

**NACIONES
UNIDAS**

**MECANISMO
DE SEGURIDAD
CLIMÁTICA**

CAJA DE HERRAMIENTAS

**ENFOQUE
CONCEPTUAL**



ONU 
programa para el
medio ambiente

ENFOQUE CONCEPTUAL DE LA ONU PARA EVALUACIONES INTEGRADAS DE RIESGOS DE SEGURIDAD RELACIONADOS CON EL CLIMA

Esta nota procura contribuir a un entendimiento común en el sistema de las Naciones Unidas de las complejas interrelaciones entre el cambio climático, la paz y la seguridad. El enfoque conceptual que aquí se presenta complementa y conecta los marcos analíticos existentes empleados por los agentes de desarrollo, humanitarios y de paz y seguridad. Su propósito es ayudar a los analistas a comprender mejor **cómo el cambio climático afecta a la paz y la seguridad** en el contexto más amplio de su trabajo. La prioridad es evaluar la interacción entre el cambio climático y los factores sociopolíticos, económicos y demográficos que pueden dar lugar a importantes trastornos económicos y de los medios de subsistencia, así como a la inestabilidad política y la inseguridad a diferentes escalas (por ejemplo, local, nacional, transnacional).

Los esfuerzos de las Naciones Unidas para hacer frente a los efectos en cascada del cambio climático sobre la seguridad solo pueden ser eficaces si se coordinan en todas las esferas políticas tradicionales. Para facilitar la coordinación, este enfoque conceptual trata de establecer una noción común en el sistema de las Naciones Unidas sobre cómo evaluar los riesgos de seguridad relacionados con el clima y desarrollar una comprensión compartida de las **vías contextuales** a través de las cuales el cambio climático afecta a la seguridad. El enfoque conceptual no pretende ser un instrumento autónomo: no abarca toda la amplitud de los riesgos climáticos y no debe considerarse como un sustituto de las evaluaciones exhaustivas de la vulnerabilidad climática.

El enfoque conceptual apoya a los analistas cuya función sirve de base para la adopción de decisiones en los planos normativo, programático y operacional de las entidades de las Naciones Unidas. Ello añade un valor especial en los **puntos clave de los procesos de adopción de decisiones de las Naciones Unidas**, como el análisis común de país (CCA) o la evaluación estratégica en las misiones de terreno, en los que es fundamental una evaluación exhaustiva de los riesgos. Dada la variedad de contextos posibles en los que este tipo de análisis es útil, el enfoque conceptual que se presenta aquí está diseñado de manera amplia y flexible, para apoyar los diferentes requisitos y alentar a los usuarios a adaptarlo a sus necesidades.

Por favor, tenga en cuenta que esta nota solo marca el punto de partida de un proceso iterativo y que el enfoque conceptual seguirá evolucionando con el tiempo. Se agradecen los comentarios y sugerencias.

1. Un enfoque amplio de las evaluaciones de los riesgos de seguridad relacionados con el clima

Si bien el cambio climático rara vez, o nunca, es la causa fundamental de los conflictos, sus efectos en cascada lo convierten en un riesgo sistémico para la seguridad en los planos local, nacional e internacional (véase la Nota informativa en la Caja de herramientas para la Seguridad Climática para un comentario más detallado). Por su compleja interacción con factores socioeconómicos, políticos o demográficos, el cambio climático puede agravar los actuales factores de vulnerabilidad. Sin embargo, la existencia del cambio climático no

siempre conlleva riesgos de seguridad de manera determinante. Se requiere un análisis minucioso para determinar si una situación particular presenta las condiciones en que los efectos del cambio climático pueden aumentar los riesgos para la seguridad.

Cuando la interacción del cambio climático con otros factores crea riesgos para la seguridad, éstos pueden manifestarse de varias maneras diferentes. Algunos se manifestarán principalmente a nivel subnacional, y a menudo afectarán a la seguridad de las personas y las comunidades por vías vinculadas a los medios de subsistencia, la rivalidad por los recursos naturales y los conflictos locales. Otros se harán evidentes principalmente a nivel nacional, especialmente cuando los efectos del cambio climático interactúen con las divisiones sociales existentes y den lugar a una mayor desigualdad entre los diferentes grupos. También pueden tener lugar a nivel transfronterizo o regional, ya que el cambio climático afecta a los recursos naturales compartidos, como el agua, o modifica la magnitud y la frecuencia de los desastres relacionados con el clima. Los analistas deben considerar las tres escalas o bien preseleccionar una sola escala para un análisis más preciso.

Sobre la base de esta clasificación simplificada, el enfoque conceptual distingue entre la evaluación de: (i) los riesgos derivados de los efectos directos e indirectos del cambio climático, incluidas consecuencias como la reducción del rendimiento de los cultivos o los daños a la infraestructura, pero también las repercusiones de la interacción de los factores de estrés y los choques climáticos con los factores socioeconómicos, políticos y demográficos; y (ii) los riesgos derivados del impacto del cambio climático en los sistemas complejos, como las consecuencias de la inadaptación y la transición energética.

2. Riesgos para la seguridad derivados de los efectos directos e indirectos del cambio climático

Cuando se estudian los riesgos para la seguridad derivados de los efectos directos e indirectos del cambio climático, deben considerarse tres dimensiones de riesgo:¹

- **Factor de estrés o choque:** incluye patrones erráticos de precipitaciones, extremos y/o cambiantes, aumento de la temperatura, tormentas, patrones estacionales irregulares y degradación del ecosistema;
- **Exposición:** la presencia de personas, medios de subsistencia, recursos naturales, infraestructura o bienes económicos, sociales o culturales en lugares que podrían verse afectados negativamente;
- **Vulnerabilidad o capacidad de respuesta:** la predisposición de los elementos expuestos a verse afectados negativamente y la capacidad de los sistemas para gestionar y superar las condiciones adversas.

Para evaluar los riesgos de seguridad resultantes de los efectos directos e indirectos del cambio climático, los analistas deben identificar: (i) La probabilidad de que se verifiquen factores de estrés o choques climáticos y (ii) su posible impacto en los diferentes sistemas

1. De acuerdo con la literatura normalizada sobre gestión de riesgos, esto puede expresarse en forma de una ecuación: riesgos de seguridad relacionados con el clima = estrés climático/choque x exposición x vulnerabilidad/capacidad de respuesta

(ecológicos, sociales, políticos, de infraestructura). El posible impacto está determinado por la exposición de un sujeto determinado (comunidades, países o bienes) a los factores de estrés y a los choques climáticos, en combinación con las vulnerabilidades existentes y la capacidad para hacer frente a ellas (que influyen en la capacidad de absorber esos factores de estrés y choques).

Para comprender a fondo la compleja interacción entre estas tres dimensiones es necesario analizar cuidadosamente los factores que las impulsan. Se debe prestar especial atención a las **interconexiones** entre ellas. La inclusión de **bucles de retroacción** ayuda a detectar esas interconexiones y a exponer la naturaleza mutuamente reforzante de los diferentes factores de riesgo. La acumulación de factores de riesgo a lo largo del tiempo puede acercar a los Estados y las comunidades a **puntos de inflexión** socioeconómicos y políticos, en los que los acontecimientos biofísicos (como inundaciones o sequías) pueden desencadenar grandes cambios en los sistemas humanos.

Para analizar los **factores de estrés y los choques climáticos** en una zona determinada, los analistas deben examinar las evaluaciones existentes y los datos científicos pertinentes (véase la nota sobre Fuentes de datos en la Caja de herramientas para la seguridad climática). Sobre la base de esta información y en colaboración con expertos en clima y medio ambiente, los analistas determinarán la probabilidad de que se produzcan fenómenos de estrés y choques climáticos tanto de inicio rápido como de inicio lento. Para percibir los efectos acumulativos del cambio climático, a menudo será necesario tener una mirada a largo plazo. Una vez evaluada la probabilidad de que se produzcan los factores de estrés y choques climáticos más importantes, los analistas examinarán su posible impacto.

La **exposición** puede evaluarse mediante una combinación de datos cualitativos y cuantitativos que indiquen la presencia (o ausencia) de comunidades y bienes en las zonas que probablemente se vean afectadas por los factores de estrés y los choques climáticos. En este contexto, el análisis geoespacial es importante para comprender la ubicación y la relación entre los ecosistemas y los recursos naturales. Donde no hay nada ni nadie expuesto, no hay riesgo.

Sin embargo, cuando los ecosistemas, las personas, las comunidades y los Estados están físicamente expuestos, sus **vulnerabilidades y su capacidad de respuesta** pueden mitigar o exacerbar los efectos. Las vulnerabilidades y la capacidad de respuesta están determinadas por el contexto ambiental, socioeconómico y político, incluidos factores como la historia de los conflictos violentos y los desplazamientos, la densidad demográfica y el nivel de salud, la eficacia y la confianza del gobierno, la cohesión social, las desigualdades entre los géneros, la dependencia de la agricultura, los niveles de degradación ambiental preexistentes, la gobernanza de los recursos y la seguridad de la posesión de la tierra. Para comprender mejor los factores de estrés y choques climáticos, los analistas también pueden adoptar un enfoque de riesgos múltiples e incluir factores no relacionados con el clima, como los conflictos existentes o los desplazamientos.

Entre los ejemplos de los riesgos de seguridad relacionados con el clima que se derivan de los efectos directos e indirectos del cambio climático se incluyen:

- Los efectos del cambio climático pueden degradar la base de recursos naturales y reducir la actividad económica. Cuando se ve exacerbado por otros factores, entre ellos el crecimiento demográfico, la urbanización y una gobernanza débil, esto puede dar lugar a una mayor rivalidad o incluso a conflictos por los recursos naturales.
- El cambio climático puede aumentar la frecuencia y la magnitud de los peligros relacionados con el clima, desbordando las capacidades de respuesta de los gobiernos y reduciendo la eficacia.
- Los cambios producidos por el clima en las pautas de movilidad existentes pueden afectar negativamente a los acuerdos locales y a las relaciones de colaboración entre las comunidades.
- La migración ocasionada por el clima hacia centros urbanos con servicios deficientes puede ser un motor para la delincuencia y la inestabilidad debido al aumento de la demanda de servicios, infraestructura y empleo.
- La contracción de las oportunidades y estrategias económicas relacionadas con el clima puede hacer que las poblaciones se vuelvan vulnerables a las tácticas de reclutamiento de los grupos armados no estatales.
- La escasez de recursos relacionados con el clima, combinada con normas discriminatorias, puede aumentar la violencia contra las mujeres y las niñas y reducir aún más la capacidad de los hogares para hacer frente a los choques climáticos.



El gráfico a la izquierda proporciona una visión general de cómo conceptualizar este enfoque. Los analistas necesitan entender las tres dimensiones de riesgo para un contexto dado, así como la interconexión entre ellas. Cuando las tres dimensiones se superponen, es probable que surjan riesgos de seguridad. Dependiendo del **contexto** particular del análisis, las tres dimensiones variarán y habrá diferentes factores relevantes. Por consiguiente, es importante realizar investigaciones localizadas y detalladas para comprender los factores de riesgo contextuales, así como la capacidad de los sistemas para gestionar los factores de estrés y los choques climáticos.

Sobre la base del análisis de esas dimensiones, los analistas estarán en mejores condiciones de comprender las vías por las que el cambio climático puede contribuir a los riesgos de seguridad y a la desestabilización social.

Si bien la capacidad de los analistas para predecir cómo se desarrollarán estas complejas interacciones es limitada, este enfoque les permite señalar los factores de riesgo y las combinaciones de riesgos.

3. Riesgos para la seguridad derivados del impacto del cambio climático en sistemas complejos

Más allá del nivel de análisis centrado en la comunidad o en los medios de subsistencia, es importante considerar también el impacto más sistémico del cambio climático. Por supuesto, estos efectos también tendrán repercusiones a nivel local, pero se pueden comprender mejor desde una óptica más amplia. Los efectos en cascada del cambio climático en los sistemas y condiciones ecológicos, sociales, económicos o políticos no son lineales y resultan difíciles de prever, situación que aumenta la **imprevisibilidad e incertidumbre** generales. En algunas situaciones, las consecuencias del cambio climático pueden perturbar sistemas complejos, como las economías regionales o el equilibrio geopolítico. A medida que los individuos, las comunidades, los gobiernos u otras entidades tratan de adaptarse a estos cambios, sus acciones pueden convertirse en una fuente de riesgos para la seguridad. Cuando las intervenciones realizadas en respuesta al cambio climático resultan (deliberada o involuntariamente) insuficientes o injustas, pueden reforzar los agravios existentes, intensificar las tensiones o agravar las vulnerabilidades.

Para los analistas a nivel regional o nacional, entre los ejemplos de riesgos para la seguridad relacionados con el clima que se derivan del impacto del cambio climático en los sistemas complejos, cabe mencionar:

- **Las élites políticas pueden explotar los impactos del cambio climático** para su propio beneficio. En el plano nacional, los dirigentes populistas pueden llevar a cabo campañas de información errónea o explotar los agravios existentes en un intento de socavar las relaciones entre el Estado y la sociedad y fomentar el descontento público. En el plano más local, las élites pueden explotar los agravios existentes y manipular la rivalidad por la disminución de los recursos para apuntalar el apoyo político. En el plano más local, las élites pueden explotar los agravios existentes y manipular la rivalidad por la disminución de los recursos para apuntalar el apoyo político.
- **Las políticas de adaptación gubernamentales inadecuadas o unilaterales** pueden aumentar los riesgos de seguridad. Una medida que ayude a una comunidad a adaptarse a la escasez de agua mediante la construcción de presas puede, por ejemplo, aumentar la escasez de agua para otra comunidad aguas abajo. A medida que esos cambios se hacen evidentes, las tensiones entre los ribereños pueden aumentar y afectar a la seguridad.
- La creciente frecuencia e intensidad de los factores de estrés climático ejercen una gran presión sobre los recursos de los gobiernos de todo el mundo. Cuando **los gobiernos se ven desbordados** por la presión adicional que supone el cambio climático, el fracaso reiterado en la salvaguardia de las infraestructuras críticas, la respuesta a las necesidades humanitarias y la protección de las personas contra

los peores efectos puede socavar la legitimidad de las instituciones públicas. En situaciones extremas, esto puede contribuir al colapso o al fracaso del Estado.

- Sin una planificación adecuada, que incluya salvaguardias ambientales y sociales, la **transición a economías con bajas emisiones** de carbono puede crear trastornos económicos, ya que puede contribuir a la pérdida de puestos de trabajo existentes y de los ingresos gubernamentales procedentes de los combustibles fósiles. Por ejemplo, la transición energética mundial puede afectar profundamente a algunos Estados del África del Norte y el Oriente Medio que dependen de las rentas de los combustibles fósiles y que han hecho progresos limitados en la diversificación de su economía. Cuanto mayor y más rápida sea la transición, mayor será el riesgo de inseguridad.

Los ejemplos anteriores demuestran el potencial del cambio climático para desencadenar riesgos sistémicos, incluso mediante las respuestas de las personas, las comunidades y los Estados al desafío del cambio climático. Las tres dimensiones utilizadas para analizar los riesgos de seguridad resultantes de los efectos directos e indirectos del cambio climático no proporcionan un marco sólido para la evaluación de esos complejos riesgos de seguridad relacionados con el clima. En lugar de ello, la mirada se centra en las **dinámicas macroeconómicas y políticas** más amplias a nivel nacional o regional.

Las preguntas clave para el análisis de los impactos complejos incluyen:

- ¿Cómo afectará el impacto conjunto de las políticas de mitigación y adaptación al clima a la economía política y la cohesión social de un país o región? ¿Quién gana y quién pierde?
- ¿Se verán afectados diferentes grupos sociales (por ejemplo, hombres y mujeres, jóvenes y personas mayores, etc.)? ¿Se multiplicarán las divisiones, quejas e injusticias existentes entre los grupos?
- ¿Cuán dependiente es la economía y/o el presupuesto del gobierno de los combustibles fósiles u otras rentas de recursos naturales?
- ¿Tiene el gobierno la capacidad y la legitimidad para elaborar y ejecutar políticas importantes de mitigación y adaptación al clima?
- ¿Las políticas de mitigación y adaptación al clima tienen en cuenta los agravios existentes (reales o percibidos) mediante procesos participativos? ¿Hasta qué punto es inclusivo el proceso de clasificación de las reclamaciones (por ejemplo, las mujeres, los jóvenes, las minorías)?
- ¿El discurso público sobre la mitigación y la adaptación al clima es controvertido? ¿Están ciertos actores tratando de utilizar esto como una brecha para fomentar el descontento público?

4. Buenas prácticas

El enfoque conceptual es flexible y los analistas tendrán que ajustarlo para que se adapte a sus necesidades particulares. En términos generales, las buenas prácticas para su aplicación incluyen lo siguiente:

- El análisis de los riesgos de seguridad relacionados con el clima no debe entenderse como un proceso lineal, sino más bien como un enfoque dinámico e ininterrumpido. Antes de iniciar un análisis, es importante definir un objetivo concreto. Esto permitirá un análisis específico y posteriormente ayudará a encontrar puntos de partida para la respuesta.
- La desigualdad entre los géneros, las normas discriminatorias y las dinámicas de poder profundamente arraigadas determinan la forma en que las mujeres y los hombres de distintos orígenes experimentan los efectos del cambio climático y la inseguridad. Los analistas deben considerar, en cada etapa del análisis, la forma en que los factores que se interrelacionan (género, edad, situación socioeconómica, raza y etnia) pueden dejar a algunos grupos desproporcionadamente expuestos a los riesgos de seguridad relacionados con el clima.
- El enfoque conceptual trata de ayudar a comprender cómo la seguridad de las personas, especialmente las más vulnerables, se ve afectada por el cambio climático. Es fundamental solicitar aportaciones directamente a las comunidades afectadas por los efectos del cambio climático.
- Los impactos del cambio climático difieren a lo largo de la geografía de un país o región. En consecuencia, se necesita un enfoque espacial del análisis de los datos para comprender la distribución espacial de los riesgos para la seguridad climática en los diferentes ecosistemas, recursos naturales y grupos de medios de subsistencia.
- Se necesitan análisis conjuntos, intercambio de información y un enfoque colaborativo y multisectorial para completar una evaluación integral de la seguridad climática y los riesgos integrados. Esto incluye a los agentes en las esferas del desarrollo, el cambio climático, la reducción del riesgo de desastres y la paz y la seguridad.
- Debido a la complejidad de los riesgos de seguridad relacionados con el clima, un análisis meticuloso requiere una combinación de datos cuantitativos y cualitativos. Información pertinente se puede obtener de una variedad de bases de datos e informes nacionales, incluso análisis y planes nacionales de riesgos de desastres. (véase la nota sobre las Fuentes de Datos en la Caja de herramientas para la Seguridad Climática).
- Los analistas deberán realizar evaluaciones de los riesgos para la seguridad climática con miras a orientar la acción. Una evaluación debería identificar los factores positivos que podrían reforzarse, así como las lagunas actuales que ofrecen puntos de entrada para las intervenciones. El diseño de estrategias de respuesta integral puede requerir un análisis separado de la evaluación de los riesgos.
- En muchos contextos, la mera dimensión del cambio climático hará necesaria una transición socioeconómica y política sustancial. Los analistas deberían centrarse en comprender y encontrar formas de gestionar esas transiciones de manera justa y eficaz, en lugar de impedir que se produzcan.