

LA DIMENSIÓN DE JUSTICIA CLIMÁTICA GLOBAL EN LA TRANSICIÓN

Valoración del anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático¹

DICIEMBRE 2018

El **borrador de anteproyecto de Ley al que ha podido tener acceso Coordinadora supone un paso importante** en la apuesta por una acción climática más coherente y ambiciosa que permita a nuestro país cumplir sus responsabilidades frente a la ciudadanía y la Comunidad Internacional.

Desde Coordinadora **nos alineamos con las posiciones de otros sectores de la Sociedad Civil** - especialmente el denominado "G5", que reúne a las principales organizaciones ecologistas - que demandan una mayor ambición en el cierre de las centrales de carbón y la inclusión de temas dentro de una transición justa como el modelo de producción de alimentos, la gestión y conservación de hábitats rurales y de ecosistemas, las medidas de adaptación necesarias y el papel de sectores como la industria, los residuos o el turismo. Es importante que la Ley permita incluir más detalle, claridad y más ambición sin postergar elementos trascendentales a un desarrollo reglamentario posterior.

En un análisis del texto, la **Coordinadora detecta una importante fragilidad en el desarrollo de la dimensión internacional de la Ley que compromete el potencial de la misma para reforzar el liderazgo internacional del país en una Agenda Climática y de Sostenibilidad Global y el cumplimiento de una parte sustantiva del Acuerdo de París y de la Agenda 2030**. La visión internacional se reduce a una escueta e insuficiente propuesta en el artículo 27 de cumplimiento de los compromisos de financiación internacional y la futura elaboración de una estrategia de financiación. Si España no quiere perder una oportunidad de liderazgo, desde la coherencia de políticas, es fundamental el fortalecer la dimensión internacional de la Ley y sus conexiones con una Agenda de Desarrollo Sostenible.

¹ La Coordinadora es la red estatal de organizaciones y plataformas sociales que trabajan en el ámbito del desarrollo, la solidaridad internacional, la acción humanitaria, la educación para la ciudadanía global y la defensa de los derechos humanos. Está formada por **77 organizaciones** y **17 Coordinadoras Autonómicas**, que a su vez integran a más de **450 entidades** en todo el Estado. Con más de **20.000 personas voluntarias**, **5.000 cooperantes** y **2,3 millones de colaboradores** estamos presentes en **105 países**. Somos el reflejo y expresión de una sociedad profundamente solidaria y comprometida con los desafíos de nuestro tiempo, entre ellos el desarrollo sostenible.

DERECHOS HUMANOS Y EQUIDAD EN EL ACUERDO DE PARÍS

A nivel global, los impactos del clima ya ponen en peligro a millones de personas y sus medios de vida y hace más difícil la realización de sus derechos a la vida, salud, alimento, agua, cultura, vivienda adecuada, energía y ambiente saludable, especialmente en los países y comunidades más vulnerables. El ciclo de pobreza, depredación de recursos, cambio climático, vulnerabilidad, inestabilidad y regresión democrática nos coloca en un sentido de urgencia a la hora de repensar nuestro modelo sociedad y sus consecuencias dentro y fuera de nuestras fronteras.

El Acuerdo de París firmado y ratificado por España supone el primer mecanismo internacional universal que compromete a los estados a mantener el incremento de la temperatura (global) por debajo de los 1.5 °C (Art 2.a) apelando a la responsabilidad de neutralizar las emisiones en el menor tiempo y hacerlo desde el desarrollo sostenible y la cooperación internacional. Dentro del Acuerdo se reconoce la importancia de la justicia climática², la equidad³ y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (Art 2.2) imprimen un llamado a la acción climática responsable por parte de nuestro país en relación a los países y comunidades más vulnerables del planeta.

La naturaleza y escala de las soluciones deben estar a la altura del desafío. Una ley de cambio climático y transición energética es una excelente oportunidad para el cumplimiento de las responsabilidades derivadas de los objetivos del Acuerdo de París como paso de una respuesta global frente a la crisis climática y como medio para impulsar una agenda inclusiva y transformadora que permita a la comunidad internacional combatir el cambio climático, promover el desarrollo sostenible y garantizar los derechos humanos.

Además, reafirma la necesidad que tienen los gobiernos de respetar y promover los derechos humanos, incluyendo los derechos de las comunidades locales, los pueblos indígenas, la infancia las personas migrantes y refugiadas, las personas discapacitadas, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres⁴, la prioridad fundamental

² “En el preámbulo del Acuerdo, el texto introduce por primera vez en las negociaciones el concepto de “justicia climática”, un término reivindicado por las diferentes organizaciones de la sociedad civil, al considerar que las personas más pobres y vulnerables son las que sufren de manera más grave los efectos del cambio climático, con la progresiva degradación de sus hábitats y medios de subsistencia; son también los menos responsables del cambio climático, al ser sus emisiones prácticamente insignificantes; y son quienes cuentan con menos recursos para hacer frente y adaptarse frente a nuevos escenarios como sequías prolongadas, huracanes más fuertes, subidas del nivel del mar, etc”, [Manos Unidas](#).

³ Oxfam [señalaba](#) que la mitad de las emisiones del mundo las producían el 10% más rico y que la huella de carbono media del 1% más rico de la población mundial podría multiplicar por 175 a la del 10% más pobre.

⁴ “Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional”, punto del preámbulo del acuerdo de París.

de salvaguardar la seguridad alimentaria, la importancia de la participación ciudadana y el acceso a la información, los imperativos de una justa transición y creación de trabajo decente y la importancia de asegurar la integridad de los ecosistemas.

UNA LEY ALINEADA CON LA AGENDA 2030

En 2015 España firmó tres acuerdos complementarios que se engloban bajo la denominación de **Agenda 2030**, fueron los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda del Acción de Addis Abeba y el Acuerdo de París. A ello se suman los compromisos adquiridos por España en materia de Derechos Humanos, de obligado cumplimiento, que igualmente ofrecen un marco de referencia para cualquier actuación en materia de cambio climático.

La Ley de Cambio Climático y Transición Energética es clave para avanzar en la implementación de la Agenda 2030, tanto en su dimensión nacional como internacional, y así aparece en el Plan de Acción al señalarla como una de las “políticas palanca”. Resituarse a nuestro país en un papel de liderazgo internacional en los asuntos sistémicos contemplados en la Agenda – entre ellos el clima, y sus conexiones con la agenda de desarrollo, género, migraciones, derechos humanos, etc. –, desde el multilateralismo activo, la solidaridad y la coherencia de políticas, requiere de una **Ley de CC y TE que apueste y contemple la dimensión y el liderazgo internacional desde la visión de justicia climática**.

Hay dos ODS que tienen una relación directa con una Ley de transición energética y cambio climático como la que se discute actualmente: el objetivo 13 – adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos – y el objetivo 7 – la acción por el clima y Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos –. Además, existe relaciones indirectas con otros objetivos como el uno – pobreza –, el tres – salud y bienestar –, el ocho – trabajo y crecimiento económico –, el once – comunidades y ciudades sostenibles, el doce – producción y consumo responsables – y el quince – vida y ecosistemas terrestres. El IPCC en su informe sobre 1.5 C° recuerda además la necesidad de considerar los riesgos y los compromisos que existen entre cumplir los objetivos climáticos y el resto de los ODS.

Por tanto, la Ley de Cambio Climático debe estar alineada a la nueva Agenda de desarrollo y al proceso de implementación que se debe desarrollar en nuestro país alrededor de una Estrategia de Desarrollo Sostenible. Para ello es fundamental que la Ley integre la perspectiva doméstica e internacional y mecanismos de coordinación y seguimiento con otras políticas clave desde la **coherencia de políticas para el desarrollo sostenible**⁵. La elaboración de una Ley de cambio climático y transición

⁵ La coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, debe ser un mecanismo primordial de gestión que ayude a reducir nuestra huella e impactos negativos y a maximizar los impactos positivos de un país que coopera, defiende los derechos humanos y permite que otros puedan alcanzar altas cotas de desarrollo sostenible sin generar

energética es en sí un hito fundamental desde el punto de vista de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible por lo que implica de reducción de externalidades e impactos en el desarrollo sostenible de otros países y la oportunidad de maximizar y extender los beneficios de la acción climática de nuestro país respecto a terceros países, especialmente los más vulnerables.

LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL EN LA LEY

Una Ley de cambio climático y transición energética, que tiene como foco principal el avance en la mitigación y adaptación de nuestro país, no puede obviar la dimensión internacional de los procesos de desarrollo generados en otros países desde una visión holística e interligada.

El Acuerdo de París demanda una acción por parte de los países con mayores emisiones para que avancen en sus compromisos correspondientes para no superar el 1,5 °C. Pero, además, establece requisitos para los países más ricos para que apoyen a los países en desarrollo a abordar los retos del cambio climático.

Esta dimensión externa de la ley, en lógica con la Agenda 2030 y desde una coherencia de políticas, debería incorporar los siguientes elementos:

1. La solidaridad internacional como uno de los objetivos y principios rectores de la Ley:

- a. Incorporar en los objetivos y principios rectores de la Ley canalizar la solidaridad internacional con los colectivos más vulnerables afectados por el cambio climático, contribuyendo a la mitigación, adaptación y a una transición justa también fuera de España.

2. Cumplimiento del Acuerdo de París y liderazgo en la agenda climática:

- a. Contribuir activamente con el compromiso firmado en el Acuerdo de París para que no se superen los 1.5 °C a nivel global. Liderazgo en las revisiones periódicas de metas previstas dentro del acuerdo en búsqueda de una mayor y mucho más urgente ambición climática.
- b. Apoyar los esfuerzos internacionales sobre el cambio climático y la transición energética desde una perspectiva de coherencia de políticas, derechos humanos y género.
- c. Incorporar los principios del preámbulo del Acuerdo de París en la Acción Exterior española con especial foco en los derechos de las comunidades locales, de pueblos indígenas, de la infancia, de las

conflictos o interrupciones. Es una contribución esencial para un adecuado papel en el mundo. Así lo recoge la meta 17.14 que plantea el fortalecimiento de estas políticas y mecanismos. Un correcto mecanismo de CPDS debe funcionar desde un enfoque de derechos humanos, sostenibilidad y género, en el que se tengan en cuenta las obligaciones jurídicamente vinculantes que emanan de los tratados internacionales suscritos por España, y que permita salvaguardar el principio de no dejar a nadie atrás.

personas migrantes y refugiadas, la participación ciudadana, la igualdad de género, salvaguardar la seguridad alimentaria y el fin del hambre, una transición justa y la integridad de los ecosistemas.

d. Convertir a España en referente internacional en la materia.

3. Definir principios de alineación y mecanismos de articulación de la Ley con el marco de coordinación e implementación de la Agenda 2030 en el ámbito doméstico e internacional:

- a. Garantizar mecanismos de coordinación entre la Oficina de Cambio Climático y el Ministerio de Transición Ecológica y el Alto Comisionado para la Agenda 2030, dependiente de Presidencia y con la acción exterior del Estado, dependiente del MAEUEC.
- b. Incorporar la agenda climática y energética dentro de los mecanismos de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible y la estrategia de desarrollo sostenible 2030.

4. Definir principios y mecanismos de alineación de los instrumentos financieros de política exterior:

- a. Contribuir a la definición de unos compromisos más ambiciosos a partir de 2020, de manera que sea posible alcanzar la mitigación, adaptación y reparación de daños a nivel mundial, en coherencia con el objetivo de 1.5 grados.
 - b. Establecer compromisos de financiación en línea con el cumplimiento de la “parte justa” correspondiente de los 100.000 millones que deben ser transferidos anualmente a partir de 2020 a los países más vulnerables.
 - c. Los fondos deben servir para la mitigación y la adaptación al cambio climático, destinando recursos suficientes para la adaptación. Esta financiación deberá provenir en su mayoría de fondos públicos, suficientes y predecibles, y que tales recursos sean adicionales a los compromisos adquiridos en materia de AOD, y previsibles, para que se puedan planificar y ejecutar correctamente las acciones.
 - d. Del mismo modo, se deberá proveer financiación propia y suficiente para el Mecanismo Internacional para las Pérdidas y los Daños.
 - e. Asegurar el acceso a la financiación climática por parte de los países y las comunidades y grupos de la sociedad civil más vulnerables.
 - f. Garantizar que la utilización de mecanismos de flexibilidad está guiada por criterios de desarrollo sostenible con un enfoque de derechos humanos, género y sostenibilidad y que los proyectos financiados respetan el consentimiento libre, previo e informado de las poblaciones afectadas.
- a. Incrementar la contribución justa al Fondo Verde por el Clima entre 400 y 500 millones de euros en el segundo ciclo de financiación.
 - b. Revisión de instrumentos financieros y fiscales que fomentan el desarrollo de proyectos no compatibles con la lucha contra el cambio

climático en otros países tal y como establece el artículo 2.C del Acuerdo de París, que establece que los flujos financieros deben estar alineados con los objetivos climáticos. Ello, implica la eliminación de apoyos públicos a proyectos en terceros países que impactan negativamente en el cambio climático, especialmente los que promueven la utilización de combustibles fósiles, y que están cifrados en 56 millones de media por año entre 2014 y 2016⁶.

- c. Pleno alineamiento con el Acuerdo de París de los proyectos internacionales participados por instrumentos de financiación públicos, seguro o garantías españolas y europeas, “blending” y desinversión de los recursos públicos de todos los proyectos de energía fósil, incluido el gas, de manera planificada y urgente.

5. **Reducir las externalidades negativas de nuestro modelo energético** en el desarrollo de otros países y poblaciones en relación a las cadenas de abastecimiento de materias primas energéticas:

- a. Avanzar en la regulación en materia de empresas y derechos humanos, mediante el desarrollo de legislación que cubra el actual vacío normativo que no permite prevenir violaciones de derechos humanos, ni garantizar el cumplimiento de la obligación de debida diligencia, tal y como ha advertido a España el Comité DESC⁷. Una normativa que deberá determinar adecuadamente la responsabilidad de empresas matrices, filiales y subcontratas y mecanismos de reparación a víctimas.
- b. Incrementar los estándares de cumplimiento de ASG por parte de empresas energéticas y de industrias que operan en terceros países.
- c. Incrementar la transparencia, en memorias no financieras de las empresas energéticas, con indicadores de huella de carbono y ecológica que muestren una imagen completa de las empresas, evitando la fuga de emisiones.

6. **Reducir las externalidades negativas de nuestro modelo de consumo y de producción de alimentos en diálogo con el sector privado:**

- a. Contabilizar tanto las emisiones domésticas como las que se generan en el exterior a través de los productos que se importan y exportan, así como las generadas por el transporte aéreo y marítimo, y marcar metas de reducción de las emisiones netas, tanto para reducir la huella de carbono real, como para que no haya una deslocalización de la producción hacia países con menores estándares climáticos.
- b. Exigir estándares socioambientales y climáticos a los productos agropecuarios importados, especialmente los que generan altas

⁶ <https://www.odi.org/publications/10941-monitoring-europes-fossil-fuel-subsidies-spain>

⁷ <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsqX7R5nHBFqjOuu4nx7MjbHJAiPjpixsP8%2Bk%2BsXvixZUFiczgBc%2B9knj92Cy1WTus2%2BOrbYnUfXNsDX25cf%2FBq%2FVK7EdJFS2LkS23hE4P01>

emisiones directas o indirectas – como la deforestación y cambios de uso del suelo – e impactos en ecosistemas clave (Art. 5) desde el punto de vista socioambiental y que afectan a poblaciones altamente vulnerables.

- c. Reconocer a la alimentación como un derecho humano y velar por el derecho a la tierra y a los bienes naturales de las comunidades campesinas y rurales, pueblos indígenas, pescadores artesanales y otros grupos sociales, responsables de la producción familiar y comunitaria de alimentos.
- d. Contribuir a la detención de la especulación alimentaria y el acaparamiento de tierras y recursos pesqueros.

7. **Disponer de directrices específicas y recursos adicionales para la política de cooperación al desarrollo** en coherencia con la Ley:

- a. Para ello la puesta en marcha del Plan Director de la Cooperación Española debe desarrollar directrices que vinculen la agenda de desarrollo y la lucha contra el cambio climático.
- b. Apoyar estrategias e intervenciones de mitigación y adaptación desde un enfoque de DDHH, género y soberanía alimentaria y energética, con especial foco en las poblaciones más vulnerables (indígenas, campesinos, personas migrantes y refugiadas, suburbios, etc.) (Art. 7.5) y las que viven en ecosistemas de alto valor socioambiental.
- c. Establecer recursos suficientes y adicionales con fuentes de financiación creativas como el impuesto de las transacciones financieras, los impuestos verdes.
- d. Desarrollar instrumentos que aborden el problema de los refugiados climáticos desde una óptica de derechos.
- e. Establecer una estructura solvente de gestión y respuesta a las crisis humanitarias con recursos suficientes⁸.

EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA LEY

La sociedad civil organizada de todo el mundo participó ampliamente y de manera constructiva en los debates previos a la firma del Acuerdo de París en 2015. Solo en Nueva York hubo 400.000 personas que se movilizaron por la justicia climática y que se contabilizaron por millones en todo el mundo. En aquellas históricas movilizaciones se lanzó un mensaje elocuente de cuáles serían las nuevas coordenadas de la exigencia democrática de nuestro tiempo: justicia climática y prosperidad inclusiva dentro de los límites del planeta.

⁸ La Ayuda Humanitaria a los países donde se producen las catástrofes de la AGE está entorno a los € 35 millones, cuando hace 10 años (2008) era de € 350 millones.

Hoy esa sociedad civil ha asumido plenamente los desafíos de la acción climática dentro de una Agenda 2030 transformadora y su papel será crucial para su viabilidad en todos los niveles: local, autonómico, estatal y europeo. El papel que juega la sociedad civil se recoge en el **Convenio de Aarhus**, que regula la participación de la ciudadanía en políticas ambientales, el **artículo 88 del Consenso Europeo de Desarrollo**⁹, así como la **ley 50/1997** estatal que establece un periodo de consulta pública.

La ley debe coadyuvar y garantizar las **capacidades institucionales** de los diversos agentes no estatales para que, desde su especificidad y responsabilidades “comunes pero diferenciadas”, contribuyan a su consecución dentro de esta gran acción colectiva. En este sentido es fundamental un **reconocimiento del papel de la sociedad civil en la acción por la justicia climática**, incluyendo a las ONG de Desarrollo especializadas en cooperación internacional, y su contribución a la consecución de los objetivos de la ley garantizando mecanismos de participación e implementación adecuados y de calidad.

⁹ “La Unión Europea y los Estados miembros profundizarán sus alianzas con las Organizaciones de la Sociedad Civil a favor del Desarrollo Sostenible. Promoverán espacios participativos y ambientes adecuados para las OSC, con plena participación pública, para permitir su rol de abogados independientes, implementadores, agentes de cambio, en la educación para el desarrollo y en la concienciación y en el seguimiento y demanda de rendición de cuentas por parte de las autoridades (...)”