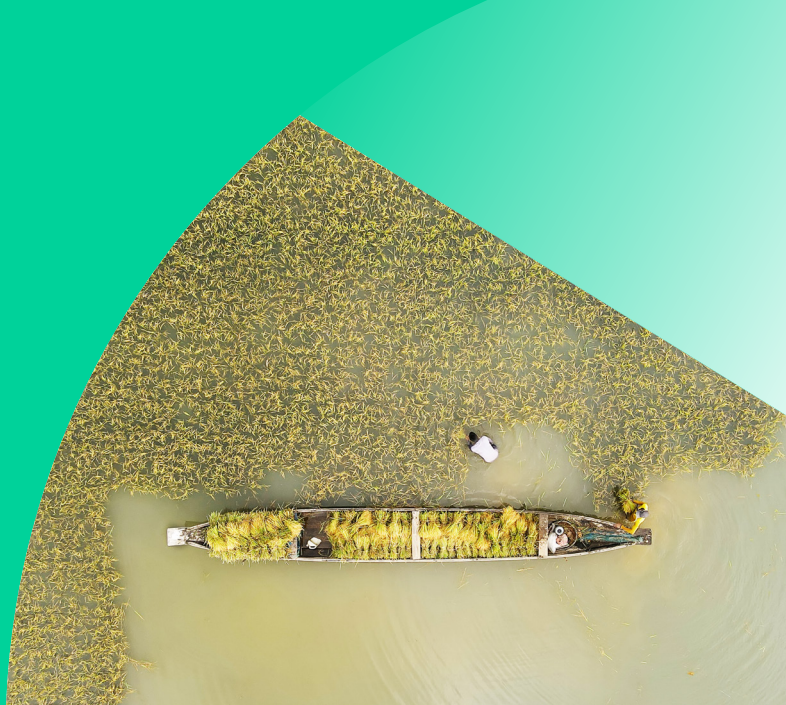


Puesta en marcha del Fondo para Pérdidas y Daños

Aprender de las perspectivas de financiadores
y receptores potenciales



SEI policy brief August 2023

Zoha Shawoo¹

Inès Bakhtaoui²

Lisa Schultheiß³

Nusrat Naushin⁴

Lina Ahmed³

¹ Stockholm Environment Institute

² Independent Researcher

³ Germanwatch

⁴ International Centre for Climate Change and Development

Puntos clave:

- Según estudios recientes, para ayudar más eficazmente a que los países vulnerables respondan y se recuperen de los efectos de la crisis climática, el nuevo Fondo para Pérdidas y Daños (Fondo PyD) debería establecerse y gestionarse de una forma que sea justa y que los donantes y las comunidades receptoras consideren como tal.
- Aunque no hay una sola forma correcta de poner en marcha el fondo, es fundamental que sea transparente a la hora de establecer prioridades, gestionar equilibrios y determinar quién participará en la toma de las decisiones clave.
- Además de apoyar tanto la recuperación inmediata como a largo plazo, el fondo debe identificar vías para que la financiación llegue a nivel local, de manera que beneficie a las comunidades más afectadas por las pérdidas y los daños de acuerdo con sus propias necesidades y prioridades.
- En la puesta en marcha del fondo deberá prestarse mucha atención a cuatro puntos de equilibrio clave: establecer un alcance financiero amplio para el fondo o centrarse en mejorar la coordinación con otros proveedores de financiación; poner énfasis en la gobernanza participativa o en enfoques descentralizados; dar prioridad a los procesos de toma de decisiones participativos o a otros más rápidos; y priorizar una mayor accesibilidad o una supervisión más estricta.

Introducción

La 27ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima (COP27) finalizó con el acuerdo histórico de establecer un nuevo Fondo PyD que permitiera a los países vulnerables responder y recuperarse de los efectos adversos de la crisis climática. Para desarrollar la gobernanza, las estructuras, los acuerdos institucionales y los términos de referencia del nuevo fondo, se creó un Comité de Transición que elaborará recomendaciones que se someterán a examen en la 28ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima (COP28).

Teniendo en cuenta que las pérdidas y daños derivados del cambio climático son ya una realidad, y que se espera que su coste económico para el Sur Global oscile entre 290 y 580 mil millones de dólares anuales para 2030 (Markandya y González-Eguino, 2019), es esencial diseñar el fondo para que responda con rapidez a las necesidades urgentes y que sus procesos de establecimiento y gestión no solo sean justos e inclusivos, sino que se perciban como tal.

Este documento resume los puntos clave identificados en un reciente estudio que trata de determinar el diseño del fondo en vista de sus objetivos. Se presentan en él las principales recomendaciones y se destacan los focos de equilibrio clave que deben considerarse

This document is a translation of the original SEI publication: Shawoo, Z., Bakhtaoui, I., Schultheiß, L., Naushin, N., & Ahmed, L. (2023). *Operationalizing the Loss and Damage Fund: Learning from the Perspectives of Funders and Potential Recipients*. SEI brief. Stockholm Environment Institute.
DOI: <https://doi.org/10.51414/sei2023.043>

IMAGEN (ARRIBA): Inundación en
Sunamganj, Bangladesh

© MUHAMMAD AMDAD HOSSAIN / GETTY

en base a las conclusiones extraídas de dos informes: (i) «Puesta en marcha del Fondo para Pérdidas y Daños: Aprender del mosaico de financiación» (Schultheiß et al., 2023), que recoge información sobre los contribuyentes potenciales y el panorama actual de la financiación; y (ii) un informe complementario, «Puesta en marcha del Fondo para Pérdidas y Daños: Aprender de los beneficiarios previstos» (Bakhtaoui et al., 2023), elaborado con la información aportada por quienes representan y trabajan con posibles solicitantes de fondos en gobiernos y organizaciones de todo el Sur Global. Los informes se basan en un análisis de la documentación de las instituciones de financiación existentes; entrevistas mantenidas con representantes de dichas instituciones, incluidos fondos climáticos multilaterales, bancos de desarrollo multilaterales, instituciones de ayuda humanitaria e instituciones filantrópicas; y grupos regionales con los receptores potenciales en Asia, África, América Latina y pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), en los que participaron actores gubernamentales a nivel nacional y local, financiadores locales y ONG locales. El Stockholm Environment Institute (SEI), Germanwatch y el Centro Internacional para el Cambio Climático y el Desarrollo (ICCCAD) dirigieron la investigación.

El presente resumen se ha estructurado en torno a los conceptos planteados en las cuestiones clave de la Nota de escenarios del Comité de Transición (Comité de Transición, 2023). El apéndice contiene una síntesis de las recomendaciones y una lista de las mejores prácticas utilizadas por otros organismos financiadores.

Propósito y alcance del fondo

Las respuestas eficaces a las pérdidas y daños son diversas, complejas y dependen del contexto. Ninguna lista puede prever ni reflejar la complejidad y la especificidad del contexto del amplio abanico de respuestas a las pérdidas y daños. Esto se cumple particularmente en el caso de las respuestas a pérdidas y daños de naturaleza no económica derivados de impactos económicos. Por ejemplo, la pérdida de un activo físico como el hogar puede afectar a la salud mental.

Las experiencias de los fondos climáticos existentes muestran que establecer requisitos muy estrictos para las actividades, temas o sectores susceptibles de ayuda por pérdidas y daños puede no ser el mejor enfoque. De hecho, imponer requisitos estrictos podría impedir que se dieran respuesta a las necesidades y realidades sobre el terreno.

A la hora de abordar los impactos climáticos súbitos o de desarrollo continuado, se identifican varias áreas infrafinanciadas que requieren una contribución adicional: asistencia y recuperación urgentes, protección de medios de vida, servicios de salud mental, restauración de ecosistemas y recuperación y rehabilitación a largo plazo (por ejemplo, recuperación de infraestructuras y activos y desarrollo de la cohesión social). Así, nuestro estudio plantea que los propósitos y objetivos del Fondo PyD se definan en función de estos déficits de financiación cruciales.

En lugar de definir o limitar estrictamente su alcance, el Fondo PyD podría determinar qué actividades financiar evaluando las necesidades junto a los receptores y aplicando un enfoque basado en el valor de las pérdidas y daños (Tschakert et al., 2017; ICCCAD, 2023). Se garantizaría así que la ayuda para pérdidas y daños se fundamentara en las necesidades y prioridades identificadas por las propias poblaciones afectadas.

Nuestro estudio hace especial hincapié en la necesidad de un enfoque integral y completo en el contexto de unos acuerdos de financiación más amplios a la hora de determinar la función, el propósito y los objetivos del Fondo PyD. Así, el fondo podría incorporar una función de coordinación para diferentes tipos de apoyo. Las actividades del fondo deben complementarse sobre el terreno con distintos flujos de financiación de objetivos

diversificados, como la adaptación, el desarrollo económico, las causas humanitarias y las pérdidas y daños relacionados con el cambio climático. En lugar de separar estos segmentos de manera arbitraria, los proyectos y programas del fondo podrían incorporar una combinación de actividades transversales para fomentar la adaptación y resiliencia a más largo plazo de las actividades de pérdidas y daños. Un enfoque de este tipo daría prioridad a la planificación y la acción preventiva en los países vulnerables; integraría sus planes nacionales de clima, adaptación y desarrollo; y facilitaría el acceso al apoyo de seguimiento por parte de los grandes fondos y organismos de las Naciones Unidas.

Gobernanza del fondo

Según los resultados de nuestra investigación, es necesario que las estructuras de gobernanza del Fondo PyD sean participativas y representativas de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los grupos más vulnerables. Asimismo, las estructuras deben permitir la toma urgente de decisiones a nivel mundial y nacional, de manera que la financiación llegue rápidamente a las comunidades afectadas. Para lograr estos objetivos, se pueden ceder puestos en la junta del fondo a representantes de las OSC y comunitarios, otorgarles poder de voto en las decisiones sobre asignaciones y receptores de la financiación, así como adoptar procesos descentralizados y de delegación donde las comunidades afectadas tengan poder de decisión sobre los fondos. Nuestros estudios también señalan la necesidad de independencia de los actores involucrados en las operaciones del Fondo PyD, con una separación clara de poderes y sistemas robustos de control y equilibrio.

Una opción intermedia podría ser adoptar el enfoque del Global Greengrants Fund, que combina una estructura de gobernanza global con juntas regionales y temáticas integradas por representantes de las OSC y comunitarios, que asumen las decisiones a nivel regional o local. Este enfoque de gobernanza multinivel garantizaría una supervisión y rendición de cuentas más amplia y daría más poder de decisión a los grupos afectados sobre las actividades reales que se financian; también podría ser más adecuado para garantizar que los fondos lleguen a las comunidades más vulnerables y marginadas sobre el terreno. La estructura descentralizada y programática del Fondo Mundial para la lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria también puede servir de inspiración para el Fondo PyD.

Mecanismos de financiación del fondo

Las pérdidas y daños dependen del contexto y evolucionan continuamente, de manera que se requiere flexibilidad para determinar qué actividades financiar y basar las decisiones en evaluaciones locales. Nuestra investigación sugiere que, en lugar de predeterminar los temas de financiación, el Fondo PyD podría incluir mecanismos que aborden todo el espectro de actores y situaciones relevantes para permitir una mayor flexibilidad.

Por ejemplo, para adoptar un enfoque más programático respecto a la financiación de pérdidas y daños, el fondo podría contar con un mecanismo de financiación flexible, no basado en proyectos, disponible para que los actores estatales lo utilizaran de acuerdo con sus planes y políticas existentes de pérdidas y daños. En este sentido, podrían tomarse como referencia los fondos agrupados por países de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (UN-OCHA). Estos fondos se destinan a situaciones específicas a largo plazo, persistentes y previsibles en los países, a las que los donantes pueden contribuir expresamente. El Fondo PyD podría establecer un mecanismo para dichos fondos de países concretos, en contextos en los que se prevén

o ya se están produciendo eventos más duraderos de evolución lenta. En el caso de eventos de carácter súbito, el fondo podría incluir un mecanismo que se active por un desencadenante y que desembolse fondos para la asistencia y recuperación urgentes que ayuden a reconstruir las infraestructuras cuando se produzca un desastre.

Asimismo, el Fondo PyD podría incluir un mecanismo de pequeñas subvenciones específicamente para las ONG y los grupos comunitarios locales, con menos requisitos de acceso y diligencia debida (véase el apartado siguiente sobre las condiciones), en la línea del Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Esto garantizaría que el dinero llegara a las comunidades más marginadas y vulnerables, que dispondrían de más autonomía y poder de decisión sobre el uso de los fondos. El Fondo PyD también puede aprender de los Fondos de Inversión en el Clima, adoptando un mecanismo específico para fomentar el conocimiento y la capacidad de gestionar los fondos e informar sobre ellos. Además, el Fondo PyD puede dirigirse más directamente al nivel local, de manera que las propias comunidades afectadas puedan utilizar los fondos en función de sus necesidades.

Acceso y recepción de los fondos

El acceso a la financiación ha sido un desafío fundamental en los fondos climáticos existentes. Nuestra investigación indica que los países que no tienen capacidad para cumplir los requisitos de accesibilidad y diligencia debida no pueden quedarse al margen del desembolso de fondos, ya que suelen albergar las comunidades más vulnerables frente a la crisis climática.

Por ello, el Fondo PyD puede dar prioridad a los países con dificultades para acceder a otros fondos. Puede incluir mecanismos especiales con requisitos de acceso simplificados para países más pequeños con escasa capacidad o para zonas propensas a conflictos, en particular cuando se trata de pequeñas sumas. También se pueden rebajar los requisitos de diligencia debida al canalizar pequeños importes de financiación, o cuando los fondos se transmitan a través de entidades ya acreditadas.

Igualmente, el Fondo PyD puede contribuir a fomentar las capacidades de sus receptores para acceder a financiación, reproduciendo los programas de apoyo para la preparación del Fondo Verde del Clima (GCF) y el Fondo de Adaptación (AF). Debe prestarse especial atención al periodo de aprobación de los proyectos de preparación. En otros fondos, este periodo puede ir de los tres meses a los tres años, de manera que los receptores se ven obligados a ir adaptando la información inicial a medida que se suceden los cambios, algo que resulta especialmente difícil para los receptores con capacidad limitada.

Nuestra investigación señala que el acceso local a la financiación es una deficiencia fundamental. Además de los enfoques programáticos dirigidos a los gobiernos, el Fondo PyD podría introducir mecanismos concretos para que accedan las ONG y comunidades locales, en forma de pequeñas subvenciones, por ejemplo. A este respecto, el fondo puede aprender de los proyectos piloto Enhanced Direct Access del Fondo Verde del Clima y el Fondo de Adaptación. El Fondo PyD puede facilitar un acceso más directo a las organizaciones pequeñas con escasa capacidad mediante un enfoque de «aprender con la práctica». Así, los requisitos de diligencia debida podrían variar según los riesgos asociados con el proyecto. La mayoría de los países vulnerables y las organizaciones locales podrían acceder a la financiación mediante pequeños proyectos piloto, que servirían como garantía para inversiones más ambiciosas en el futuro.

Otros enfoques pueden ser exigir a los gobiernos que apliquen procesos de participación comunitaria como parte de los procesos de desarrollo de la propuesta e implementación

del proyecto, o exigir que un porcentaje determinado de la financiación llegue a nivel local como parte de los criterios de acceso al fondo. Los donantes filantrópicos pueden desempeñar un papel en la distribución de los fondos para pérdidas y daños a las ONG locales con las que ya tienen relación; estos donantes podrían asumir la carga burocrática del acceso y pueden disponer ya de procesos de participación comunitaria y fondos de desembolso equitativo en los países receptores. Así, el Climate Justice Resilience Fund (CJRF) realiza subvenciones a las ONG locales en zonas afectadas por pérdidas y daños y estas usan sus redes para distribuirlos entre las comunidades locales, incluidos los grupos marginados, quienes, a su vez, deciden cómo usar los fondos en función de sus propias necesidades. El Fondo PyD puede aplicar un enfoque similar, junto con una supervisión más amplia que impida que las élites acaparen todo el proceso a nivel local.

El Fondo PyD debe considerar además que los programas de financiación local anteriores y actuales requieren la aprobación del gobierno nacional del país beneficiario del proyecto. Esto puede restringir el acceso a algunas personas y comunidades especialmente marginadas. Garantizar que dichos grupos también se beneficien de la ayuda podría ser un criterio formal de acceso y evaluación del Fondo PyD.

Instrumentos de apoyo del fondo

Nuestra investigación destaca la necesidad de que gran parte de la financiación para pérdidas y daños se proporcione en forma de subvenciones y no como préstamos. Las subvenciones pueden ser especialmente adecuadas para la financiación de pérdidas y daños debido a su relación coste-eficacia, además de que no agravan la carga de la deuda de las naciones vulnerables al cambio climático (Schaefer et al., 2021). Por su flexibilidad, las subvenciones son menos exigentes en materia de diligencia debida y requisitos operativos, por lo que mejoran la capacidad de las entidades locales (Bakhtaoui et al., 2022). Las pequeñas subvenciones a las ONG locales pueden combinarse con transferencias directas de efectivo a las personas y los hogares afectados, para proporcionar una financiación flexible y accesible a las comunidades vulnerables y las zonas de difícil acceso.

Los enfoques filantrópicos, como los que utiliza el Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas, son un buen ejemplo de cómo funcionan estas pequeñas subvenciones. El Fondo PyD también puede adoptar un enfoque en el que el instrumento se seleccione en función del receptor, considerando la actividad objetivo y las necesidades de financiación. Por ejemplo, las transferencias de efectivo incondicionales pueden ser esenciales después de un evento súbito, mientras que los préstamos para la reconstrucción pueden ser apropiados para la recuperación de infraestructuras a largo plazo.

En lugar de usar un enfoque convencional basado en proyectos para la financiación climática, el Fondo PyD podría adoptar un enfoque más flexible y programático. Las estrategias programáticas permiten proporcionar recursos financieros durante un periodo prolongado y que los países receptores utilicen la financiación de acuerdo con sus propios planes y políticas nacionales y con mayor flexibilidad, ya que las necesidades derivadas de las pérdidas y daños varían con el tiempo (Bakhtaoui et al., 2022). El Programa Piloto para la Resiliencia Climática, que adopta enfoques programáticos de integración del cambio climático en los planes y políticas nacionales, puede aportar aprendizajes importantes.

Financiación del Fondo PyD

Tanto los financiadores como los receptores coinciden en la necesidad de integrar diversas fuentes de financiación además de la pública, ya que la percepción general es que probablemente la financiación pública no sea suficiente para satisfacer la magnitud

de las necesidades. Así, el Fondo PyD podría diversificar al máximo las fuentes de financiación, incorporando contribuciones de organizaciones filantrópicas, fundaciones, el sector privado y fuentes de financiación alternativas. En cuanto a qué países deberían aportar al fondo, tanto los financiadores como los receptores abogan por ampliar el grupo de contribuyentes para incluir a países que se clasifican actualmente como «en vías de desarrollo».

Otras alternativas son la combinación de recursos financieros, la financiación bilateral y las iniciativas de litigio directo por parte de los afectados. El Fondo PyD también podría aprovechar fuentes de financiación innovadoras, como el uso de las tasas e impuestos a determinados sectores, como el aeronáutico, el consumo, los combustibles fósiles, las transacciones financieras o los ajustes de carbono transfronterizos. Se puede tomar como ejemplo el Mecanismo de Desarrollo Limpio, que aplicó una tasa del 2 % a la reducción de emisiones certificadas para dotar el Fondo de Adaptación.

Enfoques para involucrar a las partes interesadas en la toma de decisiones

Tanto los financiadores como los receptores subrayaron la necesidad de procesos participativos y multilaterales en todo el espectro de gobernanza y toma de decisiones (como se expuso anteriormente), en la utilización de los fondos y en los procesos de supervisión y aprendizaje. Por ejemplo, la cooperación entre distintos actores gubernamentales y no gubernamentales podría ayudar a determinar si las personas afectadas han recibido efectivamente la ayuda requerida. Los mecanismos de generación de informes y rendición de cuentas también pueden capacitar a aquellas partes interesadas que han podido verse perjudicadas por las actividades del fondo.

A la hora de distribuir la financiación, el Fondo PyD podría dar prioridad a las ONG y organizaciones comunitarias locales que ya cuentan con conexiones con las comunidades locales. Los mecanismos nacionales de protección social también pueden dirigir los fondos a aquellos que lo necesiten.

Coordinación con otras fuentes de financiación

Como ya se ha señalado, un enfoque más integral y completo respecto a la financiación sobre el terreno de las pérdidas y daños, que se complemente con el trabajo en sectores afines, podría ser más beneficioso para generar resiliencia y capacidad de adaptación a largo plazo. Las instituciones ya presentes en el panorama de financiación actual pueden contribuir accediendo al Fondo PyD en calidad de organizadores o como sus organismos de ejecución. Varios países han creado plataformas nacionales para la reducción del riesgo de desastres, que ya colaboran con OSC y ministerios públicos en el desarrollo de una respuesta del conjunto de la sociedad. El Fondo PyD podría diseñarse a partir de esta base.

Varios modelos actuales podrían mostrar el camino a la hora de diseñar la función coordinadora del Fondo PyD. Por ejemplo, una red filantrópica ha creado un fondo agrupado para pérdidas y daños, que permite a todas las organizaciones filantrópicas canalizar sus recursos a un fondo común y coordinar conjuntamente sus iniciativas. Se garantiza así la complementariedad y se evita duplicar esfuerzos. De forma similar, el Fondo Mundial para la lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria distribuye fondos a nivel regional utilizando vehículos de coordinación nacionales, que son comités formados por representantes de todos los sectores y grupos relevantes, incluido el gobierno, instituciones académicas, la sociedad civil, comunidades afectadas, el sector privado

y organismos multilaterales y bilaterales. Por su parte, UN-OCHA desempeña un papel coordinador en las respuestas humanitarias y distribuye fondos a otros organismos especializados de la ONU recurriendo a las oficinas nacionales y regionales para una rápida distribución y coordinación.

Conclusiones: gestión de los focos de equilibrio

Los potenciales financiadores y receptores que participaron en nuestras entrevistas y grupos de discusión coincidieron en varios aspectos; sin embargo, de nuestra investigación se desprende que las decisiones sobre el Fondo PyD son intrínsecamente políticas. No hay una única respuesta correcta para la estructura, los objetivos, el alcance, los acuerdos de gobernanza, las modalidades o los instrumentos que debe tener el fondo. Los diferentes actores tienen distintas opiniones y prioridades, y hay diversas vías para lograr los objetivos. Al mismo tiempo, es importante que el fondo funcione de una forma que sea justa y que los beneficiarios perciban como tal. Por eso es necesario que el fondo sea transparente a la hora de establecer prioridades, gestionar los equilibrios y determinar quién participará en la toma de las decisiones clave.

Destacamos cuatro focos de equilibrio fundamentales que requieren ser considerados con detenimiento:

1. **Mayor alcance o más coordinación.** ¿Debería el Fondo PyD abordar el espectro completo de pérdidas y daños? Esto exigiría menos coordinación, pero llevaría más tiempo organizarlo y requiere varios tipos de instrumentos distintos. ¿O debería el fondo invertir más en coordinación recurriendo a otros flujos de financiación? Esto permitiría aprovechar mejor la arquitectura de financiación existente, pero podría dejar sin fondos algunos aspectos de las pérdidas y daños.
2. **Gobernanza participativa o delegada.** ¿Debería optar el fondo por una toma de decisiones más centralizada con mecanismos de participación y consulta? Esto permitiría una mejor supervisión y rendición de cuentas, pero se correría el riesgo de caer en el mero simbolismo y tomar decisiones que no representan plenamente las prioridades locales. ¿O debería adoptar más procesos delegados, que otorguen poder en la toma de decisiones a las comunidades afectadas? Esto daría más protagonismo a los grupos afectados en la utilización de los fondos de acuerdo con sus propias necesidades, pero exigiría más inversión para fomentar la capacidad local y sistemas de salvaguardia sólidos.
3. **Toma de decisiones inclusiva o rápida.** ¿Debería dar prioridad el fondo a una toma de decisiones más inclusiva? Esto conduciría a decisiones más representativas, pero puede ocasionar demoras en el desembolso de los fondos. O, por el contrario, ¿debería optar el fondo por sistemas basados en activadores? El desembolso de fondos sería mucho más rápido, pero se corre el riesgo de excluir de la toma de decisiones a los grupos afectados.
4. **Mayor accesibilidad o supervisión más estricta.** ¿Debería adoptar el fondo unos requisitos menos estrictos y más flexibles de acreditación, acceso y presentación de informes? Esto ayudaría a reducir las cargas para los solicitantes y los receptores, pero se puede correr el riesgo de usar indebidamente los fondos. O, por el contrario, ¿debería priorizar unos sistemas de control, informes y supervisión sólidos? Esto reforzaría la rendición de cuentas, pero aumentaría las dificultades para que los receptores accedan a los fondos.

También es necesario reconocer que las estructuras y modalidades exactas del Fondo PyD dependerán fundamentalmente de su alcance. Muchas de las recomendaciones dependen de la función exacta del fondo y las deficiencias que esté destinado a cubrir. Teniendo en cuenta que los diferentes actores tienen diferentes respuestas sobre la mejor manera de diseñar el fondo, el proceso para determinar qué recomendaciones adoptar será tan importante como las propias decisiones. En la etapa previa a la COP28, el Comité de Transición debe asegurarse de que se adoptan procedimientos equitativos e inclusivos que permitan aprender de diversas voces y perspectivas, en particular las de las personas más afectadas por las pérdidas y daños. Sus voces deben guiar cualquier proceso de diseño y puesta en marcha del fondo.

Referencias

- 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*. <https://www.icccad.net/publications/operationalizing-loss-n-damage-fund>
- Bakhtaoui, I., Shawoo, Z., Chhetri, R. P., Huq, S., Hossain, M. F., Iqbal, S. M. S., Lindsay, C., Mustapha, S., Naushin, N., Schaefer, L., Schalatek, L., Sircar, A., Tahsin, K. T., Thomas, A., & Wilkinson, E. (2022). *Operationalizing finance for loss and damage: From principles to modalities*. <https://doi.org/10.51414/sei2022.045>
- ICCCAD. (2023). *The case for a values-based understanding of loss and damage*. International Center for Climate Change and Development. <https://www.icccad.net/blog/values-based-understanding-loss-and-damage/>
- Markandya, A., & González-Eguino, M. (2019). Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review. In R. Mechler, L. M. Bouwer, T. Schinko, S. Surminski, & J. Linnerooth-Bayer (Eds.), *Loss and Damage from Climate Change: Concepts, Methods and Policy Options* (pp. 343–362). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_14
- Schaefer, L., Jorks, P., Kunzel, V., & Seck, E. (2021). *Potential for loss and damage finance in the existing UNFCCC financial architecture*. Germanwatch. <https://www.germanwatch.org/en/21066>
- Schultheiß, L., Shawoo, Z., Bakhtaoui, I., Ahmed, L., Lindsay, C., & Sircar, A. (2023). Operationalising the Loss and Damage Fund: Learning from the Funding Mosaic. *Germanwatch*. www.germanwatch.org/en/88557
- Transitional Committee. (2023). *Scenario note by the Co-Chairs of the Transitional Committee: Second meeting of the Transitional Committee on the operationalization of the new funding arrangements for responding to loss and damage and the fund*. UNFCCC. <https://unfccc.int/documents/628195>
- Tschakert, P., Barnett, J., Ellis, N., Lawrence, C., Tuana, N., New, M., Elrick-Barr, C., Pandit, R., & Pannell, D. (2017). Climate change and loss, as if people mattered: Values, places, and experiences. *WIREs Climate Change*, 8(5). <https://doi.org/10.1002/wcc.476>
- UNFCCC. (2022). *Sharm el-Sheikh Implementation Plan*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma4_auv_2_cover_decision.pdf

RECONOCIMIENTOS

Las autoras desean dar las gracias a las 20 personas anónimas encuestadas y a los participantes de los 43 grupos de discusión (así como a los dos participantes adicionales que contribuyeron por escrito) por sus valiosas aportaciones y puntos de vista; al consejo asesor del proyecto y a diez especialistas anónimos por sus comentarios y sugerencias en versiones anteriores de este informe; a los equipos de edición del SEI, Germanwatch e ICCCAD y al equipo gráfico del SEI por sus contribuciones; y al Gobierno de Escocia y la Open Society Foundations por la financiación que ha hecho posible este trabajo. Una mención especial para Karen Brandon por su ayuda para estructurar las conclusiones y los puntos clave de este trabajo.

Apéndice: síntesis de recomendaciones y lista de mejores prácticas utilizadas por otros financiadores

Figura 1. Resumen de las recomendaciones para la puesta en marcha del Fondo PyD: la perspectiva de los financiadores

1 Fuentes de financiación. ¿Quién debe contribuir al fondo y cómo debe generarse la financiación? • Integrar múltiples fuentes de financiación además de la pública. • Diversificar la base de donantes para incluir organizaciones filantrópicas, fundaciones, sector privado y fuentes de financiación alternativas. • Permitir la dotación abierta en cualquier momento. • Considerar la responsabilidad histórica en vez de la responsabilidad estricta. • Incluir fuentes de financiación innovadoras, como tasas e impuestos voluntarios para la generación de ingresos. • Considerar reformas adicionales de los bancos multilaterales de desarrollo. • Considerar el aplazamiento de la deuda.	2 Gobernanza. ¿Cómo deben tomarse las decisiones y quién debe tomarlas? • Establecer estructuras anticorrupción robustas, con transparencia y rendición de cuentas. • Crear una secretaría provisional. • Garantizar una representación significativa inclusiva de las comunidades y OSC a nivel global. • Delegar y descentralizar los procesos de toma de decisiones. • Considerar un sistema de gobernanza de dos niveles. Por ejemplo, juntas de toma de decisiones por región y tema.	3 Requisitos de acceso. ¿Qué procedimientos y criterios de acceso a la financiación debe tener el fondo? • Priorizar los requisitos simplificados de acreditación y acceso. • Plantearse el no exigir acreditación o el acceso rápido para las organizaciones ya acreditadas. • Adaptar los requisitos de diligencia debida en función del importe de la financiación. • Considerar la distribución de fondos basada en activadores. • Considerar mecanismos de acceso directo mejorado. • Impulsar la colaboración entre los actores gubernamentales y las ONG. • Incluir la participación comunitaria en las propuestas como un criterio de acceso. • Incluir un mecanismo de acceso especial para las comunidades y las ONG locales.
4 Instrumentos de financiación del Fondo PyD. ¿Qué instrumentos deben utilizarse para que la financiación llegue a los receptores y beneficiarios? • Dar prioridad a la financiación mediante subvenciones. • Considerar los préstamos en condiciones favorables para la reconstrucción a largo plazo. • Incorporar enfoques programáticos con flexibilidad. • Crear un programa de financiación para pérdidas y daños basado en políticas.	5 Estructura y distribución del Fondo PyD. ¿Qué entidades deben constituir el fondo y cómo debe distribuirse la financiación a nivel nacional y local? • Considerar los fondos agrupados por países. • Considerar el acceso directo mejorado cuando proceda. • Priorizar la financiación a pequeña escala y selectiva. • Distribuir la financiación a través de los fondos filantrópicos comunitarios ya existentes. • Financiar a las ONG y a los actores locales. • Fomentar mecanismos nacionales de protección social para desembolsar los fondos. • Financiar en contextos frágiles.	6 Beneficiarios de la financiación para pérdidas y daños. ¿Quiénes deben beneficiarse de la financiación a nivel nacional, regional y local? • Dar prioridad a los países sin acceso a otros fondos, como los países vulnerables pequeños y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). • Establecer topes o techos flexibles por país. • Dar prioridad a las comunidades locales especialmente marginadas. • Permitir la propiedad y el liderazgo comunitarios para garantizar el acceso de las comunidades vulnerables a los fondos. • Realizar evaluaciones de la vulnerabilidad a nivel local. • Dar prioridad a las zonas propensas a conflictos y a los países con capacidad limitada para acceder a otros fondos.
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? • Facilitar el reajuste continuo de los requisitos de presentación de informes. • Recabar las perspectivas a los niveles más bajos. • Evitar cargas innecesarias a los receptores. • Incorporar canales de optimización en la estructura del fondo.	8 Mosaico de soluciones. ¿Cómo debe relacionarse el fondo con otras instituciones en el ámbito general de la financiación? • Incluir una función de conector en el fondo para que complemente a las instituciones existentes. • Garantizar un enfoque integral y respuestas coordinadas. • Complementar los flujos de financiación existentes y abordar las deficiencias. • Considerar estrategias de financiación cruzada. • Evitar la duplicación de las funciones existentes.	

Nota: Las recomendaciones están basadas en un análisis de la documentación de los fondos y las instituciones de financiación existentes, y en entrevistas con representantes de dichas instituciones y con miembros del Comité de Transición del Fondo PyD. Adaptado de: «Puesta en marcha del Fondo para Pérdidas y Daños: Aprender del mosaico de financiación» (Schultheiß et al., 2023).

Figura 2. Resumen de las recomendaciones para la puesta en marcha del Fondo PyD: la perspectiva de los receptores



Nota: Las recomendaciones están basadas en debates con grupos de discusión locales de Asia, África, América Latina y los PEID. En los grupos de discusión participaron actores del gobierno nacional y local y financiadores y ONG locales. Adaptado de: «Puesta en marcha del Fondo para Pérdidas y Daños: Aprender de los beneficiarios previstos» (Bakhtaoui et al., 2023).

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/sei2024.011>

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)

Editor: Karen Brandon

Layout: Richard Clay

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.

CUADRO 1: EJEMPLOS DE MEJORES PRÁCTICAS PERTINENTES DE LOS FONDOS EXISTENTES

- Global Greengrants Fund – La selección de los beneficiarios, la asignación y las actividades de aprendizaje son gestionadas por 24 juntas consultivas temáticas constituidas por unos 200 expertos voluntarios (líderes ambientales, activistas, juristas y organizadores comunitarios). Este sistema delega la toma de decisiones a la sociedad civil y a las comunidades afectadas.
- Fondo Mundial para la lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria – La financiación se distribuye a nivel regional a través de mecanismos de coordinación por país, integrados por comités nacionales que incluyen representantes de todos los sectores y grupos relevantes, incluido el gobierno, instituciones académicas, la sociedad civil, comunidades afectadas, el sector privado y organismos multilaterales y bilaterales.
- Programa Piloto para la Resiliencia Climática – Adopta enfoques programáticos para integrar el cambio climático en los planes y políticas nacionales. El comité técnico encargado de aprobar la asignación de fondos cuenta con representantes de los países donantes y beneficiarios, y de miembros de la sociedad civil en representación de los grupos más vulnerables.
- Climate Justice Resilience Fund – La gobernanza corre a cargo de una junta diversa que incluye a representantes de las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas.
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas – Se consolida la financiación y se destina a situaciones a largo plazo, persistentes y previsibles en cada país. Los donantes pueden elegir contribuir a países concretos.
- Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial – Las organizaciones de la sociedad civil registradas pueden acceder a subvenciones para proyectos comunitarios.
- Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas – Los flujos de financiación específicos garantizan que se dé prioridad a los derechos de las mujeres, los pueblos indígenas y los grupos marginados. Los fondos se asignan específicamente para capacitar a estos grupos.
- Mecanismo de Desarrollo Limpio – Aplica una tasa del 2 % a la reducción de emisiones certificadas para dotar el Fondo de Adaptación.

