

AMNISTÍA INTERNACIONAL

RECOMENDACIONES A LAS PARTES EN LA CMNUCC

PARA UNA ACCIÓN CLIMÁTICA COMPATIBLE CON LOS DERECHOS HUMANOS EN 2024

Este documento ofrece recomendaciones a las partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y en el Acuerdo de París que, de aplicarse, ayudarían a situar los derechos humanos en el centro de todas las acciones y decisiones en materia climática en la COP29 que se celebrará en Bakú (Azerbaiyán) en noviembre de 2024.

De esta manera, se obtendrán resultados más eficaces y sostenibles, se repararán los daños inevitables, se reducirán las desigualdades históricas que a menudo se derivan de legados racistas y coloniales, y se indicará el camino hacia la justicia climática. Para llevar a cabo esta transformación es fundamental aumentar sustancialmente la financiación climática —en consonancia con el principio de que quien contamina paga y con la obligación de prestar cooperación y asistencia internacionales— y llevar a cabo una reforma fiscal mundial y una reestructuración de la deuda. Éstos son además los objetivos colectivos del movimiento por la justicia climática, del que forma parte Amnistía Internacional, con vistas a la COP29, que algunas personas han calificado como la “COP de las finanzas”.¹

MENSAJES CLAVE EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS PARA LA ACCIÓN CLIMÁTICA EN 2024

- **No hay justicia climática sin derechos humanos.** Situar los derechos humanos en el centro de todas las decisiones sobre acción climática para garantizar una transición rápida, equitativa y justa hacia economías sin emisiones de carbono que reduzcan las desigualdades entre los países y dentro de ellos.
- Todos los Estados que estén en condiciones de hacerlo deben **aumentar sustancialmente la financiación, basada en necesidades, para la lucha contra el cambio climático** —en particular en lo que respecta a la adaptación y las pérdidas y daños—, en forma de subvenciones, no de préstamos, y los principales responsables de las emisiones deben contribuir en mayor medida.
 - Acordar un mínimo de 1 billón de dólares estadounidenses para la nueva meta colectiva cuantificada, con submetas sobre mitigación, adaptación y pérdidas y daños.
 - Proporcionar una capitalización adecuada, basada en el principio de que quien contamina paga, al Fondo para Pérdidas y Daños, con el fin de que las personas afectadas de los países de bajos ingresos puedan acceder efectivamente a los recursos.
 - Garantizar la provisión de financiación adecuada para todos los aspectos de una transición justa.
 - Transformar equitativamente los sistemas mundiales de financiación del desarrollo, fiscalidad e inversión pública y privada.
 - Garantizar la reestructuración de la deuda de los países que lo necesiten.
- Comprometerse a **abandonar gradualmente de forma completa, rápida, justa y financiada los combustibles fósiles** en todos los sectores, sin recurrir a tecnologías arriesgadas y no probadas ni a compensaciones que no conduzcan a una reducción real de las emisiones.
 - Presentar nuevas contribuciones determinadas a nivel nacional respetuosas con los derechos humanos que mantengan el calentamiento global por debajo de los 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, y en las que los países de ingresos elevados con mayor responsabilidad histórica en la emisión de carbono, otros grandes emisores miembros del G20 y otros países productores de combustibles fósiles con rentas altas sean los que vayan más lejos y más rápido.
- **Proteger el espacio cívico**, por ejemplo en las reuniones de la CMNUCC, para la sociedad civil, la infancia y la juventud, las mujeres, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas de todos los países, incluido Azerbaiyán, donde la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica está gravemente restringida.
 - Todos los Estados deben ejercer presión para que se respete la libertad de expresión y de reunión pacífica en todas las reuniones de la CMNUCC, así como para que se produzcan mejoras significativas en la situación de los derechos humanos en Emiratos Árabes Unidos (presidente saliente) y en Azerbaiyán, antes de la COP29.
 - Los países anfitriones y la Secretaría de la CMNUCC deben publicar de forma sistemática los acuerdos con el país anfitrión rápidamente tras su firma.

¹ Economist Impact, “What next for climate finance?”, 13 February 2024, <https://impact.economist.com/sustainability/net-zero-and-energy/what-next-for-climate-finance>

Índice

LAS DECISIONES DEBEN FUNDAMENTARSE EN EL DERECHO Y LAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS PARA LA JUSTICIA CLIMÁTICA.....	3
FINANCIACIÓN CLIMÁTICA	7
CUANTÍA DE LA FINANCIACIÓN	8
RECOMENDACIONES	8
CALIDAD DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA: TRANSFORMACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO, LA FISCALIDAD Y LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA PARA LA ACCIÓN POR EL CLIMA	9
RECOMENDACIONES	11
AUMENTO DE LA FINANCIACIÓN PARA PÉRDIDAS Y DAÑOS	12
RECOMENDACIONES	14
ARMONIZAR LOS FLUJOS FINANCIEROS CON LA ACCIÓN POR EL CLIMA: ENFOQUE DEL ARTÍCULO 2.1C BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS	16
RECOMENDACIONES	18
NUEVA META COLECTIVA CUANTIFICADA SOBRE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA	18
RECOMENDACIONES	20
TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA	21
RECOMENDACIONES	21
ABANDONO GRADUAL DE LOS COMBUSTIBLES FÓSILES DE FORMA COMPLETA, EQUITATIVA, RÁPIDA Y FINANCIADA.....	22
RECOMENDACIONES	24
REALIZAR TRANSICIONES JUSTAS HACIA ECONOMÍAS SIN EMISIONES DE CARBONO.....	25
RECOMENDACIONES	27
PARTICIPACIÓN INCLUSIVA Y EFICAZ	29
RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE REUNIÓN PACÍFICA EN LOS PAÍSES ANFITRIONES	29
INVESTIGACIONES SOBRE LAS DENUNCIAS DE HOSTIGAMIENTO EN LA “ZONA AZUL”	31
GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS EN LAS PRÓXIMAS REUNIONES.....	31
HACER PÚBLICOS LOS ACUERDOS CON EL PAÍS ANFITRIÓN	32
RECOMENDACIONES	33

LAS DECISIONES DEBEN FUNDAMENTARSE EN EL DERECHO Y LAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS PARA LA JUSTICIA CLIMÁTICA

Día tras día, asistimos a nuevos y devastadores daños para los derechos humanos derivados del cambio climático a medida que nos acercamos cada vez más a un calentamiento de 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales. La ciencia lo dice con claridad: necesitamos eliminar urgentemente, de forma gradual y equitativa, los combustibles fósiles para tener la oportunidad de cumplir ese objetivo y evitar los peores daños a los derechos humanos. También sabemos que los efectos cada vez graves del cambio climático afectan ya de forma desproporcionada a quienes menos han contribuido a él, como niños y niñas, personas mayores, comunidades racializadas, personas que viven bajo ocupación, personas refugiadas y migrantes, pueblos indígenas, personas con discapacidad y mujeres, sobre todo en los países de bajos ingresos, que son los que tienen menos responsabilidad en el cambio climático. Además, la representación de estas personas y grupos es desproporcionada entre las comunidades que más sufren los daños a los derechos humanos asociados a la transición hacia el abandono de los combustibles fósiles. Para hacer frente a estas desigualdades históricas, es necesaria una transformación de los sistemas mundiales de financiación del desarrollo, fiscalidad e inversión pública y privada para la acción por el clima, así como para el desarrollo sostenible en general.

JUSTICIA

Este término, utilizado de diferentes maneras en diferentes contextos por diferentes comunidades, pone de relieve las implicaciones de la crisis climática para la justicia y la necesidad de diseñar **respuestas políticas justas y equitativas** al cambio climático. Los enfoques basados en la justicia climática se centran en las **causas originarias de la crisis climática** y en cómo el **cambio climático agrava y aumenta las desigualdades** entre los países y dentro de cada país.

Las demandas de justicia climática se basan en el imperativo de abordar tales desequilibrios e injusticias, comenzando por centrar la acción por el clima en las **perspectivas, conocimientos y necesidades de los grupos y comunidades más afectados por la crisis climática**. La **justicia de género, racial, de clase, étnica, relativa a la discapacidad e intergeneracional** es fundamental para lograr la justicia climática.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), en su sexto Informe de Evaluación, ha señalado que, en general, se considera que la justicia climática incluye tres principios:

- **justicia distributiva**, que se refiere a la asignación de cargas y beneficios entre personas, naciones y generaciones;
- **justicia procedimental**, que se refiere a quién decide y participa en la toma de decisiones;
- **reconocimiento**, que implica un respeto básico, un compromiso firme y una consideración justa de las diversas

La protección de los derechos humanos y el respeto por éstos son esenciales para una acción climática eficaz, tal y como señala el IPCC.² El preámbulo del Acuerdo de París incluye referencias a las leyes y normas de derechos humanos,³ pero lamentablemente la atención prestada a los derechos humanos en los debates y decisiones de la COP desde entonces ha seguido siendo limitada y ha encontrado la oposición de algunas partes. Una vez más, en la COP28, para lograr el consenso, las referencias a los derechos humanos que se habían propuesto se eliminaron de las versiones finales de las decisiones en el contexto de una conferencia ensombrecida por la falta de libertad de expresión y del derecho a la protesta pacífica en el país anfitrión (véase más adelante el apartado sobre participación inclusiva y efectiva).

² The Summary for Policymakers of the IPCC's synthesis report of its sixth assessment cycle states that "Adaptation and mitigation actions that prioritise equity, social justice, climate justice, rights-based approaches, and inclusivity, lead to more sustainable outcomes, reduce trade-offs, support transformative change and advance climate resilient development," Section C.5.2, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/summary-for-policymakers/>

³ Paris Agreement, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1

Por ejemplo, a pesar de que el informe de síntesis de la fase técnica del primer balance mundial confirma⁴ que la integración de los derechos humanos conduce a resultados más ambiciosos y sostenibles y que esto implica la inclusión efectiva de los grupos marginados, el documento final del balance mundial⁵ hace referencia a los derechos humanos en la sección del preámbulo, pero

resulta decepcionante que no ofrezca orientaciones claras a las partes sobre la incorporación de los derechos humanos en sus nuevas contribuciones determinadas a nivel nacional, que actualizarán los objetivos de los Estados para lograr reducciones de emisiones más ambiciosas. En lugar de ello, se limita a animar a las partes a poner en marcha medidas climáticas que tengan en cuenta las cuestiones de género, respeten plenamente los derechos humanos y empoderen a jóvenes, niños y niñas. Las referencias más explícitas a los derechos humanos, que habrían “solicitado” a los órganos constituidos de la CMNUCC que reforzaran la incorporación de una perspectiva de género e inclusión en su trabajo, con vistas a garantizar una acción climática más eficaz, sensible a las cuestiones de género y basada en los derechos humanos, se eliminaron durante las negociaciones.⁶

La decisión final del balance mundial tampoco proporcionó adecuadamente un mecanismo integral de supervisión y seguimiento de los elementos que contiene, lo que es esencial para permitir la supervisión y mitigación de cualquier impacto sobre los derechos humanos. La decisión ordenaba un diálogo anual sobre el balance mundial en los órganos subsidiarios para reflexionar sobre cómo los resultados de dicho balance influyen en la preparación de la próxima ronda de contribuciones determinadas a nivel nacional.⁷ En la sección sobre financiación, también se estableció el diálogo de Emiratos Árabes Unidos sobre la aplicación de los resultados del balance mundial, que debería ponerse en marcha en la COP29.⁸ Sin embargo, en la Conferencia sobre el Clima celebrada en Bonn, la posición adoptada en la sección de finanzas dio lugar a posturas divergentes sobre si el diálogo de Emiratos Árabes Unidos debía abarcar sólo las finanzas o también otros aspectos de la decisión sobre el balance mundial, y apenas se avanzó en la definición de las modalidades del diálogo. Aunque la provisión de financiación es clave para el éxito de los resultados del balance mundial, es imperativo que también haya una forma de supervisar y hacer un seguimiento de todos los aspectos de la decisión del balance. Una mesa redonda ministerial en la COP29 podría garantizar que se prestara la atención debida a esta cuestión. En la COP29, las partes deben ultimar las modalidades del diálogo de Emiratos Árabes Unidos, que debe organizarse lo antes posible en enero de 2025 para que su resultado pueda influir en la preparación de la próxima ronda de contribuciones determinadas a nivel nacional.

En la COP29 también se negociarán y acordarán las modalidades del segundo balance mundial, que deben situar los derechos humanos en su núcleo, de modo que el proceso promueva la justicia climática, racial y de género. En este sentido, el establecimiento de una Asamblea Mundial de los Pueblos para el balance mundial podría ser un catalizador, ya que crearía un proceso que ayudaría a integrar las diversas perspectivas de la sociedad civil y de las bases a lo largo del segundo balance mundial, lo que daría lugar a resultados más eficaces. El segundo balance mundial debe basarse en la ciencia y recurrir a distintos tipos de conocimientos, promover la equidad y la inclusión, y adoptar un enfoque que abarque a toda la sociedad. También debe garantizar un proceso coherente que permita que cada fase se fundamente en la anterior, separar la consideración de las pérdidas y los daños derivados de la adaptación, evitar la dependencia de tecnologías arriesgadas y no probadas que socavan la necesaria eliminación gradual, rápida y equitativa de los combustibles fósiles, y adoptar una postura firme sobre los conflictos de intereses para evitar la influencia indebida del sector de los combustibles fósiles.

También fue decepcionante que la COP28 no abordara la urgente necesidad de proteger a los defensores y defensoras de los derechos ambientales y a quienes ejercen el activismo climático. En todo el mundo, los defensores y defensoras de los derechos ambientales que trabajan por la justicia climática son cada vez más objeto de violencia, acoso y criminalización, unas prácticas dirigidas principalmente a los pueblos indígenas y las comunidades de primera línea, especialmente las mujeres. De media, en 2022 y 2023 se asesinó aproximadamente a una persona defensora de la tierra y el medioambiente cada dos días.⁹ Cada vez son más los Estados que aprueban leyes represivas para impedir la libertad

⁴ The GST, mandated under Article 14 of the Paris Agreement, is a five-yearly assessment of progress towards the goals of the agreement.

⁵ UNFCCC, *Decision 1/CMA.5 Outcome of the first global stocktake*, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01_adv.pdf

⁶ Draft text on SBSTA 59 agenda item 5 / SBI 59 agenda item 8: Matters relating to the global stocktake under the Paris Agreement Version 5/12/2023 5:00, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GST_0.pdf

⁷ UNFCCC, *Decision 1/CMA.5 Outcome of the first global stocktake*, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, para 187, previously cited

⁸ UNFCCC, *Decision 1/CMA.5 Outcome of the first global stocktake*, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, paras 97-98, previously cited

⁹ Global Witness, “More than 2,100 land and environmental defenders killed globally between 2012 and 2023”, 10 September 2024, <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/more-2100-land-and-environmental-defenders-killed-globally-between-2012-and-2023/> and “Almost 2,000 land and environmental defenders killed between 2012 and 2022 for protecting the planet”, 13 September 2023, <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/almost-2000-land-and-environmental-defenders-killed-between-2012-and-2022-protecting-planet/>

de reunión, y las empresas recurren al litigio estratégico contra la participación pública para disuadir de la disidencia y la vigilancia de los derechos humanos, y atacar a quienes se oponen a las industrias e infraestructuras perjudiciales para el clima o exigen la protección de sus derechos en el contexto de la transición hacia el abandono de los combustibles fósiles.

Otra oportunidad perdida en la COP28 fue la incapacidad de comprometerse al desarrollo de un marco de rendición de cuentas para estados y grandes empresas, y para la propia CMNUCC. La rendición de cuentas es un componente imprescindible de la protección y el respeto de los derechos humanos, por lo que acordar y desarrollar un marco de estas características es una cuestión de urgencia. 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 las grandes empresas y los agentes no estatales, este marco 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 estatales¹⁰, 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 y menoscaben los objetivos de la CMNUCC y el Acuerdo de París.

Un aspecto más positivo es que el programa de trabajo sobre transición justa adoptado en la COP28¹¹ hacía referencia a los derechos laborales por primera vez en una decisión de la COP y destacaba la importancia de la protección social, el diálogo social y los enfoques inclusivos y participativos, aunque la decisión del programa en su conjunto fue una oportunidad perdida para reconocer explícitamente la importancia fundamental de los derechos humanos en la consecución de las transiciones justas que son necesarias en todos los sectores, incluidos los de la energía, el transporte, la agricultura y la silvicultura, la construcción, el acero y la minería.

El balance mundial también ordenó un diálogo de expertos sobre la infancia y el cambio climático, para identificar soluciones políticas que aborden el impacto desproporcionado del cambio climático en niños y niñas; este diálogo tuvo lugar en la Conferencia sobre el Clima celebrada en Bonn.¹² Debe tenerse en cuenta el modo en que los resultados del diálogo se pueden aprovechar y aplicar de manera significativa para proteger los derechos de la infancia.

No debe haber más oportunidades perdidas: 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, el derecho y las normas de derechos humanos ayudan a clarificar los pasos que deben dar los Estados para garantizar que las medidas relacionadas con el clima sean efectivas a la hora de proteger los derechos de todas las personas, sin discriminación, frente a las peores consecuencias del cambio climático. Es especialmente importante que todas las decisiones que se tomen en el futuro en el marco de los procesos de la CMNUCC, así como las políticas y medidas de acción climática en el ámbito regional, nacional y subnacional, se centren en los derechos humanos de los pueblos indígenas, las personas racializadas y otros grupos marginados que se ven afectados de manera desproporcionada por la crisis climática. Estos grupos deben poder participar plenamente en la toma de decisiones pertinentes y estar protegidos contra las represalias por su implicación en la CMNUCC y contra otros ataques. Además, las soluciones climáticas propuestas por las comunidades que se encuentran en primera línea de la crisis climática deberían ocupar un lugar central en todos los debates sobre acción climática, incluso en la CMNUCC. La labor esencial de los defensores y defensoras de los derechos ambientales y las personas que ejercen activismo climático, que requiere libertad de expresión, asociación y reunión pacífica, debe ser reconocida públicamente, al igual que deben establecerse mecanismos efectivos para la protección de sus derechos.

La línea de trabajo Acción para el Empoderamiento Climático (AEC), con sus seis pilares de educación, formación, concienciación pública, participación pública, acceso público a la información y cooperación internacional en materia de cambio climático, es un espacio importante para integrar los derechos procesales en todas las líneas de trabajo de la CMNUCC. Sin embargo, para ello es necesaria una financiación adecuada para la AEC, que debe estudiarse a fondo en el Diálogo sobre la AEC de la COP29; en concreto, el acuerdo de una nueva meta colectiva cuantificada debe incluir financiación para la AEC.

¹⁰ United Nations' High-Level Expert Group on the Net Zero Emissions Commitments for Non-State Entities. 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

¹¹ UNFCCC, *United Arab Emirates Just Transition work programme*, Decision 3/CMA.5, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_5_JTWP.pdf

¹² UNFCCC, *Decision 1/CMA.5 Outcome of the first global stocktake*, para. 182, previously cited

Los procesos actuales del Programa de Trabajo de Lima Mejorado sobre Género y del Plan de Acción sobre Género finalizarán en la COP29. A pesar de los retos identificados por la sociedad civil,¹³ estos procesos siguen siendo importantes para promover una acción climática transformadora desde el punto de vista del género en los ámbitos local, nacional y mundial, y deberían reforzarse y renovarse, incluyendo referencias concretas a los principios y normas de derechos humanos.

Una decisión especialmente importante que se tomará en la COP29 es el acuerdo sobre la nueva meta colectiva cuantificada en materia de financiación climática, que establecerá nuevos objetivos para la provisión de financiación para los países de bajos ingresos que necesiten ayuda para llevar a cabo acciones climáticas, a partir de un mínimo de 100.000 millones de dólares al año, que es el compromiso actual que tienen hasta 2025 algunos países de ingresos altos.¹⁴ Mejorar la cantidad y la calidad de la financiación climática es un objetivo ampliamente compartido del movimiento de justicia climática, y Amnistía Internacional se une a los esfuerzos de sus aliados para llevar a cabo trabajo de incidencia y hacer campañas en favor de un objetivo adecuado, basado en los derechos humanos y las necesidades, que contribuya a proporcionar la financiación necesaria para mantener el calentamiento global por debajo de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales.

Ante la COP29 que se celebrará en noviembre de 2024, Amnistía Internacional insta a todas las partes en la CMNUCC a:

- Poner a las personas y sus derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas, en el centro de todas las negociaciones y decisiones relacionadas con la CMNUCC con vistas a lograr la justicia climática. 15 Todas las decisiones, incluidos los documentos resultantes de la nueva meta colectiva cuantificada de financiación climática y de la COP29, deben hacer referencia a las obligaciones, los principios y las normas pertinentes de derechos humanos, y garantizar que éstos se respetan, se protegen, se promueven y se hacen efectivos.
- 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 efectivos 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 por debajo de 1,5 °C mediante una transición justa en todos los sectores;
 - la rápida provisión de financiación suficiente, nueva, adicional y predecible por parte de los países de ingresos elevados con mayor responsabilidad histórica en la emisión de carbono¹⁶ y otros países que estén en condiciones de hacerlo, incluidos otros grandes emisores miembros del G20¹⁷ y los países productores de combustibles fósiles con rentas altas, con el fin de ayudar a los países de bajos ingresos a reducir sus emisiones, adaptarse al cambio climático y hacer frente a las pérdidas y los daños.
 - un marco de rendición de cuentas concreto para actores estatales y no estatales que incluya una política firme sobre conflicto de intereses para la CMNUCC.
- Acordar medidas concretas para la aplicación y revisión del balance mundial que incorporen los derechos humanos y las consideraciones de igualdad de género, así como los derechos de los pueblos indígenas en todos los ámbitos, entre otras cosas mediante:

¹³ UNFCCC Women and Gender Constituency, *Submission to the Gender Action Plan Review*, April 2024, <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202404040413--WGC%20GAP%20Submission.pdf>

¹⁴ UNFCCC, *New Collective Quantified Goal on Climate Finance*, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UNFCCC_NCQG2023_flyer_web.pdf

¹⁵ The Global Stocktake document, Decision -/CMA 5, noted the importance of “climate justice” when taking action to address climate change in its preamble. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_4_gst.pdf

¹⁶ UNFCCC “Annex II countries” - industrialized “developed” countries with the highest historical responsibilities for GHG emissions, except for economies in transition such as the Russian Federation, the Baltic States, and several Central and Eastern European States, have the obligation to provide climate finance to “developing” countries in need of assistance. Under the Paris Agreement, other parties are encouraged to provide or continue to provide such support voluntarily (Article 9.2). Under human rights law, all states in a position to do so must provide international cooperation and assistance for the realization of economic, social and cultural rights. Amnesty International chooses not to use the terms “developed” and “developing” as this obscures the pivotal role played by colonialism and neo-colonialism in entrenching inequalities between countries, and advances an overly simplistic, dichotomous view of the world that does not contribute to an understanding of, and progress towards, climate justice.

¹⁷ Collectively, G20 members are responsible for 76 % of global GHG emissions. See United Nations Environment Programme, Executive Summary of Emissions Gap Report 2023, October 2023, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43923/EGR2023_ESEN.pdf?sequence=10, p. 5

- la convocatoria de un diálogo ministerial sobre el balance mundial con el fin de acordar las modalidades y el calendario para un diálogo de Emiratos Árabes Unidos sobre la aplicación de los resultados del balance mundial en enero de 2025 que aborde todos los elementos de los resultados del balance, así como la movilización de la financiación necesaria para garantizar respuestas equitativas y con recursos adecuados al cambio climático.
- Acordar modalidades para que el segundo balance mundial sitúe los derechos humanos en su núcleo, de modo que promueva la justicia climática, racial y de género. Garantizar que:
 - se base en la ciencia y en conocimientos diversos;
 - promueva la igualdad y la inclusión, y adopte un enfoque que englobe a toda la sociedad, incluido el establecimiento de una Asamblea de los Pueblos para el balance mundial;
 - considere las pérdidas y los daños independientemente de la adaptación;
 - sea coherente e iterativo en todas las fases de su proceso;
 - evite depender de tecnologías arriesgadas y no probadas que socavarán la necesaria eliminación gradual, rápida y equitativa de los combustibles fósiles, y evite la influencia indebida del sector de los combustibles fósiles.
- Integrar los principios de la AEC en todas las líneas de trabajo de la CMNUCC y garantizar que en el diálogo sobre la AEC se debata la provisión adecuada para su financiación, lo que incluye una asignación en la nueva meta colectiva cuantificada.
- Renovar y reforzar el Programa de Trabajo de Lima Mejorado sobre Género y el Plan de Acción sobre Género, incluso mediante la integración y aplicación de los principios y normas de derechos humanos.
- Consultar e incluir plenamente a especialistas pertinentes en derechos humanos, a representantes de los pueblos indígenas y a defensores y defensoras de los derechos humanos en las delegaciones de todas las partes en las reuniones de la CMNUCC.
- Facilitar la participación significativa y el acceso pleno y equitativo a la COP29 de las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los movimientos de derechos humanos y justicia social y, en particular, de representantes de los pueblos indígenas, la infancia, la juventud, las personas mayores, las mujeres, las personas con discapacidad, las personas racializadas y otros grupos marginados que se encuentran en primera línea del cambio climático.
- Mejorar la protección de los defensores y defensoras de los derechos humanos ambientales y de los y las activistas contra el cambio climático mediante disposiciones concretas que incluyan la denuncia e investigación de las represalias de que sean objeto, junto con la rendición de cuentas y reparación correspondientes, y la información pública sobre las medidas adoptadas para ello, además del reconocimiento público de la importancia de su trabajo en la COP29, entre otros foros.

FINANCIACIÓN CLIMÁTICA

Una financiación climática suficiente es crucial para ayudar a los países de bajos ingresos a llevar a cabo transiciones rápidas y respetuosas con los derechos humanos hacia economías sin emisiones de carbono (mitigación) y a adaptarse a los efectos del cambio climático para proteger a sus poblaciones de los daños a los derechos humanos derivados del cambio climático. Proporcionar una financiación adecuada para el clima —actualmente definida como financiación para la mitigación y la adaptación— y otros medios de implementación¹⁸ a los Estados de bajos ingresos es una obligación para algunos Estados tanto en virtud de la CMNUCC como del Acuerdo de París¹⁹ y para todos los Estados que estén en condiciones de hacerlo en virtud del principio de cooperación y asistencia internacionales recogido en el derecho

¹⁸ Means of implementation under the Paris Agreement include finance, technology transfer and capacity building (Articles 9,10 and 11).

¹⁹ UNFCCC (Article 4.3 and 4.4) and the Paris Agreement (Article 9.1). All states that are in a position to do so are encouraged to provide finance under Article 9.2 of the Paris Agreement.

internacional de los derechos humanos.²⁰ Lamentablemente, apenas se ha avanzado en el acuerdo de una meta de financiación climática suficiente. Se acaba el tiempo para que los Estados lleguen a un consenso sobre un objetivo que proporcione una financiación climática suficiente para la crucial acción climática que será necesaria en los próximos años. Para obtener más información, véase más abajo el [apartado sobre la nueva meta colectiva cuantificada](#).

CUANTÍA DE LA FINANCIACIÓN

Los países de ingresos altos con mayor responsabilidad histórica en la emisión de carbono no han cumplido con su obligación de proporcionar financiación climática. En repetidas ocasiones han incumplido el compromiso que asumieron por primera vez en la COP15, y que reiteraron en la COP21, de aportar a los países de bajos ingresos 100.000 millones de dólares estadounidenses anuales para la financiación de la lucha contra el cambio climático entre 2020 y 2025, una cantidad que, en cualquier caso, está muy por debajo de lo que realmente se necesita.²¹ Las necesidades aumentarán con cada incremento del calentamiento global. En la COP27, algunos Estados de ingresos elevados con mayor responsabilidad histórica en la emisión de carbono rechazaron la petición que les hicieron los países de bajos ingresos para que se comprometieran a pagar el déficit existente y, por tanto, a aportar la cantidad acumulada de 600.000 millones de dólares estadounidenses durante el periodo 2020-2025.

A pesar del objetivo explícito del Acuerdo de París de lograr un equilibrio entre la financiación para la adaptación y para la mitigación,²² el déficit de financiación climática es especialmente grave en lo que respecta a la financiación destinada a la adaptación, ya que se calcula que dicho déficit asciende a entre 194.000 y 366.000 millones de dólares estadounidenses al año,²³ y va en aumento. Lamentablemente, la financiación para la adaptación se redujo en 2021, y las aportaciones prometidas al Fondo de Adaptación ascendieron únicamente a 192,31 millones de dólares estadounidenses, menos de dos tercios del objetivo de 300 millones.²⁴ Además, se han producido retrasos en el cumplimiento de las aportaciones prometidas para la financiación climática.²⁵

Tal como se acordó en la COP26²⁶ y se reiteró en la COP28,²⁷ los Estados deben acordar urgentemente un plan para cumplir el objetivo de duplicar la financiación destinada a la adaptación para 2025, reconociendo al mismo tiempo que las necesidades reales son mucho mayores y que es necesario un aumento significativo que vaya más allá de la duplicación.²⁸ El objetivo de duplicación debe reconocerse como un paso inicial para lograr una ambición mucho mayor que se corresponda con las necesidades de financiación para la adaptación.

RECOMENDACIONES

Ante la COP29 que se celebrará en noviembre de 2024, Amnistía Internacional insta a todos los Estados que estén en condiciones de hacerlo, en particular a los países de ingresos elevados con mayor responsabilidad histórica en las emisiones de carbono, a otros miembros del G20 con emisiones de carbono altas y a los Estados productores de combustibles fósiles con ingresos elevados, a:

- Presentar un plan claro sobre cómo 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 2019,²⁹ incluidos los déficits de años anteriores, teniendo en cuenta que incluso esto seguiría siendo insuficiente para que los países

²⁰ Article 2(1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) states: “Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures”.

²¹ The UNFCCC Second Determination of Needs report has indicated that USD 5.012-6.852 trillion will be required cumulatively until 2030 for lower income countries to address climate change in accordance with the Convention and the Paris Agreement. UNFCCC Second report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement, UN Doc. SCF/2024/35/4, Annex I (unedited), 10 September 2024

²² Paris Agreement, Article 9.4

²³ UN Environment Programme, *Adaptation Gap Report 2023*, <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2023>

²⁴ Adaptation Fund, “Adaptation Fund Mobilizes Over US\$ 192 Million in New Pledges at COP28 for the Most Climate Vulnerable”, 9 December 2023, https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2023/12/Press-Release_120923_AF-Mobilizes-Over-US-192-Million-in-New-Pledges-at-COP28-for-the-Most-Climate-Vulnerable.pdf

²⁵ For example, as of 7 December 2023, there were outstanding pledged contributions to the Adaptation Fund from previous years of USD 148.27 million, USD 67.79 million under signed agreements; Decision 12/CMA.5: Matters relating to the Adaptation Fund, para 2 (g), UN Doc. FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.2, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a02_adv_0.pdf

²⁶ UNFCCC, *Glasgow Climate Pact*, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, <https://unfccc.int/documents/460950>

²⁷ UNFCCC, *Glasgow–Sharm el-Sheikh work programme on the global goal on adaptation referred to in decision 7/CMA.3*, Decision 2/CMA.5 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_8a_gga.pdf

²⁸ UNFCCC, *Outcome of the first global stocktake*, Decision 1/CMA.5, para 86 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01_adv_0.pdf

²⁹ UN Doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, para 18, (previously cited).

de bajos ingresos que necesitan ayuda puedan proporcionar el apoyo adecuado para que la población se adapte al cambio climático.³⁰

- Cada uno de los Estados que prometieron aportaciones hasta 2019 debe respaldar el plan con compromisos concretos de financiación de la adaptación, con el objetivo de ir mucho más allá de la meta de duplicar las aportaciones prometidas.
- Comprometer financiación climática pública nueva y adicional para los países de bajos ingresos que necesiten ayuda para una acción climática compatible con los derechos humanos, con el objetivo de garantizar un equilibrio entre la financiación para la mitigación y para la adaptación.
 - Los Estados que hayan hecho o hagan promesas de contribución para todas las formas de acción climática, incluida la compensación de pérdidas y daños, deben cumplirlas lo antes posible, en consonancia con el párrafo 82 del Resultado del primer balance mundial.³¹

CALIDAD DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA: TRANSFORMACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO, LA FISCALIDAD Y LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA PARA LA ACCIÓN POR EL CLIMA

Las normas de derechos humanos también son relevantes para la calidad de la financiación climática. Toda la financiación climática debe ser nueva, suficiente, predecible y adicional³² a otras formas de financiación del desarrollo para evitar el riesgo de canibalizar la financiación esencial para la realización de otros derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo sostenible. La mayor parte de la financiación climática actual se proporciona en forma de préstamos,³³ 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.³⁴ Los problemas de deuda limitan el espacio fiscal en los países en desarrollo e impiden la ampliación de los flujos financieros en consonancia con las metas 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.

El movimiento por la justicia climática, del que forma parte Amnistía Internacional, pide una amplia transformación de los sistemas mundiales de financiación del desarrollo, la fiscalidad y la inversión pública y privada para la acción por el clima, a fin de abordar las actuales desigualdades que crean estos sistemas. Esta transformación es necesaria para que la financiación esté más disponible y sea más asequible con el objetivo de que los países en desarrollo emprendan acciones por el clima. Es necesario garantizar que esta transformación se produzca rápidamente para cumplir las obligaciones internacionales de los Estados de proporcionar cooperación y asistencia internacionales que permitan garantizar la justicia climática a través de la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.³⁵

Aunque para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales es necesario disponer de un mecanismo independiente de resolución de la deuda que sustituya al Marco Común del G20 para el Tratamiento de la Deuda —un acuerdo de los países del G20 y del Club de París cuyo objetivo es coordinar y cooperar en el tratamiento de la deuda de

³⁰ It has been estimated that adaptation finance was roughly 20 billion USD in 2019. The United Nations Environment Programme estimated that that the annual costs of adaptation in developing countries could be between US\$160 billion and US\$340 billion by 2030. See UNEP, *Adaptation Gap Report, 2022*, <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2022>

³¹ UNFCCC, Outcome of the first global stocktake, previously cited.

³² UNFCCC, Article 4.3

³³ The amount mobilized in 2021 was USD 89.6 billion, according to the OECD, *Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2021, 2023*, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e20d2bc7-en/index.html?itemId=/content/publication/e20d2bc7-en>. According to the same report, based on preliminary and as yet unverified data, the goal looks likely to have already been met as of 2022. See also Oxfam, *Climate Finance Shadow Report 2023: Assessing the delivery of the \$100 billion commitment*, June 2023, <https://policy-practice.oxfam.org/resources/climate-finance-shadow-report-2023-621500/commitment - Oxfam Policy & Practice>

³⁴ See for example Amnesty International, *Multiple Crises, Fiscal Systems and Human Rights: Submission to the Independent Expert on Foreign Debt, Other International Financial Obligations and Human Rights*, 9 May 2023, Index: IOR 40/6756/2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/6756/2023/en/> and *Recommendations to states to finance economic, social and climate justice*, 5 June 2023, Index: IOR 10/6825/2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior10/6825/2023/en/>

³⁵ See for example, Amnesty International, *Recommendations to states to finance economic, social and climate justice*, 5 June 2023, Index: IOR 10/6825/2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior10/6825/2023/en/>

hasta 73 países de bajos ingresos— que ha demostrado ser inadecuado,^{36,37} una transformación respetuosa con los derechos humanos implica ir más allá de la reestructuración y la cancelación de la deuda cuando proceda, de modo que se aborden las causas profundas de los problemas de deuda, incluidos los costes más elevados de los préstamos para los países en desarrollo, la falta de asistencia basada en subvenciones y la incapacidad para abordar la evasión fiscal a gran escala y la elusión fiscal agresiva, que está privando a los Estados de unos 480.000 millones de dólares estadounidenses al año, es decir, 5 billones de dólares estadounidenses en el próximo decenio.³⁸

Una mayor transparencia financiera y el establecimiento de una Convención Marco de la ONU sobre cooperación fiscal internacional para crear unas normas fiscales mundiales justas, como se pidió 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.³⁹ En el marco del proceso hacia una Convención fiscal de la ONU,⁴⁰ hay una serie de medidas que podrían reducir y 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.⁴¹

Los análisis de la sociedad civil demuestran que los países con mayores ingresos tienen los medios para movilizar más de 5 billones de dólares estadounidenses al año para la acción climática a nivel nacional y para la nueva meta colectiva cuantificada, por ejemplo, poniendo fin a las subvenciones que reciben los combustibles fósiles, haciendo pagar a las grandes empresas contaminantes y cambiando las injustas reglas financieras mundiales.⁴² Sin embargo, cualquier sistema de impuestos y gravámenes internacionales basado en el principio de que quien contamina paga (como el que grava el transporte marítimo o aéreo o la extracción de combustibles fósiles) o la eliminación de las subvenciones a los combustibles fósiles, cuyo objetivo es proporcionar una fuente alternativa de financiación para la acción por el clima, en particular para la financiación urgente de subvenciones públicas para la adaptación y para hacer frente a las pérdidas y daños, debe reducir las desigualdades en lugar de profundizarlas.

Esto significa hacer recaer la carga principalmente sobre las empresas del sector de los combustibles fósiles y otros sectores de altas emisiones, por ejemplo mediante un aumento de la fiscalidad sobre sus beneficios o a través de un impuesto progresivo por daños climáticos,⁴³ reduciendo o eliminando los gastos fiscales perjudiciales y la financiación (o inversiones) de que disponen, y aplicando impuestos a los consumidores más ricos, como plantea la propuesta de la Presidencia brasileña del G20 de aplicar un impuesto mínimo del 2% a los patrimonios superiores a 1.000 millones de dólares estadounidenses.⁴⁴ Al mismo tiempo, deben adoptarse medidas para proteger a las personas y grupos de bajos ingresos frente a los impactos regresivos a través de medidas de protección social, subvenciones, y exenciones y reformas fiscales, además de garantizar su acceso a energías renovables asequibles. Los impuestos sobre los beneficios imprevistos o impuestos únicos a empresas o industrias cuando las condiciones económicas dan lugar a grandes beneficios inesperados para esas empresas⁴⁵ también tienen el potencial de contribuir significativamente a la financiación climática. En 2021 y 2022, 722 megaempresas obtuvieron 1 billón de dólares al año en beneficios imprevistos. Por tanto, un impuesto del 90% sobre los beneficios imprevistos de 2022 podría generar 941.000 millones de dólares.

³⁶ Only four countries have made a request under the Common Framework for Debt Treatments and the agreement reached with Zambia was effectively vetoed by bilateral creditors. See for example, Rodrigo Olivares-Caminal, *Is Zambia the Piece that will Break the International Financial Architecture?*, 2 January 2024, <https://blogs.law.ox.ac.uk/oblb/blog-post/2024/01/zambia-piece-will-break-international-financial-architecture>

³⁷ The Guardian, “World Bank official calls for shake-up of G20 debt relief scheme”, 21 April 2024, <https://www.theguardian.com/business/2024/apr/21/world-bank-chief-economist-in-dermit-gill-g20-debt-relief-mechanism-common-framework>

³⁸ Stamp out Poverty, *The Climate Damages Tax A guide to what it is and how it works*, April 2024, https://www.greenpeace.org.uk/wp-content/uploads/2024/04/CDT_guide_2024_FINAL-1.pdf

³⁹ Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2023*, 25 July 2023, <https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2023/>

⁴⁰ See Amnesty International, *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 March 2023, Index: IOR 40/6565/2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/6565/2023/en/>

⁴¹ For more information on the interlinkages between human rights and the proposed UN Tax Convention, see *Joint civil society and trade unions submission in response to the call for inputs to the work of the Ad Hoc Committee to Draft Terms of Reference for a United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation*, 15 March 2024 Index: IOR 40/7853/2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/7853/2024/en/>

⁴² According to the Tax Justice Network, countries are on course to lose US\$4.8 trillion in tax to tax havens over the next 10 years. See *The State of Tax Justice 2023*, previously cited.

⁴³ Oil Change International, *Road to COP29: Shifting and unlocking trillions for a just energy transition*, 24 September 2024, <https://www.oilchange.org/publications/road-to-cop29-shifting-and-unlocking-public-finance-for-a-fair-fossil-fuel-phase-out/>

⁴⁴ Stamp Out Poverty, *The Climate Damages Tax: a guide to what it is and how it works (2024)*, <https://www.stampoutpoverty.org/the-climate-damages-tax-a-guide-to-what-it-is-and-how-it-works-2024/>

⁴⁵ Gabriel Zucman, *A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals, commissioned by the Brazilian G20 Presidency*, 25 June 2024, <https://gabriel-zucman.eu/files/report-g20.pdf>

⁴⁶ Tax Foundation Europe, “Windfall Profit Taxes in Europe, 2023, 20 June 2023”, <https://taxfoundation.org/data/all/eu/windfall-tax-europe-2023/>

RECOMENDACIONES

Ante la COP29 que se celebrará en noviembre de 2024, Amnistía Internacional insta a todas las partes en la CMNUCC a:

- Garantizar que toda la financiación climática es nueva, suficiente, predecible y adicional con respecto a otras formas de financiación del desarrollo.
- Garantizar el oportuno alivio de la deuda para todos los países en situación o riesgo de sobreendeudamiento y valorar todas las opciones disponibles para proporcionar dicho alivio, incluidas la reestructuración y/o cancelación de la deuda.
- Reforzar la coordinación entre los acreedores multilaterales, bilaterales y privados para ofrecer alivio de la deuda a todos los países que estén en situación o riesgo de sobreendeudamiento, lo que incluye:
 - o Reformar el Marco Común del G20 para el Tratamiento de la Deuda haciendo, entre otras cosas, que el proceso sea más eficaz, transparente, inclusivo y oportuno.
 - o Garantizar que más países cumplen los requisitos para acceder a un alivio comparable, y que en los esfuerzos de reestructuración y alivio de la deuda participan más acreedores.
 - o Tomar medidas para garantizar que los acuerdos de préstamo contemplan la suspensión de pagos en tiempos de crisis, incluidos los fenómenos meteorológicos y climáticos extremos, además de otras catástrofes y crisis económicas.
- Abstenerse de incluir en los acuerdos de deuda estipulaciones que puedan socavar la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales, incluso en relación con la crisis climática.
- Garantizar que las condiciones de los préstamos soberanos bilaterales, multilaterales y privados son transparentes y están disponibles y sujetas al escrutinio público.
- Eliminar la financiación y los gastos fiscales perjudiciales (incluidas las exenciones fiscales) para las empresas del sector de los combustibles fósiles.
- Imponer impuestos permanentes sobre los beneficios imprevistos.
- Apoyar el desarrollo de una Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Fiscal Internacional que proporcione un marco para:
 - o 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;
 - o Crear una estructura de gobernanza fiscal global que sea justa y transparente y que incorpore mecanismos de rendición de cuentas, incluida una Comisión Fiscal Intergubernamental de la ONU con representación paritaria de cada Estado Parte; el objetivo de esa estructura debe ser armonizar prácticas y políticas fiscales eficaces basadas en el derecho y las normas de derechos humanos.

AUMENTO DE LA FINANCIACIÓN PARA PÉRDIDAS Y DAÑOS

Por “pérdidas y daños” se entienden los perjuicios residuales para los derechos humanos derivados del cambio climático que no pueden evitarse mediante la acción climática. Según el derecho internacional de los derechos humanos, las comunidades y las personas que sufren pérdidas y daños tienen derecho a reparación.⁴⁶

En la COP27, los gobiernos establecieron un Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños y otros “acuerdos de financiación”⁴⁷ 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. Este paso representó un avance muy significativo, al atender una petición que los países en desarrollo más afectados llevaban haciendo 30 años. En la COP28 se llegó a un acuerdo para poner en funcionamiento el Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños como entidad operativa en el marco del mecanismo financiero de la CMNUCC y el Acuerdo de París,⁴⁸ una medida que fue bien recibida, pero persiste la preocupación por la falta de referencias a los derechos humanos en el instrumento de gobernanza del Fondo. Es indispensable que el Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños se base en principios de derechos humanos tales como la no discriminación, la participación, la igualdad sustantiva, la inclusión, y la reparación y el resarcimiento efectivos.⁴⁹

En 2024 se han logrado algunos avances, entre ellos la selección de Filipinas como país anfitrión de la Junta⁵⁰ y el nombramiento del director ejecutivo. Sin embargo, la Junta aún tiene que tomar decisiones importantes que permitirán al fondo empezar a apoyar a las comunidades que se encuentran en primera línea y que sufren pérdidas y daños inevitables inducidos por el clima. Entre estas decisiones figuran cómo se asignarán los fondos, quiénes podrán tener acceso a ellos y cómo, los criterios para el desembolso de la financiación, y qué fondos u otros instrumentos financieros estarán autorizados a efectuar el desembolso.

Además, también es motivo de preocupación la elección del Banco Mundial como anfitrión provisional del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños,⁵¹ y la posición preestablecida de utilizar las salvaguardias ambientales y sociales del Banco Mundial,⁵² que no son conformes a los derechos humanos. Se espera que las partes reunidas en la COP29 confirmen la recomendación de la Junta de aceptar al Banco Mundial como anfitrión provisional del fondo durante cuatro años. Hasta ahora no ha sido posible evaluar adecuadamente la capacidad del Banco Mundial para cumplir en su totalidad las 11 condiciones establecidas en la COP28, ya que las principales políticas operativas siguen en fase de desarrollo, y la documentación para la puesta en marcha del fondo como fondo de intermediación financiera acogido por el Banco Mundial no se hizo pública hasta después de que la Junta la hubiera aprobado. El acuerdo de acogida propuesto debe ser examinado por las partes en la COP29 para garantizar que es compatible con los derechos humanos y que se cumplen plenamente las 11 condiciones.

También es motivo de gran preocupación la movilización de recursos del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños.⁵³ La mísera cantidad de dinero que algunos Estados han prometido hasta ahora, un total de 678 millones de dólares estadounidenses, ni siquiera es suficiente para cubrir el presupuesto propuesto por la Junta Directiva y la Secretaría Interina del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños para 2024.⁵⁴ Los países de bajos ingresos han indicado que el

⁴⁶ Amnesty International and the Center for International Environmental Law (CIEL), *Climate-related human rights harm and the right to effective remedy: Joint submission for the UN Secretary General's analytical study on “the impact of loss and damage from the adverse effects of climate change on the full enjoyment of human rights, exploring equity-based approaches and solutions to addressing the same”*, 13 February 2024, Index: IOR 40/7717/2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/7717/2024/en/>

⁴⁷ UNFCCC, “Funding arrangements for responding to loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including a focus on addressing loss and damage”, Decisions 2/CP.27 UN Doc. FCCC/CP/2022/10/Add.1 and 2/CMA.4, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1, paras. 1-2, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_10a01_adv.pdf, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_10a01_adv.pdf

⁴⁸ UNFCCC, Decision 1/CP.28 and 5/CMA.5, “Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2-3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4”, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2023_11a01_adv_0.pdf and https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01_adv_.pdf#

⁴⁹ Amnesty International and Centre for International Environmental Law, *Human Rights as a Compass for Operationalising the Loss and Damage Fund*, February 2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/5773/2022/en/>

⁵⁰ UNFCCC, “Philippines Selected to Host the Board of the Fund for Responding to Loss and Damage”, 12 July 2024, <https://unfccc.int/news/philippines-selected-to-host-the-board-of-the-fund-for-responding-to-loss-and-damage#:~:text=UN%20Climate%20Change%20News,%2012%20July>

⁵¹ At COP28, parties decided that the World Bank must agree to 11 conditions by June 2024 for its hosting of the LDF to be confirmed. UNFCCC, Decision 1/CP.28 and 5/CMA.5, para 20, previously cited

⁵² Decision 1/CP.28 and 5/CMA.5, previously cited,

⁵³ Amnesty International, “Initial pledges at COP28 to finance the Loss & Damage Fund fall far short of what is needed”, 30 November 2023, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/11/global-initial-pledges-at-cop28-to-finance-the-loss-damage-fund-fall-far-short-of-what-is-needed/>

⁵⁴ Fund for responding to Loss and Damage, *Report of the Board to the Conference of the Parties at its twenty-ninth session and the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement at its sixth session*, 18 September 2024, UN Doc. FLD/B.2/17, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/FLD-B3-02-Report%20of%20the%20interim%20secretariat_final_Rev1.pdf

Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños debe desembolsar alrededor de 1.000 millones de dólares estadounidenses al año, mientras que sus necesidades estimadas hasta 2030 son de al menos 400.000 millones de dólares estadounidenses, cifra que se cuadruplicará de aquí a 2050.⁵⁵ Por tanto, existe un déficit masivo entre los recursos prometidos y lo que se necesita. No obstante, la Junta no finalizará la estrategia de movilización de recursos para recaudar fondos a los niveles necesarios hasta finales de 2025.

Además, aún no se han acordado las modalidades de participación de la sociedad civil en las reuniones del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños y en otras reuniones de la CMNUCC relacionadas con dicho fondo. La escasa representación de la sociedad civil y de representantes de los pueblos indígenas en la primera reunión de la Junta Directiva fue motivo de honda preocupación.⁵⁶ Se necesita un marco de participación integral y una hoja de ruta clara que facilite la participación activa y significativa de entidades observadoras y la implicación de los pueblos indígenas, las mujeres, las personas mayores, la juventud, las comunidades racializadas, las personas con discapacidad y otros grupos marginados en la gobernanza y las actividades del fondo.⁵⁷

El Fondo para Pérdidas y Daños debe estar en condiciones de proporcionar una reparación efectiva, incluso a través de mecanismos de acceso directo, 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. En ese sentido, resulta decepcionante que la decisión de la COP28 reafirmara que los acuerdos de financiación, incluido un fondo, para responder a las pérdidas y los daños se basan en la cooperación y la facilitación y no implican responsabilidad ni compensación.⁵⁸ La provisión de compensación es un aspecto clave del derecho a un recurso efectivo en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Deben desarrollarse más procesos y mecanismos para garantizar un acceso significativo a la reparación de los daños sufridos por los derechos humanos como consecuencia del cambio climático. También es esencial que las comunidades afectadas participen significativamente en el proceso de determinar un remedio efectivo y significativo.⁵⁹

Además, los recursos proporcionados al Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños deben ser suficientes para hacer frente a las pérdidas y daños actuales y futuros, lo que requiere una revisión periódica de la escala de recursos necesarios. También deben ser nuevos y adicionales a otros fondos para el desarrollo, a fin de no comprometer los recursos que necesitan los países de bajos ingresos para la realización de los derechos humanos, y deben desembolsarse principalmente en forma de subvenciones y no de préstamos, para evitar que aumente el endeudamiento. Es crucial que el Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños se ponga en funcionamiento rápidamente para que pueda comenzar los desembolsos lo antes posible, a más tardar en el primer trimestre de 2025 e idealmente antes del fin de 2024.

Resulta decepcionante que la decisión de la COP28 se limite a “invitar” a que se realicen contribuciones financieras, a “instar” a los Estados que tienen la obligación de proporcionar medios de asistencia en virtud del Acuerdo de París a que aporten su apoyo y a “alentar” a otras Partes a que lo hagan de forma voluntaria, sin indicar la escala de financiación necesaria para el fondo ni cómo aumentará con el tiempo para hacer frente a las crecientes pérdidas y daños derivados de los impactos actuales del cambio climático.⁶⁰ La financiación insuficiente para hacer frente a las necesidades de los países y comunidades afectados corre el riesgo de socavar el funcionamiento eficaz del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños desde el principio.

Sobre la base del deber de cooperación internacional y del deber de reparar las violaciones de los derechos humanos causadas por la falta de prevención de los daños previsibles a los derechos humanos, los países con mayor responsabilidad por el cambio climático tienen la obligación de aportar financiación para reparar las pérdidas y los daños. Estos países deben aumentar sus aportaciones al Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños mucho antes de la COP29 para que el fondo esté adecuadamente capitalizado, de forma que se refleje la mayor responsabilidad histórica de dichos países por las emisiones de carbono y por los daños y perjuicios. Otros países con altas emisiones que puedan contribuir, en particular los países del G20 con emisiones elevadas de carbono y los países productores de combustibles fósiles con

⁵⁵ Climate Analytics, *Impacts of low-aggregate INDC ambition*, 2015, <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/582427/rr-impacts-low-aggregate-indcs-ambition-251115-en.pdf;jsessionid=C2BF26E9CF0705630671F3821B7C7AE9?sequence=1>

⁵⁶ Amnesty International, “Loss and Damage Fund for climate change must not restrict the role of civil society”, 25 April 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/04/global-loss-and-damage-fund-for-climate-change-must-not-restrict-the-role-of-civil-society/> and *Joint civil society letter to Board of Loss and Damage Fund*, 29 April 2024, <https://docs.google.com/document/d/1Gt2sYP-qiu510GonSxYZFjaLT6x-GTpgj90uBZQ1LA/edit>

⁵⁷ For a detailed proposal on elements for a participation framework for the FRLD, see the Loss and Damage Collaboration, *Loss and damage fund: A participation blueprint*, 25 April 2024, <https://www.lossanddamagecollaboration.org/publication/loss-and-damage-fund-a-participation-blueprint-1>

⁵⁸ UNFCCC, “Funding arrangements for responding to loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including a focus on addressing loss and damage”, preamble, Decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4, previously cited,

⁵⁹ Amnesty International and CIEL, *Climate-related human rights harm and the right to effective remedy*, previously cited

⁶⁰ UNFCCC, Decision 1/CP.28 and 5/CMA.5, “Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2-3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4”, paras. 12-13, previously cited

ingresos elevados, también deben hacerlo en consonancia con sus obligaciones de proporcionar cooperación y asistencia internacional y con el principio de que quien contamina paga. Resulta decepcionante que los trabajos sobre una estrategia de movilización de recursos a largo plazo no hayan seguido avanzando y que su conclusión no esté prevista hasta finales de 2025.⁶¹ La Junta debe dar prioridad a la finalización de esta estrategia lo antes posible.

En la COP27, los Estados también acordaron la puesta en marcha de la Red de Santiago para Pérdidas y Daños, ⁶²órgano 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. En la COP28 se acordó que la organización anfitriona de la secretaría técnica de la Red de Santiago para Pérdidas y Daños sería la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos por un periodo inicial de cinco años, con periodos de renovación de cinco años.⁶³ El Comité consultivo ha llegado a un acuerdo para que Suiza acoja a la Secretaría en Ginebra, y a un acuerdo sobre las normas de procedimiento propuestas que se espera que se adopten en la COP29,⁶⁴ que incluyen la participación de organizaciones observadoras activas y su acceso por defecto, así como la posibilidad de modalidades híbridas y la transparencia de los resultados del Comité consultivo. Sin embargo, las promesas y el cumplimiento de las aportaciones prometidas a la Red de Santiago para Pérdidas y Daños siguen siendo insuficientes.⁶⁵

La tercera revisión del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños concluirá en la COP29. Dada la creciente complejidad de la arquitectura de Pérdidas y Daños en el seno de la CMNUCC, ésta es una oportunidad para garantizar una adecuada coordinación y coherencia entre el Mecanismo Internacional de Varsovia, la Red de Santiago para Pérdidas y Daños y el Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños, en coordinación con el Diálogo anual de Alto Nivel sobre complementariedad y coherencia, establecido en la COP28.⁶⁶ La revisión del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático también debería definir su papel en relación con el Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños y, en particular, aclarar cómo debe el Mecanismo contribuir a apoyar al Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños.

RECOMENDACIONES

En su cuarta reunión, que se celebrará en diciembre de 2024, Amnistía Internacional insta a la Junta Directiva del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños a:

- Finalizar urgentemente la puesta en marcha del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños conforme a los derechos humanos, incluidas las normas de procedimiento adicionales, la política de viajes y la política de organizaciones observadoras activas con el fin de:
 - o garantizar que las salvaguardias ambientales y sociales para las actividades del fondo cumplen plenamente con los derechos humanos y se adaptan a las necesidades del Fondo para Pérdidas y Daños;
 - o garantizar que los mecanismos de vigilancia incluyen indicadores y parámetros de referencia en materia de derechos humanos que sean coherentes con los mecanismos de vigilancia de derechos humanos de otros espacios intergubernamentales;

⁶¹ Fund for Responding to Loss and Damage, Decisions of the Board – second meeting of the Board, 9–12 July 2024, Annex VII: Workplan of the Board for 2024–2025, Table 2: Resources, UN Doc. FLD/B.2/17, previously cited

⁶² Decision 12/CMA.4 and 11/CP.27 “Santiago network for averting, minimizing and addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change under the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts” UN Docs. FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.3 and FCCC/CP/2022/10/Add.1

⁶³ Decision 6/CMA.5, “Santiago network for averting, minimizing and addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change under the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts” UN Doc. FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.2

⁶⁴ Santiago Network, “Rules of procedure of the Advisory Board of the Santiago network for averting, minimizing and addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change”, adopted at the 3rd Advisory Board Meeting, 6 September 2024, https://assets.santiago-network.org/Common/Documents/Core/SNAB_2024_3_05.Rev.1-Rules-of-procedure-of-the-Advisory-Board-of-the-Santiago-network-06Sep2024-Adopted.pdf

⁶⁵ Santiago Network, Third Meeting of Advisory Board of the Santiago Network 4–6 September 2024, Bonn: Decisions taken by the Advisory Board, 6 September 2024, https://assets.santiago-network.org/Common/Documents/Core/SNAB-3-decisions_6-Sep-2024-final.pdf

⁶⁶ UNFCCC, Decision 1/CP.28 and 5/CMA.5, “Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2-3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4”, Annex II, paras. 11-16, previously cited

- o establecer un mecanismo de queja sólido que cumpla con la obligación de proporcionar recursos efectivos a las víctimas de abusos y violaciones de derechos humanos, basado en la no discriminación, la igualdad sustantiva y la sensibilidad hacia las cuestiones de género;
 - o garantizar que las voces de las comunidades de primera línea y la sociedad civil están representadas en todas las fases de las actividades del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños.
- Desarrollar e implementar una estrategia de recaudación de fondos ambiciosa, transparente y sostenible para el Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños lo antes posible, y a más tardar para final de 2025.

Ante la COP29 que tendrá lugar en diciembre de 2024, Amnistía Internacional insta a todas las partes de la CMNUCC a:

- Hasta la COP29, acordar disposiciones del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños compatibles con los derechos humanos que cumplan la obligación de proporcionar reparación efectiva a las víctimas de violaciones de estos derechos, y que se basen en la no discriminación, la igualdad sustantiva, la inclusión, la participación, la interseccionalidad y la sensibilidad hacia las cuestiones de género:⁶⁷
- Adoptar con el Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños acuerdos que garanticen:
 - o la participación efectiva y significativa de las partes interesadas, incluso a través de modalidades híbridas, el apoyo a los viajes de las organizaciones observadoras activas como mínimo, el acceso a la información y la realización de evaluaciones de las necesidades, unas evaluaciones que sean inclusivas y compatibles con los derechos humanos;
 - o un mecanismo de vigilancia transparente con indicadores y parámetros de referencia en materia de derechos humanos;
 - o mecanismos sólidos de rendición de cuentas y gestión de quejas para reparar cualquier violación de derechos humanos que se produzca como resultado de las actividades del Fondo para Pérdidas y Daños.
- Analizar detalladamente el acuerdo de sede con el Banco Mundial para garantizar que cumple plenamente las condiciones establecidas en la decisión de la COP28,⁶⁸ especialmente en lo que respecta a los criterios de elegibilidad, el acceso directo de las comunidades afectadas (incluidas las mujeres, los niños, niñas y jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad, los grupos racializados, las personas refugiadas y migrantes, y los pueblos indígenas), y una metodología de recuperación del coste que sea razonable y adecuada y no dé lugar a gastos de administración excesivamente altos que reduzcan los fondos disponibles para su desembolso.
- Garantizar que se dote rápidamente al Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños de recursos económicos suficientes, predecibles, nuevos y adicionales, basados en las necesidades, que sean conformes con los derechos humanos, que tengan en cuenta las cuestiones de género y se basen en el principio de que quien contamina paga, y que los desembolsos eviten mecanismos que induzcan al endeudamiento.
- Poner en funcionamiento urgentemente la Red de Santiago para Pérdidas y Daños —antes de la COP29 a más tardar— y garantizar que cuente con los recursos suficientes para prestar asistencia técnica de forma compatible con los derechos humanos, en particular:
 - o facilitar la participación significativa y efectiva de los pueblos indígenas, la sociedad civil y las comunidades afectadas en el funcionamiento de la red;

⁶⁷ For more detailed recommendations, see Amnesty International and Centre for International Environmental Law, *Human Rights as a Compass for Operationalising the Loss and Damage Fund*, February 2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/6463/2023/en/>

⁶⁸ Decision 1/CP.28 and 5/CMA.5, previously cited, para 20

- 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, económicos y no económicos, 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.
- Garantizar que la tercera revisión del Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños asegure una adecuada coordinación y coherencia entre el Mecanismo Internacional de Varsovia, la Red de Santiago para Pérdidas y Daños y el Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños, en coordinación con el diálogo de alto nivel de la COP29 sobre complementariedad y coherencia. La revisión del Mecanismo Internacional de Varsovia también debería definir su papel en relación con el Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños y, en particular, aclarar cómo debe el Mecanismo contribuir a apoyar al Fondo de Respuesta.

Amnistía Internacional insta además a los Estados de ingresos elevados con mayor responsabilidad histórica en la emisión de carbono y a otros Estados que puedan hacerlo, en particular otros grandes emisores miembros del G20 y los Estados productores de combustibles fósiles con rentas altas, a:

- Comprometerse a aportar una financiación suficiente, nueva, adicional y previsible para hacer frente a las pérdidas y daños en los países en desarrollo, principalmente mediante la capitalización del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños.
- Comprometerse a aportar una financiación suficiente, nueva, adicional y previsible a la Red de Santiago para Pérdidas y Daños.
- Implementar urgentemente las aportaciones prometidas de financiación para pérdidas y daños.

ARMONIZAR LOS FLUJOS FINANCIEROS CON LA ACCIÓN POR EL CLIMA: ENFOQUE DEL ARTÍCULO 2.1C BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS

En la COP27, los gobiernos decidieron iniciar un proceso de diálogo oficial sobre el artículo 2.1c del Acuerdo de París, en referencia a “[s]ituar 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”.⁶⁹ Este artículo reconoce que el avance hacia la consecución de las metas del acuerdo depende no sólo de que la financiación fluya a favor de medidas de acción climática positivas, sino también de que se aleje de prácticas perjudiciales como las subvenciones a los combustibles fósiles, la financiación de la extracción de combustibles fósiles y las inversiones en industrias intensivas en gases de efecto invernadero.⁷⁰ Los diálogos de 2023 pusieron de manifiesto la falta de un entendimiento común del artículo y la preocupación de los Estados de bajos ingresos por que las medidas que se adopten en virtud del artículo no obstaculicen la provisión de financiación adecuada para el clima a estos Estados, ni impongan condiciones que dificulten la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.⁷¹ En las decisiones de la COP28 se ordenó la continuación de los diálogos en 2024.⁷²

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 la CMNUCC y en consonancia con las obligaciones de los Estados en virtud del artículo 9.1 del Acuerdo de París y las obligaciones de cooperación y asistencia internacionales contraídas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. El artículo 2.1c no debe interpretarse de forma restrictiva, ya que se aplica a la mitigación, la adaptación y las pérdidas y daños.

⁶⁹ Decision 1/CMA.4, Sharm el-Sheikh Implementation Plan, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1, para 68,

⁷⁰ World Resources Institute, “What Is the Paris Agreement’s Article 2.1(c) on Climate Finance, and Why Does it Matter? Key Questions, Answered”, 15 February 2024, <https://www.wri.org/insights/article-2-1-c-paris-agreement-explained>

⁷¹ Sharm el-Sheikh dialogue on the scope of Article 2, paragraph 1(c), of the Paris Agreement and its complementarity with Article 9 of the Paris Agreement: Revised report by the secretariat, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2023/7/Rev.1, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_07r01.pdf

⁷² Decision 1/CP.28 and 5/CMA.5, previously cited, paras 90-92

En cuanto a la mitigación, se requiere la reorientación de la financiación para lograr una eliminación rápida, justa y equitativa de todos los combustibles fósiles (carbón, petróleo y metano, el llamado “gas natural”), 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 °C⁷³ así como aumentar rápidamente y priorizar la financiación de la inversión en energías renovables, centrándose en los países y regiones con una menor inversión. Para ello es necesario poner fin de inmediato a la inversión en nuevos combustibles fósiles, desinvertir en las infraestructuras de combustibles fósiles existentes con vistas a una eliminación progresiva de estos combustibles que sea compatible con los derechos humanos, evitar la inversión en tecnologías arriesgadas y no probadas, como la captura y almacenamiento de carbono o su eliminación, la geoingeniería u otras actividades perjudiciales, y poner fin a las subvenciones a los combustibles fósiles, destinando en su lugar la financiación al suministro de energías renovables y a la transición justa a una economía descarbonizada.

En lo que respecta a la adaptación y a las pérdidas y daños, es necesario proporcionar a los países de bajos ingresos ayudas nuevas, adicionales, predecibles y suficientes, basadas principalmente en subvenciones públicas, para hacer frente a la creciente gravedad y frecuencia de las catástrofes climáticas, abordar y adaptarse a los impactos climáticos actuales y futuros y aumentar la resiliencia de las personas, las comunidades y los ecosistemas.⁷⁴

Un enfoque del artículo 2.1c justo, equitativo y conforme con los derechos humanos requiere un compromiso y la aplicación de un programa amplio y ambicioso de aumento de la financiación pública para el clima por parte de los países de ingresos altos con mayores emisiones históricas de carbono, en consonancia con sus obligaciones en virtud del Acuerdo de París. Esta financiación debe complementarse con la ayuda financiera de otros países que estén en condiciones de proporcionarla en virtud de sus obligaciones de cooperación y asistencia internacional, en particular los países del G20 que emiten grandes cantidades de gases y los países productores de combustibles fósiles con ingresos elevados, y transformando el sistema mundial más amplio de financiación del desarrollo, fiscalidad y deuda para hacerlo más justo para los países en desarrollo y hacer frente a las injusticias económicas que a menudo se derivan del racismo y el colonialismo. Los flujos de financiación en virtud del artículo 2.1c no deben incluirse en la nueva meta colectiva cuantificada, ya que el objetivo de la nueva meta debe reflejar la provisión de financiación climática pública, principalmente basada en subvenciones, nueva y adicional según el principio de que quien contamina paga.

En la actualidad, el avance hacia la aplicación del artículo 2.1c se ve obstaculizado por una arquitectura financiera internacional en la que las desigualdades estructurales siguen perpetuando los legados del racismo y el colonialismo, incluso en la forma en que se deciden y aplican los derechos fiscales, las normas comerciales, el alivio de la deuda y el propio desarrollo económico. Los altos niveles de emisiones de gases de efecto invernadero son el producto de siglos de extracción, industrialización y procesos industriales, pero las respuestas a la crisis climática se caracterizan por las mismas formas de racismo sistémico que están causando la crisis climática en primer lugar.⁷⁵ Por ejemplo, los planes de muchos Estados para su transición hacia las energías renovables se basan en mantener sus “niveles insostenibles de consumo”⁷⁶ mientras siguen dependiendo de la extracción de recursos minerales de los países de bajos ingresos. El flujo de riqueza que sale de los países de bajos ingresos y va a parar a los de ingresos más altos, a través, entre otras cosas, de la desigualdad en los derechos de imposición⁷⁷ y la evasión fiscal (que afecta sobre todo a los países de bajos ingresos, pero que tiene lugar predominantemente en los Estados de ingresos altos),⁷⁸ los desequilibrios económicos comerciales y estructurales que limitan la capacidad de los países para exportar⁷⁹ y los elevados pagos de intereses de los

⁷³ IPCC, Climate Change 2023 Synthesis Report: Summary for Policymakers, *Table SPM.1: Greenhouse gas and CO2 emission reductions from 2019, median and 5-95 percentiles*

⁷⁴ For more information about necessary approaches to the Article 2.1c discussions, See Climate Action Network, Submission on 2.1c, June 2023, <https://climatenetwork.org/resource/climate-action-network-submission-on-2-1c/>

⁷⁵ UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, E. Tendayi Achiume - Ecological crisis, climate justice and racial justice*, UN Doc. A/77/549, <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a77549-report-special-rapporteur-contemporary-forms-racism-racial> para 12

⁷⁶ *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, E. Tendayi Achiume - Ecological crisis, climate justice and racial justice*, previously cited para 62

⁷⁷ Tax treaties cover 82% of the world's foreign direct investment (FDI) stocks, including 81% of the FDI in lower-income countries. Scholars find that their main effect is “regressive redistribution - to the benefit of the developed countries at the expense of the developing ones. For more information on the inequality of the standards within Tax Treaties, see Martin Hearson, *Imposing standards: the north-south dimension to global tax politics* by (2021), Cornell University Press. Available at: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/16583/Imposing%20Standards%20The%20North-South%20Dimension%20to%20Global%20Tax%20Politics.pdf>

⁷⁸ The International Growth Centre, *How does profit shifting enable tax avoidance in developing countries?*, 7 May 2024, <https://www.theigc.org/blogs/taxing-effectively/how-does-profit-shifting-enable-tax-avoidance-developing-countries>

⁷⁹ UNCTAD, *Trade policies and their impact on inequalities*, UN Doc. TD/B/66/4, 6 May 2019, https://unctad.org/system/files/official-document/tdb66_d4_en.pdf

préstamos,⁸⁰ se calcula 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.⁸¹ Sin embargo, los esfuerzos por reformar el sistema financiero mundial se ven obstaculizados porque los países de bajos ingresos 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 a menudo hunden sus raíces en los legados coloniales.

RECOMENDACIONES

Ante la COP29 que se celebrará en noviembre de 2024, Amnistía Internacional insta a todas las partes en la CMNUCC a:

- 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 contribuya a la eliminación progresiva de las inversiones y subvenciones existentes para la financiación de los combustibles fósiles según un calendario acorde al imperativo de los 1,5 °C;
 - o aborde la necesidad de financiación para transiciones justas, que actualmente no está cubierta por la financiación climática;
 - 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, con medidas como la adopción de un marco de resolución de la deuda basado en normas en las Naciones Unidas, y actúe para reparar las injusticias económicas, entre ellas las derivadas del colonialismo y el racismo estructural, por ejemplo, a través de una toma de decisiones más representativa;
 - o no se utilice para socavar la provisión adecuada de financiación pública para el clima en la nueva meta colectiva cuantificada.

NUEVA META COLECTIVA CUANTIFICADA SOBRE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA

En la COP29 se acordará una nueva meta colectiva cuantificada para el periodo posterior a 2025, con el fin de aumentar el objetivo de financiación a partir de una línea de base de 100.000 millones de dólares estadounidenses al año, que es claramente insuficiente. En cuanto al **marco de la meta**, la nueva meta colectiva cuantificada debe establecer tanto una meta a corto plazo (hasta 2030) como una meta a medio plazo (hasta 2035). De este modo se facilitarían no sólo la transparencia, la rendición de cuentas y la previsibilidad, sino también la alineación con los ciclos del balance mundial y las contribuciones determinadas a nivel nacional del Acuerdo de París, que también se prestaría a un proceso transparente de revisión y aumento de la ambición a la luz de las necesidades cambiantes de los Estados de bajos ingresos. La nueva meta colectiva cuantificada debe desarrollar e incluir mecanismos sólidos para garantizar el cumplimiento de los objetivos y la financiación, así como una clara diferenciación entre los objetivos para la provisión de financiación pública y una movilización más amplia de la financiación, incluida la financiación privada.

También es esencial que la nueva meta colectiva cuantificada garantice la coherencia con las necesidades de financiación identificadas en otras líneas de trabajo, especialmente en el programa de trabajo sobre transición justa y en el Programa de trabajo de Glasgow sobre la Acción para el Empoderamiento Climático, cuyo objetivo es mejorar la educación, la formación, la concienciación y la participación públicas, el acceso público a la información y la cooperación internacional en materia de cambio climático. Por ejemplo, no existe un requisito claro de un elemento de justicia en la provisión de financiación para la mitigación, aunque este enfoque sea crucial para garantizar la protección, el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos en la planificación y la implementación de transiciones que abandonen los combustibles fósiles en todos los sectores. Por tanto, los debates sobre la financiación destinada a la mitigación deben incluir disposiciones de financiación pública para reforzar los sistemas universales de protección social, así como la seguridad económica, social y medioambiental, que son elementos fundamentales para garantizar transiciones justas y

⁸⁰ Eurodad, *Debt justice in 2024: challenges and prospects in a full-blown debt crisis*, 23 February 2024, https://www.eurodad.org/debt_justice_in_2024_challenges_and_prospects_in_a_full_blown_debt_crisis

⁸¹ See for example, The Guardian, "Aid in reverse: how poor countries develop rich countries", 14 January 2017, <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2017/jan/14/aid-in-reverse-how-poor-countries-develop-rich-countries>

lograr la justicia climática.⁸² Los enfoques de la Acción para el Empoderamiento Climático proporcionan una acción climática más eficaz, pero su aplicación adolece de una infrafinanciación crónica. Por eso es esencial que la nueva meta colectiva cuantificada se estructure de manera que garantice una financiación equitativa y accesible para las actividades de la Acción para el Empoderamiento Climático.

También es importante garantizar que la nueva meta colectiva cuantificada incluya una definición clara de su relación con la implementación del artículo 2.1c del Acuerdo de París (véase el apartado anterior), incluida la reiteración de la responsabilidad principal de los países de ingresos altos con mayor responsabilidad histórica en las emisiones, otros Estados del G20 que son grandes emisores y los productores de combustibles fósiles de altos ingresos de detener inmediatamente todos los planes de producción de nuevos combustibles fósiles, y de reducir y eliminar rápidamente los subsidios y las inversiones públicas y privadas en combustibles fósiles, las industrias intensivas en emisiones y otras actividades incompatibles con el mantenimiento del calentamiento global por debajo de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales.

Además, es esencial que haya coherencia política entre las negociaciones en la CMNUCC y las negociaciones en otros foros multilaterales en torno a la reforma de los bancos multilaterales de desarrollo y las instituciones financieras internacionales, el alivio de la deuda (incluida su cancelación cuando sea necesario), la financiación de la biodiversidad y las negociaciones sobre política comercial. Los derechos humanos, incluida la obligación de cooperación y asistencia internacionales, y la justicia climática deben estar en el centro de todas las cuestiones relacionadas con la financiación climática.

En cuanto a la **cantidad de financiación** necesaria, a escasas semanas de la COP29 hay una gran divergencia en las posturas de las partes: los emisores históricos de altos ingresos se niegan a discutir cifras concretas, y los países y bloques de bajos ingresos proponen cifras anuales de entre 1 billón y 1,4 billones de dólares estadounidenses al año para 2030. Climate Action Network International, una red mundial de más de 1.900 organizaciones de la sociedad civil presentes en más de 130 países, entre las que se encuentra Amnistía Internacional, ha hecho un llamamiento para que se establezca una dotación de financiación pública de un mínimo de 1 billón de dólares estadounidenses al año en subvenciones y términos equivalentes a subvenciones de los países de ingresos altos con mayor responsabilidad histórica en la emisión de carbono a los países de bajos ingresos, que incluya submetas de mitigación, adaptación y pérdidas y daños (véase el apartado sobre Pérdidas y Daños, más adelante) como parte de las vías inclusivas de transición justa.⁸³ Climate Action Network International también sitúa este llamamiento en el contexto de una mayor deuda climática acumulada, destacada por los grupos de interés basados en los derechos en la CMNUCC, de al menos 5 billones de dólares estadounidenses al año⁸⁴ que los países con ingresos elevados y altas emisiones históricas deben a los países con ingresos más bajos como resultado de legados históricos y prácticas actuales de apropiación injusta del presupuesto de carbono atmosférico, así como de la falta de pago de la financiación climática prometida, entre otras cuestiones.⁸⁵

Es indispensable que la nueva meta colectiva cuantificada:

- sea lo suficientemente ambiciosa como para satisfacer las necesidades basadas en la ciencia de los países de bajos ingresos;
- aumente la financiación para la adaptación en comparación con la mitigación;
- incluya las pérdidas y daños como tercer pilar de la financiación climática en la nueva meta colectiva cuantificada;⁸⁶
- incluya submetas para la mitigación, la adaptación y las pérdidas y daños con el fin de garantizar una financiación adecuada para todos los pilares de la financiación climática, así como para contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas en el cumplimiento;

⁸² For information on the human rights case for universal social protection, see Amnesty International, *Rising Prices, Growing Protests: The Case for Universal Social Protection*, 10 May 2023, Index: POL 40/6589/2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/6589/2023/en/>

⁸³ Climate Action Network, *Submission to the UNFCCC on NCQG*, August 2024, <https://climatenetwork.org/resource/climate-action-network-submission-ncqg/>

⁸⁴ For example, research suggests that high income historical emitters could be incurring over \$100 trillion in climate debt to lower income countries by 2050. Fanning, Andrew L. and Hickel, Jason, *Compensation for atmospheric appropriation*, *Nature Sustainability*, 6 (9). 12 July 2023, pp 1077 – 1086, available at: <http://eprints.lse.ac.uk/id/eprint/119717>

⁸⁵ See, for example, UNFCCC Women and Gender Constituency, "Feminists demand wealthy countries #PayUp their climate debt!", 26 July 2024, <https://womensgenderclimate.org/its-time-for-wealthy-countries-to-payup/>

⁸⁶ Some lower income states have proposed this. See UNFCCC, *Ad hoc work programme on the new collective quantified goal on climate finance: Report by the co-chairs*, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2023/11, 23 November 2023, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NCQG_annual_report_Published.pdf

- integre la financiación para una transición justa en el objetivo, incluyendo aspectos económicos, sociales y de derechos humanos que pueden no estar cubiertos por las definiciones existentes de financiación climática;
- esté alineada con la financiación para la protección de la biodiversidad, que es esencial para proteger el derecho a un medioambiente limpio, saludable y sostenible, y también debe incluir la protección de otros derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas, en su planificación y ejecución.

Además, la nueva meta colectiva cuantificada debe incluir un marco indicativo sobre la **calidad de la financiación** que debe proporcionarse. Como se ha destacado anteriormente, la financiación climática debe ser nueva, adicional, predecible y principalmente pública, en forma de subvenciones o préstamos en condiciones muy favorables, y evitar empeorar la carga de la deuda de los países receptores. La nueva meta colectiva cuantificada también debe proporcionar un marco claro respecto a **las fuentes de financiación**, que debe basarse en responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas y en el principio de quien contamina paga, así como en el derecho internacional de los derechos humanos, para contribuir a corregir las desigualdades y promover la justicia climática y fiscal. (Véase el apartado anterior sobre calidad de la financiación)

RECOMENDACIONES

Ante la COP29 que se celebrará en noviembre de 2024, Amnistía Internacional insta a todas las partes en la CMNUCC a:

- Acordar en la COP29 una nueva meta colectiva cuantificada para la financiación climática internacional a partir de 2025 de al menos 1 billón de dólares estadounidenses al año que:
 - o sitúe los principios y normas de derechos humanos en su centro;
 - o se base en pruebas científicas y en todas las necesidades de los países en desarrollo, también en el caso de las pérdidas y los daños;
 - o establezca un ciclo quinquenal dinámico y flexible para la revisión, que incluya metas a corto plazo para 2030 y metas a medio plazo para 2035, a fin de permitir la alineación con los ciclos del balance mundial y las contribuciones determinadas a nivel nacional;
 - o permita la revisión y el ajuste al alza periódicos y oportunos en función de las necesidades cambiantes, al tiempo que se aumenta la ambición;
 - o establezca submetas claras para la mitigación, la adaptación y las pérdidas y daños;
 - o se base en el principio de que quien contamina paga, y reitere la responsabilidad primordial de los países de ingresos elevados con mayor responsabilidad histórica en la emisión de carbono a la hora de aportar financiación climática, con el apoyo de otros grandes emisores miembros del G20 y de los Estados productores de combustibles fósiles con rentas altas;
 - o promueva la introducción de nuevos impuestos sobre los sectores que emiten grandes cantidades de gases, en particular sobre los beneficios de las empresas de combustibles fósiles, y sobre las personas más ricas, por ejemplo respaldando la propuesta brasileña de aplicar un impuesto del 2% a los patrimonios superiores a 1.000 millones de dólares estadounidenses, con el fin de producir financiación a escala, protegiendo al mismo tiempo a las personas y 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;
 - o garantice que los recursos movilizados para esta meta son nuevos y adicionales a los compromisos anteriores de financiación 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 una meta básica equivalente a una subvención o una submeta para su desembolso en forma de subvenciones;

- o garantice que se asignen 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.

TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

Un área que preocupa cada vez más a los países de bajos ingresos es la cuestión de la transferencia de tecnología. El derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones está consagrado en el artículo 15.b del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El artículo 1.c de la CMNUCC y el artículo 10 del Acuerdo de París exigen que todos los países cooperen en el desarrollo y la transferencia de tecnología, y el artículo 4.3 de la CMNUCC exige que algunos Estados de altos ingresos proporcionen recursos financieros para la transferencia de tecnología a los Estados de bajos ingresos. 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, incluidos los derechos de propiedad intelectual.⁸⁷

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha destacado que la propiedad intelectual puede afectar negativamente al avance de la ciencia y al acceso a sus beneficios de diversas maneras y que los Estados deben tomar las medidas adecuadas para evitar sus efectos negativos.⁸⁸ Por tanto, no se debe permitir que los derechos de propiedad intelectual obstaculicen las transferencias de tecnología necesarias para una acción climática eficaz y ambiciosa. Es necesario excluir los derechos de propiedad intelectual sobre estas tecnologías para dar una respuesta sistémica 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 para la Covid-19— está plagada de obstáculos y dificultades para que los países en desarrollo puedan hacer uso de las flexibilidades, y puede dar lugar a violaciones de los derechos económicos y sociales, incluidos los derechos a la vida, a la salud, al desarrollo sostenible y a un medioambiente limpio, saludable y sostenible.

RECOMENDACIONES

Ante la COP29 que se celebrará en noviembre de 2024, Amnistía Internacional insta a todas las partes en la CMNUCC a:

- Abordar los obstáculos comerciales que dificultan la necesaria transferencia de tecnología climática:
 - o cambiando las normas del comercio global para garantizar que los derechos de propiedad intelectual, así como la transferencia de conocimientos y tecnología, no suponen una barrera para el acceso;
 - o identificando y aplicando 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 climática puede realizarse de forma rápida y equitativa, y reducir la dependencia de los países de bajos y medianos ingresos con respecto a los países de altos ingresos y las empresas de tecnología climática radicadas en ellos.

⁸⁷ Robert Burrell, Su Jung Jee, Kerstin Hötte and Caoimhe Ring, Institute for New Economic Thinking, *Intellectual Property Rights, Climate Technology Transfer and Innovation in Developing Countries*, INET Oxford Working Paper No. 2023-14, August 2023, p52, <https://www.inet.ox.ac.uk/files/intellectual-property-rights-2023-14.pdf>

⁸⁸ CESCR, *General Comment 25, (2020) on science and economic, social and cultural rights (article 15 (1) (b), (2), (3) and (4) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, UN Doc. E/C.12/GC/25, 30 April 2020, <https://undocs.org/E/C.12/GC/25>

ABANDONO GRADUAL DE LOS COMBUSTIBLES FÓSILES DE FORMA COMPLETA, EQUITATIVA, RÁPIDA Y FINANCIADA

El IPCC ha destacado que se estima 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.⁸⁹ El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ha descubierto además que los gobiernos, en conjunto, todavía planean producir en 2030 más del doble de la cantidad de combustibles fósiles de lo que sería coherente con la limitación del calentamiento a 1,5 °C, una “brecha de producción” global que pone en riesgo una transición energética bien gestionada y equitativa.⁹⁰

El resultado del balance mundial en la COP28 hizo un llamamiento por primera vez a una transición que abandone los combustibles fósiles en los sistemas energéticos, de manera justa, ordenada y equitativa, acelerando la acción en esta década crítica, con el fin de alcanzar el objetivo de cero emisiones netas en 2050, de acuerdo con la ciencia. Al hacerlo, reconoció su función como factores que impulsan la crisis climática y los daños que infligen al clima y al medioambiente, y transmitió una señal clara de que su eliminación es inevitable y está en marcha. Sin embargo, en el contexto de una conferencia dominada por los grupos de presión de las empresas de combustibles fósiles,⁹¹ esta referencia fue más débil que el llamamiento a una eliminación rápida y equitativa que algunas partes y muchas organizaciones observadoras habían reclamado, y no constituye un compromiso firme por parte de los Estados, aunque sus obligaciones en materia de derechos humanos exigen dicha eliminación.⁹²

El resultado del balance mundial también tiene muchas lagunas que permiten a los productores de combustibles fósiles y a los Estados seguir actuando como de costumbre, por lo que se queda corto para proteger los derechos de miles de millones de personas que se enfrentan a los daños relacionados con el cambio climático. Algunas de estas lagunas son:

- abrir el camino a tecnologías de reducción y eliminación no probadas, como la captura y almacenamiento de carbono y la eliminación de carbono, que aún no existen a escala. Estas tecnologías son ineficaces o están sin probar, por lo que distraen de la necesidad de poner fin de forma gradual y rápida a la producción de combustibles fósiles.⁹³ Algunos gobiernos y empresas de combustibles fósiles ya están basando sus planes de acción climática en la suposición de que estas tecnologías permitirán una reducción significativa de las emisiones, y las utilizan para justificar que se sigan extrayendo y quemando combustibles fósiles a ritmos incompatibles con el mantenimiento del calentamiento por debajo de 1,5 °C,⁹⁴ lo que pone en peligro a todo el planeta, y en particular a la humanidad.

También conllevan altos riesgos para otros derechos humanos y el medioambiente.⁹⁵ 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 plantean estas tecnologías, 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

⁸⁹ Independent Panel on Climate Change, AR6 Synthesis Report, *Climate Change 2023: Summary for Policymakers*, p20, https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf

⁹⁰ UNEP, *Production Gap Report 2023*, https://productiongap.org/wp-content/uploads/2023/11/PGR2023_web_rev.pdf

⁹¹ Amnesty International, “Record number of fossil fuel lobbyists at COP undermines critical climate talks”, 5 December 2023,

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/12/global-record-number-of-fossil-fuel-lobbyists-at-cop-undermines-critical-climate-talks>

⁹² For more information on why states human rights obligations require a full, fast, fair and funded fossil fuel phase out, see Amnesty International, *Fatal Fuels: Why human rights protection urgently requires a full and equitable fossil fuel phase out*, 13 November 2023, Index: POL 30/7382/2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/7382/2023/en/>

⁹³ Data from the Independent Panel on Climate Change shows that such mechanisms cannot bring about the scale of emissions reduction required by 2030. See Independent Panel on Climate Change, AR6 Synthesis Report, *Climate Change 2023: Summary for Policymakers*, p28, https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf

⁹⁴ See, for example, ARAMCO, “Carbon capture, utilization, and storage”, <https://www.aramco.com/en/what-we-do/energy-innovation/advancing-energy-solutions/carbon-capture-utilization-and-storage>, accessed on 11 May 2024 and GOV.UK “New vision to create competitive carbon capture market follows unprecedented £20 billion investment” 20 December 2023,, <https://www.gov.uk/government/news/new-vision-to-create-competitive-carbon-capture-market-follows-unprecedented-20-billion-investment>

⁹⁵ Center for International Environmental Law, “Carbon Capture and Storage (CCS): Frequently asked questions”, 26 April 2023, <https://www.ciel.org/reports/carbon-capture-and-storage-frequently-asked-questions/>; P. Gunther and P. Ekardt, Human Rights and Large-Scale Carbon Dioxide Removal: Potential Limits to BECCS and DACCS Deployment, *Land*, 2022, Vol 11, Issue 12, <https://www.mdpi.com/2073-445X/11/12/2153>

asociadas.⁹⁶ 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”;⁹⁷

- destacar el papel de los “combustibles de transición” como el gas metano fósil (el llamado “gas natural”) en la transición energética a pesar de las claras indicaciones de la Agencia Internacional de la Energía de que cualquier desarrollo de nuevos combustibles fósiles es incompatible con alcanzar las cero emisiones en 2050,⁹⁸ y las pruebas científicas emergentes que demuestran que, debido a su potencia para atrapar el calor a corto plazo, el uso de gas metano fósil podría precipitar puntos de inflexión climáticos catastróficos⁹⁹ y que, debido a que las fugas son muy superiores a lo que se informa, en algunas circunstancias puede contaminar el aire más que el carbón.¹⁰⁰ Se calcula que el metano es responsable de aproximadamente un tercio del calentamiento global desde la era preindustrial.¹⁰¹ La extracción de metano también causa importantes daños a los derechos humanos de las comunidades cercanas a las explotaciones, por ejemplo, graves impactos en la salud causados por la quema de gas,¹⁰²
- la falta de un compromiso claro para eliminar progresivamente todas las subvenciones a los combustibles fósiles, limitándose a hacer referencia a “subvenciones ineficientes” indefinidas, como en anteriores COP;
- limitar la transición de los combustibles fósiles únicamente a la “energía”, permitiendo así que continúe la extracción de hidrocarburos y su uso en la producción de plásticos, productos petroquímicos, pesticidas, fertilizantes y otros productos químicos, todos los cuales contribuyen significativamente a la producción de gases de efecto invernadero y al calentamiento global. Resulta preocupante que se prevea que la producción de plásticos se duplique o triplique de aquí a 2050, y que para ello se utilice entre el 21% y el 31% del presupuesto de carbono restante.¹⁰³

Sin embargo, uno de los fallos del resultado del balance mundial es la falta de un mecanismo claro de seguimiento de la decisión, sobre todo en relación con la transición a las energías renovables.¹⁰⁴ Esto podría subsanarse transformando el programa de trabajo sobre mitigación en un mecanismo que pueda facilitar la aplicación de los resultados de mitigación del balance mundial.¹⁰⁵

Las Partes en el Acuerdo de París deben presentar nuevos planes de reducción de emisiones más ambiciosos en sus nuevas contribuciones determinadas a nivel nacional, que deben presentarse a principios de 2025 a más tardar. Las nuevas contribuciones determinadas a nivel nacional deben reforzar los objetivos de reducción de emisiones para 2030 y adoptar políticas y planes en todos los sectores que estén plenamente alineados con el imperativo de los 1,5 °C; los países históricamente emisores con altos ingresos deben liderar el camino, con el apoyo de otros países del G20 con altas emisiones y de los países productores de combustibles fósiles.

Además, en la COP28, los Estados no adoptaron medidas claras 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

⁹⁶ Human Rights Council Fifty-fourth session, *The toxic impacts of some proposed climate change solutions Report of the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes*, Marcos Orellana, UN Doc. A/HRC/54/25, 13 July 2023, para. 70

⁹⁷ UN Human Rights Council 54th session, *Impact of new technologies intended for climate protection on the enjoyment of human rights: Report of the Human Rights Council Advisory Committee*, UN Doc. A/HRC/54/47, 10 August 2023, para. 66

⁹⁸ International Energy Agency, *Net-Zero by 2050*, May 2021, <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050> and its 2023 update, <https://www.iea.org/reports/net-zero-roadmap-a-global-pathway-to-keep-the-15-0c-goal-in-reach/executive-summary>

⁹⁹ The Guardian: *Revealed: 1,000 super-emitting methane leaks risk triggering climate tipping points*, 6 March 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/06/1000-super-emitting-methane-leaks-risk-triggering-climate-tipping-points)

¹⁰⁰ The New York Times, “Leaks can make natural gas as bad for the climate as coal, a study says”, 13 July 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>

¹⁰¹ International Energy Agency, *Global Methane Tracker 2024*, <https://www.iea.org/reports/global-methane-tracker-2024>

¹⁰² Amnesty International, *Ecuador: Child Climate Justice activist intimidated in her home*, 4 March 2024, Index: AMR 28/7775/2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/amr28/7775/2024/en/>

¹⁰³ Karali, N., Khanna, N., & Shah, N., *Climate Impact of Primary Plastic Production* in Lawrence Berkeley National Laboratory. Report #: LBNL-2001585, 12 April 2024, available at <https://escholarship.org/uc/item/12s624vf>

¹⁰⁴ UNFCCC, *Decision 1/CP.28 and 5/CMA.5*, previously cited, paras 18-42

¹⁰⁵ See, for example, UNFCCC, *Submission from Brazil with views on opportunities, best practices, actionable solutions, challenges and barriers relevant to the topics of the fourth Global Dialogue and fourth investment-focused event under the Sharm el-Sheikh Mitigation Ambition and Implementation Work Programme*, 30 September 2024, https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202409301208---MWP_view_Brazil.pdf

las emisiones. Sin esas medidas, quienes contaminan pueden utilizar los mercados de carbono para compensar —en lugar de reducir realmente— sus emisiones de gases de efecto invernadero, comprando créditos de carbono para operaciones que afectan a tierras de pueblos indígenas o que corren el riesgo de perjudicar los derechos de las comunidades de las zonas limítrofes.

Aunque fue positivo que no se adoptaran textos inadecuados en la COP28, y se espera que se tomen decisiones en la COP29, la falta de acuerdos sobre las directrices significa que los mercados de carbono, en particular las medidas de carácter bilateral que funcionarían en virtud del artículo 6.2, se encuentran en un limbo, aunque cada vez se realizan más acuerdos de este tipo.¹⁰⁶ Cada vez preocupa más que los mercados de carbono estén causando daños a los derechos humanos. El relator especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas afirmó recientemente que una moratoria sobre los mercados de carbono podría ser una solución para proteger los derechos de los pueblos indígenas.¹⁰⁷ También señaló que la propuesta de un mecanismo de gestión de quejas que se está debatiendo tiene muchos defectos y debe reforzarse sustancialmente antes de que se adopte.¹⁰⁸ El Órgano Subsidiario sobre el artículo 6.4 adoptó posteriormente un proyecto de procedimiento de reclamación en mayo de 2024,¹⁰⁹ pero no abordó muchas de las preocupaciones de los pueblos indígenas y de las organizaciones de la sociedad civil.¹¹⁰ El proyecto de mecanismo debe ser revisado para proporcionar un proceso de reclamación totalmente compatible con los derechos humanos, independiente, accesible y transparente, antes de que pueda llevarse a cabo ninguna actividad, ya sea mercantil o no.

RECOMENDACIONES

Ante la COP29 que se celebrará en noviembre de 2024, Amnistía Internacional insta a todas las partes en la CMNUCC a:

- Comprometerse a una eliminación gradual de los combustibles fósiles de forma rápida, equitativa, respetuosa con los derechos humanos y financiada en todos los sectores, en consonancia con el imperativo de los 1,5 °C, encabezada por los países con ingresos elevados y mayor responsabilidad histórica en la emisión de carbono, junto con otros grandes emisores miembros del G20 y los Estados productores de combustibles fósiles con rentas altas.
- Evitar la dependencia del gas fósil como “combustible de transición” o de tecnologías ineficaces, no probadas, que tengan graves implicaciones para los derechos humanos o que no puedan desplegarse a escala en el plazo que nos queda para limitar el calentamiento global a 1,5 °C.
- Poner fin a todas las nuevas prospecciones y explotaciones de petróleo, gas y carbón:
 - acabar inmediatamente con todas las subvenciones a la extracción y uso de combustibles fósiles, protegiendo a las personas más vulnerables de los efectos regresivos;
 - los países de ingresos más altos deben dejar de financiar la expansión de los combustibles fósiles en otros países, ya que los objetivos de reducción de emisiones no pueden alcanzarse simplemente trasladando las fuentes de producción a países de ingresos más bajos.
- Garantizar que el Programa de trabajo para aumentar la ambición de mitigación y su aplicación y otras decisiones de la COP29 lleven a cabo acciones que cierren de forma efectiva la brecha de emisiones e implementación y cumplan los resultados de mitigación del balance mundial, para mantener el aumento de las temperaturas medias globales por debajo de 1,5 °C.

¹⁰⁶ UN Sustainable Development Solutions Network, *What Happened to Global Carbon Markets at COP28?*, 20 December 2023, <https://www.unsdsn.org/what-happened-to-global-carbon-markets-at-cop#:~:text=The%20collapse%20in%20negotiations%20was,US%20wanting%20more%20lax%20rules>.

¹⁰⁷ Amnesty International, “UN Special Rapporteur is right to raise human rights concerns about carbon markets”, 27 April 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/04/global-un-special-rapporteur-is-right-to-raise-human-rights-concerns-about-carbon-markets/>

¹⁰⁸ Amnesty International, Comments on draft appeal and grievance process under the Article 6.4 mechanism of the UNFCCC, 22 April 2024, Index: IOR 40/7973/2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/7973/2024/en/>

¹⁰⁹ UNFCCC Article 6.4 Supervisory Body, *Procedure Appeal and grievance processes under the Article 6.4 mechanism Version 01.0*, 2 May 2024, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/a64-sb011-a03.pdf>

¹¹⁰ See for example Amnesty International, *Comments on draft appeal and grievance process under the Article 6.4 mechanism of the UNFCCC*, 22 April 2024, Index: IOR 40/7973/2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/7973/2024/en/>

- Situar los derechos humanos en el centro de las nuevas contribuciones determinadas a nivel nacional, entre otras cosas mediante:
 - el fortalecimiento de los objetivos de reducción de emisiones para 2030 y la garantía de que estén plenamente alineados con el imperativo de los 1,5 °C, encabezados por los países de ingresos altos con mayor responsabilidad histórica en la emisión de carbono, apoyados por otros grandes emisores miembros del G20 y los Estados productores de combustibles fósiles con rentas altas;
 - la adopción y aplicación de políticas sectoriales adecuadas para la reducción de emisiones.
- Adherirse a Beyond Oil and Gas Alliance y a Powering Past Coal Alliance 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 aquellas que permitan una reducción real rápida de las emisiones y faciliten la transición para abandonar los combustibles fósiles, y que no incluyan mecanismos de captura y almacenamiento de carbono ni de eliminación de carbono.
- Antes de permitir que se lleve a cabo cualquier actividad del mercado de carbono:
 - establecer mecanismos concretos para garantizar que las actividades del mercado de carbono para reducir las emisiones están debidamente reguladas y respetan 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, y
 - asegurarse de que el mecanismo de queja y reparación se refuerza para garantizar que sea plenamente respetuoso con los derechos humanos, independiente, accesible y transparente, y que permita de forma efectiva a las comunidades solicitar reparación por cualquier daño causado por los proyectos llevados a cabo en virtud del artículo 6.
- No permitir esquemas de compensación de carbono para países y empresas, ya que esto socava las reducciones reales de emisiones.¹¹¹

REALIZAR TRANSICIONES JUSTAS HACIA ECONOMÍAS SIN EMISIONES DE CARBONO

El actual sistema económico, que se sustenta en sistemas históricos de racismo y colonialismo, no está haciendo realidad los derechos de miles de millones de personas. Amnistía Internacional ha puesto en marcha la Comisión 2048¹¹² —una iniciativa de temática diversa nacida de las múltiples crisis y conflictos medioambientales y económicos actuales y de un sistema internacional incapaz de abordar los retos actuales y futuros— para revitalizar la gobernanza mundial de los derechos humanos.

Para abordar estas desigualdades económicas con políticas centradas en los derechos humanos, quienes lideran el mundo deben entender realmente el estado de sus economías, el progreso humano y la igualdad. A este efecto, las mediciones de los logros deben centrarse en parámetros enfocados en la igualdad, los derechos humanos, la dignidad y la sostenibilidad para llegar a una definición de prosperidad mundial, junto con narrativas de éxito y fracaso, que cuestione el crecimiento económico insostenible y aborde las desigualdades estructurales y sistémicas. Con este fin, los Estados deben apoyar el proceso de elaboración de un marco para medir los avances en materia de desarrollo sostenible,

¹¹¹ Joint Statement: *Why carbon offsetting undermines climate targets*, 2 July 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/8251/2024/en/>

¹¹² Dag Hammarskjöld Foundation, *Dag Hammarskjöld Lecture 2021: Agnès Callamard - A Global Compact for a World beyond COVID*, <https://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2021/09/2021-dh-lecture-callamard-final.pdf>

incluidas sus dimensiones económica, social y ambiental, que complemente el producto interno bruto y vaya más allá de él, tal y como se acordó en el Pacto de las Naciones Unidas para el Futuro en septiembre de 2024.¹¹³

En el último informe del IPCC se llegó a la conclusión de que la consideración de la justicia climática puede contribuir a un reparto equitativo de los beneficios y las cargas, especialmente para “las personas más vulnerables dentro de los países y regiones y entre ellos”.¹¹⁴ 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.¹¹⁵ A este respecto, la adopción del programa de trabajo sobre transición justa en la COP28¹¹⁶ fue un paso positivo y supone una gran oportunidad para que los derechos humanos ocupen un lugar central en las negociaciones internacionales sobre cómo llevar a cabo transiciones plenamente justas de la producción y el uso de combustibles fósiles a economías sin emisiones de carbono, lo cual constituye un paso importante en la necesaria transformación global.

Deben tomarse más medidas a través del programa de trabajo sobre transición justa 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 limítrofes a los lugares 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 e universal, e inversiones en oportunidades, aptitudes y formación para la reinserción laboral.¹¹⁷

El IPCC identificó cuatro vías críticas 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.¹¹⁸ El programa de trabajo sobre transición justa debe centrarse en la forma en que todas las vías de transición justa se entrecruzan y contribuyen al cumplimiento de los derechos humanos, así como a la reducción de las desigualdades dentro de los países y entre ellos. Es esencial que dicho programa aplique un enfoque interseccional e intergeneracional que garantice que los principios de igualdad y no discriminación, igualdad de género y derechos de las mujeres y las niñas, derechos laborales, derechos de los pueblos indígenas, de la infancia, de las personas mayores, de las personas con discapacidad, de las personas racializadas y de las generaciones futuras sean el núcleo de todos los itinerarios de transición justa. También es esencial que el programa reconozca el papel clave que desempeñan los defensores y defensoras de los derechos humanos ambientales y los y las activistas por el clima —que son objeto de ataques en todo el mundo por su legítima labor— en la consecución de transiciones justas. Su contribución a la transición justa debe, por tanto, ser reconocida, alentada y promovida, ya que desempeñan un papel fundamental de vigilancia y denuncia de las violaciones de los derechos humanos, y piden responsabilidades a los gobiernos y a las empresas.

El programa de trabajo sobre la transición justa debe abarcar áreas en las que los debates sobre la transición justa apenas están empezando y debe crear el espacio para compartir el trabajo en desarrollo en todos los sectores y en todas las líneas de trabajo de la CMNUCC, con el objetivo de encontrar una base común para formular recomendaciones. El papel del sector empresarial también es clave para lograr transiciones plenamente justas, y el programa de trabajo sobre transición justa debe considerarlo como una prioridad temática clave, anclada en los Principios rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos. El programa de trabajo sobre transición justa también debe abordar la obligación de proporcionar cooperación y asistencia internacional para una transición justa, con elementos como financiación

¹¹³ UN, *Summit of the Future Outcome Document*, UN Doc. [A/RES/79/1](#), Action 53, para 81, available at: http://www.un.org/en/summit-of-the-future?_gl=1*1x09zvv*_ga*MTE3MDlyMDcyNC4xNzE4MjkyNjMw*_ga_TK9BQL5X7Z*MTcyODU2Mtk5NS4yLjEuMTcyODU2MjQ0Mi4wLjAuMA..

¹¹⁴ The IPCC also notes that “[v]ulnerability is higher in locations with poverty, governance challenges and limited access to basic services and resources, violent conflict and high levels of climate-sensitive livelihoods (e.g., smallholder farmers, pastoralists, fishing communities)”. And that the “largest adaptation gaps exist among lower income population groups ... and adaptation progress is unevenly distributed with observed adaptation gaps”. It also points out that “[p]resent development challenges causing high vulnerability are influenced by historical and ongoing patterns of inequity such as colonialism, especially for many Indigenous Peoples and local communities ... Vulnerability is exacerbated by inequity and marginalisation linked to gender, ethnicity, low income or combinations thereof, especially for many Indigenous Peoples and local communities”. IPCC, *Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6) - Longer Report*, 2023, p.66

¹¹⁵ IPCC Sixth Assessment Report, Chapter 17, page 1769, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_Chapter17.pdf

¹¹⁶ UNFCCC Decision 3/CMA.5, United Arab Emirates Just Transition work programme, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_5_JTWP.pdf.

¹¹⁷ For more information, see Amnesty International, *Putting the 'just' in Just Transition – the imperative for human rights approaches*, 4 September 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/8485/2024/en/>

¹¹⁸ IPCC, *Climate Change 2023 Synthesis Report: Summary for Policymakers*, section C3.2 – 3.6

suficiente, transferencia de tecnología, desarrollo de capacidades y otras formas de apoyo, lo que incluye garantizar la coherencia con los debates de la nueva meta colectiva cuantificada.¹¹⁹

El acceso a la información, la participación y la justicia son derechos procesales importantes, necesarios para apuntalar transiciones justas y eficaces. El programa de trabajo sobre transición justa debe abordar estos derechos y garantizar que estén integrados en sus resultados, recomendaciones y procedimientos. Un proceso de transición justa que no respete los derechos humanos no puede dar lugar a un resultado equitativo.¹²⁰

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 altos ingresos y la de los países de bajos ingresos, e incluir a especialistas de las Partes en transición justa. También debe incluir organizaciones observadoras activas autoseleccionadas de la sociedad civil, como representantes de los sindicatos, los pueblos indígenas, las mujeres, la juventud, las personas mayores, las personas con discapacidades y las comunidades de bajos ingresos o racializadas y otras minorías, así como representantes de organizaciones intergubernamentales y personas expertas 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.

En la actualidad, al programa de trabajo sobre transición justa le falta un plan de acción que contribuya a garantizar que se cumplan los derechos humanos, las necesidades y las aspiraciones de las personas de todo el mundo, especialmente las de las más marginadas y las afectadas por las transiciones para abandonar los combustibles fósiles en todos los sectores. La COP29 es una oportunidad para iniciar negociaciones en torno a la adopción de un Plan de Acción para una Transición Justa, que contribuya a la protección de los derechos humanos y a una mayor cooperación internacional para su aplicación, con vistas a que se pueda adoptar en la COP30 en 2025. Con ello se ayudaría a crear un entendimiento compartido sobre cómo los planes de transición justa pueden lograr la justicia climática.

RECOMENDACIONES

Ante la COP29 que se celebrará en noviembre de 2024, Amnistía Internacional insta a todas las partes en la CMNUCC a:

- Garantizar que el programa de trabajo sobre transición justa 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:
 - Facilitando 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 todas las personas y que beneficie a las comunidades limítrofes.¹²¹
 - Traduciendo las políticas y los planes en medidas efectivas y respetuosas con los derechos humanos para proteger a los trabajadores y trabajadoras, a las comunidades limítrofes y a los defensores y defensoras de los derechos humanos implicados en las vías de transición justa, dando prioridad a la creación de oportunidades laborales dignas en las zonas y comunidades afectadas a través de una inversión,

¹¹⁹ For more information on elements for the Just Transition Work Programme, see CAN International, Submission: Views on different elements of the work programme on just transition pathways referred to in paragraph 52 of decision 1/CMA.4 September 2023, <https://climatenetwork.org/wp-content/uploads/2023/09/CAN-JTWP-Submission.pdf>

¹²⁰ For more information on suggested work to be undertaken and the possible topics for the dialogues under the Just Transition Work Programme, see Human Rights and Climate Change Working Group, *Respecting, Promoting, and Fulfilling Human Rights in the Just Transition Work Programme: Submission on views on the work to be undertaken and the possible topics for the dialogues under the Just Transition Work Programme*, February 2024, Index: IOR 40/7743/2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/7743/2024/en/>

¹²¹ A fenceline community lives immediately adjacent to highly polluting facilities, in this case, those living in the vicinity of energy transition projects including for the production of renewable energy or the extraction of transition minerals. See: The Climate Reality Project, *Frontline and Fenceline Communities*, <https://www.climateRealityProject.org/frontline-fenceline-communities>

adquisición de nuevas capacidades, formación y prestación de otro tipo de ayuda adecuadas para las personas que buscan trabajo.

- Garantizando que las medidas de protección social son suficientes, tanto en términos de cobertura como de nivel de apoyo, para mitigar los impactos negativos sobre los derechos de las comunidades de primera línea y de las comunidades limítrofes.
- Garantizar que el programa de trabajo sobre transición justa sirve de catalizador de nuevas medidas, entre otras cosas mediante el establecimiento de un Plan de Acción para una Transición Justa que contribuya a:
 - Identificar lagunas, obstáculos y retos en las estrategias de transición justa y de las mejores prácticas para superarlos.
 - Formular recomendaciones para avanzar hacia una transición justa rápida y respetuosa con los derechos humanos, por ejemplo:
 - diseñando 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.
 - Reconocer públicamente la importancia del trabajo de las personas defensoras de los derechos humanos implicadas en las vías de transición justa y entablar un diálogo con ellas sobre las mejores prácticas para brindarles apoyo y protección.
 - 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.
 - 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, por ejemplo:
 - haciendo balance de los progresos realizados en cuestiones relacionadas con la transición justa en otras líneas de trabajo de la CMNUCC, incluida la Acción para el Empoderamiento Climático, y en el marco de iniciativas voluntarias como las asociaciones para una transición energética justa,¹²² y formulando recomendaciones para desarrollar futuras asociaciones para una transición justa que sean plenamente respetuosas con los derechos humanos.
 - Establecer un órgano consultivo para el programa de trabajo sobre transición justa, con representación de todas las partes interesadas y con un equilibrio entre países desarrollados y países en desarrollo, que tenga el mandato de supervisar y resumir los avances e identificar áreas para el debate y el acuerdo entre sesiones, y que recomiende decisiones para todos los órganos y procesos pertinentes de la CMNUCC. El órgano 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.

¹²² Just Energy Transition Partnerships (JETPs) are financing cooperation mechanisms aimed at supporting heavily coal-dependent emerging economies make a just energy transition. The first JETP was announced at COP26 in 2022 between South Africa and France, Germany, the European Union and the United States. Other subsequent JETPs have been launched to benefit Indonesia, India, Vietnam, and Senegal.

PARTICIPACIÓN INCLUSIVA Y EFICAZ

RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE REUNIÓN PACÍFICA EN LOS PAÍSES ANFITRIONES

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. El derecho a la libertad de expresión incluye el derecho a acceder a la información y no puede disfrutarse plenamente sin la protección del derecho a la intimidad, especialmente cuando las personas están sometidas a vigilancia ilegítima o no pueden compartir opiniones e ideas de forma segura.¹²³ El ejercicio libre y seguro de esos derechos es por tanto esencial para promover los esfuerzos globales para abordar la crisis climática.

Las conclusiones convenidas por el Órgano Subsidiario de Ejecución de la CMNUCC (OSE) en junio de 2023¹²⁴ y reiteradas en junio de 2024 alentaron a todos los países sede de reuniones de la CMNUCC a reafirmar su compromiso con la defensa de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional de los derechos humanos antes, durante y después de los periodos de sesiones de la CMNUCC y los actos previstos, y a garantizar que las personas participantes puedan ejercer sus derechos humanos sin temor a intimidaciones ni repercusiones.

El relator especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación también ha formulado recomendaciones útiles sobre la participación de la sociedad civil en las instituciones multilaterales¹²⁵ y sobre el carácter esencial de estos derechos para lograr avances en materia de justicia climática,¹²⁶ incluido el establecimiento de centros de coordinación relativos a las represalias tanto a nivel nacional como en foros multilaterales tales como la CMNUCC. Asimismo ha recomendado que las “organizaciones multilaterales no deberían organizar acontecimientos importantes que probablemente generen protestas en lugares donde no puedan recibir garantías de que las autoridades locales tienen la voluntad política y la capacidad técnica para aplicar las normas internacionales”, y que las instituciones multilaterales “exijan a las autoridades nacionales que elaboren un informe en el que se detalle la forma en que la policía gestionó las manifestaciones, protestas y otras reuniones públicas en torno a los acontecimientos internacionales, y que esos informes se hagan públicos”.¹²⁷ El relator especial ha pedido además que se deroguen las leyes y prácticas que restringen ilegítimamente el lugar y el modo en que pueden tener lugar las protestas, incluidas las leyes que tipifican como delito las protestas en lugares de trabajo empresariales o en su cercanía, así como las prohibiciones genéricas de determinadas formas de protesta.

Sin embargo, ha habido numerosos casos de violaciones de derechos humanos en anteriores COP, incluso en lo que respecta al acceso a las reuniones. Por ejemplo, la COP24 se celebró en 2018 en Polonia, país en el que se ejercía una represión constante de las protestas pacíficas, incluso contra personas defensoras del medioambiente.¹²⁸ Haciendo uso de la legislación sobre seguridad nacional, se negó la entrada al país a miembros del personal y activistas de organizaciones medioambientales, y se interrogó a otras personas en las habitaciones de sus hoteles.¹²⁹ En la COP25 celebrada en España, un grupo de activistas, ante la frustración por la falta de avances en las negociaciones, organizó una protesta en el interior de la sala de negociaciones y fue desalojado bruscamente de la sala por funcionarios de

¹²³ The right to privacy is enshrined in Article 12 of the Universal Declaration of Human Rights and guaranteed by Article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights, as well as regional human rights instruments. The UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression has noted that “The right to privacy is often understood as an essential requirement for the realization of the right to freedom of expression. Undue interference with individuals’ privacy can both directly and indirectly limit the free development and exchange of ideas.” Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, 17 April 2013, UN Doc: A/HRC/23/40, para 24

¹²⁴ UNFCCC Report of the Subsidiary Body for Implementation on its fifty-eighth session, held in Bonn from 5 to 15 June 2023, UN Doc. FCCC/SBI/2023/10, para 127

¹²⁵ UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association on the exercise of the rights to freedom of peaceful assembly and of association in the context of multilateral institutions, 1 September 2014, UN Doc. A/69/365

¹²⁶ UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association on the exercise of the rights to freedom of peaceful assembly and of association as essential to advancing climate justice, 23 July 2021, UN Doc. A/76/222

¹²⁷ Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association (2014), paa.87 (l), previously cited

¹²⁸ Amnesty International, *The Power of ‘the Street’: Protecting the Right to Peaceful Protest in Poland*, 25 June 2018, Index: EUR 37/8525/2018, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur37/8525/2018/en/>

¹²⁹ Amnesty International, *Poland: Arrests and refusal of entry to environmentalists during the COP24 climate talks*, 11 December, 2018, Index: EUR 37/9550/2018, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur37/9550/2018/en/>

seguridad de la ONU, y se prohibió temporalmente el acceso a las negociaciones a todas las entidades observadoras.¹³⁰ Se retiraron las insignias a cerca de 300 manifestantes, aunque se las devolvieron después de las negociaciones.¹³¹

La COP26 se celebró en el Reino Unido, país en el que la intolerancia oficial hacia las protestas pacíficas en favor del medioambiente y el clima ha ido en aumento en el periodo previo y posterior a la COP.¹³² Las personas que participaban en las protestas denunciaron casos de mano dura por parte de la policía, en los que probablemente se hizo un uso excesivo de la fuerza en algunas ocasiones para desalojar a quienes se manifestaban, así como casos en los que la policía hizo un uso indebido de sus poderes de “identificación y registro” en las interacciones individuales con manifestantes.¹³³

La COP27, celebrada en Egipto, país en el que constantemente se reprime a la sociedad civil,¹³⁴ se vio empañada por problemas de acceso, incluidos el elevado precio de los hoteles¹³⁵ y de los alimentos¹³⁶ dentro del recinto de la CMNUCC, así como por informes de acoso y vigilancia ilegítima 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.¹³⁷ La Fiscalía Suprema de la Seguridad del Estado detuvo arbitrariamente e interrogó a decenas de personas de nacionalidad egipcia en el periodo previo a la COP27 bajo la sospecha de que apoyaban las convocatorias de protestas pacíficas durante la conferencia,¹³⁸ lo que provocó un clima de temor entre las personas participantes asistentes.

La COP28 celebrada en Emiratos Árabes Unidos —Estado que no cuenta en la práctica con un espacio cívico y que no ha ratificado tratados fundamentales de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales,¹³⁹ y donde organizaciones de derechos humanos como Amnistía Internacional no han podido entrar desde hace un decenio para investigar la situación de los derechos humanos— se desarrolló en un ambiente extremadamente represivo, lo que llevó a la autocensura a muchas de las personas asistentes. A pesar de que se promocionó como “la COP más inclusiva de la historia”, Emiratos, envalentonado por la falta de llamamientos públicos a la acción para mejorar la situación de los derechos humanos por parte de otros Estados antes de la conferencia, puso de manifiesto su desprecio por los derechos humanos durante la propia COP28, al iniciar un nuevo juicio contra 78 personas detenidas por motivos políticos, en lugar de ponerlas en libertad.¹⁴⁰

Al igual que sucedió en Egipto, la falta de garantías para celebrar protestas pacíficas fuera de la “Zona Azul” gestionada por la ONU hizo que la sede de la conferencia fuera el único espacio para el activismo por la justicia climática. Por lo general, las protestas no se permiten en los espacios de la ONU, pero la Secretaría de la CMNUCC concede permiso para que algunos de los llamados “eventos de activismo” tengan lugar en la “Zona Azul”, tras superar un proceso de autorización para acordar el formato, el lugar, la hora y el contenido.¹⁴¹ Sin embargo, en la COP28, la Secretaría de la CMNUCC impuso restricciones sin precedentes a las protestas pacíficas y otras formas de libertad de expresión en “eventos de activismo” y conferencias de prensa dentro de la “Zona Azul”, especialmente en relación con actos sobre la

¹³⁰ Joint CSO Statement from COP25: “UNFCCC de-badges civil society engaged in peaceful protest, removing access to all Observers, in unprecedented crackdown on dissent”, available at: <https://350.org/press-release/joint-cso-statement-from-cop25-unfccc-de-badges-civil-society-engaged-in-peaceful-protest-removing-access-to-all-observers-in-unprecedented-crackdown-on-dissent/>

¹³¹ UNFCCC, Joint Statement Between the UNFCCC and some Observer Organizations, 12 December 2019, <https://unfccc.int/news/joint-statement-between-the-unfccc-and-some-observer-organizations>

¹³² UN Special Rapporteur on Environmental Defenders under the Aarhus Convention: *Visit to London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 10-12 January 2024: End of mission statement*, 23 January 2024, https://unece.org/sites/default/files/2024-01/Aarhus_SR_Env_Defenders_statement_following_visit_to_UK_10-12_Jan_2024.pdf

¹³³ Amnesty International UK, *Amnesty Briefing on the Policing of Protest at COP26*, August 2022, available at <https://www.amnesty.org.uk/blogs/scottish-human-rights-blog/policing-cop26-and-right-protest-scotland>

¹³⁴ See Amnesty International’s country page on Egypt for more details on the human rights situation in the country. <https://www.amnesty.org/en/location/middle-east-and-north-africa/north-africa/egypt/report-egypt/>

¹³⁵ Politico, “Egypt’s COP27 PR disaster”, 10 November 2022, <https://www.politico.eu/article/egypts-cop27-pr-disaster-alaa-abd-el-fattah/>

¹³⁶ Al-Ahram, Food prices cut by 50% for COP27 participants; drinks offered for free, 10 November 2022, <https://english.ahram.org.eg/NewsContent/10/1255/479527/COP/Sharm-ElSheikh/In-Photos-Food-prices-cut-by--for-COP-participants.aspx>

¹³⁷ Amnesty International, Egypt: Prominent Italian human rights activist banned from entering Egypt to participate in COP 27, 10 November 2022 Index: MDE 12/6194/2022, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde12/6194/2022/en/>

¹³⁸ Amnesty International, “Egypt: Arrests over calls for protests during COP27 expose reality of human rights crisis”, 6 November 2022, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/11/egypt-arrests-over-calls-for-protests-during-cop27-expose-reality-of-human-rights-crisis/>

¹³⁹ The UAE has ratified other core human rights treaties. See OHCHR, Ratification Status for United Arab Emirates, tbiinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=184&Lang=EN, last accessed 7 October 2023

¹⁴⁰ Amnesty International, *Urgent Action: United Arab Emirates: Further Information: Sham Mass Trial of 84 Emirati Men Ongoing*, 14 February 2024, Index: MDE 25/7716/2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde25/7716/2024/en/>

¹⁴¹ See for example UNFCCC, *Observer Handbook for SB 60*, slides 34-35, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Observer%20Handbook%20for%20SB60.pdf>¹⁴¹

situación en Gaza o para poner de relieve las restricciones a los derechos humanos en Emiratos Árabes Unidos.¹⁴² Amnistía Internacional y otras organizaciones constataron que la Secretaría de la CMNUCC impuso estas restricciones de forma similar en la Conferencia sobre el Clima celebrada en Bonn en junio de 2024, en particular en relación con una solicitud para celebrar un “evento de activismo” en el que se planteaba la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos y los y las activistas climáticos en varios países, incluidos países anfitriones de anteriores COP.

Por consiguiente, la CMNUCC debe garantizar que los derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica en la “Zona Azul” no se vean indebidamente restringidos en futuras reuniones, incluida la de Azerbaiyán para la COP29.

INVESTIGACIONES SOBRE LAS DENUNCIAS DE HOSTIGAMIENTO EN LA “ZONA AZUL”

La CMNUCC ha declarado que tiene tolerancia cero con el hostigamiento a las personas participantes. Asimismo, promueve ampliamente la adhesión a un Código de Conducta para las reuniones y ofrece información detallada sobre cómo presentar denuncias.¹⁴³ A pesar de estos pasos positivos, en el sitio web de la CMNUCC hay poca información sobre el proceso de investigación en caso de que se presenten denuncias, salvo una declaración de que “se comunicará a los denunciadores el estado del informe” y una descripción imprecisa de los tipos de medidas que pueden tomarse para aplicar el Código de Conducta de la CMNUCC.¹⁴⁴ En una reunión informativa para la sociedad civil celebrada el 7 de octubre, representantes de la CMNUCC afirmaron que se investigarían todas las denuncias y se tomarían las medidas oportunas, pero no dieron ninguna información sobre el proceso que seguirían las investigaciones ni especificaron si se elaborarían informes sobre las denuncias después de la COP.¹⁴⁵

Para que las personas que deseen denunciar casos de hostigamiento, u otros incidentes relacionados con la seguridad en la “Zona Azul”, tengan la seguridad de que sus denuncias serán tomadas en serio, la CMNUCC debe proporcionar información sobre el proceso de investigación de las denuncias, sobre la forma en que se garantizará que la investigación se lleve a cabo de manera imparcial e independiente, y sobre unos plazos claros para cada etapa. Si los plazos no se pueden cumplir, las personas denunciadores deben recibir información sobre el motivo de los retrasos y las nuevas fechas previstas para cada etapa. La CMNUCC también debe publicar datos desglosados sobre los resultados de las investigaciones, teniendo debidamente en cuenta la confidencialidad de las personas afectadas, al menos una vez al año. Como mínimo, debe incluir el número de denuncias presentadas y el porcentaje de las que se han admitido total o parcialmente. También debe mantener su compromiso de tomar las medidas adecuadas con respecto a las amenazas, la intimidación o cualquier otra forma de represalia contra participantes que hayan presentado una denuncia o hayan proporcionado información en apoyo de una denuncia.¹⁴⁶

GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS EN LAS PRÓXIMAS REUNIONES

Las medidas aplicadas por la CMNUCC en la Conferencia sobre el Clima de Bonn en 2024 redujeron la participación efectiva. Amnistía Internacional tiene conocimiento de que muchas entidades de observación acreditadas recibieron menos insignias para la Conferencia sobre el Clima de Bonn que en años anteriores, lo que, según la CMNUCC, se debió al aumento del número de solicitudes y a las restricciones de capacidad en materia de salud y seguridad en el lugar de celebración.¹⁴⁷ La CMNUCC también informó de que debido a sus limitaciones presupuestarias¹⁴⁸ había tenido que recortar algunas actividades, como las Semanas Regionales sobre el Clima¹⁴⁹ (lo cual afectará a la participación y a las aportaciones de las organizaciones de base de cada región) y la provisión de una plataforma para la asistencia virtual a la Conferencia sobre el Clima de Bonn¹⁵⁰ (con lo que se limitó el acceso a los procedimientos de las personas que no podían asistir en persona) y reducir el número de eventos paralelos,¹⁵¹ que no se transmitirían en directo de forma

¹⁴² The Guardian, “Environmental campaigners filmed, threatened and harassed at COP28”, 20 December 2023, <https://www.theguardian.com/environment/2023/dec/20/threats-intimidation-creating-climate-of-fear-un-cop-events>

¹⁴³ UNFCCC, *Code of Conduct for UNFCCC Events*, <https://unfccc.int/about-us/code-of-conduct-for-unfccc-conferences-meetings-and-events> accessed on 11 May 2024.

¹⁴⁴ UNFCCC, *Code of Conduct for UNFCCC Events*, previously cited

¹⁴⁵ UNFCCC, Recording of “COP 29 Briefing Sessions for Observers: Logistics, Security, and Code of Conduct I”, 7 October 2024, <https://www.youtube.com/watch?v=6xIjwwT7JZY>

¹⁴⁶ UNFCCC, *Code of Conduct for UNFCCC Events*, previously cited

¹⁴⁷ UNFCCC, *Recording of General Briefing on SB60 for Admitted IGOs and NGOs*, <https://www.youtube.com/watch?v=j9I5vQEA004>, from 45:27 to 48:39

¹⁴⁸ Climate Home News, “UN’s climate work at risk, after EU limits budget increase, 20 June 2023”, <https://www.climatechangenews.com/2023/06/20/unfccc-budget-climate-change-eu-bonn-funding/>.

¹⁴⁹ UNFCCC, *Regional Climate Weeks web page*, <https://unfccc.int/climate-action/regional-climate-weeks>, accessed on 4 May 2024

¹⁵⁰ UNFCCC, *Information for SB 60 participants (A-Z): Registration*, <https://unfccc.int/sb60/ifp#Registration>

¹⁵¹ UNFCCC, *Recording of General Briefing on SB60 for Admitted IGOs and NGOs*, previously cited, from 38:12 – 39:07

sistemática (lo cual limita la variedad de puntos de vista e información que se pueden presentar y el acceso de quienes no pueden asistir en persona).

Tras las negociaciones de la Conferencia sobre el Clima de Bonn, en las que se expresó preocupación por el desequilibrio entre las delegaciones de países de altos ingresos y las de países de bajos ingresos, la CMNUCC ajustó su algoritmo de asignación de cuotas de insignias de observación para la COP29 a fin de conceder más insignias a las organizaciones de países de bajos ingresos. Sin embargo, Amnistía Internacional ha recibido informes de organizaciones de base que expresan su preocupación por el elevado coste del alojamiento en Bakú, que, según afirman, les impide asistir o limita el número de personas que pueden enviar. Amnistía Internacional considera esencial garantizar que todos los países, especialmente los más afectados por los daños climáticos, estén adecuadamente representados en las COP, pero también insta a los Estados y a la CMNUCC a que estudien otras formas de ayudarles a asistir en la práctica, como ayudas para el viaje y el alojamiento.

También se teme que las personas participantes se enfrenten a restricciones indebidas de sus derechos en la COP29, que se celebrará en Azerbaiyán, donde la industria de los combustibles fósiles también ayuda a financiar a un gobierno que ha reprimido gravemente los derechos humanos y se prodiga en relaciones públicas fastuosas para intentar ocultar su espantoso historial de represión, detención arbitraria de personas que lo critican, uso excesivo de la fuerza, tortura de personas detenidas y aplastamiento de la sociedad civil. Las mujeres y las personas LGBTQI siguen sufriendo discriminación y violencia.

Debido al entorno restrictivo para la sociedad civil y a la represión contra las voces disidentes, no hay espacio para la participación efectiva de la sociedad civil en el debate medioambiental o en la toma de decisiones. Las organizaciones locales de la sociedad civil se han visto amordazadas de hecho por las detenciones, las prohibiciones de viajar y las amenazas de procesamiento arbitrario, mientras que el reciente apuñalamiento mortal en Francia de Vidadı Isgandarlı, crítico del gobierno que vivía exiliado, ha enviado un mensaje escalofriante a los y las activistas de Azerbaiyán en el extranjero.¹⁵²

Las restricciones a la libertad de reunión, asociación y expresión en Azerbaiyán limitan las oportunidades de participación significativa de ONG, activistas ambientales y la sociedad civil. Los familiares de las personas perseguidas y detenidas también se enfrentan a represalias por parte de las autoridades.

Las leyes y normativas restrictivas para el registro y la financiación de las organizaciones de medios de comunicación han provocado el cierre de la mayoría de los medios críticos independientes. Se ha detenido a decenas de periodistas,¹⁵³ entre ellos a seis del medio de investigación AbzasMedia, que cubrió la corrupción y la represión de una protesta ecologista. También está detenido el destacado defensor de los derechos humanos Anar Mammadli, director del Centro de Estudios sobre Democracia y Seguimiento de las Elecciones y cofundador de la Iniciativa Clima de Justicia¹⁵⁴ en Azerbaiyán, que fue arrestado el 24 de abril de 2024¹⁵⁵ y en octubre de 2024 aún permanece recluido, un indicio de la intensificación de la represión por parte de las autoridades azerbaiyanas de los derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica antes de la COP29. También se teme que quienes participen en la COP29 puedan ser objeto de vigilancia electrónica ilegítima, incluso mediante el uso de programas espía.¹⁵⁶

HACER PÚBLICOS LOS ACUERDOS CON EL PAÍS ANFITRIÓN

Las Conclusiones convenidas del OSE de junio de 2023 y junio de 2024 señalaron que “los acuerdos con los países anfitriones debían reflejar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como las correspondientes obligaciones dimanantes del derecho internacional de los derechos humanos, y posibilitar la participación inclusiva y efectiva de las Partes y de las organizaciones observadoras, con el fin de garantizar que los períodos de sesiones de la Convención Marco y las actividades aprobadas se celebraran en un lugar donde se promoviesen y protegiesen los

¹⁵² Amnesty International, “France/Azerbaijan: Killing of President Aliyev’s critic exposes failures to protect exiled activists”, 2 October 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/10/france-azerbaijan-killing-of-president-aliyevs-critic-exposes-failures-to-protect-exiled-activists/>

¹⁵³ Amnesty International, *Urgent Action: Azerbaijan: Release Arrested Journalists*, 9 May 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur55/7946/2024/en/>

¹⁵⁴ Founding statement of COP29 - Climate of Justice Initiative available at: https://openazerbaijan.org/site/assets/files/2273/cop29_-_climate_of_justice_initiative.pdf

¹⁵⁵ Amnesty International, “Azerbaijan: Human rights and climate justice advocate arrested ahead of COP29”, 30 April 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/04/azerbaijan-human-rights-and-climate-justice-advocate-arrested-ahead-of-cop29/>

¹⁵⁶ Amnesty International, “Armenia/Azerbaijan: Pegasus spyware targeted Armenian public figures amid conflict”, 25 May 2023, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/05/armenia-azerbaijan-pegasus-spyware-targeted-armenian-public-figures-amid-conflict/>

derechos humanos y las libertades fundamentales, y donde todos los participantes gozasen de protección efectiva contra cualquier violación o abuso, incluidos el acoso y el acoso sexual”.¹⁵⁷

Es imperativo que exista una total transparencia en torno a los acuerdos con los países anfitriones, para que las personas participantes puedan confiar en que sus derechos estarán protegidos cuando asistan a las reuniones de la CMNUCC, y en que existe un proceso adecuado de reclamaciones, incluidas garantías de no repetición, que les permitirá solicitar reparación por los perjuicios sufridos en la “Zona Azul”. Como tal, los acuerdos con los países anfitriones deben hacerse públicos de manera sistemática, en consonancia con las conclusiones acordadas de 2023 y 2024 que señalaban que, en aras de la transparencia, el acuerdo del país anfitrión para los periodos de sesiones de la COP debe hacerse público.¹⁵⁸ Sin embargo, en la práctica, los acuerdos con el país anfitrión rara vez se hacen públicos, a menos que el país anfitrión decida hacerlo.

En una reunión de la Conferencia sobre el Clima celebrada en Bonn en junio de 2023, representantes de la CMNUCC dijeron a los representantes de la sociedad civil que los acuerdos con los países anfitriones podían obtenerse solicitándolos al sistema de tratados de la ONU. Tras meses de esfuerzos, Amnistía Internacional obtuvo finalmente el acuerdo con el país anfitrión para la COP28 en junio de 2024, y lo publicó su sitio web en aras de una mayor transparencia para todo el mundo, junto con un breve análisis de las protecciones y carencias en materia de derechos humanos.¹⁵⁹ El acuerdo con el país anfitrión para la COP29, que se firmó en agosto de 2024, aún no está disponible públicamente, aunque Human Rights Watch ha obtenido una copia filtrada y ha criticado que no incluya protecciones concretas de los derechos humanos.¹⁶⁰

Las experiencias descritas anteriormente indican que, de hecho, los acuerdos con los países anfitriones no están a disposición del público como es debido, ya que las copias enviadas con retraso o filtradas a una o dos ONG no cumplen el derecho de acceso a la información. No existe un proceso transparente que permita saber cómo solicitar copias de estos acuerdos, y es probable que el proceso del sistema de tratados también disuada a la gente de seguir adelante con las solicitudes, ya que exige la creación de una cuenta para poder utilizar el formulario de contacto, y exige también el conocimiento de una de las lenguas oficiales de la ONU.

El acceso a la información forma parte del derecho a la libertad de expresión, y todas las partes de la ONU deben defender ese derecho mediante procesos claros, fácilmente accesibles y transparentes que estén en consonancia con el informe de 2022 de la OACNUDH sobre buenas prácticas para el establecimiento de marcos normativos nacionales que fomenten el acceso a la información en poder de entidades públicas.¹⁶¹ Los países anfitriones y la Secretaría de la CMNUCC deben poner los acuerdos con los países anfitriones a disposición del público sistemáticamente y de forma fácil y rápida tras su firma, y deben difundir información sobre cómo acceder a ellos.

RECOMENDACIONES

Ante la COP29 que se celebrará en noviembre de 2024, Amnistía Internacional insta a Emiratos Árabes Unidos, como presidente saliente de la COP28, a:

- Retirar todos los cargos y anular todas las declaraciones de culpabilidad y condenas del último juicio masivo que comenzó durante la COP28 contra personas emiratíes, en su mayoría ya encarceladas desde hace más de una década y muchas de las cuales son presas de conciencia.
- Poner en libertad de inmediato 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, entre ellas: los numerosos artículos del Código de Delitos y Sanciones que criminalizan y coartan los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica;

¹⁵⁷ UNFCCC, *Report of the Subsidiary Body for Implementation on its fifty-eighth session, held in Bonn from 5 to 15 June 2023*, previously cited, para 129 and UNFCCC, *Report of the Subsidiary Body for Implementation on its sixtieth session, held in Bonn from 3 to 13 June 2024*, UN Doc. FCCC/SBI/2024/13, para 188

¹⁵⁸ UNFCCC, *Report of the Subsidiary Body for Implementation on its fifty-eighth session, held in Bonn from 5 to 15 June 2023*, previously cited, para 130 and UNFCCC, *Report of the Subsidiary Body for Implementation on its sixtieth session, held in Bonn from 3 to 13 June 2024*, UN Doc. FCCC/SBI/2024/13, para 187

¹⁵⁹ Amnesty International, *UNFCCC COP28 Host Country Agreement: A failure to protect human rights*, 4 July 2024, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/8216/2024/en/>

¹⁶⁰ Human Rights Watch, *COP29 Host Country Agreement Lacks Rights Protections: Azerbaijan Should Guarantee Rights of Civil Society Participants At Climate Conference*, 10 October 2024, <https://www.hrw.org/news/2024/10/10/cop29-host-country-agreement-lacks-rights-protections>

¹⁶¹ OHCHR, *Report on good practices for establishing national normative frameworks that foster access to information held by public entities*, UN Doc. A/HRC/49/38, 10 January 2022, https://ap.ohchr.org/Documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/49/38

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 criminalizan la identidad de género, la expresión de género y la orientación sexual, para garantizar que todas las personas, sean emiratíes o de otros países, disfruten de los derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica.

- Ratificar sin demora el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como recomendaron muchos Estados en el último Examen Periódico Universal de Emiratos Árabes Unidos.

Ante la COP29 que se celebrará en noviembre de 2024, Amnistía Internacional insta a Azerbaiyán a:

- Poner fin a todos los procesamientos arbitrarios y por motivos políticos y cesar las amenazas, el hostigamiento y los ataques contra todas las personas que critican al gobierno.
- Restablecer un entorno seguro, propicio y funcional para la sociedad civil —incluidas ONG, defensores y defensoras de los derechos humanos, periodistas y activistas— derogando las leyes y políticas restrictivas, absteniéndose de restringir indebidamente el acceso a la información, incluida la relativa a cuestiones medioambientales y climáticas, y poniendo en libertad a todas las personas detenidas arbitrariamente.
- Adaptar la normativa sobre financiación y registro de organizaciones de la sociedad civil a las normas internacionales y permitir a las entidades internacionales observadoras de los derechos humanos el acceso sin trabas a Azerbaiyán para llevar a cabo su labor en materia de derechos humanos.
- Garantizar investigaciones exhaustivas, inmediatas, imparciales e independientes sobre todas las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas contra defensores y defensoras de estos derechos y llevar ante la justicia, en juicios justos, a las personas sospechosas de tener responsabilidad penal en tales delitos.
- Poner fin a todas las formas de discriminación y acabar con las represalias por motivos de género contra las mujeres y las personas LGBTI defensoras de los derechos humanos, y garantizar la rendición de cuentas en todos los casos denunciados de este tipo de represalias, incluidos los casos y las amenazas de violencia sexual, las difamaciones públicas, la violación del derecho a la privacidad y la vigilancia ilegal, también cuando se cometen contra mujeres familiares de defensores y defensoras de los derechos humanos, activistas de la política y otras personas.
- Garantizar la oportuna expedición de visados de entrada en Azerbaiyán a todas las personas participantes, en particular a las procedentes de países de bajos ingresos, y velar por que este proceso no se convierta en un impedimento para que quienes participen en la COP29 puedan ejercer sus derechos.
- Facilitar la organización de eventos paralelos por parte de organizaciones de la sociedad civil y pueblos indígenas antes de la COP29 y en su transcurso, tanto dentro como fuera del lugar de celebración de la Conferencia.
- Garantizar que todas las personas pueden expresarse libremente y manifestarse pacíficamente antes, durante y después de la COP29, tanto dentro como fuera del lugar de celebración de la Conferencia, sin discriminación ni temor a represalias.
- Publicar sin más demora el acuerdo con el país anfitrión de la COP29.

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

- Proporcionar información adicional sobre el proceso de investigación de las denuncias de hostigamiento de todo tipo u otros incidentes relacionados con la seguridad personal en las reuniones de la CMNUCC y hacer públicos

los resultados de las investigaciones sobre los casos denunciados de vigilancia y hostigamiento de defensores y defensoras de los derechos humanos y activistas contra el cambio climático en reuniones anteriores o futuras de la CMNUCC al menos una vez al año y teniendo debidamente en cuenta la confidencialidad de todas las personas afectadas.

- Coordinarse con la policía de la ONU para llevar a cabo una evaluación de riesgos exhaustiva y completa para los derechos humanos de las personas participantes, 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 de los derechos medioambientales y las personas activistas contra el cambio climático—, y comunicarlas a las entidades observadoras participantes.
- Garantizar que en los acuerdos con el país anfitrión se establezcan principios y protecciones claros en materia de derechos humanos, incluida la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica.
- Aumentar la transparencia y la rendición de cuentas:
 - publicando rápidamente el acuerdo con los países anfitriones tras la firma, en particular para la COP29, en consonancia con las conclusiones del Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE) en su 58º periodo de sesiones y en su 60º periodo de sesiones, y difundir ampliamente la información sobre su publicación;
 - facilitando datos sobre el número de solicitudes de tarjetas de identificación presentadas por entidades observadoras y por las partes para las reuniones de la CMNUCC, desglosados en la medida de lo posible por grupo de interés, sexo, edad, situación de discapacidad, región y país.
- Combatir las represalias y los actos de intimidación que, por su implicación en la CMNUCC, sufren los pueblos indígenas, los defensores y defensoras de los derechos medioambientales o las personas que ejercen el activismo climático:
 - 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 entidades observadoras en todas las reuniones de la CMNUCC:
 - comunicando de forma clara y oportuna la reunión y las oportunidades de participación para las entidades observadoras;
 - respaldando a las entidades observadoras de los países de bajos ingresos para garantizar una participación equilibrada;
 - garantizando un espacio adecuado y accesible para que las entidades observadoras puedan estar en la sala de reuniones;
 - poniendo en marcha modalidades de participación a distancia plenas, efectivas y significativas, incluidos el acceso a las negociaciones y la retransmisión en directo de todos los actos paralelos;
 - buscando financiación adicional para garantizar que se lleven a cabo las actividades estipuladas en el mandato y se apliquen las medidas necesarias para garantizar la participación efectiva de las entidades observadoras, velando al mismo tiempo por que los recortes en las actividades no restrinjan

indebidamente la participación efectiva y significativa de la sociedad civil, los pueblos indígenas, juventud y los defensores y defensoras de los derechos humanos.

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

- Afirmar públicamente ante la COP29 la expectativa de los gobiernos de que se proteja plenamente, sin discriminación, la participación pública y el espacio cívico frente a posibles injerencias en el contexto de todas las COP, incluida la COP29 que se celebrará en Azerbaiyán.
- Garantizar que todos los acuerdos con el país anfitrión se hacen públicos, entre otras cosas ordenando a la Secretaría de la CMNUCC que los publique rápidamente una vez firmados.
- Instar a Emiratos Árabes Unidos y Azerbaiyán a que cumplan sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos civiles y políticos, en particular liberando inmediatamente a todas las personas presas de conciencia detenidas únicamente por ejercer sus derechos humanos y derogando las leyes represivas que limitan indebidamente los derechos a la libertad de expresión, asociación y 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, lo que incluye incrementar los esfuerzos políticos y diplomáticos para proteger a quienes defienden los derechos ambientales y a quienes ejercen activismo contra el cambio climático.
- Denunciar públicamente todos los casos de represalias y actos de intimidación contra las personas participantes antes, durante o después de las reuniones de la CMNUCC e instar a la Secretaría de la CMNUCC a que lleve a cabo investigaciones rápidas, imparciales e independientes sobre las denuncias de tales actos en la “Zona Azul”, de conformidad con el Código de Conducta.
- Garantizar que las reuniones de la CMNUCC y los actos previstos en su mandato se celebren en un lugar en el que se promuevan y protejan los derechos humanos y las libertades fundamentales, y en el que todas las personas participantes estén efectivamente protegidas contra cualquier abuso o violación de derechos humanos, incluidos el hostigamiento y el acoso sexual, en consonancia con las Conclusiones convenidas del OSE de junio de 2023.

- En función de la capacidad, aportar financiación adicional a la CMNUCC para garantizar que se revierten las medidas que restringen la participación de la sociedad civil relacionadas con la falta de recursos y para facilitar una participación adecuada de las entidades observadoras en todas las reuniones de la CMNUCC.

Amnistía Internacional es un movimiento integrado por 10 millones de personas que activa el sentido de humanidad dentro de cada una de ellas y que hace campaña en favor de cambios que permitan que todo el mundo disfrute de sus derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo donde quienes están en el poder cumplen sus promesas, respetan el derecho internacional y rinden cuentas. Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso, y nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos. Creemos que actuar movidos por la solidaridad y la compasión hacia nuestros semejantes en todo el mundo puede hacer mejorar nuestras sociedades.