



C/2024/1565

5.3.2024

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La crisis climática y sus efectos en los colectivos vulnerables»

(Dictamen de iniciativa)

(C/2024/1565)

Ponente: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Decisión de la Asamblea	23.2.2023
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	21.11.2023
Aprobado en el pleno	13.12.2023
Pleno n.º	583
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	152/00/04

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La crisis climática ya ha contribuido a una mayor frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos, como tormentas, incendios forestales e inundaciones, que perjudican gravemente a las comunidades vulnerables de todo el mundo y hacen patente la necesidad acuciante de medidas de adaptación y refuerzo de la resiliencia comunitaria. Esta desastrosa tendencia se está extendiendo a nuevas regiones que no habían registrado antes fenómenos tan rápidos. Es necesario aplicar un enfoque colectivo e integrador, al tiempo que todas las partes interesadas asumen sus responsabilidades. Es preciso reforzar el repertorio de políticas y legislación e intensificar la aplicación de las medidas existentes.

1.2. Si bien se espera que la crisis climática tenga efectos profundamente negativos en todos los países y clases sociales, son los colectivos vulnerables quienes pagarán un precio desmesurado. Las mujeres, los menores, las personas en situación de pobreza o desempleo, las minorías, los inmigrantes y las personas con discapacidad sufrirán enormemente las repercusiones de la crisis climática y pagarán un precio superior al promedio debido a los fracasos de las políticas a escala nacional, europea y mundial.

1.3. Los colectivos vulnerables están menos preparados para afrontar los obstáculos que la crisis climática opondrá a su nivel de vida en los próximos años y disponen de menos recursos para mitigar el cambio climático y adaptarse a él. Por estos motivos, el ejercicio de sus derechos fundamentales corre un riesgo significativo.

1.4. Es preciso destacar —en estrecha cooperación con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil— los aspectos sociales de la transición justa y prestar especial atención a sectores vitales como el turismo y la agricultura.

1.5. Las cuestiones de justicia, equidad e inclusión son de vital importancia, ya que abrir paso a la era de la energía verde podría acentuar las desigualdades sociales y de ingresos existentes. Iniciativas como el Fondo Social para el Clima de la UE y el Fondo de adaptación al cambio climático ⁽¹⁾ son bienvenidas y cruciales, pero deben complementarse con instrumentos adicionales para responder eficazmente a todos los desafíos y demandas de la transición. Es primordial velar por la infancia y las cuestiones de justicia intergeneracional.

1.6. Ofrecer a los colectivos vulnerables oportunidades para adquirir capacidades valiosas para la economía ecológica es una tarea ingente y un paso esencial para prevenir la pobreza energética.

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Fondo de adaptación al cambio climático financiado por el Fondo de Cohesión y Next Generation EU» (DO C 486 de 21.12.2022, p. 23).

1.7. Todo instrumento complementario para hacer frente a los retos y las exigencias de la transición energética reviste una importancia primordial. El Fondo de Cohesión, el Fondo de Transición Justa y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia también pueden contribuir a alcanzar el objetivo ya previsto de afrontar la pobreza energética, pero se necesitan urgentemente más medidas que permitan desarrollar una estrategia política y social global de la UE. La creciente incidencia de las catástrofes relacionadas con las crisis climáticas acentúa la necesidad de potenciar la capacidad de la UE para responder a todas estas emergencias de forma proactiva y no meramente reactiva. El Fondo de adaptación al cambio climático puede convertirse en una herramienta de suma relevancia a este respecto.

1.8. Reviste una importancia primordial el estudio de la interrelación entre las repercusiones del cambio climático, los colectivos vulnerables y las desigualdades sociales, así como la comprensión de cómo el cambio climático y la transición hacia la energía verde podrían exacerbar las injusticias sociales y medioambientales existentes, en concreto teniendo en cuenta la posibilidad de que las comunidades marginadas soporten una carga desmesurada por la crisis climática. Buen ejemplo de esto sería la investigación de la exposición desproporcionada de las comunidades marginadas a la contaminación atmosférica y los efectos adversos en su salud física y mental de la presencia de instalaciones industriales en sus barrios. Las medidas de apoyo a los grupos vulnerables y a los hogares afectados deben basarse en una visión integral que incluya el uso de instrumentos de política social ⁽²⁾.

2. Observaciones generales

2.1. Los fracasos de las políticas a escala nacional, europea y mundial, en lo que respecta a la crisis climática, afectan de manera desmesurada a los colectivos vulnerables: los retos que encaran a la hora de adaptarse al cambio climático y atenuar sus efectos son inmensos. El acceso de los colectivos vulnerables a los recursos disponibles para mitigar el cambio climático y adaptarse a él sigue siendo limitado. Cabe analizar la manera desproporcionada con que los fenómenos meteorológicos extremos afectan a las comunidades marginadas, por ejemplo las inundaciones en barrios de bajos ingresos que desembocan en personas desplazadas y en la pérdida de sus medios de subsistencia.

2.2. La pobreza energética ya ha derivado en un importante problema social a raíz de la crisis del mercado de la energía provocada por la invasión rusa de Ucrania. Los retos sociales que plantea esta crisis causada por circunstancias estratégicas exigen medidas urgentes que los aborden y garanticen la igualdad social, en un contexto de aumento del coste de la vida por la crisis climática y la transición hacia la energía verde. A falta de dichas medidas, es probable que esta situación se convierta en una amenaza grave contra la igualdad social en Europa.

2.3. Las mujeres, en particular en el Sur Global, se verán profundamente desfavorecidas por la crisis climática. En las regiones en las que las instalaciones de agua, saneamiento e higiene son insuficientes y las mujeres siguen estando a cargo del suministro de agua de sus hogares, la crisis del agua supondrá un lastre añadido más. Además, el acceso de las mujeres al empleo, la estabilidad de los ingresos, el nivel de vida y la seguridad laboral se verán obstaculizados aún más por la perturbación económica que la crisis climática puede causar.

2.4. Es probable que los agricultores se enfrenten a retos sin precedentes, ya que la desertificación y otras amenazas que conlleva el estrés hídrico se extienden por el Mediterráneo y otras grandes regiones agrícolas de Europa, como son Europa Central y Oriental. La agricultura posiblemente se torne insostenible en grandes áreas del sur de Europa, donde la disminución de las precipitaciones y una gestión no sostenible del agua abocan a una escasez crítica de esta. Sigue sin haber datos suficientes sobre las consecuencias socioeconómicas de los cambios en los patrones de precipitación y del estrés térmico sobre el rendimiento de los cultivos y los medios de subsistencia.

2.5. Se anticipa asimismo que las personas pobres de las zonas urbanas tengan enormes dificultades para adaptarse a las condiciones de la crisis climática. Al vivir en los barrios menos sostenibles y seguros desde el punto de vista medioambiental de las grandes ciudades, y no contar con las capacidades y los recursos necesarios para hacer frente a estos retos, se verán abocados a una fuerte merma de su nivel de vida. Además, las personas de estos colectivos socialmente vulnerables tienen cerca de un 15 % más de probabilidades de habitar en zonas con el mayor incremento previsto de casos de asma infantil derivados de un aumento de la contaminación del aire con partículas provocado por el clima, así como en zonas en las que se prevé la mayor proporción de superficie inundada por la subida del nivel del mar ⁽³⁾.

⁽²⁾ <https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/publications-other-work/publications/cost-climate-change-households-and-families-eu>

⁽³⁾ Agencia de protección del medio ambiente de Estados Unidos (EPA): *Climate Change and Social Vulnerability in the United States: A Focus on Six Impacts*, Washington DC: Agencia de protección del medio ambiente de Estados Unidos (EPA), 2021.

2.6. Las comunidades insulares y costeras se verán especialmente afectadas, ya que la erosión de los suelos y el aumento del nivel del mar pondrán en peligro sus medios de subsistencia y en tela de juicio la sostenibilidad de sus actividades económicas tradicionales; entre ellas se hallan las comunidades que viven en atolones y cerca de arrecifes de coral en los océanos Atlántico, Pacífico e Índico.

2.7. Las comunidades indígenas, desde el Ártico al Amazonas y desde Indonesia al Congo, deberán probablemente afrontar una enorme presión sobre sus medios de subsistencia como consecuencia del impacto de la crisis climática en el ecosistema y en sus actividades económicas. Es necesario examinar las vulnerabilidades y los efectos específicos del cambio climático en las comunidades indígenas, así como explorar los conocimientos y prácticas tradicionales que contribuyen a la resiliencia al cambio climático.

2.8. Las personas con discapacidad y las personas mayores posiblemente se enfrenten a retos extraordinarios por la crisis climática, ya que las olas de calor aumentan las tasas de mortalidad entre los grupos vulnerables. Además, el acceso al espacio público se verá afectado por los fenómenos meteorológicos extremos y las emergencias relacionadas con la crisis climática.

2.9. Puede que esta crisis afecte de manera desproporcionada a algunas de las regiones del mundo cuyas economías siguen dependiendo en gran medida de la agricultura, como Oriente Medio y Norte de África y África subsahariana⁽⁴⁾. Dichas economías de base agraria se verán posiblemente perturbadas en vastos territorios, lo que puede acarrear una desestabilización política y un fuerte aumento de las presiones migratorias hacia el Norte Global.

2.10. En muchos países en los que los colectivos minoritarios se enfrentan a desigualdades políticas y sociales, es posible que la crisis climática agrave las divisiones y disparidades existentes, ya que los grupos dominantes disfrutarán de un acceso preferente a unos recursos comunes en constante disminución. El agravamiento de disputas por el agua ya existentes puede conducir a una mayor desestabilización de regiones que ya sufren conflictos prolongados, como Israel y Palestina, Siria y Libia.

2.11. Es probable que las personas mayores, debido a su movilidad reducida y a una mayor dependencia de sus hogares, se vean profundamente afectadas por la crisis climática, ya que las olas de calor aumentan las tasas de mortalidad, y que los lugares en que han vivido durante décadas se transformen en focos de la crisis climática. Un ejemplo es el de las personas mayores de los Países Bajos que residen en zonas bajas: son especialmente vulnerables a la subida del nivel del mar y a un mayor riesgo de inundaciones a causa de la crisis climática.

2.12. Los menores son los menos responsables del cambio climático, si bien serán las generaciones futuras y la juventud quienes padezcan sus efectos. Las cuestiones relativas a la justicia intergeneracional son un aspecto esencial de cualquier intervención política que aborde el impacto de la crisis climática.

2.13. Los inmigrantes y los refugiados siguen estando entre los colectivos más vulnerables ante la crisis climática, ya que siguen estando insuficientemente protegidos por el Estado de bienestar de sus respectivos países de acogida y con frecuencia residen en los barrios y municipios más vulnerables al cambio climático. Además, los inmigrantes y refugiados disponen de un acceso más limitado a las oportunidades que ofrece la transición energética ecológica.

2.14. Los desafíos a los que se enfrentan los colectivos vulnerables en las zonas urbanas debido al cambio climático revisten también una trascendencia vital. Es esencial analizar las repercusiones de las olas de calor, del efecto isla de calor urbano y de las inundaciones en las comunidades marginadas de las ciudades, así como explorar estrategias que mejoren la resiliencia urbana y promuevan medidas de adaptación equitativas. Por ejemplo, cabe examinar el impacto del aumento del nivel del mar en las ciudades costeras y el desplazamiento potencial de las comunidades de bajos ingresos que residen en zonas propensas a inundarse.

2.15. Junto con los colectivos vulnerables, los ecosistemas vulnerables también afrontan retos excepcionales a raíz de la crisis climática y merecen la atención de la comunidad internacional. En muchos casos, los colectivos y las comunidades vulnerables dependen a su vez de ecosistemas vulnerables. Como consecuencia de ello, se enfrentan a unos riesgos agravados, ya sean derivados de las amenazas de la naturaleza o del cambio climático. Las estrategias de adaptación en este contexto también deberán pasar necesariamente por importantes compromisos y decisiones políticas⁽⁵⁾.

(4) UCESA, *Climate change and its consequences: The voice of the African citizens*, Glasgow, 10 de noviembre de 2021.

(5) Grupo de Expertos de los Países Menos Adelantados: *Considerations Regarding Vulnerable Groups, Communities and Ecosystems in the Context of the National Adaptation Plans*, Bonn: Secretaría de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, 2018, p. 34; Agencia de protección del medio ambiente de Estados Unidos (EPA): *Climate Change Impacts on Air Quality*.

2.16. Muchos de los colectivos socialmente vulnerables viven en zonas industriales o urbanas con niveles elevados de contaminación atmosférica. Las comunidades gitanas de la Unión Europea tienen más probabilidades de vivir en zonas en las que los cambios relacionados con el clima posiblemente tengan efectos negativos para la salud. Algunas personas también son más sensibles al impacto físico y mental de la contaminación atmosférica por padecer enfermedades crónicas. Por ejemplo, algunas comunidades étnicas, los colectivos de bajos ingresos, las poblaciones indígenas y los colectivos inmigrantes presentan una mayor incidencia de cardiopatías, asma y enfermedades pulmonares obstructivas crónicas ⁽⁶⁾.

3. Cambio climático, colectivos vulnerables y transición energética

3.1. Es probable que los colectivos vulnerables se enfrenten a dificultades significativas en la transición hacia una energía justa y limpia. El aumento del desempleo en determinados sectores debido a esta transición amenaza a colectivos ya de por sí vulnerables al riesgo de perder su trabajo en sectores como la agricultura, el transporte, la construcción y la vivienda. El desempleo derivado de esta transición afectará a las personas que disponen de unas alternativas de empleo limitadas, por ejemplo, debido a que son relativamente mayores o carecen de las competencias profesionales para reciclarse en un nuevo sector.

3.2. Se está produciendo una importante variación en las prioridades de investigación, que han pasado de explorar los fenómenos climáticos o meteorológicos extremos a examinar la forma en que las personas y los sistemas afrontan su impacto, así como las desigualdades sociales y económicas sistémicas que agravan su grado de exposición y vulnerabilidad. Comprender las diversas maneras en que la transición a una economía verde repercute en las poblaciones, las comunidades y los sistemas es fundamental para diseñar respuestas a medida e intervenciones adaptativas que involucren a un amplio espectro de partes interesadas y distribuyan los costes de la transición de manera justa y equitativa ⁽⁷⁾.

3.3. El aumento del coste de la vida vinculado a la transición hacia la energía verde constituye todo un reto que debe abordarse lo antes posible para que la transición energética no sea denostada con fines populistas y oportunistas.

3.4. Es probable que los hogares y las familias europeos tengan más dificultades para hacer frente al coste de la energía en un mercado en rápida evolución, que también está expuesto a grandes perturbaciones estratégicas. Sigue sin explorarse la oportunidad que brinda la producción de energía renovable propia y la mejora de la eficiencia energética de los edificios para que los hogares y las familias europeas lleguen a ser autosuficientes desde el punto de vista energético.

3.5. Es preciso estudiar detenidamente las consecuencias de la crisis climática en la salud mental, ya que la crisis repercute directa e indirectamente en la salud mental de las personas, como se ha comprobado en los casos más aterradores de catástrofes naturales. En Estados Unidos se ha creado una nueva disciplina médica, la ecopsicología, para estudiar este fenómeno.

3.6. La transición energética solo puede tener éxito si sirve al interés público: debe hacerse por y para la ciudadanía. Ello supone que las medidas de redistribución presupuestaria son necesarias, pero no suficientes para hacer frente a la crisis. Unas iniciativas preventivas y estructuradas en todos los niveles de gobernanza son complementos esenciales de los instrumentos de redistribución financiera que no solo pueden paliar, sino también revertir los riesgos asociados a la pobreza energética ⁽⁸⁾.

3.7. La transición a la nueva energía puede tener efectos de choque en el mercado laboral y en los sectores de ingresos bajos, como el transporte, la construcción y la vivienda. Siguen siendo elevados los riesgos de desempleo para los colectivos marginados empleados en sectores vulnerables, y las personas inmigrantes y refugiadas tienen también limitaciones para acceder a las oportunidades de la transición energética ecológica. Es muy importante velar por una transición justa y poner a disposición el desarrollo de las capacidades necesarias para la economía ecológica, por ejemplo evaluando las dificultades a que se enfrentan los trabajadores de la construcción al adaptarse a las prácticas de construcción sostenibles y la necesidad de programas de reciclaje profesional.

3.8. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) destaca el papel primordial de la educación y el desarrollo de capacidades a la hora de empoderar a los colectivos vulnerables para que puedan responder al cambio climático. Reviste una importancia crucial la exploración de enfoques innovadores en materia de educación y sensibilización sobre el cambio climático entre las comunidades marginadas y el examen del potencial de los programas de desarrollo de capacidades para mejorar la capacidad de adaptación de los colectivos vulnerables, en particular mediante el estudio de programas participativos de educación sobre el cambio climático en barrios desfavorecidos y su impacto en el aumento de la resiliencia y la capacidad de adaptación.

⁽⁶⁾ Agencia de protección del medio ambiente de Estados Unidos (EPA): *Climate Change Impacts on Air Quality*, Washington DC, 2021.

⁽⁷⁾ Grupo de Expertos de los Países Menos Adelantados: *Considerations Regarding Vulnerable Groups, Communities and Ecosystems in the Context of the National Adaptation Plans*, anexo B.

⁽⁸⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Abordar la pobreza energética y la resiliencia de la UE: retos desde una perspectiva económica y social» (DO C 486 de 21.12.2022, p. 88).

4. Observaciones específicas

4.1. Los países de Europa Central y Oriental, incluidos Ucrania y Moldavia, están experimentando una creciente variabilidad estacional, lo que amenaza sus economías, en gran medida agrícolas, y los medios de subsistencia de los pequeños agricultores⁽⁹⁾. En países como Polonia y Hungría, las comunidades de bajos ingresos que viven en zonas urbanas sufren a menudo mayores niveles de contaminación atmosférica, que se ven exacerbados por los efectos del cambio climático, como las olas de calor y los cambios en el régimen de precipitaciones. Bielorrusia y Ucrania han registrado un fuerte aumento de los incendios forestales debido a las cambiantes condiciones climáticas, que afectan significativamente a las comunidades rurales y a los hábitats naturales⁽¹⁰⁾.

4.2. En las regiones más septentrionales de Europa, en particular Groenlandia, las comunidades indígenas ven amenazados sus estilos de vida tradicionales en torno a la caza y la pesca por el rápido derretimiento del permafrost, que pone en riesgo el ecosistema, la economía local y los colectivos vulnerables⁽¹¹⁾. En el Círculo Ártico, las comunidades indígenas sami del norte de Escandinavia están viendo peligrar sus tradicionales medios de subsistencia, basados en el pastoreo de renos y la pesca, por la subida de las temperaturas y los cambios en los ecosistemas⁽¹²⁾.

4.3. Es probable que la disminución de la calidad del aire como consecuencia de la crisis climática afecte a la salud física y mental de los colectivos vulnerables de las megaciudades de la región de Oriente Medio y Norte de África. Puede que ciudades como El Cairo, Teherán o Estambul se enfrenten a enormes desafíos en un futuro próximo.

4.4. Los países de Europa sudoriental, especialmente Bulgaria y Rumanía, afrontan episodios sin precedentes de inundaciones y corrimientos de tierras, con un grave impacto en las comunidades de bajos ingresos que carecen de recursos para gestionar las catástrofes⁽¹³⁾. Se ha constatado que los países de Europa sudoriental, entre ellos Albania y Macedonia del Norte, son especialmente vulnerables a las olas de calor, las sequías y los incendios forestales debidos al cambio climático, que afectan principalmente a las poblaciones rurales y de edad avanzada⁽¹⁴⁾.

4.5. Los países mediterráneos, como Chipre, España, Grecia, Italia, Malta y Portugal, se enfrentan a un mayor riesgo por el descenso de las precipitaciones y las olas de calor, que los abocan a la desertificación y a la escasez de agua. Dichas condiciones afectan de manera desproporcionada a las comunidades rurales, costeras e insulares, especialmente a las que dependen de la agricultura⁽¹⁵⁾.

4.6. Los incendios forestales de una magnitud sin precedentes constituyen un reto inmensurable para la seguridad y el bienestar de los colectivos vulnerables en todo el Mediterráneo⁽¹⁶⁾. Los catastróficos incendios forestales del verano de 2022 en el norte de la isla griega de Eubea y del verano de 2023 en el distrito griego de Evros diezmaron todas las actividades económicas de los sectores agrícola y forestal y constituyeron una dolorosa advertencia de los crecientes riesgos a que se enfrentan los colectivos vulnerables de los Estados miembros mediterráneos de la UE.

4.7. Las comunidades insulares y costeras del Mediterráneo afrontan riesgos considerables debido a las inundaciones y la erosión. Ambos fenómenos suponen también una amenaza terrible para el patrimonio natural y cultural del Mediterráneo⁽¹⁷⁾.

4.8. En megaciudades como Milán y París, el efecto isla de calor urbano merma las condiciones de vida y la salud de toda la ciudadanía y afecta de manera desproporcionada a las personas con pocos recursos económicos y con problemas de salud. Dichos problemas se ven agravados por la falta de espacios verdes y por cuestiones de calidad de las viviendas⁽¹⁸⁾.

Bruselas, 13 de diciembre de 2023.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo*
Oliver RÖPKE

⁽⁹⁾ *Climate change and agriculture in Eastern Europe*, 2022.

⁽¹⁰⁾ *Forest Fires and Climate Change in Eastern Europe*, 2023.

⁽¹¹⁾ *Indigenous Adaptation in the Arctic*, 2023.

⁽¹²⁾ Forbes y otros, 2022.

⁽¹³⁾ Rasul y Balica, 2023.

⁽¹⁴⁾ Agencia Europea de Medio Ambiente, 2023.

⁽¹⁵⁾ *Climate change and desertification in Southern Europe*, 2023.

⁽¹⁶⁾ Angela Symons: *The Era of «Mega Forest Fires» Has Begun in Spain. Is Climate Change to Blame?*, Euronews, 27.3.2023.

⁽¹⁷⁾ Lena Reimann y otros: *Mediterranean UNESCO World Heritage at Risk from Coastal Flooding and Erosion Due to Sea-Level Rise*, *Nature Communications*, volumen 9, n.º 1, 2018.

⁽¹⁸⁾ Nidhi Singh, Saumya Singh y RK Mall: *Urban Ecology and Human Health: Implications of Urban Heat Island, Air Pollution and Climate Change Nexus*, *Urban Ecology*, Elsevier, 2020.