



gflac  
EN LA  
**COP28**  
**UAE**

---

# Arreglos financieros para afrontar las pérdidas y los daños causados por el cambio climático





## ● ¿Qué son las pérdidas y daños?

Las pérdidas y daños se definen como los impactos climáticos extremos y de desarrollo gradual a los cuales ya no se puede adaptar, dado que han superado tanto los umbrales rigurosos, como los más flexibles. Este concepto abarca tanto las pérdidas económicas, que incluyen sectores como la agricultura, la infraestructura, el empleo y el turismo, como las no económicas, como la desaparición de conocimientos indígenas, la pérdida de biodiversidad, la afectación de la cultura, los idiomas, los servicios ecosistémicos y las tradiciones (CMNUCC, 2018).

De igual manera, se puede interpretar como los efectos a los cuales personas y ecosistemas no pueden adaptarse ni superar, causando impactos irreparables e irreversibles. En el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), los daños se definen como "reversibles a través de iniciativas de reducción de riesgos, reparación o restauración". Por otro lado, se consideran pérdidas como: "irreversibles, en el sentido de que no pueden restaurarse ni repararse" (Tschakert, Barnett, Ellis, Lawrence, Tuana, New & Pannell, 2017).

## ● ¿Por qué es importante este tema?

Los arreglos financieros para abordar las pérdidas y los daños vinculados al cambio climático incluyen el establecimiento de un fondo específico y son eje central de las negociaciones sobre este tema, marcando un logro significativo tras más de dos décadas de esfuerzos liderados por los países insulares.

Desde 1991, el estado isleño de Vanuatu, en nombre de la Alianza de Pequeños Estados Isleños (AOSIS, por sus siglas en inglés) ha demandado la inclusión de las pérdidas y daños dentro de las negociaciones internacionales para enfrentar los impactos adversos e inevitables originados por el cambio climático. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en 2021 (COP26), los países en desarrollo hicieron un llamado para la creación de este mecanismo, pero solo se logró establecer los "Diálogos de Glasgow", con el objetivo de discutir entre las Partes y otros actores relevantes sobre los arreglos financieros. Estos tendrán lugar





por tres años durante la primera sesión de cada año de los Órganos Subsidiarios desde sus sesiones 56 hasta la 60 de 2024.

Debido a que en la COP26 no se logró establecer un ítem sobre arreglos financieros en materia de pérdidas y daños, durante las negociaciones de la agenda de la COP27 de Sharm El- Sheikh, este tema fue impulsado de manera contundente por los países en desarrollo, lo que permitió su inclusión de manera histórica.

El punto más álgido de las discusiones fue el llamado por países en desarrollo para establecer una facilidad de financiamiento (*funding facility*) con recursos para pérdidas y daños. Sin embargo, los países desarrollados preferían utilizar las instituciones financieras existentes para canalizar fondos, sugiriendo, por ejemplo, que se podría crear una “ventana” de financiación dentro de mecanismos financieros existentes como el Green Climate Fund (GCF) o la Global Environmental Facility (GEF). Del mismo modo, varios países desarrollados no querían aceptar un texto que reconociera la responsabilidad histórica o hicieran referencia a “compensaciones”.

El *impasse* de las negociaciones se logró quebrar cuando en el penúltimo día de la conferencia (19 de septiembre de 2023), la Unión Europea durante la plenaria aceptó la creación de un Fondo de Pérdidas y Daños con las consideraciones de mantener en la agenda de mitigación el objetivo de no aumentar la temperatura por arriba de 1.5°C, con respecto a niveles preindustriales (IISD, 2022). La decisión histórica ([2/CMA.4](#)) se logró adoptar el último día de la conferencia, en la cual mandata la creación de un nuevo mecanismo financiero para atender las pérdidas y los daños, junto con la creación del Comité de Transición (*Transitional Committee* en inglés) para apoyar su operacionalización, que se espera sea adoptado en la COP28.

Es indispensable hacer una diferenciación entre el financiamiento climático y el financiamiento para pérdidas y daños. El primero hace referencia a los recursos destinados al apoyo e implementación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, a los fines de invertir en la transición energética y en actividades bajas en carbono, y de adaptarse y crear resiliencia ante los efectos de la crisis climática (Global Commission on Adaptation y PNUMA, 2019). Mientras que el segundo, comit´ está destinado a que los países enfrenten los impactos inevitables relacionados al cambio climático que resultan en daños y pérdidas irreversibles para las poblaciones y ecosistemas.

Se debe tener claro esta diferenciación para construir mecanismos de arreglos financieros que sean eficaces ante las pérdidas y daños relacionados con el cambio climático. El financiamiento requerido, ya sea para atender impactos de fenómenos extremos o la prevención de eventos de desarrollo lento debe ser accesible, rápido, oportuno y no debe crear estreses financieros a las naciones en desarrollo.





Otra de las diferenciaciones clave dentro de las negociaciones se refiere al marco de los arreglos financieros y a la disponibilidad de financiamiento o fondos para pérdidas y daños. Por un lado, los arreglos financieros destinados a que los países en desarrollo enfrenten las pérdidas y daños abarcan todas las herramientas de movilización de recursos existentes para prevenir, minimizar y atender los impactos relacionados con pérdidas y daños causados por el cambio climático. En este sentido, existe un amplio apoyo técnico y económico que puede consolidarse, mediante la generación de conocimiento, la implementación de seguros climáticos frente a eventos extremos, entre otras medidas. El Fondo para Pérdidas y Daños es la propuesta para crear una institución dedicada a la financiación, permitiendo a los países en desarrollo afrontar las pérdidas y daños económicos derivados de eventos extremos y de procesos de desarrollo lentos. En este marco, el Fondo para Pérdidas y Daños constituye un mecanismo enmarcado dentro de los arreglos financieros.

Para que dicho fondo cubra las crecientes necesidades relacionadas con los impactos inevitables del cambio climático, es necesario movilizar alrededor de 290 a 580 mil millones de dólares para 2030, y escalarlo a un billón para 2050, de acuerdo con el reporte síntesis de la segunda reunión del Comité de Transición (2023).

Una de las demandas más constantes de los países en desarrollo es la financiación del fondo por parte de los países desarrollados. Sin embargo, se requieren varias fuentes diversas. En este sentido, el reporte síntesis ha desarrollado las fuentes de financiamiento posibles para determinar fuentes innovadoras que permita la movilización de recursos a la escala que se necesita. Las opciones que se han presentado son (Transitional Committee, 2023):

- Donaciones (grants);
- Impuestos, solidarity levies;
- Bonos (bonds);
- Bonos de impacto (impact bonds);
- Seguros de riesgo (risk insurance);
- Préstamos concesionales (concessional loans);
- Garantías (guarantees);
- Social marketing;
- Canjes de deuda (debt swaps);
- Préstamos comerciales (commercial loans);
- Cofinanciamiento (co-financing) y
- Coinversión (co-investment).

Asimismo, los países en desarrollo han establecido que el fondo debe tener una estructura propia para poder facilitar el financiamiento de manera eficaz, lo que se plantea es crear una estructura flexible, ya que los fondos anteriores han tenido altos





niveles de burocracia que pueden retrasar el acceso a ellos, algo muy crítico cuando se habla de atender las pérdidas y daños de eventos extremos causados por el cambio climático.

Los países desarrollados y en desarrollo han tenido visiones divergentes dentro de las negociaciones y las reuniones del Comité de Transición para la operacionalización del fondo de pérdidas y daños.

Países en desarrollo	Países desarrollados
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Fondo para Pérdidas y Daños deberá ser una entidad dentro del marco de la Convención (puede ser posible a través del artículo 11).</li> <li>• El fondo debe ser una institución independiente.</li> <li>• Debe estar articulado entre la COP y la CMA.</li> <li>• Debe estar guiado por los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR, por sus siglas en inglés) y equidad.</li> <li>• La financiación del fondo debe provenir de países con responsabilidad histórica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se plantea el fondo como una herramienta financiera dentro de instituciones existentes.</li> <li>• EEUU ha propuesto que el Banco Mundial sea el Fondo de Financiamiento Intermediario (Financial Intermediary Fund, FIF).</li> <li>• El fondo debe centrarse en cerrar las brechas existentes de financiamiento. En este sentido, no se puede aplicar responsabilidad (<i>liability</i>), ni compensación, por lo que CBDR y equidad no se aplicarían.</li> <li>• Se ha planteado que la financiación del fondo debe basarse sobre las emisiones de los países.</li> </ul>

Mientras estas discusiones toman lugar, en diversas partes del mundo se encuentran enfrentando pérdidas y daños relacionadas al cambio climático. En 2022, lluvias torrenciales en Pakistán causaron un desastre sin precedente en el país. Según la Autoridad Nacional de Manejo de Desastres, las inundaciones afectaron a unos 33 millones de personas (2022). Se estima que las pérdidas y daños generadas por el desastre son unos 3.3 mil millones de dólares, una pérdida de 2.2 del PIB del país. (Ministry of Planning Development & Special Initiatives, 2022). En la región latinoamericana, el Huracán Otis impactó en noviembre de 2023 las costas de Guerrero, México. Una tormenta tropical se convirtió en Huracán categoría cinco en menos de doce horas. La densidad de este evento meteorológico fue intensificada por el cambio climático impactando al 80% de los hoteles y a miles de personas, generando pérdidas





y daños que aún no han sido cuantificadas. En ambos casos, no se contemplan los impactos de las pérdidas no económicas.

Ante estas crecientes amenazas, las partes tienen la oportunidad de ofrecer un mecanismo que aborde las pérdidas y los daños a través de arreglos institucionales que revitalicen el multilateralismo y se creen un Fondo para Pérdidas y Daños que apoye a los países en desarrollo más vulnerables al cambio climático y se escale el desarrollo resiliente al cambio climático para asegurar un futuro seguro para todas las personas.

## ● Propuestas rumbo a la COP28:

Dada la creciente incidencia de pérdidas y daños ocasionados por el cambio climático, es imperativo establecer una estructura ágil y poco burocrática que posibilite una movilización oportuna para atender las necesidades de las comunidades afectadas por eventos climáticos extremos, al mismo tiempo que se previenen impactos de desarrollo a paso lento.

Se manifiesta la aspiración de contar con enfoques programáticos flexibles y receptivos en el ámbito del financiamiento climático. Además, se aboga por enfoques basados en proyectos, colaborando directamente con socios a nivel nacional o regional para mantener salvaguardas y aprovechar la experiencia de los mecanismos financieros ya existentes, asegurando así que el proceso no se dilate innecesariamente.

Es esencial que el fondo funcione de manera rápida, garantizando una rápida asignación de recursos para afrontar las pérdidas y daños derivados del clima. Al mismo tiempo, se busca asegurar que, en el marco de los acuerdos, se contemplen medidas que fomenten la adaptabilidad y la resiliencia a largo plazo, sin comprometer la eficacia del proceso.

Otra de las cuestiones clave dentro de las futuras negociaciones es establecer el secretariado del Fondo de Pérdidas y Daños. Considerando que las pérdidas y daños ya se están sufriendo en diversas partes del mundo, especialmente dentro de las poblaciones que han contribuido menos a la crisis climática el fondo debe comenzar a movilizar recursos lo antes posible.

Teniendo presente las demandas de los países en desarrollo, lideradas por los países isleños, se recomienda escoger una institución que tenga el papel de secretariado interino, para comenzar a movilizar los recursos necesarios a los países. La institución







financiera receptora debe estar dentro de la Convención como el Global Environment Facility (GEF), el Green Climate Fund (GCF) o el Fondo para la Adaptación, tomando en cuenta que ya poseen una estructura sólida que permite la movilización de financiamiento. Del mismo modo, estas instituciones tienen bajos costos en las operaciones, lo que no representaría una carga para los fondos establecidos para pérdidas y daños. Finalmente, las presiones están enmarcadas dentro de la Convención, lo que no pone en peligro la influencia política de otras naciones para el acceso a estos fondos.

Aunque el Banco Mundial se ha propuesto como institución receptora interina para el Fondo de Pérdidas y Daños, su sistema tradicional basado en préstamos pondría en peligro la salud financiera de los países en desarrollo frente a las pérdidas y daños del cambio climático. Asimismo, la toma de decisiones dentro de esta organización podría limitar el acceso justo a los recursos del fondo. Los gastos operativos de esta institución financiera, que podrían ser de entre 17 y 24% (Gabbatiss y Dunne, 2023), supondrían una disminución significativa de los recursos que lleguen al fondo.

Debe impulsarse un lenguaje centrado en las comunidades para asegurar el acceso a recursos provenientes de los arreglos financieros directamente a poblaciones que ya están enfrentando los efectos del cambio climático. En este sentido, se debe establecer dentro de la estructura del fondo cláusulas que permitan el acceso directo, sin intermediarios a las comunidades históricamente vulneradas, como pueblos indígenas, mujeres y juventudes. Además, debe articularse la asistencia técnica con mecanismos como el Mecanismo Internacional de Varsovia (WIM, por sus siglas en inglés) y la Red de Santiago para crear capacidades a estas poblaciones.

Considerando las implicaciones de arreglos financieros para pérdidas y daños, es necesario tener una visión de derechos humanos y de género para el establecimiento de las reglas de funcionamiento del Fondo para Pérdidas y Daños. En este sentido, dentro de las negociaciones se debe incorporar derechos humanos para asegurar el acceso oportuno a las personas con mayores niveles de vulneración ante los efectos del cambio climático.

El Fondo para Pérdidas y Daños debe responder de manera adecuada a las crecientes necesidades de las naciones para afrontar los efectos meteorológicos exacerbados por el cambio climático. Al respecto, se debe operacionalizar una institución independiente que cuente con personalidad jurídica, capacidad legal, un *board* representativo y responsable por las decisiones y un secretariado dedicado a las operaciones (UNCTAD, 2023).

Las negociaciones para los arreglos financieros sobre pérdidas y daños relacionados con el cambio climático deben estar guiadas por el principio de Responsabilidades





Comunes pero Diferenciadas, para que las contribuciones al fondo provengan de los grandes emisores históricos.

Por otro lado, todos los países en desarrollo deben tener acceso a los recursos del fondo. El establecimiento de criterios de elegibilidad debe de estar centrados en buenas prácticas, marcos y necesidades para que los países puedan acceder de manera adecuada dependiendo de sus prioridades.

El establecimiento del Fondo para Pérdidas y Daños debe acompañarse de una capitalización, según la propuesta de la UNCTAD, consideramos que se debe establecer una meta de 150.000 millones de dólares anuales. Tomando en cuenta las políticas de mitigación poco ambiciosas y las brechas de adaptación, se debe tener mecanismos de restablecimiento (replenishment) para escalar el presupuesto del fondo a 300 mil millones de dólares para 2030, esto con el objetivo de asegurar financiamiento adecuado y consistente.

La localización del financiamiento del Fondo para Pérdidas y Daños debe darse a través de donaciones para no crear mayor estrés económico a los países en desarrollo para la rehabilitación, recuperación verde y la reconstrucción. Este financiamiento debe acompañarse de mecanismos financieros que permitan liberar recursos para atender las pérdidas y daños relacionados con el cambio climático.







## ● Fuentes de consulta:

- Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. (2018). Loss and Damage, online guide. CMNUCC. Disponible en: [https://cop23.unfccc.int/sites/default/files/resource/online\\_guide\\_on\\_loss\\_and\\_damage-dec\\_2017.pdf](https://cop23.unfccc.int/sites/default/files/resource/online_guide_on_loss_and_damage-dec_2017.pdf).
- Gabbatiss, J. y Dunne, D. (2023). Q&A: The fight over the ‘loss-and-damage fund’ for climate change. Carbon Brief. Disponible en: <https://www.carbonbrief.org/qa-the-fight-over-the-loss-and-damage-fund-for-climate-change/>
- Global Commission on Adaptation y PNUMA. (2019). Driving Finance Today for the Climate Resilient Society of Tomorrow for the Global Commission on Adaptation. PNUMA. Disponible en: <https://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2019/07/GCA-Adaptation-Finance.pdf>.
- IPCC. (2018). Anexo I: Glosario. En: Calentamiento global de 1,5 °C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza.
- Markandya, A. and M. González-Eguino (2018): Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review. In: Mechler R., Bouwer, L., Schinko, T., Surminski, S. Linnerooth-Bayer, J. (eds): Loss and damage from climate change. Concepts, methods and policy options. Springer, pp. 343-362.
- Richards, J. and Schalatek, L. (2017). “Financing Loss and Damage: A Look at Governance and Implementation Options”. Heinrich Böll Stiftung North America. Disponible en: [https://www.boell.de/sites/default/files/loss\\_and\\_damage\\_finance\\_paper\\_update\\_16\\_may\\_2017.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/loss_and_damage_finance_paper_update_16_may_2017.pdf)





- Transitional Committee. (2023). Synthesis report on existing funding arrangements and innovative sources relevant to addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change. UNFCCC. Disponible en: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TC2\\_SynthesisReport.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TC2_SynthesisReport.pdf).
- Transitional Committee (2023). “Fifth meeting of the Transitional Committee on the operationalization of the new funding arrangements for responding to loss and damage and the fund established in paragraph 3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4”
- Tschakert, P., Barnett, J., Ellis, N., Lawrence, C., Tuana, N., New, M. & Pannell, D. (2017). Climate change and loss, as if people mattered: values, places, and experiences. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, 8(5), e476. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/wcc.476>.
- UNFCCC. (2015). “Decision 1/CP. 21, Adoption of the Paris Agreement. In Report of the Conference of the Parties on Its Twenty-First Session, Held in Paris de Nivembre 30 a diciembre 13 del 2015 Addendum Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties at Its Twenty-First Session, disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>.
- UNFCCC Transitional Committee. (2023) “Synthesis report on existing funding arrangements and innovative sources relevant to addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change”. UNFCCC. Disponible en: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TC2\\_SynthesisReport.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TC2_SynthesisReport.pdf).

