

Briefing · November 2022

Una introducción a las pérdidas y los daños ocasionados por el cambio climático

Puntos clave:

- Pérdidas y daños refiere a los impactos inevitables del cambio climático que no se han evitado mediante la mitigación y la adaptación, o que no pueden evitarse porque es imposible hacerlo
- A pesar de ser responsables de la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero desde la Revolución Industrial, las naciones ricas han obstaculizado ferozmente las negociaciones sobre la financiación de pérdidas y daños y se muestran reticentes a asumir compromisos
- La creación de un mecanismo de financiación de pérdidas y daños es una de las prioridades del Sur Global en la COP27, y ayudaría a garantizar que los fondos se recauden y distribuyan de forma equitativa entre las comunidades más vulnerables
- La ciencia de la atribución es importante para vincular las emisiones causadas por el hombre con el aumento de la probabilidad o la magnitud de los desastres climáticos, y tiene un papel clave en la asignación de la culpabilidad de los impactos climáticos
- Los movimientos de justicia climática sostienen que las pérdidas y los daños son una cuestión de justicia reparadora. Es imperativo, dicen, que el Norte Global acepte la responsabilidad por las pérdidas y los daños, y trabaje activamente para remediar y reparar las injusticias sociales y los impactos directos del cambio climático

¿Qué son las pérdidas y los daños?

Pérdidas y daños refiere a los impactos inevitables del cambio climático que experimenta el Sur Global y que no han podido ser evitados mediante la mitigación y la adaptación debido a limitaciones socio-políticas o económicas, o que no se pueden evitar porque es imposible hacerlo. Puede abarcar una amplia gama de circunstancias, entre ellas:

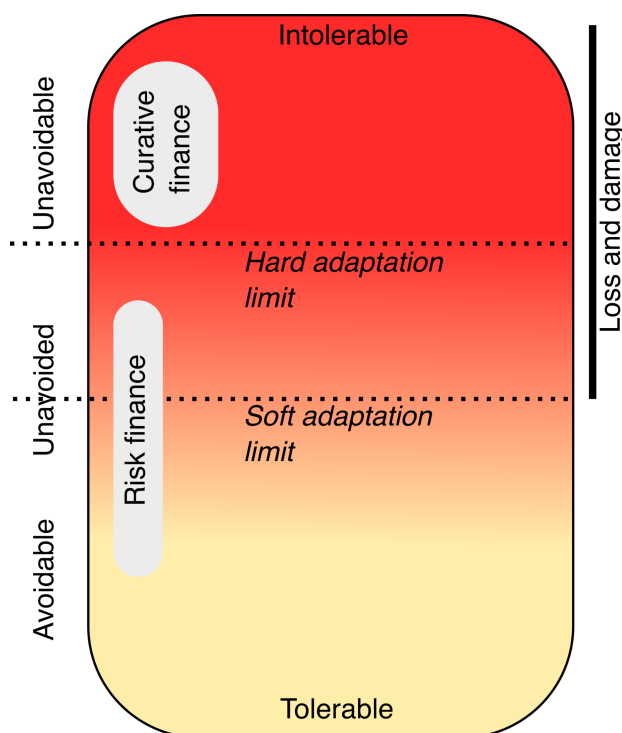
- Fenómenos meteorológicos extremos o de aparición rápida, como tormentas, ciclones, olas de calor e inundaciones
- Acontecimientos de aparición lenta, como sequías, desertificación, aumento de la temperatura, degradación del suelo y subida del nivel del mar
- Impactos no económicos, como la pérdida de [patrimonio](#) cultural, animales, plantas y tradiciones
- Impactos económicos, como la pérdida de vidas, medios de vida, hogares, agricultura y territorio

Algunos de estos riesgos pueden abordarse con medidas de adaptación. Si la medida aún no está disponible pero podría estarlo en el futuro, el riesgo se considera un “límite de adaptación suave”. Un ejemplo podría ser el desarrollo y la implementación de un sistema de alerta temprana de inundaciones en una región cada vez más propensa a las mismas.

Sin embargo, algunos riesgos tienen un “límite duro de adaptación”, lo que significa que las tecnologías y acciones disponibles para evitar este riesgo no son viables. Por ejemplo, cuando una isla se vuelve inhabitable debido a la subida del nivel del mar.

Es útil pensar que los riesgos climáticos se sitúan a lo largo de un continuo (ver Fig. 1, adaptada de [aquí](#)) de riesgos evitados (riesgos que se han evitado o se evitarán mediante la mitigación), riesgos no evitados (riesgos que no pueden evitarse o reducirse actualmente debido a las limitaciones socioeconómicas) y riesgos inevitables (límites duros de adaptación). Las pérdidas y los daños se centran en los riesgos no evitados y, sobre todo, en los inevitables.

Fig. 1: Los riesgos climáticos se sitúan a lo largo de un continuo de riesgos evitados, no evitables o inevitables.



Aunque el debate en torno a lo que son las pérdidas y los daños, y quién debe compensarlos, ha ganado mucha cobertura recientemente, en realidad ha sido un punto de discusión durante varias décadas. La primera mención en foros internacionales fue en 1991, cuando la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS) propuso un fondo de seguros internacional que compensara a las islas bajas por las pérdidas y los daños asociados a la subida del nivel del mar. A su vez, la primera vez que se mencionaron en los documentos de la CMNUCC fue en el Plan de Acción de Bali de 2007, lo que dio inicio a las actividades formales de la CMNUCC en el Marco de Adaptación de Cancún de 2010 para avanzar en el trabajo técnico sobre pérdidas y daños.

La responsabilidad histórica y los contaminadores deben pagar

Pérdidas y daños es un tema polémico y muy politizado. Esto se debe a que, si bien las naciones ricas son [responsables de la mayor parte de los gases de efecto invernadero](#) emitidos en nuestra atmósfera desde la Revolución Industrial, el calentamiento causado por estas emisiones está afectando de manera desproporcionada a los países menos desarrollados, que son los que menos han contribuido al calentamiento global. Por ejemplo, África es responsable de sólo el 3% de todas las emisiones de los últimos siglos, pero es [el continente más vulnerable](#) a los impactos del cambio climático. Para 2030, las naciones vulnerables pueden enfrentarse a [pérdidas y daños anuales por valor de 290.000 a 580.000 millones de dólares](#), y esta cifra podría aumentar hasta 1-1,8 billones de dólares hacia 2150. Para 2050, hasta 216 millones de personas podrían verse [obligadas a abandonar sus hogares](#) debido a los impactos climáticos. El Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, describe la justicia climática como [“un caso de estudio de justicia moral y económica”](#), y cree que [“los contaminadores deben pagar”](#) porque “los países vulnerables necesitan una acción significativa”.

Las comunidades del Sur Global constituyen la gran mayoría de las 3.600 millones de personas consideradas [“extremadamente vulnerables”](#) a los impactos climáticos por Naciones Unidas. Los movimientos de justicia climática sostienen que los mayores emisores del Norte Global son los principales responsables, y tienen la obligación financiera de hacer frente a las pérdidas y los daños, por lo que tienen una enorme deuda ecológica con las naciones vulnerables del Sur. Se calcula que las emisiones de los países más ricos causaron daños por valor de [2,3 billones de dólares](#) entre 1961 y 2000, y se estima que el importe total de la deuda climática podría ascender a [34 billones de dólares](#). Esta deuda refleja la carga financiera que las economías industrializadas del Norte Global han impuesto al Sur Global para mitigar y adaptarse a los impactos climáticos.

Esta carga financiera se extiende a la devastación causada por la extracción colonial. Por primera vez desde su creación, [el IPCC mencionó la palabra “colonialismo”](#) en su Sexto Informe de Evaluación de 2022. Las industrias extractivas establecidas por las potencias coloniales contribuyeron a allanar el camino para el establecimiento del orden mundial moderno, caracterizado por la desigualdad social y económica global. Estos desequilibrios de poder a nivel mundial crean vulnerabilidad para pérdidas y daños, por lo que éstos están [profundamente vinculados a las historias coloniales](#).

Gran parte del debate sobre la justicia climática se ha centrado en quién es responsable del impacto del cambio climático y en cómo se pueden distribuir las cargas del cambio climático de forma justa y equitativa. En todo desastre climático, los más pobres son los más vulnerables y los más afectados. Sin embargo, los países del Norte Global han [obstaculizado ferozmente el avance](#) de las negociaciones sobre la financiación de pérdidas y daños, y son reacios a comprometerse con su financiación debido a la preocupación por la responsabilidad legal, por temor a quedar atrapados en litigios e indemnizaciones indefinidas por desastres inducidos por el clima. Conseguir que los contaminadores compensen las pérdidas y los daños sería un paso importante para reparar la injusticia climática mundial.

La atribución ha configurado en gran medida el debate en torno a pérdidas y daños, y los avances en la ciencia de la atribución pueden mostrar cómo las emisiones causadas por el hombre han aumentado la probabilidad o la magnitud de los eventos tanto [rápidos](#) como [lentos](#). La ciencia de la atribución tiene [un importante papel](#) que desempeñar en la comprensión de las pérdidas y los daños, en poner de relieve los diferentes factores del cambio climático y en ayudar a presentar más casos judiciales contra los contaminadores.

Un [estudio publicado en julio de este año](#) atribuye a las emisiones de gases de efecto invernadero de los países con altas emisiones pérdidas económicas sustanciales en las zonas tropicales de bajos ingresos y ganancias económicas en las regiones de latitudes medias de altos ingresos. Se trata del primer estudio que cuantifica directamente la culpabilidad de los países en los cambios históricos de ingresos provocados por la temperatura en otros países. Estudios como éste pueden proporcionar una visión crítica de la responsabilidad climática y de la responsabilidad nacional por la política climática.

Un ejemplo de utilización de la ciencia de la atribución para presentar una demanda contra un contaminador es un estudio que demuestra que el deshielo del glaciar Palcaraju, en los Andes peruanos, que representa un peligro de inundación para la ciudad que se encuentra debajo, es [totalmente atribuible al aumento de las temperaturas](#). En este caso, un agricultor peruano está responsabilizando a la empresa alemana de servicios públicos RWE por el rol de sus emisiones en el deshielo del glaciar, proponiendo que la empresa contribuya a la construcción de defensas contra las inundaciones. Su contribución se basaría en la parte de las emisiones globales de RWE, que se han estimado en 0,47%. Si tiene éxito, esto podría cambiar las reglas del juego para conseguir que los contaminadores paguen por los daños climáticos.

Sin embargo, los países en desarrollo sostienen que los contaminadores también deben ser responsables de las pérdidas y daños que no pueden cuantificarse o recuperarse a cualquier precio, lo que se enmarca en las reparaciones simbólicas. No hay cantidad de dinero que pueda devolver el territorio perdido por la subida del nivel del mar o el patrimonio cultural, los animales y las plantas, las vidas humanas y las tierras ancestrales que podrían perderse debido al cambio climático. Para estos impactos, las reparaciones pueden adoptar la forma de disculpas y reconocimientos oficiales, la construcción de museos y monumentos conmemorativos, conferencias sobre verdad y reconciliación, y otros medios que ayuden a mantener el sentido de la identidad cultural allí donde se ha perdido debido al cambio climático.

Principales hitos de la negociación de pólizas de daños y perjuicios

- Establecimiento del Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños (WIM) en la COP19 de 2013
 - El WIM tiene como objetivo “abordar los impactos de las pérdidas y los daños asociados a los impactos del cambio climático, incluidos los eventos extremos y los eventos de evolución lenta, en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático”
 - El Comité Ejecutivo del WIM (ExCom) también se formó en la COP19 para guiar la implementación y las funciones del WIM a través de planes de trabajo negociados, con tres objetivos: generación de conocimientos, coordinación y apoyo para abordar las pérdidas y los daños. El primer plan de trabajo de dos años se aprobó en la COP20 de 2014
- En la COP21 de 2015 se adoptó el Acuerdo de París. El Artículo 8 establece que las Partes del acuerdo “reconocen la importancia de evitar, minimizar y abordar las pérdidas y los daños asociados a los efectos adversos del cambio climático”. Esta fue la primera vez que se reconoció formalmente a pérdidas y daños como una cuestión independiente de la adaptación
- La primera revisión del WIM tuvo lugar en la COP22 en 2016, donde se aprobó el marco para el plan de trabajo renovable de cinco años del ExCom
- En la COP24 de 2018, se aceptaron las recomendaciones formuladas por el ExCom sobre los enfoques integrados para evitar, minimizar y abordar los desplazamientos relacionados con el cambio climático
- La segunda revisión del WIM tuvo lugar en la COP25 de 2019, que llevó a la creación de la Red de Santiago, cuyo fin es [catalizar la asistencia técnica de las organizaciones, organismos, redes y expertos pertinentes](#)
- En la COP26 de 2021, se acordaron las funciones de la Red de Santiago. El Grupo de los 77 + China (G77+China, un bloque de negociación para los países en desarrollo) propuso que se estableciera un mecanismo de financiación de pérdidas y daños (LDFF, por sus iniciales en inglés: loss and damage financing facility) específico, pero fue rechazado
 - El Diálogo de Glasgow se estableció, entonces, como una alternativa al LDFF para facilitar el debate entre las Partes, las organizaciones pertinentes y las

partes interesadas en relación con las actividades de financiación para evitar, minimizar y abordar pérdidas y daños

- El diálogo tendrá lugar durante las reuniones subsidiarias anuales hasta 2024
- En junio de 2022, se celebró, en Bonn, el Primer Diálogo de Glasgow, en el que se rechazó la propuesta de que pérdidas y daños fuera un ítem en la agenda de la COP27, en gran medida porque la Unión Europea y Estados Unidos temían ser responsabilizados por miles de millones de dólares en daños
- Pérdidas y daños ha sido aceptado como un ítem borrador en la agenda de la COP27 después de que el G77+China escribiera a la Secretaría de la CMNUCC en junio de este año. Al inicio de esta cumbre, del 6 al 18 de octubre en Egipto, el ítem fue incluido en la agenda provisional tanto de la [COP27](#) como de [CMA](#).
- En septiembre, más de 400 organizaciones firmaron una carta iniciada por Climate Action Network (CAN) para que la financiación de pérdidas y daños se incluya en la agenda de la COP27. El G77 + China seguirá pidiendo un mecanismo de financiación de pérdidas y daños específico en la COP de este año.

[Aquí](#) se puede encontrar una cronología de los hitos.

¿Qué podemos esperar de la COP27?

El 13 de junio de 2022, el [pedido](#) del G77+China a la Secretaría de la CMNUCC de hacer las “cuestiones relacionadas con los arreglos de financiamiento para hacer frente a pérdidas y daños” un ítem de agenda provisional de la COP27 y la CMA4 fue aceptado. La Presidencia de la COP26 y la Presidencia entrante de la COP27 convocaron [consultas multilaterales informales sobre pérdidas y daños](#) con los presidentes de los grupos de negociación y los jefes de las delegaciones en julio de 2022. En estas discusiones, se reconoció que:

- Operacionalizar la Red de Santiago en la COP27 es necesario para cumplir su objetivo de proporcionar asistencia técnica relevante a los países en desarrollo, y que sería importante establecer una financiación previsible y adecuada para la red
- Una mayor necesidad de arreglos de financiación para pérdidas y daños también es necesaria, ya que las Partes expresaron su decepción al considerar que no se había presentado un camino para la financiación de las cuestiones planteadas en el primer Diálogo de Glasgow
- Desde el punto de vista de pérdidas y daños, el éxito de la COP27 “significaría un resultado concreto sobre el Diálogo de Glasgow, lo que supondría el establecimiento de arreglos de financiación o un servicio de financiación en el marco de la COP y la CMA para abordar las pérdidas y los daños con recursos transparentes y predecibles, que serían independientes de la financiación de la adaptación, y un acuerdo para que se convierta en un punto permanente de la agenda de la COP y la CMA”.

El Foro de los Vulnerables al Clima (CVF) —una asociación de países en desarrollo muy vulnerables al cambio climático— también ha desempeñado un papel fundamental a la hora de aumentar la atención sobre pérdidas y daños, incluyendo la petición de que la COP27 [encargue al IPCC](#) la redacción de un informe especial sobre el tema. En la clausura del Diálogo de Glasgow sobre Pérdidas y Daños, el CVF declaró que “pérdidas y daños es una agenda de emergencia, de hecho deberían considerarse como un tercer pilar de la CMNUCC, además de la mitigación y la adaptación, y su financiación debe ser considerada como una prioridad en nuestra agenda”.

Críticas a la política y al proceso de la CMNUCC

Aunque el Artículo 8 sobre pérdidas y daños fue fundamental para anclar el tema en el Acuerdo de París, se ve comprometido por la inclusión de una disposición por parte de los países desarrollados en la que se afirma que esto “no implica ni proporciona una base para ninguna responsabilidad o compensación” ([párrafo 51 de la Decisión 1/CP.21](#)). Esto sugiere que

el apoyo a pérdidas y daños será sobre una base de cooperación. Lamentablemente, la cooperación entre los países desarrollados ha sido escasa. Los mecanismos actuales disponibles en el marco de la CMNUCC se centran en evitar las pérdidas y los daños mediante la mitigación y la adaptación, y [no hay medios disponibles](#) para ayudar a las personas a recuperarse de los impactos del cambio climático que van más allá de su capacidad de adaptación.

Las principales [críticas](#) al ExCom del WIM, establecido en los planes de trabajo de 2013, son que se caracteriza por objetivos amplios, que son ambiguos en cuanto a las líneas de inicio y los plazos. También carecen de compromisos firmes. Muchos [creen](#) que el WIM se ha centrado demasiado en mejorar la comprensión y reforzar la coordinación de pérdidas y daños, en lugar de facilitar la acción y abordar los sucesos que se han producido.

Pérdidas y daños: El caso de Pakistán

Las lluvias torrenciales sin precedentes que cayeron en Pakistán a principios de este año afectaron a 33 millones de personas, y más de 1730 perdieron la vida. Las pérdidas económicas [se estiman en 30.000-35.000 millones de dólares](#). En una visita reciente al país, [Guterres advirtió](#): “Las pérdidas y los daños de la crisis climática... están ocurriendo ahora, a nuestro alrededor... Insto a los gobiernos a que aborden esta cuestión en la COP27 con la seriedad que merece”.

Se [cree](#) que las precipitaciones en Pakistán fueron al menos un 50% más intensas a causa del calentamiento global. El representante de Pakistán ante Naciones Unidas y chair del G77, Munir Akram, [enfatizó](#) que, aunque Pakistán es uno de los países que menos emisiones de carbono emite, es la quinta víctima más grande del cambio climático. Afirmó que, en la COP27, los países en desarrollo “presionarán por los derechos de los países en desarrollo a un trato equitativo, o en términos de apoyo a la adaptación, así como a la compensación por pérdidas y daños”. La ministra de Cambio Climático de Pakistán, Sherry Rehman, también se ha [manifestado al respecto](#): “Hay tantas pérdidas y daños con tan pocas reparaciones para los países que han contribuido tan poco a la huella de carbono del mundo que, obviamente, el trato hecho entre el Norte Global y el Sur Global no está funcionando. Tenemos que presionar mucho para que se reajusten los objetivos”.

En una nota similar, un [informe reciente](#) sugiere con gran certeza que el Cuerno de África entrará en su quinto año consecutivo de sequía. Un [artículo](#) sugiere que este informe ha despertado un renovado interés en las peticiones de compensación de pérdidas y daños para África.

Compromiso de los activistas y la sociedad civil

El clamor a favor del reconocimiento de pérdidas y daños, y de la financiación de su restitución, ha crecido considerablemente. Cada vez más, los movimientos climáticos y las naciones en desarrollo han enmarcado la financiación de pérdidas y daños como un medio de reparación. En general, las [reparaciones](#) se basan en ideales de equidad y justicia, y tratan de rectificar los daños significativos causados a las comunidades vulnerables, incluyendo el uso de recursos financieros y no financieros.

Movimientos de justicia climática sostienen que pérdidas y daños debe residir en una cuestión de [justicia reparadora](#). Esto implica la aceptación de la responsabilidad por parte del Norte Global, seguida de medidas que busquen abordar y reparar las injusticias sociales y los impactos directos generalizados del cambio climático. Además de las reparaciones financieras,

el Acuerdo de los Pueblos de Cochabamba ha planteado demandas en forma de transferencia de tecnología, eliminación de políticas restrictivas de inmigración y garantías de no repetición en la [Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático](#) para formar colectivamente un programa de justicia reparadora. Sin embargo, estas demandas han dado pocos resultados, por lo que los activistas y las naciones en desarrollo esperan salir de la COP27 con un paquete de medidas concretas y un sistema sostenible de financiación de pérdidas y restitución de daños a largo plazo.

Varias huelgas climáticas organizadas por movimientos como Fridays For Future (FFF) han [salido a la calle en todo el mundo](#) en los meses previos a la COP27 para exigir una justicia climática y reparaciones efectivas y amplias. Los grupos de activistas liderados por las comunidades de primera línea más afectadas también llevan tiempo trabajando en este asunto.

Las ONG internacionales activas en la CMNUCC, como Greenpeace, Earthjustice y el Programa de Justicia Climática, han promovido el uso de litigios para abordar pérdidas y daños, y Germanwatch ha defendido específicamente los litigios en torno a pérdidas y daños.

Un mecanismo de financiación específico para pérdidas y daños

La financiación de pérdidas y daños fue un punto clave de las negociaciones en la COP26 del año pasado. Muchos países vulnerables al clima y en vías de desarrollo apoyan la creación de un mecanismo de financiación de pérdidas y daños. Pero, algunos [países desarrollados](#) consideran que su financiación podría obtenerse de las instituciones financieras existentes. Estas, sin embargo, no ofrecen apoyo a pérdidas y daños no económicos ni a los acontecimientos de evolución lenta, como la pérdida de producción agrícola debida a la subida del nivel del mar, la desertificación o la salinización. Además, la financiación de pérdidas y daños debe estar disponible a corto plazo, como en el caso de los daños provocados por un fenómeno meteorológico extremo, y esto no está respaldado por los fondos de adaptación actualmente disponibles. En cuanto a otras opciones de financiación, la ayuda humanitaria es poco fiable, de corta duración y no se ocupa de los acontecimientos de evolución lenta, y la financiación del desarrollo suele dar prioridad a las preferencias de los donantes.

El Fondo Multidonante V20, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus iniciales en inglés: Global Environment Facility) y el Foro de Vulnerables Climáticos (CVF) han trabajado en un [fondo piloto para pérdidas y daños](#), con el objetivo de demostrar que su financiación es posible a escala. Se espera que el fondo se lance en la COP27.

[Un nuevo informe](#) del Instituto de Medio Ambiente de Estocolmo (SEI, por sus iniciales en inglés) sobre la puesta en marcha de la financiación para pérdidas y daños ha revelado que la financiación climática es en gran medida inaccesible para los países receptores debido a los estrictos requisitos de las propuestas y a los largos plazos de entrega. Además, la financiación basada en préstamos suele aumentar la carga de la deuda de los países y no llega a las comunidades más vulnerables. El instituto recomienda que un mecanismo mundial de financiación de pérdidas y daños debería:

- Dar prioridad a la entrega de fondos directamente a las comunidades y grupos marginados
- Dar prioridad a las pequeñas subvenciones y a las transferencias incondicionales de efectivo para llegar a las comunidades vulnerables, y evitar los préstamos que aumentan la carga de la deuda
- Garantizar la inclusión de los beneficiarios en todas las fases de la toma de decisiones
- Crear mecanismos de rendición de cuentas que empoderen a las comunidades receptoras

- Acordar un enfoque gradual en la COP27 para establecer un mecanismo específico para pérdidas y daños a medio plazo y movilizar la financiación a través de los mecanismos existentes en el futuro.