

Daños y perjuicios causados por el cambio climático: ¿cuánto deberían pagar los países ricos?

globalpolicywatch.org/esp/

November 30, 2019

GLOBAL POLICY WATCH
Observatorio de políticas globales



[English version.](#)

[Descargue aquí Monitor ONU #10 \(versión pdf\).](#)

«Los países ricos deben comenzar a proporcionar financiamiento público para el clima a la escala necesaria para apoyar no solo la adaptación sino también los daños y perjuicios, y deben hacerlo de acuerdo con su responsabilidad y capacidad de actuar». Este es el mensaje principal de un informe técnico titulado *¿Es posible la justicia ante los daños y perjuicios del cambio climático?*, presentado en vísperas de la Conferencia de la ONU sobre cambio climático (COP25) que se celebrará en Madrid del 2 al 13 de diciembre.

Los Estados Unidos y la Unión Europea deben más de la mitad del costo de reparar daños futuros, dice el informe, escrito por *Civil Society Review*, un grupo independiente que produce cifras sobre lo que debería ser una «distribución justa» entre los países del esfuerzo global contra el cambio climático.

“Los países más pobres soportan la abrumadora mayoría de los costos humanos y sociales del cambio climático. Una sola tragedia, los ciclones Idai y Kenneth, causó más de \$ 3 mil millones de dólares en daños económicos en Mozambique, aproximadamente el 20% de su PIB, con impactos duraderos, y sin mencionar la pérdida de vidas y medios de subsistencia», argumenta el informe. «Dados los impactos climáticos continuos y cada vez más profundos, para garantizar la justicia y la equidad, la COP25 debe, como un asunto urgente, operacionalizar el financiamiento de daños y perjuicios a través de una ventanilla diseñada para recibir y desembolsar recursos a escala para los países en desarrollo».

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ha definido que los daños y perjuicios incluyen las pérdidas resultantes de eventos repentinos (desastres climáticos, como los ciclones), así como los causados por procesos lentos (como el aumento del nivel del mar). Los daños y perjuicios pueden ocurrir en los sistemas humanos (como los medios de vida), así como en los sistemas naturales (como la biodiversidad).

Ocho semanas después del huracán Dorian, el ciclón tropical más intenso que jamás haya golpeado a las Bahamas, la primera ministra de Barbados, Mia Amor Mottley, habló en la Cumbre de Acción Climática convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas. “Nosotros queríamos compartir el riesgo antes de que ocurriera un desastre -dijo- y hace poco más de una década establecimos el Fondo de Seguro contra Riesgos Catastróficos del

Caribe. Pero, la devastación del huracán Dorian marca un nuevo capítulo. Porque, como descubrirá la comunidad internacional, este Fondo no alcanzará a satisfacer las necesidades de los refugiados climáticos o, de hecho, será insuficiente para satisfacer las necesidades de reconstrucción. Por lo tanto, ya no podemos considerar esto como un mecanismo apropiado ... Habrá una creciente crisis de asequibilidad de los seguros».

Un informe de abril de 2019 de ActionAid reveló que los seguros y otros mecanismos basados en el mercado no cumplen con los criterios de derechos humanos para responder a los daños y perjuicios derivados del cambio climático. El impacto de los desastres naturales extremos es equivalente a una pérdida global anual de USD \$ 520 mil millones, y sumerge a aproximadamente 26 millones de personas más en la pobreza cada año.

Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, advirtió recientemente que la crisis climática es la mayor amenaza para los derechos humanos. Amenaza los derechos a la vida, la salud, la vivienda y un medio ambiente limpio y seguro. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha reconocido que el cambio climático «plantea una amenaza inmediata y de gran alcance para las personas y las comunidades de todo el mundo y tiene implicaciones para el pleno disfrute de los derechos humanos». En el Acuerdo de París, las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) reconocieron que deberían respetar, promover y considerar sus respectivas obligaciones con respecto a los derechos humanos al tomar medidas para abordar el cambio climático. Esto incluye el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y la equidad intergeneracional. Hacer frente a los daños y perjuicios requerirá un enfoque centrado en los derechos humanos que promueva la justicia y la equidad.

Los ricos son quienes tienen las emisiones de carbono per cápita más altas, tanto entre como dentro de los países. Esto es debido a que las emisiones individuales generalmente son paralelas a las disparidades de ingresos y riqueza. El 10% más rico del mundo causa el 50% de las emisiones y también retiene el 52% de la riqueza mundial. El 50% más pobre del mundo aporta aproximadamente el 10% de las emisiones globales y recibe alrededor del 8% de los ingresos mundiales. Al mismo tiempo, la riqueza aumenta la capacidad de adaptación. Todo esto significa que los más responsables por causar el cambio climático están relativamente aislados de sus impactos.

Entre 1850 y 2002, los países del Norte Global emitieron tres veces más gases de efecto invernadero (GEI) que los países del Sur Global, donde reside aproximadamente el 85% de la población mundial. El promedio de emisiones de CO₂ (en toneladas métricas per cápita) de los ciudadanos en los países más vulnerables a los impactos del cambio climático, por ejemplo, Mozambique (0.3), Malawi, (0.1) y Zimbabwe (0.9), es ínfimo en comparación con las emisiones promedio de un persona en los Estados Unidos (15.5), Canadá (15.3), Australia (15.8) o el Reino Unido (6).

En la década de 1980, compañías petroleras como Exxon y Shell realizaron evaluaciones internas del dióxido de carbono liberado por los combustibles fósiles y pronosticaron las consecuencias planetarias de estas emisiones, incluida la inundación de países bajos, la desaparición de ecosistemas y hábitats específicos o la destrucción del hábitat, la inundación de tierras de cultivo y el estrés hídrico generalizado.

Sin embargo, las mismas compañías y países han impulsado una alta dependencia de las emisiones de GEI, a menudo a expensas de las comunidades donde se encuentran los combustibles fósiles (donde los derrames de petróleo, la contaminación, el acaparamiento de tierras y el desplazamiento de la gente están muy extendidos) y ciertamente a expensas de la comprensión pública, incluso a medida que los riesgos y daños del cambio climático aumentan. Chevron, Exxon, BP y Shell juntos están detrás de más del 10% de las emisiones de carbono del mundo desde 1966. Estas empresas se originaron en el Norte Global y sus gobiernos continúan proporcionándoles subsidios financieros y exenciones fiscales.

La responsabilidad y la capacidad de actuar sobre la mitigación, la adaptación y la pérdida y el daño varían enormemente entre los países y entre las clases sociales. También debe reconocerse que las contribuciones determinadas a nivel nacional (planes de acción climática o NDC) propuestas hasta ahora por los distintos países ni siquiera están cerca de ser suficientes, lo que nos encamina a un calentamiento aproximado de 4 ° C. Estas contribuciones están totalmente desproporcionadas con respecto a la capacidad y responsabilidad nacionales, ya que los países en desarrollo generalmente proponen hacer su parte justa, y los países desarrollados proponen demasiado poco.

Desafortunadamente, como dijo Kevin Anderson (Profesor de Energía y Cambio Climático en la Universidad de Manchester y ex Director del Centro Tyndall para la Investigación del Cambio Climático) «un futuro de 4 ° C es incompatible con una comunidad global organizada, es probable que esté más allá de toda ‘adaptación’, es devastador para la mayoría de los ecosistemas y tiene una alta probabilidad de no ser estable”.

Análisis de equidad

El informe evalúa los NDC propuestos por los países frente a lo que se requeriría para limitar el calentamiento a 1,5 ° C utilizando dos puntos de referencia de «reparto justo», tal como se hizo en los informes anteriores de la coalición Civil Society Equity Review. Estos puntos de referencia de «participación equitativa» se basan en los principios de que los países deben actuar de acuerdo con su responsabilidad en causar el problema climático y de acuerdo con su capacidad para ayudar a resolverlo. Estos principios están bien establecidos dentro de las negociaciones climáticas y están integrados tanto en la CMNUCC como en el Acuerdo de París.

Para ser coherente con los principios de equidad de la CMNUCC: los países más ricos deben profundizar de manera urgente y dramática sus propios esfuerzos de reducción de emisiones, contribuir a la mitigación y a la adaptación y encarar los daños y perjuicios

causados a los países en desarrollo, así como apoyar acciones adicionales fuera de sus propias fronteras que permitan un desarrollo sostenible compatible con el clima en los países en desarrollo.

La Unión Europea, por ejemplo, debería en justicia contribuir al esfuerzo global de reducción de emisiones en 2030 con aproximadamente el 22% del total mundial, o sea 8 Gigatonnes de CO₂ equivalente (GtCO₂eq). Dado que las emisiones totales europeas son inferiores a 5 GtCO₂eq, la UE tendría que reducir sus emisiones en aproximadamente un 160% por debajo de los niveles de 1990 para alcanzar en 2030 su justa contribución a través de reducciones nacionales. Como no es físicamente posible reducir las emisiones en más del 100% a nivel nacional, la única forma en que la UE puede cumplir con su parte justa es mediante la financiación de los esfuerzos de mitigación, adaptación y daños y perjuicios en los países en desarrollo.

Los compromisos de mitigación de hoy son insuficientes para evitar un cambio climático inmanejable y, al acumularse con las emisiones históricas, están poniendo en marcha cambios devastadores en nuestro clima y entorno naturales. Estos impactos ya son frecuentes, incluso con nuestro aumento actual de la temperatura promedio mundial de aproximadamente 1 ° C. Los impactos incluyen sequías, grandes incendios, estaciones cambiantes, aumento del nivel del mar, intrusión de agua salada, retracción glacial, propagación de enfermedades transmitidas por vectores y devastación causada por ciclones y otros fenómenos meteorológicos extremos. Algunos de estos impactos pueden minimizarse a través de medidas de adaptación diseñadas para aumentar la resistencia a los impactos inevitables.

Estas medidas incluyen, por ejemplo, renovar los manglares para evitar la erosión y reducir las inundaciones causadas por las tormentas, regular las nuevas construcciones para que los edificios puedan resistir el clima severo del mañana, usar los escasos recursos hídricos de manera eficiente, construir defensas contra inundaciones y reservar corredores terrestres para ayudar a las especies a migrar. También es crucial que se otorgue a los habitantes de los bosques y a los pueblos indígenas derechos sobre la tierra, ya que estos derechos no solo son cuestiones de justicia básica, sino que también son reconocimientos pragmáticos del hecho de que los pueblos indígenas han protegido con éxito los ecosistemas clave.

Abordar las injusticias y desigualdades sociales subyacentes, incluso a través de transferencias tecnológicas y financieras, así como a través del desarrollo de capacidades, también contribuiría a aumentar la resiliencia. Sin embargo, otros impactos climáticos son inevitables, inmanejables o impredecibles, lo que lleva a un gran número de daños y perjuicios. Los expertos estiman que el daño financiero alcanzará entre 300 y 700 mil millones de dólares en 2030, pero la pérdida de medios de vida, relaciones y conexiones sostenidas localmente con tierras ancestrales es incalculable.

Si no se reducen las emisiones de GEI ahora, a través de la eficiencia energética, la reducción de desechos, la generación de energía renovable, la reducción del consumo, la agricultura y el transporte sostenibles, se profundizarán los impactos en el futuro. Los impactos evitables requieren medidas de adaptación urgentes. Al mismo tiempo, los

impactos de cambios inevitables e inmanejables, como la pérdida de viviendas, medios de subsistencia, cultivos, estrés hídrico, desplazamiento y daños a la infraestructura, necesitan respuestas adecuadas a través de planes de respuesta a desastres con recursos suficientes y políticas de protección social.

Los países desarrollados tienen una responsabilidad y capacidad considerables para pagar los daños y perjuicios que ya están ocurriendo. Por supuesto, muchos daños serán irreparables en términos financieros. Sin embargo, cuando las contribuciones monetarias pueden ayudar a restaurar los medios de vida o los hogares de las personas expuestas a los impactos del cambio climático, éstas deben pagarse. Así como la parte justa de la Unión Europea en el esfuerzo de mitigación global es aproximadamente del 22% en 2030, la UE podría ser considerada responsable de igual proporción del apoyo financiero para cubrir los daños y perjuicios en ese año.

La siguiente tabla proporciona una cuantificación ilustrativa de esta sencilla aplicación de las proporciones justas a las estimaciones de daños y perjuicios, y cómo cambian si calculamos la contribución al cambio climático global desde el comienzo de la revolución industrial en 1850 o desde 1950.

Tabla 1: Participación de los países en la responsabilidad y capacidad globales en 2019, la época de los ciclones Idai y Kenneth, como aplicación ilustrativa de un enfoque de participación equitativa para los requisitos de financiación de daños y perjuicios.

País / Grupo de países	Cuota equitativa (%) 1950 Punto de referencia medio	Cuota equitativa (%) 1850 Punto de referencia alto
Estados Unidos	30.4%	40.7%
Unión Europea	23.9%	23.2%
Japón	6.8%	7.8%
Resto de la OCDE	7.4%	8.8%
China	10.4%	7.2%
India	0.5%	0.04%
Resto del mundo	20.6%	12.3%
Total	100%	100%

La ventaja de medir la responsabilidad y capacidad en términos numéricos es que con ello se impulsa una acción equitativa y sólida ya. Los países responsables y capaces deben, por supuesto, asegurarse de que quienes más pueden pagar las reparaciones por daños y perjuicios sean llamados a hacerlo a través de una legislación nacional que garantice una responsabilidad progresiva correlacionada. Sin embargo, también deben emprender acciones de mitigación para garantizar que los daños no se profundicen en el futuro.

En el análisis de equidad utilizado aquí, la capacidad financiera de una nación para contribuir a resolver el problema climático, puede ser capturada por un punto de referencia cuantitativo definido de una manera más o menos progresiva, en la cual la definición de capacidad nacional depende de la distribución del ingreso nacional. Esto

significa que la capacidad de un país se calcula de una manera que grava explícitamente el ingreso de los ricos con más fuerza que el de los pobres, y puede excluir por completo los ingresos de los más pobres. Del mismo modo, la responsabilidad, o sea la contribución de una nación a la carga planetaria de GEI, puede basarse en las emisiones acumuladas de GEI desde un año de inicio histórico (1850 o 1950 en el ejemplo), y puede considerar las emisiones derivadas del consumo de lujo con mayor fuerza que las emisiones destinadas a la satisfacción de las necesidades básicas, y se puede excluir por completo las emisiones de supervivencia de los más pobres. Por supuesto, el nivel de progresividad «correcto», al igual que el año de inicio «correcto», son temas de debate.¹

El informe reconoce «las dificultades para estimar los daños y perjuicios financieros con los datos limitados que tenemos actualmente», pero recomienda no obstante «un objetivo mínimo de proporcionar al menos USD \$ 300 mil millones por año para 2030 de financiamiento por daños y perjuicios para pérdidas y daños a través de la CMNUCC y del Mecanismo internacional de Varsovia para daños y perjuicios (WIM, por su sigla en inglés)». Dado que esto corresponde a una estimación conservadora de los costos, el informe recomienda además «la formalización de una obligación global de revisar esta cifra al alza a medida que se observan y aumentan los daños previstos».

La nueva ventanilla financiera debería proporcionar “financiamiento público para el clima y fuentes de financiamiento nuevas e innovadoras, adicionales a las contribuciones presupuestarias de los países ricos, que puedan generar recursos adicionales (como los impuestos aéreos y marítimos, el Impuesto sobre Daños Climáticos a la extracción de petróleo, gas y carbón o el Impuesto a las Transacciones Financieras). Radualmente se debería llegar al menos a USD \$ 300 mil millones en 2030”. Esto significa apuntar a recaudar por lo menos 150 mil millones en 2025 y aumentar los compromisos anualmente. La ambición de estos objetivos debe revisarse en función del nivel de daños cuantificados y cuantificables experimentados.

Además, los países en desarrollo que enfrentan emergencias climáticas deberían beneficiarse de un alivio inmediato de la deuda, en forma de una moratoria libre de intereses sobre los pagos de su deuda. Esto abriría recursos actualmente destinados al pago de deudas para el alivio inmediato de emergencias y la reconstrucción.

Finalmente, se debe establecer una arquitectura financiera que garantice que los fondos lleguen a las comunidades marginadas de los países en desarrollo, y que dichas comunidades tengan poder de decisión sobre los planes de reconstrucción. Los fondos deben llegar a las comunidades de manera eficiente y efectiva, teniendo en cuenta las instituciones existentes.

Actualmente, el Libro de Reglas de París permite a los países contar como financiamiento climático a instrumentos no subvencionados tales como préstamos comerciales, aportes de capital, garantías y seguros. Según estas reglas, Estados Unidos podría otorgar un préstamo comercial de USD \$ 50 millones a Malawi para un proyecto de mitigación climática. Este préstamo tendría que pagarse a las tasas de interés del mercado, con una ganancia neta para los Estados Unidos, por lo que su equivalencia de subvención es de \$ 0. Pero según las reglas aprobadas en París, Estados Unidos podría informar el valor

nominal del préstamo (\$ 50 millones) como financiamiento climático. Esto no es aceptable. La COP25 debe garantizar que el WIM tenga resultados sólidos y autoridad suficiente para ofrecer un resultado justo y ambicioso para los más pobres y vulnerables en relación con daños y perjuicios.

Nota:

i Para ver más detalles, incluido cómo se calcula la progresividad y una descripción de los conjuntos de datos estándar en los que se basan estos cálculos, consulte <https://gdrights.org/the-climate-equity-reference-project/> Para ver un modelo interactivo consulte la Calculadora de referencia de equidad climática (<http://calculator.climateequityreference.org>).