

Puesta en marcha del Fondo para Pérdidas y Daños

Aprender de los beneficiarios previstos

Resumen ejecutivo

Después de décadas de presión por parte de los pequeños estados insulares, los países menos desarrollados y la sociedad civil en el Sur Global, la 27ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima (COP27) finalizó con el acuerdo histórico de establecer un nuevo fondo para pérdidas y daños (PyD) que permitiera a los países vulnerables responder y recuperarse de los efectos adversos de la crisis climática. Esta decisión fue anunciada como un avance histórico y una victoria para la justicia climática.

Las pérdidas y los daños son ya una realidad para muchas personas, y se prevé que sus costes económicos alcancen unas cifras alarmantes de entre 290 y 580 mil millones de dólares anuales en el Sur Global para 2030 (Markandya y González-Eguino, 2019). Por eso es imprescindible que la puesta en marcha del fondo aborde con rapidez las necesidades urgentes y que el proceso para establecer y gestionar el fondo no solo sea justo e inclusivo, sino que se perciba como tal.

This document is a translation of the executive summary of the original ICCCAD publication: Bakhtaoui, I., Naushin, N., Shawoo, Z., Binte Mirza, A., Saify Iqbal, S.M., & Hossain F. (2023). *Operationalizing the Loss and Damage Fund: Learning from the Intended Beneficiaries*. International Centre for Climate Change and Development and Stockholm Environment Institute. <https://www.icccad.net/publications/operationalizing-loss-n-damage-fund>

Para desarrollar los acuerdos institucionales, las modalidades, la estructura, la gobernanza y los términos de referencia del nuevo fondo, se creó un Comité de Transición (CT)¹ con 10 representantes del Norte Global y 14 del Sur Global. Este comité elaborará recomendaciones sobre la mejor manera de poner en marcha el fondo, que se someterán a examen en la 28ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima (COP28). En este proceso surgen dos preguntas críticas: (i) ¿cómo puede aprender el fondo de los fondos existentes y ofrecer respuestas integrales a las pérdidas y daños?, y (ii) ¿cómo puede el fondo atender mejor a las necesidades y prioridades de las comunidades vulnerables y marginadas que se enfrentan a las pérdidas y daños?

Nuestra investigación —dirigida por el Stockholm Environment Institute, el Centro Internacional para el Cambio Climático y el Desarrollo y Germanwatch— se propone arrojar luz sobre estas dos cuestiones. El resultado se plasma en dos documentos donde ofrecemos recomendaciones al Comité de Transición para poner en marcha el fondo y que alcance con éxito sus objetivos: (i) el presente informe, «*Puesta en marcha del Fondo para Pérdidas y Daños: Aprender de los beneficiarios previstos*», que recoge las aportaciones de quienes representan y trabajan con posibles solicitantes de fondos en gobiernos y organizaciones de todo el Sur Global; y (ii) un informe complementario, «*Puesta en marcha del Fondo para Pérdidas y Daños: Aprender del mosaico de financiación*», que analiza el panorama actual de financiación.

¹ <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/groups-committees/transitional-committee>

En este informe se presentan los resultados que surgieron de una serie de grupos de discusión mantenidos con representantes de una amplia variedad de organizaciones de regiones clave del Sur Global: África, Asia, América Latina y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). Los participantes en estos grupos de discusión representaban a organizaciones comunitarias locales, ONG, autoridades locales, financiadores locales y gobiernos nacionales involucrados en la respuesta a pérdidas y daños provocados por el clima. Organizamos los grupos de discusión con la idea de recopilar los puntos de vista de los posibles solicitantes y futuros receptores sobre cuestiones clave que justifican un examen detenido para poner en marcha un fondo que pueda lograr sus objetivos. El informe se propone reunir una visión general de las necesidades y prioridades sobre el terreno que deben ser abordadas, las barreras de acceso a la financiación que se deben superar y los elementos del diseño que deben ser tenidos en cuenta y aprovechados para alcanzar los objetivos previstos. Los debates del grupo de discusión sustentan las reflexiones más amplias del informe sobre el papel y las funciones de la financiación para pérdidas y daños. El propósito de este informe es impulsar más diálogo entre quienes diseñan y quienes aportan la financiación para pérdidas y daños por una parte y los beneficiarios previstos de dicho fondo por otra.

Recomendaciones clave

Nuestras recomendaciones para la puesta en marcha del Fondo PyD se resumen en la Figura 1, donde se identifican cuatro recomendaciones transversales:

- 1. Adoptar enfoques participativos y representativos en la toma de decisiones.** Los participantes en nuestros grupos de discusión instaron al Fondo PyD a garantizar la independencia de los actores participantes en la toma de decisiones, repartir el poder entre los distintos tipos de participantes, establecer sistemas sólidos de control y equilibrio y otorgar una representación significativa en las estructuras de gobierno a la mayoría de los grupos de partes interesadas vulnerables, en particular a los grupos de jóvenes, mujeres, comunidades indígenas, LGTBQIA+ y otros grupos marginados. Por tanto, sugerimos tomar medidas para responder a estas peticiones reservando asientos para la sociedad civil en la junta del Fondo PyD y/o delegando poderes mediante la creación de grupos consultivos temáticos y regionales para sustentar las decisiones. El Comité de Transición también podría considerar la creación de delegaciones regionales del Fondo PyD a fin de dar un apoyo específico para el contexto. No obstante, la inclusividad no debe conseguirse a expensas de la agilidad, ya que esto podría socavar la eficacia del fondo. Para alcanzar un equilibrio, se debe planificar junto con las comunidades afectadas, para prever los impactos y abordar los asuntos con la mayor antelación posible.
- 2. Ofrecer un mecanismo de acceso directo a los solicitantes locales.** Los participantes identificaron claramente el acceso local a la financiación para pérdidas y daños como una deficiencia que hay que subsanar. Instaron al Fondo PyD a identificar vías para aumentar el protagonismo de las comunidades afectadas y complementar los enfoques programáticos en el conjunto del país de los gobiernos nacionales. Medidas nacionales, como las redes de seguridad y los planes de emergencia, son necesarias para una recuperación justa y coordinada, pero su implementación es lenta y suelen dejar fuera a la población marginada.

Por lo tanto, recomendamos que el Fondo PyD cree un mecanismo específico para que los receptores locales reciban fondos con independencia de sus gobiernos nacionales. Este mecanismo podría ofrecer pequeñas subvenciones o transferencias directas de efectivo de supervivencia y recuperación a las ONG y los hogares, especialmente a los más desfavorecidos. En vista de la preocupación sobre los conflictos de intereses, los mecanismos creados para las comunidades locales no deberían verse limitados por requisitos de aprobación por parte de los gobiernos nacionales. Para las situaciones en las que los actores locales no desean gestionar los fondos, se debe dar prioridad a estructuras independientes aprobadas por los beneficiarios. En este sentido, sugerimos que los creadores del Fondo PyD aprovechen las enseñanzas de los éxitos, fallos y limitaciones de las modalidades de Acceso Directo Mejorado del Fondo Verde para el Clima y del Fondo de Adaptación.

3. Fomentar las capacidades institucionales y técnicas para abordar las pérdidas y los daños mediante enfoques de «aprender con la práctica».

Si se aspira a que el Fondo PyD apoye especialmente a los países y las poblaciones vulnerables, se deben incorporar actividades de fomento de la capacidad en sus medios de acceso y actividades. Los actuales programas de apoyo al fomento de la capacidad y la preparación de otros fondos climáticos no serán suficientes. Para abordar estas cuestiones en la medida y celeridad necesarias, recomendamos adoptar un proceso de aprendizaje con la práctica. La mayoría de los países vulnerables y las organizaciones locales podrían acceder inicialmente a los fondos mediante pequeños proyectos piloto que, de tener éxito, servirían como garantía para inversiones más ambiciosas en el futuro. Los procesos de ejecución correspondientes deberían aplicar requisitos de diligencia debida flexibles que varíen en función de los riesgos asociados a un proyecto determinado, y el diseño de las actividades financiadas debería fomentar la capacidad de los beneficiarios de responder mejor ante las pérdidas y los daños con el paso del tiempo. Las decisiones de ejecución deben guiarse por la supervisión y evaluación continuas, y por los datos e información científica disponibles óptimos, con la ayuda de personal experto de los ámbitos científico, profesional y de la sociedad civil.

4. Adoptar enfoques integrales, que abarquen todo el espectro de la financiación de pérdidas y daños y que promuevan la dignidad y los derechos humanos.

Los participantes en nuestros grupos de discusión identificaron la necesidad de flujos financieros que aborden todos los aspectos de las pérdidas y los daños, e insistieron especialmente en los medios de vida, los aspectos no económicos de las pérdidas y daños (en particular, el apoyo a los servicios de salud mental y de restauración de los ecosistemas dañados) y en propiciar la recuperación a largo plazo de los efectos de la crisis climática de manera integral. También exigieron que la defensa de los derechos humanos y la dignidad en la recuperación guíen las actuaciones del Fondo PyD, especialmente en el caso de las comunidades más vulnerables y marginadas, como los pueblos indígenas y las mujeres. Nuestra sugerencia es que, en lugar de concebir categorías estrictas para definir las actividades que pueden optar a ayuda, el Fondo PyD utilice enfoques basados en el valor y las necesidades para definir las pérdidas, los daños y las actividades del fondo; dichos enfoques pueden ayudar a dirigir las intervenciones a las necesidades y prioridades identificadas por la propia población, ofrecer respuestas más integrales al origen multifactorial de la vulnerabilidad y aumentar la relevancia

de las intervenciones. Además, sugerimos que el fondo establezca conexiones entre su propio trabajo y el resto de los acuerdos de financiación existentes para pérdidas y daños, elaborando guías que expongan claramente las distintas vías que se pueden seguir para acceder a toda la ayuda disponible en el amplio espectro de la ayuda climática, al desarrollo y humanitaria.

En los siguientes gráficos se presenta un resumen de las respuestas ofrecidas por los participantes en los grupos de discusión. En primer lugar, se les preguntó sobre sus necesidades no cubiertas y las respuestas existentes para hacer frente a las pérdidas y daños. A continuación, tenían que identificar las barreras que les han impedido acceder a la financiación para satisfacer esas necesidades. Para finalizar, los participantes convirtieron las necesidades y barreras mencionadas en recomendaciones para el diseño del Fondo PyD. En el Anexo C se incluye una lista completa de las respuestas clasificadas por su frecuencia, así como un resumen de las prioridades principales por cada región y grupo de partes interesadas.

Necesidades y respuestas existentes para abordar las pérdidas y daños

1

Necesidades existentes asociadas a la respuesta a pérdidas y daños

- Protección de los medios de vida y ayuda a la migración.
- Actividades para abordar las PyD de naturaleza no económica y los servicios de los ecosistemas.
- Creación de capacidad y conocimientos para abordar las PyD.
- Fuentes de financiación apropiadas para abordar las PyD.
- Ayuda para la reducción de riesgos y las operaciones de auxilio inmediato.

2

Actividades ya implantadas por los participantes para responder a las pérdidas y daños

- Actividades para fomentar la capacidad de los actores locales para responder a las PyD (como investigación, evaluación de las necesidades, promoción e integración de políticas).
- Ayuda urgente, reconstrucción y recuperación a largo plazo después de eventos súbitos.
- Ayuda para hacer frente a las PyD provocadas por eventos de evolución lenta, incluidos la migración y los desplazamientos.
- Preservación de los medios de vida y las culturas locales.
- Financiación y transferencia de riesgos mediante transferencias directas de efectivo, microcréditos y seguros.

3

Prioridades sectoriales

- Garantizar la continuidad de la escolarización y la educación.
- Mantener la conexión a las carreteras y la electricidad de las poblaciones afectadas para evitar la creación de guetos.
- Proporcionar acceso continuo a agua limpia y seguridad alimentaria.
- Dar prioridad a la supervivencia y preservar la salud (incluida la salud mental) de las comunidades afectadas.
- Evitar y revertir las pérdidas de biodiversidad, incluidas las de los sectores costero y marino.

Barreras para acceder a la financiación para pérdidas y daños

1

Barreras asociadas a los procedimientos de acceso al fondo

- Procedimientos de acceso complejos y restrictivos para los actores locales, gobiernos de países pequeños y países menos desarrollados.
- Demoras en el desembolso mientras la situación evoluciona sobre el terreno.
- Barreras de idioma y comunicación.

2

Barreras de capacidad y conocimientos de los beneficiarios

- Capacidad limitada de los actores locales, gobiernos de países pequeños y países menos desarrollados para solicitar la financiación e implementar proyectos.
- Limitaciones de recursos humanos en el caso de los PEID.
- Barreras de agravación de la capacidad vinculadas a bajos niveles de educación de la población o acceso inadecuado a las infraestructuras y la tecnología.

3

Barreras asociadas al alcance de los financiadores

- Imposibilidad de acceder a los fondos para los países de ingresos medios.
- Enfoques e intervenciones aislados que no se adaptan al contexto local.
- Desfase entre las necesidades de los beneficiarios y las prioridades de los financiadores.

4

Barreras vinculadas a un volumen de financiación insuficiente

- Opciones de financiación limitadas para responder a las PyD, en particular para los actores locales y para la recuperación a largo plazo.
- Poco volumen de financiación disponible para PyD.

5

Barreras políticas externas

- Conflictos de intereses entre los beneficiarios y sus gobiernos.
- Acceso limitado de los actores locales a los foros internacionales.
- Imprevisibilidad en contextos frágiles y propensos a la violencia.

Recomendaciones para que el Fondo PyD sea más accesible para sus receptores y beneficiarios

- 1 **Fuentes de financiación:**
¿quién debe contribuir al fondo y cómo debe generarse la financiación?
 - Aprovechar las fuentes del sector privado y la combinación de recursos financieros.
 - Ampliar el grupo de donantes a los países contaminantes de ingresos medios a altos.
 - Considerar fuentes de financiación procedentes de litigios.
- 2 **Gobernanza:**
¿cómo deben tomarse las decisiones y quién debe tomarlas?
 - La toma de decisiones debe ser participativa e incluir a la sociedad civil y a las comunidades más vulnerables.
 - Las decisiones sobre el uso de la financiación se pueden delegar a los beneficiarios previstos.
 - Los procesos de toma de decisiones deben basarse en la ciencia y ser transparentes.
- 3 **Requisitos de acceso:** **¿qué procedimientos y criterios de acceso a la financiación debe tener el fondo?**
 - Crear mecanismos adaptados a las necesidades de los diferentes actores, como un mecanismo de acceso directo mejorado para los actores locales.
 - Habilitar procedimientos de acceso simplificado para actores pequeños y locales, incluidas subvenciones pequeñas y piloto.
 - Preasignar fondos para las urgencias a nivel de país.
- 4 **Instrumentos de financiación del Fondo PyD:**
¿qué instrumentos deben utilizarse para que la financiación llegue a los receptores y beneficiarios?
 - Pequeñas subvenciones y transferencias directas de efectivo a los actores locales.
 - Intentar conseguir un equilibrio entre los préstamos y las subvenciones, incluida la inversión en capital inicial para proyectos de tipo empresarial.
 - Incluir financiación para la resiliencia a largo plazo en los proyectos y programas.
- 5 **Estructura y distribución del fondo:**
¿qué entidades cumplen los requisitos para recibir financiación y cómo debe distribuirse la financiación a nivel nacional y local?
 - Priorizar estructuras y canales de financiación descentralizados y delegados siempre que sea posible.
 - Abrir el fondo a los actores locales (ONG, redes, ciudades) como receptores principales.
 - Considerar enfoques regionales y centros de coordinación nacionales.
 - Agilizar el desembolso aprovechando las redes y estructuras existentes y predefiniendo los protocolos de desembolso.
- 6 **Beneficiarios:**
¿quiénes deben beneficiarse de la financiación a nivel nacional, regional y local?
 - Se debe dar prioridad a los grupos locales más vulnerables: mujeres, jóvenes, hogares desfavorecidos urbanos y rurales, comunidades remotas y desplazadas, personas con discapacidad, pueblos indígenas, comunidades costeras, LGTBIQ+ y personas ancianas.
- 7 **Requisitos de presentación de informes y rendición de cuentas:** **¿qué disposiciones sobre rendición de cuentas, presentación de informes, supervisión, evaluación y aprendizaje debe incluir el fondo?**
 - Recurrir a organismos independientes y promover la transparencia y la accesibilidad de los resultados.
 - Comunicar los resultados a los beneficiarios.
 - Habilitar mecanismos de rendición de cuentas.
 - Introducir medidas de salvaguardia y presentación de reclamaciones para los beneficiarios.
- 8 **Mosaico de soluciones:**
¿cómo debe relacionarse el fondo con otras instituciones en el ámbito general de la financiación?
 - Mantener un ámbito de actividades de pérdidas y daños amplio para evitar restricciones que puedan impedir respuestas integrales.
 - Buscar alianzas y colaboraciones con otras partes interesadas implicadas en iniciativas de resiliencia y respuesta ante desastres.
 - Impulsar una reforma que contribuya al desarrollo y la financiación frente a la crisis climática en línea con los principios de justicia climática.

Published by

Stockholm Environment Institute
Linnégatan 87D, Box 24218
104 51 Stockholm, Sweden
Tel: +46 8 30 80 44

DOI:

<https://doi.org/10.51414/sei2024.013>

Author contact

zoha.shawoo@sei.org

Media contact

karen.brandon@sei.org

Visit us: sei.org
Twitter: [@SEIresearch](https://twitter.com/SEIresearch)
[@SEIclimate](https://twitter.com/SEIclimate)

Stockholm Environment Institute is an international non-profit research and policy organization that tackles environment and development challenges. We connect science and decision-making to develop solutions for a sustainable future for all.

Our approach is highly collaborative: stakeholder involvement is at the heart of our efforts to build capacity, strengthen institutions, and equip partners for the long term.

Our work spans climate, water, air, and land-use issues, and integrates evidence and perspectives on governance, the economy, gender and human health.

Across our eight centres in Europe, Asia, Africa and the Americas, we engage with policy processes, development action and business practice throughout the world.

