antes de 2050, puesto que el IPCC declaró que estos objetivos de reducción de las emisiones a nivel mundial son necesarios para limitar el calentamiento global a 1,5 °C.
- Los demás países en desarrollo deben tratar de reducir sus emisiones a niveles compatibles con el objetivo de 1,5 °C lo antes posible, de acuerdo con las capacidades respectivas de cada uno y todo el apoyo económico internacional para la acción climática que esté disponible.

COMPROMISOS INSUFICIENTES EN MATERIA DE FINANCIACIÓN CLIMÁTICA

Los resultados de la COP26:

⁹ Decisión relativa a Reglas, modalidades y procedimientos para el mecanismo establecido por el artículo 6, párrafo 4, del Acuerdo de París (en inglés), párr. 73, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_12b_PA_6.4.pdf

¹⁰ Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL), *At COP26, a Failure of Vision, Action, Equity and Urgency*, <https://www.ciel.org/news/at-cop26-a-failure-of-vision-action-equity-and-urgency/>

¹¹ Amnistía Internacional considera “países en desarrollo con mayor capacidad” a los países clasificados por el Banco Mundial como de “ingresos medianos altos” y que también forman parte del G20. Estos países son China, Sudáfrica, Argentina, Brasil, México, Corea del Sur e Indonesia.

- “Observan con profundo pesar” que la meta de que los países ricos movilicen conjuntamente 100.000 millones de dólares estadounidenses anuales para el año 2020 no se ha cumplido todavía,¹² e “instan” a los países desarrollados a aportar íntegramente los 100.000 millones de dólares con urgencia y hasta 2025.¹³ Aunque se predice que este objetivo podría cumplirse en 2023,¹⁴ la COP26 no ha exigido a los Estados ricos que aporten la cantidad acumulada prometida de 600.000 millones de dólares estadounidenses entre 2020 y 2025. Además, no se establece un compromiso claro de que los países ricos proporcionen financiación climática a los países de bajos ingresos principalmente en forma de subvenciones, no de préstamos. Esto amenaza a los países más pobres —los menos preparados para hacer frente a la crisis climática— con niveles de deuda insostenibles.
- No se ha acordado una nueva meta de financiación colectiva, cuantificada y mayor para después de 2025, ya que los Estados sólo han acordado continuar el debate entre 2022 y 2024 a través de un programa de trabajo específico.¹⁵ Este enfoque no acredita la urgencia de la tarea, y la necesidad de movilizar fondos en la escala masiva que se precisa para emprender la transformación de infraestructuras requerida para reducir las emisiones globalmente a la mitad en 2030 exige una financiación internacional del orden de billones de dólares.¹⁶
- Instan a los países desarrollados a duplicar, como mínimo, la aportación de financiación climática para la adaptación de los países en desarrollo respecto a los niveles de 2019 para 2025, en el contexto de lograr un equilibrio entre mitigación y adaptación en la aportación de mayores recursos económicos.¹⁷ Aunque sin duda se trata de un paso importante para salvar la brecha de la financiación climática específica para apoyar a las personas a adaptarse a los efectos del cambio climático y a lograr el equilibrio entre financiación para mitigación y adaptación, este compromiso sigue siendo demasiado exiguo y llega demasiado tarde, habida cuenta de que la duplicación de la cantidad que no se lograría hasta 2025 sigue estando por debajo de las necesidades actuales estimadas de los países en desarrollo,¹⁸ y de que esto no se corresponde con un compromiso de aumentar el monto total de la financiación climática.
- Reconocen las crecientes necesidades de apoyo económico de los países en desarrollo, especialmente por los efectos cada vez mayores del cambio climático y el aumento del endeudamiento como consecuencia de la pandemia de COVID-19.¹⁹ También se alienta a las instituciones multilaterales pertinentes a considerar cómo deberían reflejarse las vulnerabilidades climáticas en la aportación y movilización de recursos económicos en condiciones favorables y otras formas de apoyo, como los derechos especiales de giro.²⁰
- Piden a los países ricos, los bancos multilaterales de desarrollo y otras instituciones financieras que aceleren el alineamiento de sus actividades de financiación con las metas del Acuerdo de París.²¹ Esta petición es importante pero no incluye puntos de referencia ni marcos temporales.

La aportación de financiación adecuada a los países con menores ingresos no es sólo una cuestión humanitaria, sino que es una obligación de derechos humanos como parte del deber de los Estados de prestar asistencia y cooperación internacionales a otros para que puedan cumplir sus propios compromisos en materia de derechos. Proporcionar financiación adecuada a los países con menores ingresos también es esencial para garantizar que las temperaturas

¹² Pacto Climático de Glasgow (en inglés), versión preliminar no editada, Decisión -/CMA.3, 13 de noviembre de 2021, párr. 44.

¹³ Pacto Climático de Glasgow (en inglés), versión preliminar no editada, Decisión -/CMA.3, 13 de noviembre de 2021, párr. 46.

¹⁴ Véase *Climate Finance Delivery Plan; Meeting the US\$100 Billion Goal*, <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/10/Climate-Finance-Delivery-Plan-1.pdf>

¹⁵ Decisión sobre la nueva meta colectiva cuantificada sobre financiación climática (en inglés), https://unfccc.int/sites/default/files/resource/New_collective_goal_decision_1.pdf

¹⁶ 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. Sólo 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 y 112.000 millones de dólares como procedentes de financiación nacional. 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), párr. 16, <https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/needs-report>. Estas cifras correspondían al 31 de mayo de 2021.

¹⁷ Pacto Climático de Glasgow (en inglés), versión preliminar no editada, Decisión -/CMA.3, 13 de noviembre de 2021, párr. 29.

¹⁸ Las cifras más recientes de flujos de financiación climática se refieren a 2019; véase https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-aggregate-trends-updated-with-2019-data_03590fb7-en. La duplicación de la financiación climática para adaptación basada en los niveles de 2019 movilizaría aproximadamente 40.000 millones de dólares estadounidenses. Se calcula que las necesidades de financiación para costos de adaptación anuales podrían oscilar entre 140.000 millones y 300.000 millones de dólares en 2030 y entre 280.000 millones y 500.000 millones de dólares en 2050. Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Informe sobre la Brecha de Adaptación 2021* (informe completo en inglés; resumen ejecutivo en español), 1 de noviembre de 2021, <https://www.unep.org/es/resources/informe-sobre-la-brecha-de-adaptacion-2021>

¹⁹ Pacto Climático de Glasgow (en inglés), versión preliminar no editada, Decisión -/CMA.3, 13 de noviembre de 2021, párr. 41.

²⁰ Pacto Climático de Glasgow (en inglés), versión preliminar no editada, Decisión -/CMA.3, 13 de noviembre de 2021, párr. 48.

²¹ Pacto Climático de Glasgow (en inglés), versión preliminar no editada, Decisión -/CMA.3, 13 de noviembre de 2021, párr. 55.

medias globales se mantienen por debajo de 1,5 °C, ya que los países más pobres necesitan un nivel suficiente de recursos para llevar a cabo transiciones justas y compatibles con los derechos humanos a economías con cero emisiones de carbono y sociedades resilientes en el marco temporal más rápido posible. Por tanto, los Estados ricos deben aumentar individualmente, con carácter de urgencia, su nivel de contribuciones, con el objetivo de aportar la cantidad prometida de 600.000 millones de dólares estadounidenses entre 2020 y 2025. También deben garantizar que se proporciona financiación climática a los países de bajos ingresos en forma de subvenciones —no de préstamos— y aplicar con rapidez su compromiso de lograr un mejor equilibrio entre mitigación y adaptación con respecto a la financiación. Además, deben prepararse, individual y colectivamente, para un aumento considerable de la asignación para financiación climática internacional y comunicar esto a los países de ingresos más bajos a fin de facilitar una planificación nacional efectiva para proyectos climáticos.

FALTA DE COMPROMISO DE FINANCIACIÓN ESPECÍFICA PARA PÉRDIDAS Y DAÑOS

Los resultados de la COP26:

- No establecen un servicio de financiación ni otros mecanismos para proporcionar financiación nueva y adicional, distintos de los comprometidos para mitigación y adaptación al cambio climático y más allá del seguro, para apoyar a las personas de los países con bajos ingresos afectadas por pérdidas y daños causados por la crisis climática. A pesar de los esfuerzos coordinados de los países en desarrollo para obtener finalmente compromisos económicos específicos para pérdidas y daños, los países ricos se han opuesto una vez más a cualquier decisión concreta a este respecto. En consecuencia, los resultados de la COP26 sólo establecen un diálogo (el llamado “Diálogo de Glasgow”) para “debatir las disposiciones” para financiar actividades relacionadas con pérdidas y daños.²²
- Aplazan a la COP27 la puesta en funcionamiento plena de la Red de Santiago para Pérdidas y Daños, un órgano consultivo de carácter técnico establecido en la COP25 para proporcionar asesoramiento científico y técnico a los países afectados por pérdidas y daños. Sin embargo, se han realizado algunos avances, ya que se han acordado las funciones clave de la red, especialmente para identificar las necesidades de asistencia técnica en los países en desarrollo en lo relativo a abordar las pérdidas y los daños y a conectar a quienes buscan asistencia técnica con las organizaciones, organismos y personas expertas más idóneas.²³ La COP26 también ha instado a los países ricos a proporcionar asistencia técnica y fondos para el funcionamiento de la Red de Santiago.²⁴

La persistencia de los países ricos en no aceptar su responsabilidad histórica en la crisis climática y su deber de proporcionar reparación por las pérdidas y daños sufridos deja a las personas más afectadas por los efectos de la crisis climática sin vías adecuadas para recibir el apoyo y la reparación necesarios. También contribuye a menoscabar las respuestas globales al cambio climático que sean acordes con la magnitud de esta crisis, y erosiona cada año más la confianza de los países en desarrollo más afectados en el proceso de negociaciones sobre el clima. Por tanto, es indispensable que los países ricos sigan el ejemplo de Escocia y de la región belga de Valonia, que han comprometido financiación específica para pérdidas y daños.²⁵ En la COP27, el proceso formal de diálogo sobre financiación para pérdidas y daños establecido en la COP26 debe dar lugar a la creación de un nuevo servicio de financiación sufragado por financiación nueva y adicional, distinta de las comprometidas para mitigación y adaptación al cambio climático. El servicio no debe limitarse al seguro y debe proporcionar medios, apoyo y reparación oportunos, que abarquen indemnizaciones, para las personas y comunidades, incluidos pueblos indígenas, cuyos derechos se hayan visto afectados negativamente a consecuencia de pérdidas y daños ocasionados por la crisis climática en países en desarrollo vulnerables a ésta.

FALTA DE CIMENTACIÓN DE LAS DECISIONES EN NORMAS DE DERECHOS HUMANOS

Los resultados de la COP26:

- Adoptan tres decisiones relativas a la implementación del artículo 6 del Acuerdo de París sobre enfoques cooperativos de las reducciones de las emisiones, incluidos los mercados de carbono, que sólo incluyen referencias

²² Pacto Climático de Glasgow (en inglés), versión preliminar no editada, Decisión -/CMA.3, 13 de noviembre de 2021, párr. 73.

²³ Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, doc. ONU FCCC/CP/2021/L.15, párr. 9, <https://unfccc.int/documents/311124>

²⁴ Pacto Climático de Glasgow (en inglés), versión preliminar no editada, Decisión -/CMA.3, 13 de noviembre de 2021, párr. 70.

²⁵ Gobierno de Escocia, *Scotland to boost climate funding*, 11 de noviembre de 2021, <https://www.gov.scot/news/scotland-to-boost-climate-funding/>; *The Brussels Times*, “COP26: Wallonia earmarks one million euros for loss and damage”, 14 de noviembre de 2021, <https://www.brusselstimes.com/news/193568/cop26-wallonia-earmarks-one-million-euros-for-loss-and-damages/>

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.²⁶ Sin embargo, en las decisiones no se contemplan mecanismos concretos para garantizar que los proyectos de compensación de carbono y otros enfoques no mercantiles de la reducción de las emisiones no violan los derechos humanos de las personas afectadas. En concreto, no se hace referencia alguna a la obligación de respetar los derechos humanos en el diseño de las actividades del mercado de carbono en virtud del Mecanismo de Desarrollo Sostenible, ni a la obligación de los Estados de respetar el derecho de los pueblos indígenas a consentimiento libre, previo e informado. Aunque el texto definitivo adoptado indica que las quejas relacionadas con proyectos de compensación de carbono “pueden abordarse mediante un proceso de quejas independiente”, no hay ningún detalle sobre este mecanismo.²⁷ Estas endeble referencias a garantías de los derechos humanos son especialmente preocupantes por cuanto los proyectos de compensación del carbono conllevan enormes riesgos, especialmente para los pueblos indígenas y otros grupos más afectados por la crisis climática. La adopción en la COP26 de reglas de implementación para los mercados internacionales de carbono podría dar lugar a la multiplicación de proyectos de compensación del carbono de Estados y empresas en todo el mundo. Esto, a su vez, podría dar lugar a desposeer a los pueblos indígenas de sus tierras ancestrales y al desalojo forzoso de otras comunidades en nombre de proyectos de mitigación climática, muchos de los cuales —como la bioenergía o las presas hidroeléctricas— también tienen efectos cuestionables o limitados en la reducción de emisiones.

- Adoptan un nuevo programa de trabajo de 10 años sobre Acción para el Empoderamiento Climático (AEC) para potenciar la educación, la formación, la sensibilización de la población, la participación de la sociedad y el acceso de la población a información sobre el cambio climático.²⁸ Sin embargo, no cimentan este programa de trabajo en el derecho, los principios y las normas de derechos humanos. Las referencias explícitas a los derechos humanos como principio rector fueron eliminadas en la última etapa de las negociaciones al final de la primera semana de la COP26. Sin embargo, la decisión general de la COP26 insta a los Estados a respetar, promover y considerar sus respectivas obligaciones en materia de derechos humanos, así como la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, en la implementación del programa de trabajo de la Acción para el Empoderamiento Climático.²⁹
- Incluyen referencias al preámbulo del Acuerdo de París, que reconoce que los gobiernos, “al adoptar medidas para hacerle frente [al cambio climático], deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional”.³⁰ Aunque estas referencias son bien recibidas, los Estados no han ido más lejos para reflejar en la decisión general importantes novedades recientes y pertinentes en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, como la resolución que reconoce el derecho a un medioambiente limpio, saludable y sostenible³¹ y la resolución que establece el mandato de relator especial sobre los derechos humanos y el cambio climático.³²
- Reconocen la necesidad de garantizar transiciones justas que promuevan el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y la creación de trabajo digno y empleos de calidad”. Aunque el reconocimiento del papel fundamental de una transición justa es bien recibido, habría sido preferible la inclusión de una referencia explícita a un proceso compatible con los derechos humanos que garantice que todos los derechos de las personas afectadas no sólo se protegen sino que se potencian realmente de principio a fin. Además, no se ha incluido ningún requisito relativo a

²⁶ Véase la decisión relativa a Orientación sobre enfoques cooperativos mencionados en el artículo 6, párrafo 2, del Acuerdo de París (en inglés), preámbulo, párrs. 18.i.j y 22.G, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_12a_PA_6.2.pdf; decisión relativa a Reglas, modalidades y procedimientos para el mecanismo establecido por el artículo 6, párrafo 4, del Acuerdo de París (en inglés), preámbulo y párr. 24.a.ix, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_12b_PA_6.4.pdf; decisión relativa a Programa de trabajo en virtud del marco para enfoques no mercantiles mencionado en el artículo 6, párrafo 8, del Acuerdo de París (en inglés), preámbulo y párr. 3.a, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_12c_PA_6.8.pdf.

²⁷ Decisión relativa a Reglas, modalidades y procedimientos para el mecanismo establecido por el artículo 6, párrafo 4, del Acuerdo de París (en inglés), párr. 62, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_12b_PA_6.4.pdf

²⁸ *Examen del programa de trabajo de Doha sobre el artículo 6 de la Convención*, doc. ONU FCCC/SBI/2021/L.18, <https://undocs.org/es/FCCC/SBI/2021/L.18>.

²⁹ Pacto Climático de Glasgow (en inglés), versión preliminar no editada, Decisión -/CMA.3 13 de noviembre de 2021, párr. 91.

³⁰ Preámbulo del Pacto Climático de Glasgow (en inglés), versión preliminar no editada, Decisión -/CMA.3, 13 de noviembre de 2021, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_2_cover%20decision.pdf.

³¹ Consejo de Derechos Humanos, Resolución 48/13, *El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible*, 18 de octubre de 2021, doc. ONU A/HRC/RES/48/13.

³² Consejo de Derechos Humanos, Resolución 48/14, *Mandato del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático*, 13 de octubre de 2021, doc. ONU A/HRC/RES/48/14.

que los Estados elaboren planes de transición justa específicos y adecuados en marco temporal concreto. Esto es profundamente preocupante ya que este tipo de planes deberían ser elaborados e implementados antes de la eliminación gradual de los combustibles fósiles y otras actividades económicas con altos niveles de emisiones de carbono, en vez de tratarse como una idea tardía.

- Hacen referencia al papel de las culturas y los conocimientos de los pueblos indígenas y las comunidades en la acción efectiva sobre el cambio climático, y se insta a las Partes a implicar activamente a los pueblos indígenas y las comunidades locales en el diseño y la implementación de la acción climática.³³ Se trata de un reconocimiento importante que, sin embargo, no se atiene a las normas internacionales ya que no reafirma la obligación de los Estados y la responsabilidad de las empresas de respetar el derecho de los pueblos indígenas a consentimiento libre, previo e informado.

En lo sucesivo, los Estados deben garantizar que las referencias a los derechos humanos incluidas en las decisiones de la COP26 se traducen en medidas efectivas para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos en la acción climática. En concreto, la implementación del programa de trabajo de Glasgow sobre Acción para el Empoderamiento Climático debe dar lugar a garantizar el derecho a acceder a la información, a participar en los asuntos públicos, a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica, así como el derecho de los pueblos indígenas a consentimiento libre, previo e informado en todas las decisiones sobre el clima que afecten a sus derechos en los ámbitos nacional, regional e internacional. La Presidencia de la COP y la UNFCCC deben garantizar que todas las personas que representen a los pueblos indígenas y a las organizaciones de la sociedad civil tienen acceso pleno y equitativo a la COP27 y a todos los procesos de negociación en el futuro sobre el cambio climático.³⁴

Los Estados deben dar prioridad a reducir las emisiones absolutas eliminando de forma gradual pero urgente los combustibles fósiles y sustituyéndolos por energías renovables producidas de manera compatible con los derechos humanos, en vez de depender de los mercados de carbono y de los mecanismos de eliminación del carbono. Cuando emprendan proyectos de compensación de las emisiones de carbono, deben cumplir con sus obligaciones de derechos humanos y garantizar que no se violan estos derechos en el proceso. Esto incluye llevar a cabo evaluaciones de derechos humanos de los proyectos antes de su implementación y seguir supervisando el proceso, garantizando al mismo tiempo una consulta significativa a todas las partes afectadas y respetando los derechos de los pueblos indígenas a consentimiento libre, previo e informado. En las negociaciones sobre el cambio climático que tengan lugar en el futuro, los Estados también deben adoptar decisiones que garanticen que las referencias a los derechos humanos incluidas en las decisiones de la COP26 sobre mercados de carbono y otros enfoques cooperativos se traducen en medidas concretas de protección de los derechos humanos y establecen un mecanismo de presentación de quejas totalmente independiente para proporcionar reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

³³ Pacto Climático de Glasgow (en inglés), versión preliminar no editada, **Decisión -/CP.26**, 13 de noviembre de 2021, párr. 66, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf

³⁴ En la COP26, los y las representantes de las organizaciones de la sociedad civil y de los pueblos indígenas hicieron frente a obstáculos para participar de forma significativa en las negociaciones y otras actividades, como restricciones sin precedentes para el acceso a la mayoría de las sedes de la conferencia y un sistema de aforo que restringía el acceso a sólo cuatro personas por parte interesada durante la Cumbre de Líderes Mundiales, largas demoras en el acceso a la sede y dificultades para acceder a la plataforma en línea. Estos problemas impulsaron al relator especial de la ONU sobre los derechos humanos y el medio ambiente y al relator especial de la ONU sobre sustancias tóxicas y derechos humanos a dirigir a la Presidencia de la COP26 Reino Unido una carta expresando preocupación. Véase <https://drive.google.com/file/d/1UhnGKKqTQHCE1eJjh8IaC2yjGjkMjqJd/view>