

**LaRutadelClima**



# **Justicia un Reclamo Radical:**

## **Financiación de daños y pérdidas**

N.º 13 Serie Justicia Climática en América Latina

[www.LaRutaDelClima.org](http://www.LaRutaDelClima.org)

Créditos

Editorial ©La Ruta del Clima –

Justicia un Reclamo Radical: Financiación de daños y pérdidas; por la Asociación La Ruta del Clima, con el apoyo técnico y financiero de la Fundación Heinrich-Böll.

ISBN: 978-9930-9772-7-9



Autoría: Adrián Martínez.

Colaboraciones: Adriana Vásquez , Alessia Salvaneschi

Diseño gráfico, diagramación y portada: Jennifer Rojas.

Publicado en San José, Costa Rica 1a. edición, Mayo 2023.

Esta obra está disponible en el marco de la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International<sup>®</sup>.

El texto de la licencia está disponible en: <https://creativecommons.org/>  
Dirección para pedir la publicación o descargar el texto: [www.LaRutadelClima.org](http://www.LaRutadelClima.org)  
Asociación La Ruta del Clima. San José, Costa Rica

# CONTENIDOS

Introducción.....	4
América Latina y el Caribe .....	5
Extractivismo en Crisis Climática .....	7
Deuda y Desigualdad .....	8
Daños y Pérdidas son externalidades negativas .....	10
Un Fondo y su Mecanismo a base de Ayuda .....	11
Obligaciones Financieras Interdependientes .....	13
Mecanismos de financiamiento climático .....	14
Participación de la sociedad civil .....	16
Hacia Bridgetown Sin Brújula .....	17
Solo Necesitamos Justicia .....	20

## INTRODUCCION

Tres décadas después de la creación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), los países desarrollados cedieron a la presión mundial y se dio un paso hacia adelante en las negociaciones de Daños y Pérdidas. En la conferencia del clima COP27, se acordó la creación de un mecanismo de financiamiento y un fondo para Daños y Pérdidas. Esta decisión abre un proceso para discutir sobre las vías de financiamiento para afrontar los daños y pérdidas.

Sin embargo, la estructura que tenga este mecanismo y cómo se llegue a implementar este fondo, es dependiente de las decisiones que se tomen en los próximos meses. Afrontar daños y pérdidas es una obligación que trasciende el artículo 8 del Acuerdo de París y el artículo 3.1 de la CMNUCC, y está centrada en la obligación de responder por las lesiones ocasionadas al ambiente y a la sociedad. Los países desarrollados realizaron actividades económicas que, estando bajo su control, causaron daños y pérdidas dentro y fuera de su jurisdicción. Es en esta discusión sobre derechos que debemos reclamar justicia, teniendo siempre presente la realidad económica y climática de América Latina y el Caribe.



## AMERICA LATINA Y EL CARIBE

La proyección respecto al clima para América Latina y el Caribe es preocupante. Los impactos climáticos en la región se traducen en reducción de la seguridad alimentaria, afectación a la seguridad hídrica, y la amenaza del incremento en la frecuencia e intensidad de eventos hidrometeorológicos extremos. Hoy en todo el mundo, pero especialmente en América Latina millones de personas viven expuestas a inseguridad alimentaria severa y sufren de seguridad hídrica reducida por estos eventos extremos.

Los territorios de América Latina y el Caribe se ven perturbados por una transformación lenta que agudiza las crisis existentes y que es intercalada de eventos extremos que destruyen la capacidad de mantener el statu quo. Se ha reportado que:

- la tasa media de aumento de temperatura por década se ha duplicado de 1961 – 1990 respecto a 1991

- 2021 con un 0,2 °C por década;
- los glaciares de los Andes perdieron un 30% de superficie desde 1980; el nivel del mar incrementa a un ritmo más acelerado que a escala mundial;
- en el 2021 hubo 21 tormentas con nombre siendo el año más activo que se tiene constancia en el Atlántico;
- que persisten altos niveles de inseguridad alimentaria en Centroamérica;
- las precipitaciones extremas, crecidas y deslizamientos de tierra provocan pérdidas sustanciales.<sup>1</sup>

El cambio climático afecta el disfrute de los derechos humanos tales como, el derecho a la vida, vivienda, agua, saneamiento, alimentación, salud, desarrollo, seguridad de la persona, estándar adecuado de vida, y a un ambiente sano. Los impactos negativos del cambio climático afectan desproporcionadamente a las personas en condición de pobreza, las mujeres, niñez, migrantes, personas con discapacidad, minorías, pueblos indígenas y otras poblaciones históricamente

---

1. 'State of the Climate in Latin America and the Caribbean 2021' <<https://public.wmo.int/en/our-mandate/climate/wmo-statement-state-of-global-climate/LAC>>.

marginalizadas.<sup>2</sup>

La crisis económica previa a la pandemia era severa en América Latina y el Caribe, pero ahora, luego de la pandemia por COVID-19, la situación fiscal se ha deteriorado y los niveles de deuda estatal se prevé que crezcan de un 68,9% a un 79,3% del PIB. Estos niveles de endeudamiento hacen que América Latina y el Caribe sea la región del mundo en desarrollo con la deuda externa más alta con relación a las exportaciones de servicios y bienes (57%).<sup>3</sup>

La pandemia ha dejado al descubierto la profunda desigualdad de la región, producto de los vacíos estructurales e institucionales existentes, causando un impacto severo en “estructuras productivas, lo que resultó en el cierre

de más de 2,7 millones de empresas, y una crisis en el mercado laboral, ya que el número de personas sin trabajo aumentó a 44,1 millones.” Estos cierres causaron un mayor impacto en las poblaciones vulnerabilizadas, elevando los niveles de “pobreza de 185,5 a 209 millones de personas (del 30,3% al 33,7% de la población total)” y un incremento de la pobreza extrema de “8 millones, hasta los 78 millones de personas.”<sup>4</sup> El desarrollo económico y social se espera que se retrase al menos una década, a fines del 2020 el nivel de PIB per cápita era igual al de 2010.<sup>5</sup> Estas condiciones exacerbaban la vulnerabilidad contextual de las comunidades de América Latina y el Caribe, incrementando su riesgo y menor capacidad de adaptación ante los impactos climáticos.

- 
2. Human Rights Council, 'Analytical Study on the Relationship between Climate Change and the Human Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health- A/HRC/32/23' (Human Rights Council 2016) <<https://undocs.org/A/HRC/32/23>> accessed 22 May 2020.
  3. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 'La pandemia provoca aumento en los niveles de endeudamiento de los países de la región y pone en peligro la reconstrucción sostenible y con igualdad' (11 March 2021) <<https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-provoca-aumento-niveles-endeudamiento-paises-la-region-pone-peligro-la>> accessed 13 May 2023.
  4. 'Financing for Development in the Era of COVID-19 and beyond Priorities of Latin America and the Caribbean in Relation to the Financing for Development Global Policy Agenda' (2021) <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46711/S2100063\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46711/S2100063_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> accessed 13 May 2023.
  5. ibid.

## EXTRACTIVISMO EN CRISIS CLIMÁTICA

El cambio climático tiene su raíz histórica en el modelo económico extractivista intenso en carbono de las economías del Norte. Esta actividad económica ha modificado el clima e impuesto un riesgo inusual y desproporcionado en nuestras comunidades. El lucro y el privilegio del Norte causan un daño transfronterizo ambiental que genera perjuicios económicos y sociales injustos para América Latina y el Caribe. En este sentido, el mismo modelo económico de extracción y desigualdad se traslada a las comunidades oprimidas sus externalidades negativas.

El daño transfronterizo ambiental se suma a la deuda ambiental que tienen los países del Norte con nuestra región. La deuda ecológica externa de los países del Norte debe posicionarse en el centro de la discusión, al tener su origen en la explotación colonial y en

un intercambio ecológicamente desigual. Esta subyugación económica de proveer recursos primarios nos fuerza a asumir las presiones provocadas sobre el ambiente resultantes de la actividad exportadora "de recursos naturales - normalmente mal pagadas y que tampoco calculan la pérdida de la biodiversidad", y que a su vez responden a la necesidad de liquidez pagar a los acreedores del Norte global, una deuda financiera externa negociada en términos que fortalecen este intercambio desigual.<sup>6</sup>

La deuda ecológica tiene dos matices, una relacionada con las exportaciones a muy bajos precios de productos primarios que no incluyen las externalidades negativas (de la extracción y del procesamiento y la contaminación a escala global) y que deteriora la base para el desarrollo local. Y segunda, "la ocupación gratuita o muy barata del espacio ambiental -atmósfera, agua, tierra- al depositar los residuos del proceso productivo" que tienen su ejemplo más claro en el abuso de nuestra diversidad biológica y

---

6. José Sánchez-Parga and others, 'La deuda externa de América Latina: Origen, evolución y alternativas de solución' [1998] Ecuador Debate <<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5793/1/RFLACSO-ED45-06-Acosta.pdf>>.

genética, el cambio climático y el uso desbalanceado del presupuesto global de carbono por parte de los países del Norte.<sup>7</sup>

Bajo un modelo económico sostenible, responsable y equitativo como establecen los objetivos y compromisos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la "deuda externa de los países latinoamericanos ya ha sido pagada, no solamente en términos económicos por efecto de la enorme cantidad de intereses sufragados que supera ampliamente la deuda original; también en términos de intercambio comercial por el amplio beneficio económico obtenido por los países desarrollados, quienes han especulado con los precios de estos bienes para beneficiarse en el proceso de compra-venta."<sup>8</sup> Bajo una condición de usura y de vulnerabilidad extrema es que América Latina y el Caribe enfrentan antes los daños y pérdidas causados por la actividad económica del Norte global.

## Deuda y Desigualdad

La deuda y la desigualdad van mano a mano en Latinoamérica y el Caribe. Una región saqueada por las presiones y necesidades de las economías del Norte. Las crisis económicas en el Norte global tienen una relación dinámica con el incremento de la deuda externa Latinoamérica y el Caribe. En efecto la "deuda en los países subdesarrollados ha sido, muchas veces, la mejor (o quizás la única) salida que tenía el capital financiero internacional para garantizar su reproducción, sea la rentabilidad de la banca o sea la rentabilidad comercial de las empresas."<sup>9</sup> En este sentido, el endeudamiento no es sólo el producto de actos egoístas y corruptos de las élites latinoamericanas, sino también un producto de la desigualdad estructural en un modelo económico dependiente y sujeto a intereses extranjeros.

Este es un ciclo que ha sido acompañado con reformas estructurales que

---

7. Aleida Azamar-Alonso and Graciela Carrillo-González, 'EXTRACTIVISMO Y DEUDA ECOLÓGICA EN AMÉRICA LATINA' [2017] Luna Azul 400.  
8. *ibid.*  
9. Sánchez-Parga and others (n 6).

determinaron nuestro modelo económico hacia la exportación de materia prima y que han desviado una fuerte cantidad de recursos financieros, intelectuales y ambientales hacia el exterior. A nuestros países "se los ajusta para que participen de acuerdo con las expectativas y necesidades del capital financiero internacional. La deuda, entonces, no sólo refleja fenómenos cuantitativos, sino que desempeña un papel importante "en los procesos de reestructuración de las economías latinoamericanas." <sup>10</sup> La primarización y reestructuración de la economía como respuesta al condicionar de los acreedores, es cómplice a los intereses del Norte global.

Este sistema de explotación y vulnerabilización es patriarcal, excluyendo de la toma de decisiones a las mujeres, pero sometiéndolas a subvencionar con labores no pagadas el sistema económico y trasladándoles la violencia, la exclusión económica y política, y posicionándolas en condiciones de vulnerabilidad que incrementan su riesgo ante el cambio climático. Es un

sistema racista y discriminatorio en donde las poblaciones afrodescendientes, migrantes, pueblos indígenas y otras marginalizadas son la base que sostiene este intercambio desigual de recursos y capitales.

El modelo económico actual y la deuda que se impone a nuestros pueblos imposibilita una mejora de las condiciones de vida y de los derechos humanos. No es un secreto que la utilización de nuestros recursos ambientales no responde a las necesidades de consumo propias, en otras palabras "«la geografía de la extracción es muy diferente a la geografía del consumo». Por ejemplo, América Latina produce 26,2% de la bauxita en el mundo, pero solo consume 2,9%; en cuanto al cobre, produce 45,1% y consume 6,1%; respecto del oro, produce 15,2% del total mundial y consume 3%".<sup>11</sup>

Esta dinámica está presente nuevamente al abordar la crisis climática. América Latina tiene el 60% de las reservas mundiales del litio.<sup>12</sup> Las grandes economías buscan extraer este

10. *ibid.*

11. Azamar-Alonso and Carrillo-González (n 7).

12. 'Litio en América Latina: ¿Una nueva búsqueda de "El Dorado"? | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo' (UNDP) <<https://www.undp.org/es/latin-america/blog/graph-for-thought/lithium-latin-america-new-quest-el-dorado>> accessed 14 May 2023.

mineral para sus necesidades energéticas, teniendo ya sus empresas ancladas en nuestro territorio.<sup>13</sup> La demanda de litio en el mundo se prevé que se multiplique por un 40 de aquí al 2040.<sup>14</sup> Sin embargo, cada tonelada de litio requiere 2.2 millones de litros de agua por lo que una mina como San Cristóbal en Bolivia, consume 50.000 litros al día. Lo que antes fue el café, oro, banano, cobre, petróleo, y carbón es ahora el litio, un nuevo recurso primario al servicio del modelo de consumo del Norte global.

Hay una interrelación entre el deseo de acceder los recursos de nuestra región y el proveer deuda como una salida estructural para las crisis que afrontemos en la región. Por una vía, se presenta la explotación minera de litio en Latino América como la solución al cambio climático y a la vez se nos presentan innovadoras reconfiguraciones de deuda para afrontar la consecuencia del cambio climático. Sin embargo, esta medicina no es necesariamente la cura, sino un medio para ajustar el actual modelo económico hacia las nuevas necesidades de las economías del Norte en el contexto del cambio. o tenemos la intención de transformarnos en una gran zona de sacrificio ante la

crisis climática para mantener el modelo de consumo y explotación que sostiene al Norte Global.

## **Daños y Pérdidas son externalidades negativas**

El artículo 8 del Acuerdo de París tiene 3 palabras clave, evitar, reducir al mínimo y afrontar los daños y pérdidas. La primera se refiere a evitar las emisiones de carbono y la segunda a minimizar los impactos climáticos (adaptación). Sin embargo, es la tercera palabra a la que le ponemos atención, ya que es la que implica afrontar, ósea tomar acción frente a los daños y pérdidas que se han dado en el territorio.

El eje central de la discusión de daños y pérdidas está en una lesión generada a las poblaciones más vulnerables por la liberación de carbono a la atmósfera por parte de la actividad económica en mayor proporción de países desarrollados para su beneficio, privilegio y lucro. Esta actividad lucrativa en base al carbono ha transformado el clima a

---

13. "Con el litio, América Latina está en riesgo de repetir la película del extractivismo de sus minerales a cambio de unas pocas monedas" BBC News Mundo <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63465113>> accessed 14 May 2023.

14. 'Litio: por qué América Latina es clave para la transición energética mundial' (Foro Económico Mundial, 14 January 2023) <<https://es.weforum.org/agenda/2023/01/litio-por-que-america-latina-es-clave-para-la-transicion-energetica-mundial/>> accessed 14 May 2023.

escala planetaria y resultado en violentos efectos adversos. Estos impactos del clima han afectado negativamente y de manera desproporcionada a las comunidades vulnerables del Sur Global.

Las economías intensas en carbono del Norte global consumieron la mayor parte del presupuesto global de carbono y han causado un daño ambiental transfronterizo con implicaciones socioeconómicas y de derechos humanos, y es esto, lo que representa el tema de daños y pérdidas. En este contexto, enfrenta América Latina múltiples crisis entrampada en relaciones económicas lesivas que estructuran su dependencia del Norte global.

## **Un Fondo y su Mecanismo a base de Ayuda**

En el 2022, la Decisión 2/CMA.4 estableció un nuevo mecanismo de financiamiento para “asistir” a los países en desarrollo que son “particularmente” vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. Este mecanismo debe permitir dar respuesta a los daños y pérdidas económicos o no económicos. De esta forma se llegaría a dar respuesta a los efectos de eventos climáticos extremos y a eventos de evolución lenta. Esta respuesta abordaría tanto la acción inmediata como

el ex post, en forma de rehabilitación, recuperación y reconstrucción. Otro punto clave de esta decisión fue la creación del fondo para responder a los daños y pérdidas. Este fondo tiene como mandato “afrentar” los daños y pérdidas.

En la Decisión 2/CMA.4 se menciona el término países “particularmente” vulnerables, lo que abre la posibilidad de limitar quienes pueden ser destinatarios de los recursos que el mecanismo o el fondo reciban. El concepto de países particularmente vulnerables no se menciona en el artículo 8 del Acuerdo de París, que reconoció a daños y pérdidas como el tercer pilar de la gobernanza climática. Este es un concepto utilizado respecto a adaptación en el artículo 4.4 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). En este sentido, esta limitación es impuesta por la Decisión 2/CMA.4 y no un instrumento legal.

Por otro lado, el mecanismo de financiamiento se presenta restringido bajo la palabra “asistir”. Esto es de interés ya que podría representar una intención de distanciar la labor del mecanismo respecto al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y los daños y pérdidas. Al introducir el concepto de asistir o ayudar, se disuelve la responsabilidad y se traslada el costo a la comunidad, mientras que los países desarrollados pueden asumir

un rol de asistencia y ayuda. Esto dista mucho de asumir responsabilidad financiera por haber generado daños y pérdidas, afectando derechos humanos y poniendo en riesgo existencial a millones de persona.

Es importante recordar que fueron los países del Norte global que también impusieron la Decisión 1/CP.21 párrafo 51 donde interpretan el artículo 8 del Acuerdo, diciendo que este "no implica ni da lugar a ninguna forma de responsabilidad jurídica o indemnización." Daños y pérdidas está estructurado bajo un régimen de excepción respecto a la responsabilidad jurídica y compensación. La discusión actual trata de enmarcar la respuesta a daños y pérdidas dentro del concepto de ayuda, nuevamente tercerizando a las víctimas las externalidades negativas de la operación económica del Norte global.

La palabra asistir o ayudar no es mencionada por el artículo 8 del Acuerdo de París. Al contrario, el concepto de ayudar si es utilizado en el Acuerdo de París en su artículo 9 respecto a Adaptación y Mitigación para hacer referencia a la obligación de países desarrollados en "proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo". De igual forma, el

artículo 4.4 de la CMNUCC, menciona que los países desarrollados deben ayudar a los países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costos relativos a su adaptación. Entonces, la respuesta requerida para dar respuesta a los daños y pérdidas es diferenciada por el texto del Acuerdo de París respecto a los otros pilares, por lo que amerita su distinción.

La lógica respecto a afrontar daños y pérdidas no puede ser una de ayuda como respecto a adaptación y mitigación. Hemos llegado a una realidad de 440 ppm de CO<sub>2</sub> en la atmosfera y abiertamente se ha declarado una crisis climática. Los daños y pérdidas se manifiestan en una magnitud y escala inconcebible, por lo que podemos asegurar que las partes han fracasado en la "estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático."<sup>15</sup> Tampoco se ha permitido por parte de los grandes emisores, un plazo suficiente para que los sistemas naturales o sociales se adapten. La CMNUCC no han cumplido los objetivos planteados hace 3 décadas, por lo que ahora se debe afrontar el daño ambiental

---

15. United Nations, 'United Nations Framework Convention on Climate Change' (United Nations 1992) Art. 2.

transfronterizo que se ha materializado en el término “daños y pérdidas”.

Por lo tanto, si las partes no circunscriben en el texto del acuerdo internacional climáticos la obligación de abordar las pérdidas y los daños como ayuda, hacerlo en una decisión es facilitar la elusión o dilución de responsabilidades. Además, sobre la base del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, la obligación de proporcionar recursos económicos para hacer frente a las pérdidas y daños no puede considerarse ayuda, como si la causa fuera el problema de las propias víctimas. Por el contrario, lo que merecen las comunidades afectadas por pérdidas y daños es la debida reparación de las pérdidas y daños que generó la actividad económica de los países desarrollados.

## **Obligaciones Financieras Interdependientes**

Al referirse específicamente sobre financiamiento, el artículo 4 de la CMNUCC, establece obligaciones específicas para los países desarrollados, que debieron haberse efectuado para

estabilizar las emisiones de carbono y la viabilización de medidas de adaptación. La medida en que los países en desarrollo pudieran llevar a cabo su compromiso de adaptación y mitigación establecido en el artículo 4.1 (b) de la CMNUCC, es dependiente del financiamiento proveído por parte de los países desarrollados de conformidad con el artículo 4.7 de la CMNUCC.

“La medida en que las Partes que son países en desarrollo lleven a la práctica efectivamente sus compromisos en virtud de la Convención depender de la manera en que las Partes que son países desarrollados lleven a la práctica efectivamente sus compromisos relativos a los recursos financieros y la transferencia de tecnología, y se tendrá plenamente en cuenta que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primeras y esenciales de las Partes que son países en desarrollo.”<sup>16</sup>

Esta obligación de financiamiento respecto a la adaptación y mitigación es reiterada por el artículo 9.1 del Acuerdo de París, estableciendo que los países desarrollados “deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación, y seguir

16. *ibid* Art. 4.7.

cumpliendo así sus obligaciones en virtud de la Convención.<sup>17</sup> Es esta lógica de obligaciones interdependientes nos permite afirmar la existencia de un deber de los países desarrollados de proveer financiamiento para “evitar” (mitigación) y “minimizar” (adaptación) daños y pérdidas.

En este sentido, es coherente reclamar que persiste una obligación de proveer financiamiento por parte de los países desarrollados al generarse daños y pérdidas, cuando estos son consecuencias del fracaso de los compromisos asumidos como partes de la CMNUCC. La naturaleza del financiamiento que debe proveerse para afrontar daños y pérdidas deviene de la misma obligación respecto a sus causas, la mitigación y adaptación, que han sido implementadas de manera que no cumplen con los objetivos de la CMNUCC. El financiamiento para afrontar daños y pérdidas no responde a una ayuda voluntaria sino al deber de implementación de la CMNUCC.

En este sentido, luego de 3 décadas de implementación fallida de la CMNUCC, es momento que las Partes estudien las medidas que deben adoptarse en cuanto al financiamiento “para atender a las necesidades y preocupaciones

específicas de las Partes que son países en desarrollo derivadas de los efectos adversos del cambio climático o del impacto de la aplicación de medidas de respuesta”, considerando que no se han cumplido los objetivos ni compromisos de la CMNUCC y respondiendo a las obligaciones financieras existentes.<sup>18</sup> El incumplimiento de los compromisos y objetivos de la CMNUCC no releva de responsabilidad respecto a sus consecuencias y testigo de esto fue la inclusión del artículo 8 sobre daños y pérdidas en el Acuerdo de París. La estructura normativa del régimen climático comprende y reconoce la obligación de las Partes para afrontar los daños y pérdidas.

## **Mecanismos de financiamiento climático**

El financiamiento climático se puede entender “como el tipo de financiación local, nacional o transnacional que se usa para apoyar e implementar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, con recursos financieros que provienen de fuentes públicas,

---

17. UNFCCC, 'Paris Agreement' (UNFCCC 2015) Art. 9.1.

18. UNFCCC, 'Paris Agreement' (UNFCCC 2015) Art. 9.1.

privadas y alternativas, y que son “nuevos y adicionales” (que no han sido comprometidos anteriormente).<sup>19</sup>

Hoy los mecanismos de financiamiento climático se han enfocado en desarrollar iniciativas de mitigación y adaptación. En la COP15, se estableció como meta que los países desarrollados debían seguir movilizando recursos en esta línea y estableció como meta un mínimo de USD 100 000 millones por años al 2020. Posteriormente, en la COP21, esta meta fue extendida hasta el 2025.<sup>20</sup> Sin embargo, para en el 2020, los fondos de financiamiento climático alcanzaron únicamente 83.300 millones de dólares. De estos fondos, lo que ingresó a América Latina, el 75% se dirigió a mitigación, 12% a adaptación y un 8% a planes con múltiples enfoques.<sup>21</sup> En contexto, América Latina históricamente ha tenido una huella de CO<sub>2</sub> muy por debajo al 10% y ha visto una reducción significativa.<sup>22</sup>

Entre los canales de financiamiento para el clima existentes, se puede identificar los siguientes:

- **Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)**, establecido en

1991, es un organismo operativo del mecanismo financiero de la CMNUCC. Los recursos se asignan en función del impacto del dinero gastado sobre los resultados para el medio ambiente. Este fondo también administra el Fondo para los Países Menos Adelantados (FPMA) y el Fondo Especial del Cambio Climático (FECC). Estos fondos financian el desarrollo y la ejecución de planes nacionales de adaptación.

- **Fondo de Adaptación (FA)**, ligado también a la CMNUCC, se financia a través de una tasa del 2% sobre la venta de créditos de emisiones del Mecanismo para el Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto.
- **Fondo Verde para el Clima (FVC)**, invierte en cuatro transiciones: entorno construido; Industria energética; seguridad humana, medios de subsistencia y bienestar; y uso de la tierra, bosques y ecosistemas. El FVC emplea parte de sus fondos para ayudar a movilizar flujos financieros del sector privado hacia oportunidades de inversión climáticamente inteligentes convincentes y rentables. Brinda subvenciones y préstamos.

19. ParlAmericas, 'Manual Sobre Financiamiento Climático: Mecanismos y Oportunidades Para América Latina y El Caribe' <[https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Primer\\_on\\_Climate\\_Financing\\_SPA.pdf](https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Primer_on_Climate_Financing_SPA.pdf)> accessed 17 May 2023.

20. 'Climate Finance and the USD 100 Billion Goal - OECD' <<https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal/>> accessed 10 May 2023.

21. Charlene Watson and Liane Schalatek, 'Reseña regional sobre financiamiento para el clima: América Latina' [2021] HBS <<https://climatefundsupdate.org/wp-content/uploads/2021/04/CFF6-ESP-2020-Digital.pdf>>.

22. 'World Bank Open Data' (World Bank Open Data) <<https://data.worldbank.org>> accessed 10 May 2023.

- **Fondo para el medio ambiente mundial (GEF)**, fondos disponibles para países en desarrollo o con economías en transición para cumplir con los objetivos de los convenios y los acuerdos internacionales sobre medio ambiente.
- **Comité Permanente de Finanzas**, está encargado, de preparar una evaluación bienal de los flujos de financiamiento para el clima.
- **Bancos Multilaterales de Desarrollo**, brindan financiamiento multilateral para el clima.
- **Fondos de inversión:**
  1. **Fondo de tecnología limpia**, promueve la ampliación de la financiación para la demostración, el despliegue y la transferencia de tecnologías con bajas emisiones de carbono.
  2. **Programa Piloto de Resiliencia Climática**, provee financiamiento y asistencia técnica para que países en desarrollo puedan aprovechar el trabajo nacional existente para integrar la resiliencia climática en los planes de desarrollo nacionales y sectoriales.<sup>23</sup>

Todos estos enfocados en acciones de mitigación o adaptación.

Asimismo, existen diferentes instrumentos de financiamiento climático como los bonos climáticos verdes (son un tipo de préstamo), los canjes

de deuda (condonación de deuda, a cambio de que el pago de la deuda se invierta en actividades relacionadas al cambio climático), el cofinanciamiento, prestamos concesionales, pago por servicios ecosistémicos, seguros, financiamiento climático basado en resultados, y asistencia técnica.

No obstante, los mecanismos e instrumentos de financiamiento existentes, “quedan debiendo” a los países del Sur global, al no incluir recursos para Daños y Pérdidas y a su vez en los casos en que funcionan como prestamos exacerbar la dependencia económica y fragilidad financiera de estos países. De igual forma, los procesos para acceder a financiamiento no calzan con la realidad que implica afrontar los daños y pérdidas por el daño transfronterizo ambiental.

## Participación de la sociedad civil

Los mecanismos de financiamiento climático existentes presentan grandes vacíos para asegurar a la sociedad civil acceso a estos, limitando su participación. Asimismo, perpetúan la dependencia del Sur global al Norte global, debido a que un porcentaje

23 Watson and Schalatek (n 21).

importante de los recursos disponibles están siendo entregados bajo el formato de endeudamiento.

Los mecanismos de financiamiento para cambio climático y especialmente para el mecanismo de daños y pérdidas debe tener un enfoque en justicia climática, que no lleve a un mayor endeudamiento. Esto requiere que las comunidades y organizaciones de la sociedad civil puedan participar efectivamente en la creación del mecanismo, a través de la generación de datos que permitan la toma de decisiones y la priorización de acciones.

Asimismo, se debe asegurar la facilidad de acceso. En este sentido, el mecanismo debe considerar que la respuesta a daños y pérdidas requiere inmediatez y rapidez. Es necesario una visión integral que considere no solo las pérdidas y los daños económicos, sino que considere también los no económicos. El fondo debe tener diferentes niveles de impacto, para que de este modo tenga un enfoque intersectorial, que impacte la institucionalidad, las organizaciones de base y las comunidades.

Por otro lado, los mecanismos de rendición de cuentas deben asegurar la participación efectiva de las poblaciones beneficiarias. A diferencia de los otros pilares de la acción climática, en el caso de daños y pérdidas la afectación ya ha ocurrido y es muy probable que los derechos humanos de las personas beneficiarias hayan sido lesionados. En este sentido, los mecanismos de rendición de cuentas son fundamentales para el mecanismo y fondo de daños y pérdidas.

## Hacia Bridgetown Sin Brújula

Luego de COP27, la discusión sobre el mecanismo y fondo para daños y pérdidas se ha gestado en términos financieros y de gobernanza. Poco a poco los aspectos técnicos en la CMNUCC eclipsan las realidades sociopolíticas que dieron nacimiento al reclamo por justicia respecto a daños y pérdidas.

La Iniciativa de Bridgetown es una de esas narrativas tecnócratas que ofrece un menú de soluciones financieras para afrontar la crisis climática. Esta propuesta se resume en:<sup>24</sup>

---

24. 'Press Release | With Clock Ticking for the SDGs, UN Chief and Barbados Prime Minister Call for Urgent Action to Transform Broken Global Financial System' (United Nations Sustainable Development, 26 April 2023) <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2023/04/press-release-with-clock-ticking-for-the-sdgs-un-chief-and-barbados-prime-minister-call-for-urgent-action-to-transform-broken-global-financial-system/>> accessed 14 May 2023.

1. Restaurar la sostenibilidad de la deuda hoy y en el largo plazo y apoyar a los países en la reestructuración de su deuda con tasas de interés bajas a largo plazo.
2. Aumentar drásticamente los préstamos de desarrollo del sector oficial para alcanzar un estímulo anual de \$ 500 mil millones para la inversión en los ODS (SDG Stimulus).
3. Movilizar más de \$1,5 billones por año de inversión del sector privado en la transformación verde.
4. Transformar la gobernanza de las instituciones financieras internacionales para hacerlas más representativas, equitativas e inclusivas.
5. Crear un sistema de comercio internacional que apoye las transformaciones verdes y justas globales.
6. Proporcionar apoyo de liquidez inmediato, incluida la recanalización de al menos \$ 100 mil millones de derechos especiales de giro no utilizados a través del FMI y los bancos multilaterales de desarrollo.

La propuesta original de la Iniciativa de Bridgetown no menciona directamente daños y pérdidas. El objetivo principal de esta iniciativa es dar respuesta a tres crisis:

- “una crisis del costo de vida derivada

en parte de la guerra en Ucrania y la pandemia de COVID-19;

- una crisis de deuda de un país en desarrollo tras la pandemia de COVID-19 y los desastres relacionados con el clima, y;
- la crisis climática a medida que los glaciares se derriten y las tormentas y sequías se intensifican”<sup>25</sup>

Esta receta de reformas incluye la transformación de la arquitectura financiera mundial, pero no toma en cuenta la realidad contextual de América Latina y el Caribe, sino que se enfoca en calzar en las discusiones económicas lideradas por el Norte global. Esta propuesta depende fuertemente en las instituciones financieras internacionales, muchas de las cuales han estado en el centro de las medidas económicas que han hundido a nuestra región.

La iniciativa de Bridgetown busca superar la pregunta de “de quién debería hacer más” hacia un mecanismo global de subvenciones para cualquier país que acaba de verse en peligro por un desastre climático. Además, según Avinash Persaud, para afrontar daños y pérdidas de los países más vulnerables, la estrategia es “definir la pérdida y el daño de una manera lo suficientemente estricta como para financiarse

---

25. Government of Barbados, ‘Urgent and Decisive Action Required for an Unprecedented Combination of Crises The 2022 Bridgetown Initiative for the Reform of the Global Financial Architecture’ <<https://pmo.gov.bb/wp-content/uploads/2022/10/The-2022-Bridgetown-Initiative.pdf>> accessed 14 May 2023. .

mediante subvenciones.”<sup>26</sup> Esta estrategia minimalista respecto a daños y pérdidas parte del supuesto que el financiamiento no reembolsable o “grants” son más escasos que los créditos no-concesionales.<sup>27</sup> En este sentido, no se plantea un mecanismo de financiamiento para daños y pérdidas basado en la responsabilidad, sino en mantener el estatus quo por medio de una reforma de las instituciones financieras multilaterales que provea mayor liquidez, restructure y provea mejor deuda. Lo anterior en el contexto de una nueva época de extractivismo de materias primas para también afrontar las crisis. Esto se asemeja a las estrategias de endeudamiento y desarrollo que América Latina y el Caribe han vivido en el pasado.

Esta iniciativa no considera la deuda ecológica ni el daño ambiental transfronterizo que debe estar en el centro de la discusión climática. En su lugar busca flexibilizar la exigencia de responsabilidad y justicia, por medio de posicionar a las entidades financieras internacionales en el centro de la discusión. En este contexto, los países del Norte global desaparecen de la ecuación hacia un rol pasivo brindado ayuda.

Es muy fácil buscar las soluciones tecnócratas en un sistema de opresión económica que devengan de la menor incomodidad para quienes ostentan el poder. Sin embargo, estas soluciones ignoran nuestra historia y desplazan la justicia climática.

Al reducir a la concepción más estricta sobre daños y pérdidas y buscar medios para endeudarse, solo extinguimos la búsqueda de responsabilidad y el derecho a nuestra dignidad. No podemos normalizar la crisis climática hasta el punto donde sea una externalidad negativa más en nuestro balance económico.

Una reforma de las instituciones financieras es una discusión relevante siempre y cuando abordemos los temas estructurales del modelo económico y no solamente consideremos redireccionar los instrumentos actuales. La crisis socioeconómica y ambiental que tenemos tiene su raíz en el sistema económico. El aceptar remiendos como soluciones condena a nuestra región a un futuro sombrío. Es necesario reclamar igualdad y justicia para tener dignidad.

25. Government of Barbados, 'Urgent and Decisive Action Required for an Unprecedented Combination of Crises The 2022 Bridgetown Initiative for the Reform of the Global Financial Architecture' <<https://pmo.gov.bb/wp-content/uploads/2022/10/The-2022-Bridgetown-Initiative.pdf>> accessed 14 May 2023.

26. 'Breaking the Deadlock on Climate: The Bridgetown Initiative - Groupe d'études Géopolitiques' (<https://geopolitique.eu/>) <<https://geopolitique.eu/en/articles/breaking-the-deadlock-on-climate-the-bridgetown-initiative/>> accessed 14 May 2023.

27. *ibid.*

# Solo Necesitamos Justicia

Para afrontar los daños y pérdidas causados por la actividad económica del Norte global solo necesitamos justicia. El financiamiento de daños y pérdidas es tan sencillo como doloroso para quien es responsable. Ellos deben pagar por los daños y pérdidas causados por el cambio climático.

No es menester nuestro buscar formas para endulzar el costo económico que esto debe representar para el Norte global. Sin embargo, el reconocimiento de su responsabilidad por parte del Norte global sobre los daños y pérdidas, como respecto a la deuda ecológica, podrían llevar a ambas partes a una condición de igualdad. Es una oportunidad donde ambas partes podrían encontrar justicia canjeando deuda externa por el daño socioambiental sufrido y reformular las relaciones económicas. En las discusiones sobre el mecanismo y fondo de daños y pérdidas se ha introducido un punto de agenda respecto a identificar y expandir fuentes de financiamiento. Este punto debería interpretarse desde la responsabilidad por las lesiones ambientales causadas por las actividades intensas en carbono.

La deuda del Norte Global es amplia y su culpabilidad tiene conexión con la causa del cambio climático y el incremento de vulnerabilidad que ha facilitado el extractivismo. La crisis climática y la pérdida de biodiversidad tienen un denominador común: el modelo económico extractivista y explotador. Es por esto que el reclamo de justicia y de reparación se extiende de la crisis climática a la de diversidad biológica porque los responsables y deudores son los mismos.<sup>28</sup>

No es menester de las víctimas climáticas del Sur Global o de los países que las representan, encontrar formas para quienes han lesionado derechos puedan sufragar cómodamente sus obligaciones. Este no ha sido el trato que han recibido las víctimas de impactos climática, la cuales por 3 décadas se les dejó en el olvido. No debemos temer a exigir lo debido.

Si no luchamos por esta igualdad de condiciones para afrontar las crisis, condenaremos el futuro de América Latina y el Caribe al vasallaje en el contexto económico mundial. Tenemos un reclamo económico válido y justo que exigir.

---

28. 'Loss and Damage Finance Should Apply to Biodiversity Loss | Nature Ecology & Evolution' <<https://www.nature.com/articles/s41559-023-02088-8>> accessed 29 May 2023.

**“El subdesarrollo no es una etapa del desarrollo. Es su consecuencia. El subdesarrollo de América Latina proviene del desarrollo ajeno y continúa alimentándolo. Impotente por su función de servidumbre internacional, moribundo desde que nació, el sistema tiene pies de barro. Se postula a sí mismo como destino y quisiera confundirse con la eternidad. Toda memoria es subversiva, porque es diferente, y también todo proyecto de futuro.”**

Eduardo Galeano



