

Puesta en marcha del Fondo para Pérdidas y Daños

Aprender del mosaico de financiación

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 Germanwatch publication: Schultheiß, L., Shawoo, Z., Bakhtaoui, I., Ahmed, L., Lindsay, C., & Sircar, A. (2023). *Operationalizing the Loss and Damage Fund: Learning from the Funding Mosaic*. Germanwatch. www.germanwatch.org/en/88557

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, Germanwatch y el Centro Internacional para el Cambio Climático y el Desarrollo (ICCCAD)— 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 del mosaico de financiación», que analiza el panorama actual de financiación; y (ii) un informe complementario, «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.

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

Aunque el Fondo PyD aborda una carencia crucial dentro de la arquitectura de financiación internacional, en su diseño se pueden tomar como referencia las instituciones de financiación existentes y aprender qué prácticas adoptar o cuáles evitar. Este informe aprovecha las lecciones, experiencias, ideas y recomendaciones de las personas que trabajan en operaciones de financiación para causas climáticas, de desarrollo y humanitarias, así como de otras iniciativas filantrópicas y de beneficencia en todo el mundo. Así, recopilamos ideas sobre qué formas de gobernanza, requisitos de acceso, instrumentos y canales han funcionado bien anteriormente y podrían ser adoptadas por el nuevo fondo. Estas lecciones y las posibles estructuras se revisan en profundidad partiendo de cuatro prioridades: (i) eficacia de los fondos para cumplir su finalidad prevista; (ii) procesos participativos en la toma de decisiones; (iii) rapidez con la que la financiación llega a sus beneficiarios previstos; y (iv) facilidad del acceso y la comunicación sobre la utilización de los fondos.

El informe se sirve de las siguientes fuentes de información: un análisis de la documentación de las instituciones de financiación existentes; entrevistas con representantes de dichas instituciones, incluidos fondos climáticos multilaterales, bancos multilaterales de desarrollo, instituciones de ayuda humanitaria, instituciones filantrópicas y miembros del Comité de Transición.

El cuadro resume nuestras recomendaciones para la puesta en marcha de los diferentes elementos del Fondo PyD a través de cinco recomendaciones transversales:

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.	

Cuadro resumen: Resumen de las recomendaciones para la puesta en marcha del Fondo PyD. Se basan 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.

1. Adoptar requisitos de elegibilidad alternativos. Los países y las organizaciones que no tienen capacidad para cumplir los requisitos de accesibilidad y diligencia debida no deben quedar al margen de los criterios de elegibilidad del Fondo PyD. Esta cuestión se puede abordar de varias formas. El Fondo PyD podría dar prioridad a los países con dificultades para acceder a otros fondos. Podría incluir mecanismos especiales con requisitos de acceso simplificados para los países más pequeños con escasa capacidad o en zonas propensas a conflictos. Se podrían aplicar unos requisitos menos estrictos de diligencia debida para solicitar pequeñas sumas de financiación, o para las entidades ya acreditadas, en lugar de imponer más sistemas de acreditación. También se podría garantizar la elegibilidad para las organizaciones no gubernamentales (ONG), por ejemplo, mediante un mecanismo especial. Es posible que los requisitos tradicionales de accesibilidad y diligencia debida no sean apropiados en los casos de pérdidas y daños en zonas frágiles o afectadas por conflictos. En esos casos se pueden explorar enfoques alternativos, aprovechando las lecciones de las iniciativas de ayuda humanitaria. Por ejemplo, las redes entre pares, las cooperativas locales o las organizaciones comunitarias podrían participar también en la ejecución y supervisión de los proyectos.

2. Adoptar enfoques que han demostrado su eficacia para que la ayuda

filantrópica y humanitaria llegue al nivel local. Se puede aprender mucho de la ayuda filantrópica y humanitaria sobre cómo asegurarse de que los fondos lleguen a las comunidades más vulnerables y marginadas sobre el terreno, incluso en países donde los gobiernos pueden no representar los intereses locales o estar en conflicto con ellos. Algunas de las ideas de los sectores filantrópico y humanitario son canalizar la financiación directamente a través de las ONG locales y prestar apoyo para fomentar el conocimiento y la capacidad para que puedan acceder a los fondos, gestionarlos y actuar como organismos de ejecución. Otras ideas pueden ser exigir a los gobiernos que integren procesos de participación comunitaria en los procesos de desarrollo de la propuesta y la ejecución del proyecto, y exigir como criterio básico de acceso que un porcentaje determinado de la financiación se destine a la ayuda a nivel local. Algunos donantes filantrópicos también pueden actuar como receptores del Fondo PyD, teniendo en cuenta que es posible que ya hayan asumido cargas burocráticas relativas al acceso y probablemente cuenten con procesos activos de participación comunitaria y fondos de desembolso equitativo en los países beneficiarios. Considerando que las negociaciones sobre el clima de la ONU se centran en los países, dichos enfoques de acceso directo a nivel local deberían seguir yendo acompañados de soporte para los gobiernos nacionales y locales.

3. Adoptar enfoques participativos y representativos en la toma de decisiones.

Las opiniones difieren sobre en qué medida debe descentralizarse la gobernanza y la toma de decisiones del Fondo PyD, pero el consenso general es que las estructuras de gobernanza sean participativas y representativas de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los grupos comunitarios. Un posible enfoque sería la gobernanza a múltiples niveles: crear una junta a nivel global similar a la de los fondos climáticos existentes para fines de supervisión y con una representación amplia de la sociedad civil, estableciendo además juntas regionales o temáticas responsables de distribuir los fondos a nivel regional y local. Dichas juntas podrían involucrar más directamente a las comunidades locales, por ejemplo, controlando mejor en qué medida los programas y proyectos representan los intereses de las comunidades, y trabajando directamente con las comunidades a fin de fomentar su capacidad de gestión y utilización de los fondos. Los sistemas de desembolso basados en activadores también podrían ser útiles a un nivel regional, donde los fondos podrían asignarse a gobiernos, organizaciones o juntas locales y ser distribuidos cómo y cuándo sean necesarios.

4. Adoptar un enfoque de subvenciones flexible. Parece haber un amplio apoyo a ofrecer la mayor parte de la financiación para pérdidas y daños a través de subvenciones y fondos programáticos, desembolsados mediante enfoques flexibles que permitan a los países utilizarlos de acuerdo con sus propios planes y prioridades, en lugar de para proyectos o propuestas definidos estrictamente. En última instancia, puede resultar útil que el fondo adopte un enfoque retrospectivo; es decir, un enfoque en el que la estructura, los instrumentos y los canales estén guiados por las actividades, los receptores y los beneficiarios a los que el fondo desea llegar, y por los principios y prioridades que desee adoptar.

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/sei2024.012>

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.

5. Adoptar enfoques integrales y que abarquen todo el espectro de la financiación para pérdidas y daños. Algunas personas entrevistadas pidieron establecer límites más claros entre la financiación para pérdidas y daños y segmentos afines. En la misma línea, también podría resultar conveniente una mayor claridad respecto a la definición de pérdidas y daños, que incluya las actividades específicas que pretende abordar, para comprender mejor cómo este nuevo fondo puede complementar y aprovechar las iniciativas existentes de adaptación, ayuda humanitaria, desarrollo y reducción del riesgo de desastres. No obstante, nuestra investigación sugiere que, en vez de definir estrictamente nuevas categorías, el fondo debe identificar dónde existen sinergias entre los distintos campos. Es decir, el Fondo PyD puede adoptar un enfoque integral para abordar las carencias existentes, que al mismo tiempo permita una mayor adaptación y resiliencia a largo plazo al apoyar programas y proyectos diseñados específicamente para incorporar una combinación de actividades en diferentes campos. Esta complementariedad debería garantizarse no solo en las actividades de los diferentes flujos de financiación, sino también en los principios más amplios de equidad e inclusión plasmados en las distintas estructuras de gobernanza, requisitos de acceso y modelos de desembolso.

En líneas generales, 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.

