

Trabajo Fin de Máster

# **Afrontando pérdidas y daños: el círculo vicioso entre crisis climática y crisis de deuda**

Recomendaciones al Comité de Transición para la propuesta de  
implementación del fondo y acuerdos de pérdidas y daños

**Sebastián Silva Sepúlveda**

**María Vallejo Salgado**

Máster en Políticas Públicas y Sociales **UPF Barcelona School of Management**

**Curso 2021 – 2023**

**Pablo Bustinduy Amador**



## **Resumen**

Pese a la evidente disparidad que existe en el origen de la crisis climática y en el padecimiento de sus efectos negativos, el Norte Global se ha opuesto sistemáticamente a reconocer su responsabilidad y a reparar y compensar las pérdidas y daños sufridos por el Sur Global. Esta situación se ve agravada por los niveles de endeudamiento de los países del Sur Global que anotaron un récord histórico en 2022, empeorando la crisis de deuda que a largo plazo limita la inversión necesaria para que estas naciones se adapten y puedan hacer frente a la crisis climática, generando un círculo vicioso entre vulnerabilidad climática y de deuda. Sin embargo, en la COP27, las Partes acordaron la creación de un fondo y acuerdos de financiación, para que los países más vulnerables a la crisis climática puedan hacer frente a las pérdidas y daños y se creó un Comité de Transición para la elaboración de una propuesta para la implementación de este acuerdo. Considerando la crucial tarea a la que se enfrenta el Comité de Transición, este trabajo tiene como finalidad presentar una serie de recomendaciones que guíen al Comité en el desarrollo de su propuesta. Para ello, analizamos el contexto actual de la crisis climática como problemática global desde una perspectiva de justicia y equidad; la evidencia de sus impactos, causantes, quienes la padecen y cómo ésta ha sido abordada. En el segundo capítulo tratamos las P&D desde un punto de vista conceptual y hacemos una revisión histórica de los acuerdos que se han adoptado sobre la materia en los espacios globales de negociación climática, culminando con un breve análisis del acuerdo de la COP27. Posteriormente, en el capítulo tres explicamos el círculo vicioso entre crisis climática y crisis de deuda desde una visión económica y ambiental, explicando sus conexiones. Por último, se ofrece una conclusión y las recomendaciones para el Comité.

Palabras clave: Pérdidas y daños, crisis climática, crisis de deuda, deuda pública, financiamiento climático, justicia climática.

## **Abstract**

Despite the evident disparity in the origin of the climate crisis and the impacts of its negative effects, the Global North has systematically opposed recognizing its responsibility and providing reparations and compensation for the losses and damages suffered by the Global South. This situation is exacerbated by the levels of indebtedness of Global South countries, which reached a historic record in 2022, worsening the long-term debt crisis that limits the necessary investment for these nations to adapt and address the climate crisis, creating a vicious circle between climate vulnerability and debt. However, at COP27, the Parties agreed to establish a fund and financing agreements so that countries most vulnerable to the climate crisis can address the losses and damages, and a Transition Committee was created to develop a proposal for the implementation of this agreement. Considering the crucial task facing the Transition Committee, this work aims to present a series of recommendations to guide the Committee in developing its proposal. To do this, we analyse the current context of the climate crisis as a global issue from a perspective of justice and equity; the evidence of its impacts, causes, those who suffer from it, and how it has been

addressed. In the second chapter, we address Loss and Damage (L&D) from a conceptual standpoint and provide a historical review of the agreements adopted on the subject in global climate negotiation spaces, culminating in a brief analysis of the COP27 agreement. Subsequently, in chapter three, we explain the vicious circle between the climate crisis and the debt crisis from an economic and environmental perspective, elucidating their connections. Finally, we offer a conclusion and recommendations for the Committee.

Keywords: Loss and damage, climate crisis, debt crisis, public debt, climate finance, climate justice.

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)



# **Tabla de contenidos**

<b>Introducción</b> .....	5
<b>1. Abordaje actual de la crisis climática</b> .....	9
1.1. Causas y efectos de la crisis climática .....	9
1.2. Quienes causan y quienes padecen la crisis climática .....	11
1.3. Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades.....	14
1.4. Afrontando la crisis climática.....	16
<b>2. Afrontar Pérdidas y Daños</b> .....	17
2.1. Concepto, origen y clasificación .....	17
2.2. Acuerdo de la Cop 27: Creación de acuerdos de financiamiento y un fondo para afrontar pérdidas y daños.....	21
2.2.1. Contenido del Acuerdo .....	21
2.2.2. El Comité de Transición y los avances .....	23
2.2.3. Interrogantes, retos y voces críticas.....	24
<b>3. Lo que no debemos repetir: el círculo vicioso de la deuda y la crisis climática</b> .....	25
3.1. Vulnerabilidad de deuda: mayor costo del endeudamiento causado por la crisis climática.....	25
3.2. Vulnerabilidad climática: Sobreexplotación de recursos naturales causada por la crisis de deuda.....	29
<b>4. Conclusión y recomendaciones</b> .....	32
<b>Lista de referencias</b> .....	38

# Introducción

Las medidas globales para frenar el cambio climático han sido poco fructíferas, de tal manera que más allá de los esfuerzos en mitigación, aumentan rápidamente las necesidades de adaptación con el fin de minimizar y moderar los riesgos que implica la crisis climática, aquella que no hemos podido mitigar. Sin embargo, los esfuerzos de adaptación en muchos casos ya no son suficientes y el mundo entero está afrontando importantes pérdidas y daños (P&D) asociados a los impactos negativos de la crisis climática, sea en forma de eventos climáticos extremos como incendios o inundaciones, o paulatinos, como lo son las consecuencias del aumento del nivel mar.

A pesar de que la emergencia climática afecta de una u otra manera a todas las naciones del mundo, los impactos negativos de esta crisis no están equitativamente distribuidos, sobre todo desde un enfoque de justicia y equidad, teniendo en cuenta la amplia brecha que existe en cuanto a la responsabilidad detrás de las causas del cambio climático. En 2022, 30.704 personas murieron y 185 millones se vieron afectadas por eventos peligrosos y desastres naturales alrededor del mundo. De este total de personas afectadas, el 59,6% habitan en África, seguido de Asia con 34,6%, América 5,5%, Oceanía 0,2% y Europa 0,1% (CRED, 2023). En contraste, los países con mayores emisiones per cápita en 2020 fueron Estados Unidos con un promedio superior a las 14 tCO<sub>2</sub> per cápita, Rusia con 13 tCO<sub>2</sub>, China 9.7 tCO<sub>2</sub>, Brasil e Indonesia con 7.5 tCO<sub>2</sub> respectivamente y 7.2 tCO<sub>2</sub> en la UE. India estuvo por debajo del promedio mundial de 6.3 tCO<sub>2</sub> per cápita con 2.4 tCO<sub>2</sub> y los países menos desarrollados tuvieron un promedio inferior a las 2.3 tCO<sub>2</sub> per cápita (ONU Medio Ambiente, 2022).

Pese a la evidente disparidad que existe en el origen de la crisis climática, el Norte Global se ha opuesto sistemáticamente a reconocer su responsabilidad y a reparar y compensar los efectos negativos sufridos por el Sur Global. Es así que esta discusión sigue estando en el centro de las negociaciones climáticas y ha ganado relevancia en los últimos años. En la COP27, última versión celebrada el 2022 en Egipto, los Estados participantes (las Partes) acordaron la creación de un fondo y acuerdos de financiación, para que los países más vulnerables a la crisis climática puedan hacer frente a las P&D originados por la misma. Se creó un Comité de Transición para la elaboración de una propuesta para la implementación del fondo y los acuerdos de financiación, la que debe ser sometida a la aprobación de las Partes en la sesión de la COP que se celebrará este año. Lo anterior responde, según se recoge en las sesiones de la COP27, a una cuestión de justicia, en el sentido que

los países del Norte Global, quienes más han contribuido a la generación de la crisis climática, apoyen a las naciones del Sur Global que son más vulnerables y poco han contribuido a ocasionarla a afrontar las P&D causadas por el cambio climático.

No obstante, la crisis climática no es la única a la que se enfrentan la mayoría de los países del Sur Global. Sus niveles de endeudamiento público anotaron un récord histórico en 2022 (ONU, 2023), empeorando la crisis de deuda que a largo plazo limita la inversión necesaria para que estas naciones se adapten y puedan hacer frente a la crisis climática y otras problemáticas que deben resolver. Esto ocasiona una reducción de la resiliencia y aumenta la vulnerabilidad climática. Lo que resulta paradójico es que aquellos países con alta vulnerabilidad climática reducen su capacidad de pago de la deuda (Cevik & Tovar, 2020) debido a un mayor riesgo país, trayendo como consecuencia tasas de interés más altas y, con ello, mayor carga de deuda.

La evidencia también es clara en demostrar la relación que existe entre los niveles de endeudamiento y la presión sobre los ecosistemas. La necesidad de exportar más y más para generar ganancias y pagar lo debido se traduce en el fomento de actividades generadoras de gases de efecto invernadero (GEI) y en una sobreexplotación de recursos naturales a costa de la destrucción de ecosistemas que actúan como sumideros de carbono y brindan servicios ecosistémicos. Esto es lo que se conoce como el círculo vicioso entre la deuda y la crisis climática (ActionAid, 2023), una paradoja que caracteriza el escenario global actual y que, de no ser abordada, pone en juego el futuro de los países del Sur Global. Mientras los niveles de deuda se vuelven insostenibles, en gran parte para hacer frente a desastres climáticos, la prioridad de los gobiernos es pagar a los prestamistas por sobre las inversiones en adaptación, incluso si ello implica el desarrollo de actividades que destruyen el patrimonio natural de manera acelerada, poniendo en juego su nivel de resiliencia.

Pese a lo anterior, el 72% de la financiación climática entre 2016 y 2020 se dio en forma de préstamos y sólo 26% fueron subvenciones (Transitional Committee, 2023). Asimismo, más del 50% del aumento de la deuda en países vulnerables ha sido relacionado con el financiamiento para la recuperación y reconstrucción tras desastres naturales (Transitional Committee, 2023). Así, teniendo en cuenta el círculo vicioso entre crisis de deuda y crisis climática, resulta irónico que la forma en que tradicionalmente se otorga financiamiento climático a los países del Sur Global en lugar de ayudar podría estar agravando la crisis.

Considerando la oportunidad que supone el acuerdo de creación de un fondo y acuerdos de financiación para afrontar P&D y la crucial tarea a la que se enfrenta el Comité de Transición de proponer la forma de implementarlo, este trabajo tiene como finalidad presentar una serie de recomendaciones que guíen al Comité en el desarrollo de su propuesta. Para ello, analizamos el contexto actual de la crisis climática como problemática global desde una perspectiva de justicia y equidad; la evidencia de sus impactos, causantes, quienes la padecen y cómo ésta ha sido abordada. En el segundo capítulo tratamos las P&D desde un punto de vista conceptual y hacemos una revisión histórica de los acuerdos que se han adoptado sobre la materia en los espacios globales de negociación climática, culminando con un breve análisis del acuerdo de la COP27. Posteriormente, en el capítulo tres explicamos el círculo vicioso entre crisis climática y crisis de deuda desde una visión económica y ambiental, explicando sus conexiones.

Para el desarrollo de este informe, realizamos una revisión de literatura con base en los parámetros descritos a continuación.

- Documentación oficial de la ONU y sus programas, agencias, fondos y organizaciones relacionadas, especialmente de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Documentación del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Publicaciones académicas.
- Informes de organizaciones no gubernamentales.
- Noticias de prensa y artículos de opinión de 2022 y 2023, considerando que el tema objeto de estudio está en desarrollo y la tarea del Comité de Transición todavía no finaliza.
- Adicionalmente, realizamos una entrevista exploratoria con uno de los 24 miembros del Comité de Transición. Por asuntos de confidencialidad y con la finalidad de no afectar la negociación en curso, se mantiene en carácter reservado. No se han incluido citas literales, ya que se utilizó a título orientativo.

La búsqueda y selección de documentación se centró en las siguientes temáticas y conceptos:

- Principales causas del cambio climático
- Principales emisores de gases de efecto invernadero
- Países más afectados por el cambio climático

- Pérdidas y Daños causados por el cambio climático
- Vulnerabilidad de deuda y vulnerabilidad climática
- Crisis climática y crisis de deuda
- Justicia climática
- Financiamiento climático

Tras analizar la documentación, identificamos que a pesar de que existen importantes análisis con respecto a las temáticas previamente mencionadas, hay una carencia de discusiones relativas a la intersección entre P&D, justicia climática, financiamiento climático, crisis de deuda y crisis climática. Considerando el escenario actual en el que se está discutiendo la implementación del nuevo fondo y acuerdos de financiación para hacer frente a las P&D causados por el cambio climático, creemos útil y relevante generar un análisis y discusión interseccional para orientar el trabajo del Comité de Transición. Es así que este informe concluye con una serie de recomendaciones para dicho Comité.

Finalmente, aclaramos que la elección de la siguiente terminología no fue casual, sino una opción tomada por la autoría en razón de lo siguiente:

- 1. Crisis climática:** Este término refleja el carácter de urgencia que representa la amenaza del cambio climático. La elección del término “crisis” se aleja de la visión abstracta que puede evocar la idea de los cambios a largo plazo de los patrones climáticos de la tierra y evoca la magnitud de los impactos reales y tangibles que ya están sucediendo y deben ser atendidos de manera inmediata.
- 2. Países del Sur Global y Países del Norte Global:** Se ha elegido esta categorización geográfica y económica frente a otras alternativas que implican una jerarquización, diferentes etapas en un único proceso lineal al desarrollo (países desarrollados y países en vías de desarrollo). Para el análisis que realizaremos a continuación, utilizamos la categorización propuesta por Jason Hickel (2020) bajo la cual Norte Global comprende a Estados Unidos, Canadá, Europa, Israel, Australia, Nueva Zelanda y Japón, y Sur Global se refiere al resto del mundo: América Latina, África, el Medio Oriente y Asia. Sin embargo, se respetan los términos utilizados en otras publicaciones cuando se hace referencia a estas.

Finalmente, clarificamos que en el presente trabajo no se utiliza lenguaje inclusivo por cuestiones de estilo en la redacción, debiendo entenderse comprendidos ambos géneros en todas las expresiones.

# **1. Abordaje actual de la crisis climática**

## **1.1. Causas y efectos de la crisis climática**

Desde que comenzó la Revolución Industrial (1850-1900) la temperatura global ha aumentado en 1.1° C (IPCC, 2022) y desde 1988 superamos el límite planetario seguro de concentración atmosférica de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) de 350 ppm -partes por millón-, llegando a 415 ppm en el año 2022 (Fanning & Hickel, 2023). En 2019 las concentraciones de CO<sub>2</sub> atmosférico fueron las más altas de los últimos dos millones de años (IPCC, 2022).

La principal causa del aumento de la temperatura global es la quema de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas) que ocasiona más del 75% de las emisiones mundiales de GEI y el 90% de todas las emisiones de CO<sub>2</sub>, siendo la actividad que más contribuye al cambio climático (ONU, 2023a). De acuerdo a estudios de la Organización Meteorológica Mundial (2021) las emisiones de CO<sub>2</sub> son responsables de un 66%<sup>1</sup> del cambio climático. En cuanto a la contribución por sector productivo, en 2019 el 79% de las emisiones globales de GEI provinieron del sector energético, industria, transporte y construcción, mientras que un 22% de la actividad agrícola, forestal y uso de tierras (IPCC, 2022).

Así, de acuerdo a las proyecciones científicas, estamos lejos de cumplir la meta de mantener la temperatura global bajo el umbral de 1,5° Celsius -máximo 2°- establecida en el Acuerdo de París. Por el contrario, la mayoría de los escenarios proyectados anticipan que de continuar por la senda actual superaremos con creces este umbral. En caso de mantener el promedio de emisiones anuales del año 2019, en 2030 agotaremos el presupuesto de carbono restante para mantenernos por debajo de los 1,5°C (IPCC, 2022). De cumplirse lo proyectado, las consecuencias pueden ser irreversibles.

---

<sup>1</sup> Le sigue el metano (CH<sub>4</sub>) con un 16% y el óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) con un 7%.

La crisis climática causada por este aumento de temperatura se caracteriza por una variedad de impactos que se conectan y retroalimentan entre sí, generando en muchos casos efectos en cascada y acumulativos que sobrepasan el ámbito ambiental y repercuten en el contexto social y económico a nivel global. El aumento de la temperatura genera un importante impacto en los ecosistemas y otros sistemas biofísicos que juegan un rol fundamental en la regulación del clima en la Tierra, así como impactos en la biodiversidad global. Debido a la interconexión e interrelación de nuestro planeta y sus sistemas naturales, estas situaciones se retroalimentan constantemente.

Es así que la crisis climática está desencadenando inseguridad hídrica y alimentaria en el mundo. En efecto, debido a las condiciones climáticas extremas y la pérdida de biodiversidad que amenazan las actividades agrícolas, se han ralentizado las tasas de crecimiento de producción de alimentos en los últimos 50 años. Aproximadamente la mitad de la población está sufriendo grave escasez de agua al menos una parte del año. Asimismo, la acidificación de los océanos está afectando negativamente la producción de alimentos provenientes del mar. Como consecuencia, las proyecciones advierten que para mitad de siglo entre 8 y 80 millones de personas sufrirán de hambruna relacionada con el cambio climático (IPCC, 2022).

Adicionalmente, cada vez son más frecuentes y más intensos los eventos climáticos extremos. Desde el 2008, un promedio de 20 millones de personas han sido desplazadas por catástrofes climáticas, siendo las más comunes las tormentas e inundaciones (IPCC, 2022). Debido al aumento del nivel del mar, las poblaciones que habitan en zonas costeras son especialmente vulnerables. Se estima que en el mediano plazo (2041-2060) mil millones de personas estarán expuestas a riesgos climáticos específicos de zonas costeras (IPCC, 2022).

Las tasas de mortalidad y morbilidad humana han aumentado a causa directa de la crisis climática, principalmente debido al aumento de temperatura, incluyendo el deterioro en la salud mental. Se proyecta un promedio anual de 250.000 muertes adicionales atribuibles al cambio climático, a causa del calor, desnutrición, malaria y diarrea (IPCC, 2022).

Resulta evidente que la crisis climática está afectando profundamente a la humanidad y que los impactos negativos tienen un alcance global. Sin embargo, no todas las personas padecen las consecuencias de esta crisis de la misma manera, el nivel de vulnerabilidad es determinante al momento de entender esta problemática en profundidad y desata una importante discusión con relación a cómo debe ser abordada. Teniendo en cuenta que la crisis climática es un hecho innegable

y que la humanidad debe hacer frente a las P&D que no han podido ser evitadas por esfuerzos de mitigación y adaptación, merece la pena revisar la crisis climática desde una perspectiva de equidad y justicia.

## 1.2. Quienes causan y quienes padecen la crisis climática

De acuerdo al Emission Gap Report (ONU Medio Ambiente, 2022), en 2020 los siete países que más emitieron GEI fueron China, Estados Unidos (EEUU), India, Rusia, la Unión Europea (UE), Indonesia y Brasil, acumulando juntos el 55% del total de emisiones globales. Asimismo, de manera colectiva, los países miembros del G20 contribuyeron con un 75% de las emisiones globales de GEI.

Como ya mencionamos anteriormente, el principal GEI es el CO<sub>2</sub> y la principal industria generadora es la energética. Teniendo esto en consideración, resulta relevante analizar las emisiones energéticas netas anuales de CO<sub>2</sub> por país, criterio que deja a China y EEUU como los principales agentes emisores. En efecto, según cifras del año 2021, del total de 33.884 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> generadas por uso de energía, China es responsable del 31,1%, EEUU del 13,9%, la UE del 8,1%, India 7,5%, Rusia 4,7%, Japón 3,1% (BP, 2021).

Sin embargo, la medición de emisiones per cápita se considera más justa y equitativa, ya que se enmarca en el concepto de atmósfera como bien común de la humanidad (Hickel, 2020). Bajo este criterio el promedio mundial en el 2020 fue de 6.3 tCO<sub>2</sub> per cápita, mientras que el de EEUU fue superior a las 14 tCO<sub>2</sub>, Rusia 13 tCO<sub>2</sub>, China 9.7 tCO<sub>2</sub>, 7.5 tCO<sub>2</sub> de Brasil e Indonesia y 7.2 tCO<sub>2</sub> en la UE. India estuvo por debajo del promedio mundial con 2.4 tCO<sub>2</sub> per cápita y los países menos desarrollados bajo los 2.3 tCO<sub>2</sub> per cápita (ONU Medio Ambiente, 2022).

Ahora bien, es importante analizar la diferencia entre el escenario actual de emisiones y las emisiones históricas. En este sentido, en un intento por determinar las causas históricas acumuladas de la crisis climática, Hickel (2020) establece un método basado en las proporciones justas que le corresponden a cada país basándose en un presupuesto de carbono global seguro. El estudio concluyó que para el año 2015 EEUU era responsable del 40% del total de las emisiones nacionales excesivas de CO<sub>2</sub> y que, si sumamos a la UE, este porcentaje sube a un 69%. Asimismo, señala que el grupo de países que componen el G8 son responsables de un 85% del exceso de emisiones. Desde esta perspectiva histórica, si utilizamos los conceptos de Norte Global (EEUU, Canadá, Europa, Israel, Australia, Nueva Zelanda y Japón) y Sur Global (América Latina, África, Oriente Medio

Oriente y Asia), los primeros son responsables del 92% del exceso de emisiones de CO<sub>2</sub> mientras que los segundos sólo de un 8%. A estos resultados el autor los denomina “colonización atmosférica”.

Con cifras algo distintas, pero con los mismos resultados en cuanto a los responsables, el Emissions Gap Report de ONU Medio Ambiente (2022) señala que del total de las contribuciones históricas acumuladas de CO<sub>2</sub> fósil entre 1850 y 2019, EEUU. aportó un 25%, la UE 17%, China 13%, Rusia 7%, India 3% e Indonesia y Brasil un 1%, mientras que los países menos desarrollados sólo el 0,5%. Si el cálculo de las emisiones antropogénicas de CO<sub>2</sub> históricas acumuladas entre 1850-2019 se hace por regiones, el resultado es que América del Norte contribuyó con un 23% del total; Europa 16%; Asia del Este 12%; América Latina y el Caribe 11%; Europa del Este y Asia Central Occidental 10%; Asia Sur Este y Pacífico 8%; África 7%; Australia, Japón y Nueva Zelanda 4%, Medio Oriente 4% (IPCC, 2023).

Teniendo en consideración las cifras citadas y tomando en cuenta que la atmósfera es un bien común compartido que le pertenece a toda la humanidad (Hickel, 2020), por lo que su uso y aprovechamiento debe ser justo y equitativo para todas las personas del planeta, hay estudios que se han aventurado a establecer “deudas climáticas” históricas. Así, por ejemplo, Matthews (2016) plantea que utilizando las emisiones nacionales y relacionando el aumento de temperatura real causado por cada país y su participación per cápita en el cambio de temperatura, EEUU sería el principal deudor climático entre 1900 y 2010 con un 32% de la deuda climática acumulada en ese período, seguido por Rusia con 10%, Brasil 9,8%, Canadá 3,9%, Alemania 3,4%, Australia. En el opuesto, como acreedores estaría India con un 35% del crédito total, China con un 26%, Bangladesh con 4,9%, Pakistán con 4,3% y Nigeria con 2,4%.

Un paso más allá llegaron Fanning & Hickel (2023) que han hecho intentos por cuantificar esa responsabilidad utilizando la proporción justa que le corresponde a cada país con base en el límite de 1,5/2°C y las emisiones con que cada uno ha contribuido para superarlo o no. Así, han concluido que “casi el 70% de la variabilidad entre países en el PIB per cápita acumulativo puede explicarse únicamente por las diferencias en las emisiones acumuladas con respecto a las proporciones justas [...]”. En efecto, “las estimaciones lineales sugieren que cada unidad adicional de sobregiro acumulativo más allá de la proporción justa de 1,5 °C de un país está significativamente asociada con un aumento de más de US\$10.000 en el PIB acumulado per cápita. Estos hallazgos respaldan la opinión de que los países que se exceden han tendido a enriquecerse apropiándose más de lo que

les corresponde de los bienes comunes atmosféricos” (Fanning & Hickel, 2023, p.3). Agregan que, de acuerdo a los cálculos, el Norte global adeudaría una compensación de US\$192.000 millones a los países del Sur global que no alcanzan los límites por la apropiación de sus cuotas atmosféricas justas para 2050, con un desembolso promedio a esos países de US\$940 per cápita al año. EEUU tendría la deuda climática más grande con los países que no alcanzan los límites, con un promedio de US\$2.600 millones por año, lo que equivale al 15% de su PIB anual en 2018 (Fanning & Hickel, 2023).

Ahora, tal y como hemos adelantado, esta importante brecha afecta en mayor medida a los más vulnerables, ya sea desde un punto de vista regional, nacional, de comunidades e incluso individualmente. En la actualidad, alrededor de 3.300 y 3.600 millones de personas viven en contextos altamente vulnerables al cambio climático. Asimismo, entre 2010 y 2020, la mortalidad humana por inundaciones, sequías y tormentas fue 15 veces mayor en regiones altamente vulnerables, en comparación con regiones con muy baja vulnerabilidad (IPCC, 2022).

De acuerdo al informe del Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres (CRED, 2023), en 2022 se registraron 387 eventos peligrosos y desastres naturales en el mundo, donde destacan por su número las inundaciones (176) y las tormentas (108). Esto tuvo como resultado directo la pérdida de 30.704 vidas y se vieron afectadas alrededor de 185 millones de personas. En efecto, de acuerdo al estudio, las olas de calor causaron aproximadamente 16.000 muertes, las inundaciones cerca de 8.000 y las sequías afectaron a 88,9 millones de personas sólo en África. Asimismo, el informe señala que las pérdidas económicas ascendieron a cerca de US\$223.800 millones.

En cuanto a la distribución de las afectaciones, de los 185 millones de personas afectadas, el 59,6% corresponde a África, seguida de Asia con 34,6%, América 5,5%, Oceanía 0,2% y Europa 0,1%. En cuanto a países, los 10 más afectados fueron Pakistán (33 millones), Congo (26 millones), Etiopía (24 millones), Nigeria (19 millones), Sudán (11,8 millones), Bangladesh (7,2 millones), China (6,1 millones), Nigeria (4,4 millones), Burkina Faso (3,5 millones) y Filipinas (3,3 millones) (CRED, 2023).

Asimismo, un informe del Vulnerable Twenty Group<sup>2</sup> (2020) señala que sus economías han perdido una quinta parte de su riqueza en las últimas dos décadas como consecuencia del cambio climático. Incluso estima que en algunas economías las pérdidas superan el 50% de todo el crecimiento entre los años 2000-2019. El reporte también señala que las P&D que han sufrido se valorizan en US\$525.000 millones.

En resumen, la evidencia es clara, el Norte Global es el principal responsable de la crisis climática y el Sur Global es quien la padece en mayor medida en forma de P&D. Esto constituye una injusticia que debe ser compensada.

### **1.3. Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades**

El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades es un aspecto clave en el régimen internacional ambiental (Cisternas, 2020) y deriva de los principios básicos de justicia y equidad. Básicamente, se refiere a la diferenciación entre países del Norte Global y del Sur Global respecto a los esfuerzos para hacer frente al cambio climático, teniendo los primeros una obligación mayor con relación a los segundos. Su consagración en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en categoría de principio, lo posiciona como una guía que debe orientar las acciones que adopten las Partes en la materia y una regla de interpretación de las normas que se adopten bajo su amparo.

*(Artículo 3) de la CMNUCC:*

- 1. Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos.*
- 2. Deberían tenerse plenamente en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo, especialmente aquellas que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, y las de aquellas*

---

<sup>2</sup> El grupo V20 es una iniciativa de cooperación constituido por las economías sistemáticamente más vulnerables al cambio climático. La instancia reúne a 58 naciones y fue creada en el año 2015. <https://www.v-20.org/>

*Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo, que tendrían que soportar una carga anormal o desproporcionada en virtud de la Convención.*<sup>3</sup>

Existen dos criterios que justifican esta diferenciación. El primero es la responsabilidad histórica que tienen los países del Norte Global en la contribución al origen de la crisis climática, razón por la que les corresponde una mayor carga en la adopción de medidas para hacerle frente. El segundo criterio se refiere a las mejores capacidades que tienen los países del Norte Global para enfrentar el desafío mediante acciones de mitigación y adaptación (Cisternas, 2020). Esta perspectiva dual permite adoptar una visión de cooperación internacional para enfrentar los desafíos que impone el cambio climático y la flexibilidad necesaria para exigir colaboración a aquellos países que no caen en la categoría de Norte Global, pero que sí contribuyen en la emisión de grandes cantidades de GEI en la actualidad, como es el caso de China e India (Cisternas, 2020).

Ahora bien, cabe preguntarse cómo opera este principio para afrontar las P&D causadas por la crisis climática. En materia de mitigación y adaptación prima una visión de justicia distributiva, es decir, las acciones de mitigación deben ser adoptadas por quienes más emiten GEI y luego corresponde distribuir los costos de la adaptación entre los países de acuerdo al mismo criterio. Sin embargo, cuando hablamos de afrontar P&D, entra juego el concepto de justicia compensatoria, que implica la distribución de responsabilidades de los efectos adversos sufridos por determinados países sin merecerlo (Schinko, Mechler, Hochrainer-Stigler, 2019).

*Sobre la base de los principios de riesgo y justicia, Schinko et al. 2018 proponen un espacio de acción de política de P&D distinto que se puede identificar al alinear una perspectiva de justicia distributiva basada en las necesidades, proponiendo apoyo para la gestión transformadora del riesgo climático más allá de las posibilidades de adaptación, con una perspectiva de justicia compensatoria que defiende las consideraciones de opciones*

---

<sup>3</sup> Asimismo, el preámbulo de la CMNUCC señala que: “Reconociendo que la naturaleza mundial del cambio climático requiere la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas, sus capacidades respectivas y sus condiciones sociales y económicas”.

En el mismo sentido, la declaración de Río señala: Principio 7: “Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.”

*curativas para pasivos atribuibles a factores antropogénicos del cambio climático (Mechler, et al., 2019: p.24).*

Si bien la visión de justicia compensatoria resulta lógica para enmarcar la discusión sobre cómo afrontar P&D, los países del Norte Global han supeditado las negociaciones a no incorporar este concepto, marcando un precedente negativo que limita una colaboración realmente justa y equitativa para hacer frente a los impactos de la crisis climática.

## 1.4. Afrontando la crisis climática

En 1994 entró en vigor la CMNUCC, con el objetivo último de “estabilizar las concentraciones de GEI en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático” (ONU, 1992). En un inicio, el objetivo principal de la CMNUCC era la mitigación, pero las prioridades han ido cambiando, aceptando una realidad en la que el cambio climático ya no es del todo evitable y hay que tomar acciones adicionales para afrontarlo.

Hoy por hoy se identifican tres pilares de acción climática reconocidos en el Acuerdo de París, a través de los cuales “las partes reconocen la importancia de evitar, minimizar y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático” (ONU, 2015). En ese contexto, se entiende evitar como mitigación, refiriéndose a “los esfuerzos para reducir las emisiones y mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero”. Minimizar se refiere a adaptación, es decir, “cambios en los procesos, prácticas y estructuras para moderar los daños potenciales o para beneficiarse de las oportunidades asociadas con el cambio climático”. Se entiende que el tercer pilar hace alusión a afrontar las P&D que no pudieron ser evitados a través de mitigación ni adaptación.

La mayoría de acuerdos en el marco de la CMNUCC han sido en relación con la reducción de emisiones para mitigación. Ahora bien, la necesidad de financiamiento siempre fue un tema relevante en las discusiones climáticas. Desde la creación y adopción del CMNUCC en 1994, se acordó que los países del Norte Global proporcionarían recursos financieros nuevos y adicionales a las Partes que son del Sur Global para cubrir los gastos que efectúen para cumplir sus obligaciones climáticas convenidas (ONU, 1992). En la COP15 celebrada en Copenhague en 2009, se logró un acuerdo sin precedentes, bajo el que los países del Norte Global acordaron proporcionar US\$30.000

millones durante el periodo 2010-2012, y para el 2020, movilizar US\$100.000 millones anuales para ayudar a los países del Sur Global a afrontar la crisis climática. Se acordó una asignación balanceada de fondos entre acciones de mitigación y de adaptación. Dicho compromiso fue reiterado en múltiples COP, incluida la de París, donde se decidió mover la fecha del compromiso de movilizar US\$100.000 millones anuales del 2020 al 2025 (Weikmans & Roberts, 2019).

Como se detalla más adelante, un gran problema con respecto al financiamiento climático es que, hasta el acuerdo logrado en la COP27 en 2022, no se contemplaba financiamiento para afrontar las P&D que no pudieron ser evitados a través de mitigación o adaptación. Como resultado, existen importantes brechas en el panorama del financiamiento climático, donde el 80% se dirige a mitigación y solo el 20% a adaptación (Roberts, Weikmans, Robinson, Ciplet, Khan, Falzon, 2021). Aún está por ver cuánto dinero se destinará en realidad para afrontar las P&D y si estos fondos serán en realidad “nuevos y adicionales”.

Lo que está claro es que la evidencia histórica es bastante desalentadora. Hasta el día de hoy, no hay un acuerdo internacional sobre qué significa en realidad “financiamiento climático”, y se utilizan distintas modalidades para contabilizar y reportar la financiación climática de los países del Norte Global (Weikmans & Roberts, 2019). Esto ha generado información contradictoria y confusa, generando una importante falta de confianza entre los países del Norte y del Sur. Pero a pesar de ello, la evidencia es clara con respecto a una cosa: la meta de US\$100 mil millones anuales está lejos de alcanzarse. ¿Qué pasará entonces con los acuerdos de financiamiento y el fondo para afrontar P&D que se acordó crear en la COP27?

## **2. Afrontar Pérdidas y Daños**

### **2.1. Concepto, origen y clasificación**

Las primeras discusiones sobre P&D fueron iniciadas por la Alianza de los Pequeños Estados Insulares a inicios de la década de los noventa, alarmados porque el aumento del nivel del mar ya amenazaba su existencia. En el año 1992, la Alianza propuso la creación de un esquema internacional de seguros, también considerado como un fondo de compensación basado en contribuciones obligatorias por parte de países industrializados basándose en su PIB y sus emisiones (Wallimann-Helmer, Meyer, Mintz-Woo, T Schinko and Serdeczny, 2019).

Por P&D se entienden “los daños de los impactos (observados) y los riesgos (proyectados) y pueden ser económicos o no económicos” (IPCC, 2022)<sup>4</sup>. Sin embargo, dicho concepto ha sido considerado insuficiente y conducente a confusiones con la idea de “impactos”. Una definición alternativa considera las P&D como “los efectos adversos de los factores de estrés relacionados con el clima que no se han evitado o no pueden evitarse mediante esfuerzo de mitigación y adaptación” (Van der Geest & Warner, 2015, p. 135). De esta forma, la segunda idea vincula las P&D con los esfuerzos de mitigación y adaptación, entendiendo que la mejor forma de evitar las primeras es mediante las segundas, pero sin descartar que puede haber algunas que sean imposibles de evitar pese a los esfuerzos.

En un esfuerzo por categorizar las P&D, Verheyen (2012) señala que existen tres categorías: las evitables, las no evitadas y las inevitables. La primera categoría se refiere a aquellos efectos negativos del cambio climático que con los debidos esfuerzos en mitigación y adaptación no se padecen. Las segundas son aquellos efectos negativos del cambio climático que ya ocurrieron, pero que pudieron haberse evitado con la ejecución de medidas de adaptación y mitigación adecuadas. Las últimas son las que, pese a ejecutar todas las acciones de adaptación y mitigación necesarias, igualmente ocurren u ocurrirán.

Las P&D se pueden clasificar en económicas y no económicas, entendiendo las primeras como aquellas que se pueden medir monetariamente, como la destrucción de un puente o camino, y las segundas aquellas que no son medibles bajo este parámetro, como, por ejemplo, la pérdida de vidas humanas, los desplazamientos o las afectaciones a la salud. Además, bajo el criterio de temporalidad es posible clasificar las P&D en inmediatas y lentas, contemplando en las primeras aquellas que se producen en un solo momento y sin gradualidad, como es el caso de las inundaciones, incendios u olas de calor, mientras que las otras son aquellas cuyos efectos son prolongados en el tiempo, como el derretimiento de los glaciares, el incremento de la temperatura o la acidificación de los océanos (Mechler. et al., 2019)

En resumen, P&D está relacionado con el concepto de riesgos climáticos y sus consecuencias adversas y, como todo riesgo, en caso de verificarse, alguien debe soportarlo, por lo que la pregunta clave es, ¿quién?

---

<sup>4</sup> Traducción propia.

En cuanto a la aparición oficial del concepto en los espacios de discusión global, fue recién en la COP13 de 2007 que se incorporó formalmente el concepto en el Plan de Bali (ONU, 2008).<sup>5</sup> Posteriormente, en la COP16 de 2010 se incorporó en el Plan de Cancún un mayor desarrollo del asunto, reconociendo “la necesidad de fortalecer la cooperación internacional y los conocimientos técnicos a fin de comprender y reducir las pérdidas y los daños asociados a los efectos adversos del cambio climático, incluidos los efectos relacionados tanto con fenómenos meteorológicos extremos como con fenómenos graduales” (ONU, 2011, p.7), señalando como ejemplos la elevación del nivel del mar, el aumento de las temperaturas, la acidificación de los océanos, el retroceso de los glaciares y sus efectos conexos, la salinización, la degradación de los bosques y las tierras, la pérdida de biodiversidad y la desertificación (ONU, 2011, p.7). Asimismo, las Partes firmantes del acuerdo decidieron establecer un programa de trabajo “para hacer frente a las pérdidas y los daños asociados a las repercusiones del cambio climático en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a sus efectos adversos” (ONU, 2011, p.7). Más tarde, en la COP18, celebrada en Doha en el año 2012, se acordó impulsar un mecanismo institucional para abordar las P&D (ONU, 2012), lo que se materializó en la COP19 de 2013 con la creación del Mecanismo Internacional de Varsovia de Pérdidas y Daños (WIM, por sus siglas en inglés) (ONU, 2014).

El WIM constituye un antecedente directo<sup>6</sup> de la decisión adoptada en la COP27, ya que a partir de aquí que se comienza a estructurar institucionalmente la problemática de las P&D de manera global, destacando en esta tarea la creación de un Comité Ejecutivo cuya principal función es ordenar de manera coherente su abordaje. El WIM tiene por objeto mejorar el conocimiento y comprensión de la gestión de los riesgos de P&D; fortalecer el diálogo, coordinación, coherencia y sinergia entre las Partes en la materia, y; mejorar la acción y el apoyo, incluidas las finanzas, tecnología y desarrollo

---

<sup>5</sup> Las Partes acordaron “La intensificación de la labor relativa a la adaptación, incluido, entre otras cosas, el examen de: iii) Las estrategias de reducción de desastres y los medios de hacer frente a las pérdidas y los daños asociados a las repercusiones del cambio climático en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático;”

<https://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf>

<sup>6</sup> También pueden mencionarse dentro de los antecedentes del acuerdo de la COP27:

- La Red de Santiago, creada en la COP25 para apoyar en la implementación de medidas para evitar y minimizar P&D a los países en desarrollo más vulnerables a la crisis climática.
- La Cámara de compensación de Fiji para la transferencia de riesgos, acordada en la COP21 como instancia de depósito unificado de información de los seguros que contribuya a facilitar de manera integral los esfuerzos de gestión de riesgos.
- Diálogo de Glasgow acordado en la COP26 en orden a discutir el financiamiento de las P&D.

de capacidades en torno a la temática<sup>7</sup> (ONU, 2014). Asimismo, cabe señalar que el WIM está directamente relacionado con el artículo 8° del Acuerdo de París, adoptado en 2015 en la COP21 (ONU, 2015) que señala:

*Reconocer la importancia de evitar, minimizar y afrontar las pérdidas y daños asociados con los efectos adversos del cambio climático, incluyendo eventos climáticos extremos y eventos de desarrollo gradual, y el papel del desarrollo sostenible en reducir el riesgo de pérdida y daño.*

Se asume que en este texto “evitar” se refiere a acciones de mitigación, “minimizar” a adaptación y “afrontar” se refiere a aquellas P&D que no pudieron ser evitados por acciones de mitigación y adaptación. En el Acuerdo de París también se define que el WIM guiará los esfuerzos de las Partes en lo que se refiere a afrontar P&D y será autoridad en dicha temática. Adicionalmente, las partes acuerdan “mejorar la comprensión, la acción y el apoyo, incluso a través del Mecanismo Internacional de Varsovia, según corresponda, de manera cooperativa y facilitadora en relación con las pérdidas y daños asociados con los efectos adversos del cambio climático” (ONU, 2015). Se definen ocho áreas de cooperación y facilitación, pero en ningún momento se menciona financiamiento.

Adicionalmente, cabe agregar que en las negociaciones se concluyó que el Artículo 8 del Acuerdo de París no implica ni proporciona una base para ninguna responsabilidad. Esto significa que los países que ocasionaron la crisis no tienen un deber de compensación con quienes sufren las P&D. Si no pagan ellos, entonces ¿quién lo hará?

Recapitulando, hasta el acuerdo de la COP27 no existía ningún acuerdo concreto para afrontar las P&D una vez acontecidas, menos aún un mecanismo de financiamiento específico para ello. Antes del acuerdo la regulación sobre P&D se limitaba a su prevención, sin embargo, mientras tanto el Sur Global las sufría cada vez más. Por su parte, el Norte Global ya se había liberado de toda responsabilidad compensatoria ante un futuro acuerdo inminente.

---

<sup>7</sup><https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/approaches-to-address-loss-and-damage-associated-with-climate-change-impacts-in-developing-countries> (consultada el 06-08-23).

## **2.2. Acuerdo de la Cop 27: Creación de acuerdos de financiamiento y un fondo para afrontar pérdidas y daños**

Las discusiones en torno a cómo afrontar P&D históricamente han generado intranquilidad entre los países del Norte Global, pues temen que entregar financiamiento se interprete como una aceptación de responsabilidad legal ante los países más afectados por el cambio climático. En la COP26 celebrada en Glasgow en 2021, el Norte Global rechazó el pedido de los países del Sur Global de destinar un financiamiento específico para hacer frente a P&D. Pero sólo un año más tarde, tras décadas de avances lentos y poco fructíferos en este ámbito, una serie de condiciones y acontecimientos hicieron de la COP27 el escenario ideal para un acuerdo histórico (Stuart-Watt, 2022a).

En primer lugar, Egipto, el país anfitrión de la COP27, empujó desde el inicio para que el tema de financiamiento para afrontar P&D se posicione con fuerza en la agenda del evento, pero la presión más importante vino desde Pakistán. Tras las catastróficas inundaciones que sucedieron entre junio y octubre de 2022 y que dejaron más de 1700 muertos y 8 millones de personas desplazadas, Pakistán llegó a la COP27 como presidente de la coalición del Sur Global G77+China. Junto al grupo de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, estas coaliciones se presentaron en Egipto con una posición sólida, presionando para que existan acuerdos y resultados concretos (Stuart-Watt, 2022).

Durante los primeros días de las negociaciones, varios países del Norte Global —incluyendo Alemania, el Reino Unido, Escocia, Nueva Zelanda, Bélgica, Austria y Canadá— mostraron su apoyo a los países más afectados por los impactos climáticos y comprometieron alrededor de US\$275 millones, como parte de la iniciativa “Escudo Global contra los Riesgos Climáticos” impulsada por el G7 y el V20. Estas declaraciones, sumadas a la insistencia de grupos de sociedad civil, empezaron a mover la rueda, pero fue la posición de la UE la que logró que se cierre el trato al proponer un “mosaico” de modalidades de financiamiento (Stuart-Watt, 2022a).

### **2.2.1. Contenido del Acuerdo**

La Decisión 2/CP.27 y 2/CMA.4 titulada "Acuerdos de financiamiento para responder a pérdidas y daños asociados con los efectos adversos del cambio climático, incluido un enfoque en abordar pérdidas y daños" (UNFCCC, 2022) (la Decisión), tiene tres puntos clave.

*Deciden establecer nuevos acuerdos de financiamiento para ayudar a los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, en respuesta a pérdidas y daños, incluido el enfoque en abordar pérdidas y daños mediante la provisión y asistencia en la **movilización de recursos nuevos y adicionales**, y que estos nuevos acuerdos complementen e incluyan fuentes, fondos, procesos e iniciativas dentro y fuera de la Convención y el Acuerdo de París.*

*También deciden, en el contexto del establecimiento de los nuevos acuerdos de financiamiento mencionados en el párrafo 2 anterior, **crear un fondo** para responder a pérdidas y daños, cuyo mandato incluya un enfoque en abordar pérdidas y daños.*

*Establecer un **comité de transición** sobre la operacionalización de los nuevos acuerdos de financiamiento para responder a pérdidas y daños y el fondo... para hacer recomendaciones basadas, entre otros, en elementos para la operacionalización... **para su consideración y adopción** por parte de la Conferencia de las Partes en su vigésimo octava sesión (**noviembre-diciembre de 2023**) y la Conferencia de las Partes que sirve como reunión de las Partes del Acuerdo de París en su quinta sesión (noviembre-diciembre de 2023).*

Vale la pena destacar que, si bien el acuerdo se refiere a *recursos nuevos y adicionales*, no se establece ninguna obligación a los países del Norte Global para que aporten a este fondo, dejándolo como una cuestión de mera voluntad.

La única mención que se hace a países desarrollados en la Decisión, es la siguiente:

*Reiterar la decisión 1/CMA.3, párrafo 64, en la que se insta a las Partes de los países desarrollados, a las entidades operativas del Mecanismo Financiero, a las entidades de las Naciones Unidas y a las organizaciones intergubernamentales y otras instituciones bilaterales y multilaterales, incluidas las organizaciones no gubernamentales y las fuentes privadas, **a brindar apoyo mejorado y adicional para actividades que aborden la pérdida y el daño** asociados con los efectos adversos del cambio climático.*

En definitiva, la Decisión establece que serán los países vulnerables los beneficiarios de este fondo y los acuerdos, pero no hace referencia alguna a la responsabilidad de los causantes de la crisis climática y las P&D y, por lo tanto, no fija ninguna obligación de contribución.

## 2.2.2. El Comité de Transición y los avances

El Comité de Transición está compuesto por 24 miembros<sup>8</sup>, 10 del Norte Global y 14 del Sur Global. Tiene como función principal elaborar una propuesta para la implementación del fondo y acuerdos de financiación relativos a las pérdidas y daños. En particular, se acordó que su trabajo debía centrarse en (UNFCC, 2022):

- a) Establecer arreglos institucionales, modalidades, estructura, gobernanza y términos de referencia para el fondo;
- b) Definir los elementos de los nuevos arreglos de financiación;
- c) Identificar y ampliar las fuentes de financiación;
- d) Asegurar la coordinación y complementariedad con los arreglos de financiación existentes.

La primera reunión del Comité tuvo lugar del 27 al 29 de marzo de 2023 en Egipto, donde se aprobó un plan de trabajo. La labor del Comité concluirá con la presentación de la propuesta de implementación ante la COP28 a finales de 2023. Uno de los primeros logros del Comité es la publicación de un “Informe de síntesis sobre los arreglos de financiamiento existentes y fuentes innovadoras relevantes para afrontar las pérdidas y daños asociados con los efectos adversos del cambio climático” (Transitional Committee, 2023). Entre los hallazgos más relevantes, varios se vinculan con la deuda pública de los países del Sur Global. El informe detalla que la concesión de préstamos es dominante en el ámbito de la financiación climática, lo que plantea riesgos para la sostenibilidad de la deuda. De hecho, el 72% de la financiación climática entre 2016 y 2020 se dio en forma de préstamos, y sólo 26% fueron subvenciones. Adicionalmente, detallan que más del 50%

---

<sup>8</sup> Egipto, Sudáfrica, Sudán, Zambia, Emiratos Árabes Unidos, India, Filipinas, Arabia Saudí, China, República de Corea, Pakistán, Chile, Colombia, República Dominicana, Brasil, Venezuela, Barbados, Antigua y Barbuda, Maldivas, Timor-Leste, Bhután, Armenia, Noruega, EE.UU., Francia, Australia, Finlandia, Canadá, Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Irlanda, Alemania, Japón

del aumento de la deuda en países vulnerables ha sido relacionado con el financiamiento para la recuperación y reconstrucción tras desastres naturales (Transitional Committee, 2023).

### 2.2.3. Interrogantes, retos y voces críticas

El acuerdo de la COP27 fue considerado histórico. Los medios celebraron este logro reconociendo que, tras años de negociaciones, esto representaba un paso importante en la dirección correcta. Sin embargo, una vez superado el sentimiento de euforia, afloraron las críticas, cuestionamientos y dudas.

Las principales interrogantes tienen que ver con quién paga y quién recibe, qué países serán responsables de financiar el fondo y qué países serán acreedores del mismo, pues la clasificación de países “desarrollados” y “en vías de desarrollo” se queda corta y puede resultar problemática. Esto resultó evidente cuando durante las negociaciones de la COP27, China declaró que debería ser parte de los países acreedores, pues históricamente ha sido clasificada como nación en vías de desarrollo. Tal petición resulta cuestionable para algunas Partes (Marris, 2023) teniendo en cuenta que China es responsable de aproximadamente el 11% de las emisiones históricas y cerca del 30% de las actuales en términos netos por nación -no per cápita-, lo que incita controversias que el Comité deberá resolver.

La segunda gran pregunta es, ¿cuánto? Como ya señalamos, a juzgar por lo conseguido históricamente en las negociaciones climáticas, las posibilidades de recaudar una suma significativa de fondos resultan muy desalentadoras, teniendo en cuenta que la meta de US\$100.000 millones anuales para financiación climática está lejos de ser cumplida. Cabe recalcar también que la cantidad de recursos que se estima deben mobilizarse para afrontar las P&D son grandes. En efecto, según una estimación, los daños económicos causados por el cambio climático ascenderán a US\$580.000 millones al año para el 2030, sin contar daños en países occidentales (Markandya, González-Eguino, 2018).

Asimismo, surgen dudas sobre qué se considerará P&D, cómo se evaluarán aquellas no económicas y las que son de generación lenta. También hay cuestionamientos respecto a la institucionalidad de la decisión, ya que no hay claridad de qué organismo será el encargado de administrar, evaluar, asignar y dar seguimiento a los recursos.

Pero más allá de los temas aún sin resolver, las voces críticas afirman que este “hito” histórico no es más que una distracción del fracaso que han sido las acciones climáticas de los últimos años y la

falta de ambición y compromiso por parte de quienes más responsabilidad tienen en esta crisis (Marris, 2023). Argumentan que enfocarse en los síntomas es simplemente una manera de ignorar la verdadera causa detrás del cambio climático -la quema de combustibles fósiles-, y evitar asumir responsabilidades y tomar acciones ambiciosas en este aspecto, poniendo en riesgo el cumplimiento del objetivo de no superar el aumento de 1.5/2 C°. En ese sentido, también se criticó la postura del Norte Global de exigir que en el acuerdo no se haga referencia explícita a su responsabilidad en la crisis. Se aseguraron, una vez más, de dejar claro que esto no constituye una compensación, e incluso lograron que dentro del acuerdo no se haga referencia alguna a la quema de combustibles fósiles (Science Media Centre, 2023).

Finalmente, aunque son pocas las voces que se han pronunciado al respecto (Richards, Schalatek, Achampong, White, 2023; Hill, 2023; CIEL, 2023), otra de las críticas e inquietudes es con respecto a la pretensión de que los nuevos fondos para afrontar las P&D sean entregados mediante préstamos y no vía subvenciones y cooperación, lo que podría fomentar el círculo vicioso de vulnerabilidad climática y de económica que agrava el problema. Como explicamos a continuación, esta decisión puede ser determinante para asegurar que el apoyo que reciben los países vulnerables sea en realidad un alivio, y no un mecanismo que perpetúa su posición de vulnerabilidad ante la crisis actual.

### **3. Lo que no debemos repetir: el círculo vicioso de la deuda y la crisis climática**

#### **3.1. Vulnerabilidad de deuda: mayor costo del endeudamiento causado por la crisis climática**

De acuerdo al informe A World of Debt de la ONU (2023) la deuda pública alcanzó en 2022 un nuevo récord de US\$92 billones<sup>9</sup>, quintuplicando la existente en 2000, mientras que el PIB sólo se triplicó. Esto se explica por diversos factores como la inestabilidad global generada por la pandemia, la crisis climática, la guerra en Ucrania y el endurecimiento de las condiciones financieras mundiales. Esta realidad conlleva un peligro para el desarrollo, pues cerca de 3.300 millones de

---

<sup>9</sup> En inglés 92 trillion.

personas viven en países donde el pago de los intereses de la deuda es superior al gasto en salud o educación (ONU, 2023). Asimismo, el informe indica preocupación por la reproducción de las desigualdades en materia de deuda, detalla que los países de África se endeudan en promedio a tasas cuatro veces más altas que EEUU y ocho veces más que Alemania.

Diversos estudios han planteado la existencia de un vínculo entre la deuda externa de los países y la crisis climática, abordando la forma en que ambas se conectan y retroalimentan. Para entender esta conexión vale la pena revisar dos conceptos clave. La vulnerabilidad climática se refiere a “la exposición, sensibilidad y capacidad de un país para adaptarse a los impactos del cambio climático” (Notre Dame Global Adaptation Initiative, 2023) y comprende indicadores relativos a seis sectores vitales: alimentación, agua, salud, servicios ecosistémicos, hábitat humano e infraestructura. Por otro lado, la preparación climática o disposición frente el cambio climático, “considera la capacidad de un país para aprovechar las inversiones en acciones de adaptación”, y evalúa la preparación teniendo en cuenta tres componentes: preparación económica, preparación en gobernanza y preparación social (Notre Dame Global Adaptation Initiative, 2023). También se utiliza el término resiliencia climática para hablar de preparación.

En este sentido, se entiende que el cambio climático es un riesgo sistémico para la economía global que tiene consecuencias socioeconómicas. En la misma línea, la vulnerabilidad frente a los impactos climáticos depende en gran medida del tamaño y composición de la economía afectada, la resiliencia de las instituciones, la infraestructura crítica y la capacidad de adaptación y mitigación (Cevik & Tovar, 2020).

De acuerdo al estudio de Cevik y Tobar (2020), la vulnerabilidad al cambio climático tiene un impacto muy significativo en los costos de endeudamiento, en el sentido que a mayor vulnerabilidad climática los países pagan una mayor tasa de interés cuando se endeudan. Además, el mismo estudio señala que la resiliencia al cambio climático tiene un efecto amortiguador significativo en el costo de los préstamos a los gobiernos, por lo tanto, los países que son más resistentes al cambio climático obtienen deuda con intereses más bajos en comparación con los países con una mayor vulnerabilidad a los riesgos asociados al cambio climático. Es decir, los países más ricos tienen deuda más barata y los pobres más cara. Finalmente, el estudio concluye que la magnitud y significación estadística de los efectos señalados, es mayor en los países en desarrollo con capacidades de adaptación y mitigación más débiles (Cevik & Tovar, 2020). Esto explicaría en parte las diferencias de tasas de interés entre África, EEUU y Europa.

En la misma línea, un estudio del FMI (2019, p.9) que analizó once casos de desastres naturales en países del Sur Global entre 1992 y 2016 cuya magnitud de daños económicos superó el 20% de su PIB, concluyó que la deuda pública de los países afectados aumentó en promedio del 68% a 75% del PIB después de 3 años del evento.

Sumado a lo anterior, los países en desarrollo han visto cómo sus monedas se debilitan frente al dólar -90 países en desarrollo han gastado aproximadamente US\$379.000 millones de reservas para defender sus monedas- debido a las fluctuaciones de los precios en las materias primas que a su vez han derivado en flujos de capital negativos (UNCTAD, 2022, 2022a).

*La deuda externa siempre tiene que pagarse en divisas (y la mayoría en dólares estadounidenses), por lo que, para reembolsar sus deudas, los países tienen que ganar divisas rápidamente, lo que sólo puede conseguirse con una economía orientada a la exportación que atienda las demandas de la economía global actual. Esto refuerza el papel servil de la mayoría de los países con rentas más bajas, que apenas han cambiado desde la época colonial, basado en la exportación de materias primas a precios bajos, mientras que tienen que importar productos procesados de los países con rentas más altas a precios elevados. En efecto, esto actúa como un importante acelerador de la inversión en industrias extractivas, explotando los recursos fósiles y otros recursos naturales (ActionAid, 2023, p.3).*

Asimismo, los indicadores básicos de sostenibilidad de la deuda externa señalan un riesgo de crisis en algunos países del Sur Global por varios factores. En primer lugar, el total de deuda externa acumulada supera los ingresos por exportaciones, lo que es un indicio de una posible falta de solvencia de sus economías, dada la importancia de estos activos para cumplir con las obligaciones de deuda en moneda extranjera (Cevik & Tovar, 2020). El segundo indicador que muestra un riesgo de crisis de deuda es la relación entre los costos del servicio de la deuda pública y la deuda con garantía pública (PPG) con los ingresos del gobierno. Esto indica no sólo la capacidad de los gobiernos para movilizar los recursos internos para pagar la deuda, sino también los costos cambiantes del servicio de dicha deuda. Respecto a este indicador, un número significativo de países de bajos ingresos y de ingresos medios han visto cómo los costos del servicio de la deuda pública externa se elevan muy por encima del 20% de los ingresos de sus gobiernos, lo que reduce el espacio fiscal para invertir en un desarrollo resistente al clima (UNCTAD, 2022).

A esto debe sumarse que para los acreedores internacionales una deuda sigue siendo sostenible mientras pueda seguir siendo pagada, sin considerar que para ello los deudores deban recortar políticas sociales, de desarrollo o climáticas. En efecto, cuando los gobiernos destinan más de 12% de sus ingresos a pagar deuda externa, proceden a recortar gasto en servicios públicos esenciales (ActionAid, 2023, p.3)

Pues bien, la respuesta de la comunidad internacional al riesgo de sobreendeudamiento e incumplimiento<sup>10</sup> se ha limitado a posponer el problema en vez de pensar en una respuesta más profunda y eficaz a largo plazo, y esta situación se ve exacerbada por la crisis climática (UNCTAD, 2022). Con el espacio fiscal reducido como consecuencia de la deuda, también se reduce la capacidad para afrontar los impactos climáticos, peor aún invertir en mitigación y adaptación. En efecto, los países están gastando cinco veces más en el servicio de la deuda que en adaptación climática, hipotecando resiliencia futura y crecimiento. Esta paradoja se agrava aún más cuando ocurren desastres climáticos que originan P&D, pues esto genera un aumento de la deuda por los riesgos implicados. En efecto, los países vulnerables al cambio climático pagan casi 10% más en intereses. Adicionalmente, tras impactos climáticos también disminuye el crecimiento por la pérdida de capacidades -como por ejemplo infraestructura, cultivos, etc.- lo que dificulta aún más el pago de la deuda (UNCTAD, 2022). Y esto sin contar las pérdidas irreparables de vidas humanas, desplazamientos, entre otros.

En resumen, el Sur Global está siendo afectado doblemente, por un lado, con cargas de deuda cada vez más insostenibles y, por otro, con desafíos climáticos crecientes y acelerados que forman un círculo vicioso de vulnerabilidad climática y de deuda. Esto nos lleva a resolver una paradoja para el desarrollo: emprender inversiones significativas en mitigación y adaptación para lograr una transformación estructural resiliente al clima requerirá que el Sur Global asuma más deuda. Sin embargo, esto no es ni realista ni deseable, por lo que la respuesta debe ser multilateral en orden a reestructurar la arquitectura de deuda internacional, aliviar la deuda y ampliar la financiación multilateral (UNCTAD, 2022, 2022a).

---

<sup>10</sup> De los 37 países de bajos ingresos con alto riesgo de sobreendeudamiento o incumplimiento 22 son de África Subsahariana, 8 de Asia del Este y Pacífico, 4 de Latinoamérica y 2 de Asia del Sur (UNCTAD, 2022).

## **3.2. Vulnerabilidad climática: Sobreexplotación de recursos naturales causada por la crisis de deuda**

La conexión entre la vulnerabilidad de deuda y la vulnerabilidad climática se retroalimenta en parte por la primarización de las economías. Aquellos países del Sur Global con altos niveles de deuda se ven obligados a depender de la exportación de materias primas, pues no cuentan con la capacidad para industrializar su economía y deben orientar sus actividades productivas a cumplir con las demandas de los mercados globales para pagar a los acreedores. Por esta razón, la agricultura, la ganadería, minería y extracción de hidrocarburos, sujeta a bajos estándares socioambientales, suelen ser las principales actividades económicas en los países con rentas más bajas y altos niveles de deuda (ActionAid, 2023).

Bajo la presión constante de generar ingresos rápidos, las fronteras agrícolas y ganaderas avanzan destruyendo todo a su paso: bosques, manglares y otros ecosistemas que juegan un papel fundamental en la mitigación del cambio climático. Así, por ejemplo, en América Latina el 40% de las emisiones proceden del sector de la Agricultura, Bosques y Otros Usos del Suelo (Cárdenas, Orozco, 2022). Por otro lado, la dependencia en la exportación de combustibles fósiles como el petróleo genera una paradoja, pues a pesar de la alarmante crisis climática y la urgencia por transicionar a energías renovables, varios países del Sur Global continúan expandiendo la explotación y abriendo nuevos pozos para operar, pues el nivel de endeudamiento no permite explorar otras alternativas. En el caso de Ecuador, por ejemplo, el gobierno nacional cerró acuerdos de préstamo respaldados por los futuros ingresos del petróleo (Volz, Akhtar, Gallagher, Griffith-Jones, Haas, Kraemer, 2020). La situación es la misma en Mozambique, donde se obtuvieron préstamos por los ingresos futuros de la explotación de gas (Ahmed, 2023).

Igualmente, cabe mencionar los nuevos retos que supone la transición energética y las implicaciones que esto conlleva para países del Sur Global, de donde se extraen minerales necesarios para baterías y otras tecnologías de almacenamiento para energías renovables. La situación es la misma, naciones ahogadas en deuda que necesitan generar recursos rápidos y responden a las necesidades del mercado global. Una vez más, explotando su capital natural y aumentando sus niveles de vulnerabilidad (CEPAL, 2023)

Sea para agricultura, para extraer combustibles fósiles o minerales, la destrucción de ecosistemas impulsada por los niveles de endeudamiento afecta la resiliencia climática de estas naciones. La pérdida de servicios ecosistémicos aumenta la vulnerabilidad de la población ante condiciones climáticas extremas, pero además, compromete su bienestar, puesto que afectan la provisión de agua y alimentos. Los servicios ecosistémicos son “la multitud de beneficios que la naturaleza aporta a la sociedad [...] y que hacen posible la vida humana, por ejemplo, al proporcionar alimentos nutritivos y agua limpia; al regular las enfermedades y el clima” (FAO, 2023).

En primer lugar, cabe mencionar que los servicios ecosistémicos pueden aumentar la resiliencia ante el cambio climático. Por ejemplo, los manglares juegan un papel fundamental al controlar las inundaciones y el aumento del nivel del mar. Por lo tanto, mantener ecosistemas sanos representa una estrategia de resiliencia y adaptación climática. A pesar de ello, en países como Ecuador, los manglares han sido destruidos a ritmo acelerado, puesto que se ha entregado concesiones a camaroneras, el segundo producto de exportación en el país, en zonas protegidas y en contra de las normas ambientales (Amerise, 2023). En segundo lugar, el cambio climático en sí representa una amenaza a los ecosistemas y los servicios que estos proveen, siendo un ejemplo de ello la situación hídrica global, ya que los cambios en patrones de lluvia, carga de nutrientes y sedimentos amenazan la disponibilidad y calidad de agua apta para consumo humano (IPCC, 2022). La situación resulta completamente paradójica; mientras que los países aumentan sus niveles de deuda para hacer frente a la crisis climática, a la vez se ven obligados a destruir su patrimonio natural para poder pagarla, aumentando su vulnerabilidad y perpetuando este círculo vicioso.

Más allá de afectar los servicios ecosistémicos a nivel local, el círculo vicioso de vulnerabilidad de deuda y vulnerabilidad climática también está generando importantes alteraciones climáticas a nivel global, acercándonos a ciertos puntos de inflexión climática. Los puntos de inflexión son umbrales críticos que, una vez superados, desencadenan la reorganización abrupta e irreversible de un sistema (IPCC, 2021). Es así que también se conoce a los puntos de inflexión como puntos de no retorno. Los elementos de inflexión climática con afectación global incluyen, entre otros, el colapso de la capa de hielo de Groenlandia, el colapso de la circulación de vuelco meridional del Atlántico y la desaparición de la Amazonía (McKay, Staal, Abrams, Winkelman, Sakschewski, Loriani, Fetzer, Cornell, Rockström, Lenton, 2022).

Teniendo en cuenta la interconexión e interdependencia entre los distintos elementos de inflexión climática (OECD, 2022), resulta imposible prever el potencial impacto catastrófico de los efectos

cascada que podría generar la superación de un punto de inflexión. Es por ello que evitar superarlos debe ser una prioridad global en la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, los niveles de endeudamiento de los países que tienen bajo sus jurisdicciones elementos críticos de inflexión climática, están generando justamente lo contrario, como es evidente en el caso de la Amazonía. Una investigación explica que la combinación del cambio climático y la deforestación causada por la expansión e intensificación del uso de suelo para la actividad agrícola y ganadera, están empujando a la Amazonía a su punto de inflexión. En efecto, los investigadores determinaron que más de tres cuartos de la Amazonía han perdido resiliencia -la habilidad para recuperarse de eventos como sequías o incendios- de manera gradual desde inicios de la década de los 2000. Esto quiere decir que existe el riesgo de superar el punto de inflexión y, por tanto, que la Amazonía se convierta en una especie de Sabana africana, lo que supondría efectos globales catastróficos y en cascada que resultan muy difíciles de predecir (Boulton, Lenton, Boers, 2022).

Teniendo en cuenta que cinco de los ocho países que comprenden la región amazónica están en crisis o en riesgo de crisis de deuda (Debt Justice, 2022), la situación en la Amazonía es el ejemplo perfecto del potencial catastrófico del círculo vicioso entre crisis de deuda y crisis climática. Sostener el endeudamiento actual y promover mecanismos de financiación climática basados en deuda incide de manera profunda en las posibilidades de frenar el cambio climático y evitar un punto de no retorno a nivel global. La evidencia es clara al demostrar que aumentar los niveles de endeudamiento acelera la destrucción de la naturaleza y, por lo tanto, agrava la crisis climática. Es así que resulta urgente plantear modelos económicos y financieros alternativos para abordar las P&D.

## **4. Conclusión y recomendaciones**

La crisis climática es un hecho que de acuerdo a la evidencia científica y las proyecciones seguirá agravándose, incluyendo sus efectos e impactos negativos. La principal causa generadora de la crisis es la emisión de GEI y existen diversas formas para cuantificar la responsabilidad de los países que la ocasionaron y la siguen agravando.

Existen diversos métodos para cuantificar las emisiones de GEI y, por lo tanto, la responsabilidad que tiene cada país ante la crisis climática. Bajo cualquier método la respuesta es la misma, el Norte Global es el responsable. Asimismo, las medidas de mitigación y adaptación han sido totalmente insuficientes, siendo el Norte Global también el principal responsable, incluso incumpliendo sus compromisos de financiamiento para las acciones climáticas.

El Norte Global ha sido y es reacio a admitir y asumir su responsabilidad en la crisis climática, supeditando las negociaciones de la CMNUCC, del Acuerdo de París y ahora recientemente el acuerdo sobre P&D en la COP27, a la exclusión de cualquier tipo de mención a responsabilidades, compensaciones y reparaciones. Sin embargo, igualmente aceptó la creación de un fondo y acuerdos para P&D basándose en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. De alguna manera, este mecanismo de cooperación internacional constituye una especie de reparación y compensación encubierta para los países del Sur Global que padecen la crisis que no generaron. Sin embargo, al no hacer referencia alguna a quienes son los responsables de aquellas P&D, este acuerdo contiene importantes lagunas de información sobre quienes deben aportar a ese fondo y reparar esos daños.

Además de tener que hacer frente a un desafío que no ha sido causado por ellos, generalizadamente los países del Sur Global están sumidos en una crisis de deuda que el Norte no quiere abordar, la que junto a la crisis climática conforma un círculo vicioso que perpetúa y aumenta su vulnerabilidad. En términos simples, la vulnerabilidad climática aumenta la vulnerabilidad de deuda y viceversa.

Tras la COP27, se conformó un Comité de Transición encargado de elaborar y plantear recomendaciones para la operativización del fondo y los acuerdos de financiación, las cuales serán presentadas ante las Partes durante la COP28 para su adopción, a finales del mes de noviembre de 2023. Teniendo en cuenta la oportunidad trascendental que supone el acuerdo de creación de un fondo y acuerdos de financiación para afrontar P&D y la crucial tarea a la que se enfrenta el Comité de Transición, concluimos que es esencial que el Comité de Transición incorpore en la propuesta

que está elaborando y someterá a aprobación a Las Partes en la COP28, las recomendaciones que a continuación se presentan.

- 1. Definir y establecer conceptos, criterios y procesos claros y estandarizados que permitan determinar las responsabilidades de financiamiento y la asignación de recursos:** Una de las prioridades del Comité de Transición debe ser aportar certeza y seguridad respecto de los conceptos y mecanismos clave en la creación e implementación del fondo y los acuerdos de financiación, así como para futuras negociaciones relacionadas con afrontar P&D. Desde el punto de vista interpretativo es necesario tener claridad y objetividad para evitar interpretaciones futuras que permitan a los causantes de la crisis climática continuar evadiendo responsabilidades, e ignorar la relevancia y urgencia original planteada en este acuerdo. Esto significa un importante reto para el Comité dada la supeditación de responsabilidad y compensación impulsada por parte de los mayores causantes de la crisis climática. A pesar de esas condiciones limitantes, el Comité deberá proponer criterios, procesos y conceptos bajo una visión de justicia y equidad.
  - 1.1. Fijar criterios estandarizados y multidimensionales de vulnerabilidad climática que contemplen la vulnerabilidad de deuda para la aplicación del fondo y los acuerdos
  - 1.2. Establecer criterios uniformes para determinar compromisos de financiamiento y de asignación de recursos entre las Partes menos vulnerables
  - 1.3. Establecer procesos estandarizados que definan lo que se entiende por "responder a pérdidas y daños"
  
- 2. Garantizar que la entrega de nuevos fondos, así como los acuerdos de financiación, contemplen procesos e iniciativas que aborden el círculo vicioso entre la vulnerabilidad climática y la vulnerabilidad de deuda:** Actualmente gran parte de los países del Sur Global se enfrentan a una crisis climática y de deuda sin precedentes, alimentándose una de la otra generando un círculo vicioso. Por esta razón, la propuesta que elabore el Comité es una oportunidad para plantear alivio de deuda bajo procedimientos y criterios estandarizados, de manera tal que a través de este mecanismo se liberen recursos que los Estados puedan destinar a afrontar la crisis climática mediante acciones de mitigación, adaptación y para afrontar P&D. Asimismo, la reducción de la deuda quita presión a las economías, generando a su vez que sea innecesario sobreexplotar los

recursos naturales de manera insostenible, superar puntos de inflexión y perder de ecosistemas para poder pagar la deuda.

Los mecanismos de alivio de deuda constituyen una innovación en materia de financiamiento climático que, en caso de incorporar a los prestamistas privados, puede ser altamente eficaz y eficiente en la asignación de recursos. Tomando en cuenta que el financiamiento climático ha sido entregado mayoritariamente en modalidad de deuda, las propuestas del Comité deben redirigir sus esfuerzos para evitar contribuir a la crisis de deuda.

- 2.1. Asegurar que los fondos no se entreguen en forma de préstamos y fortalecer las subvenciones con el fin de no agudizar la crisis de deuda que alimenta la crisis climática.
- 2.2. Proponer congelamiento de deuda frente a desastres climáticos.
- 2.3. Proponer la condonación de deuda externa como mecanismo de financiación, utilizando criterios estandarizados, procedimientos rápidos y haciendo participar al sector privado.

3. **Proponer fuentes innovadoras de financiamiento que graven a los causantes de la crisis climática y provean recursos nuevos y adicionales a los vulnerables con un enfoque de justicia y equidad:** A pesar de la supeditación de responsabilidad y compensación impulsada por parte de los mayores causantes de la crisis climática, existen elementos suficientes para poder atribuir a cada nación la cantidad de sus aportes y concesiones para afrontar las P&D globales, como son por ejemplo, las emisiones históricas de GEI y las emisiones actuales per cápita, o bien, cuánto han utilizado la atmósfera, considerada como un bien común, más allá de lo que les corresponde equitativamente. Bajo estos criterios, el Norte Global debería asumir gran parte de la financiación del fondo.

Asimismo, atendido el contexto de la globalización y la transnacionalización de las compañías y el capital, consideramos posible plantear en la discusión el gravar a ciertas y determinadas industrias que tienen una responsabilidad sustancial en la generación de la crisis -como la del transporte

internacional o la energética tradicional- para financiar la crisis climática, tomando en consideración los GEI que emiten.

- 3.1. Proponer un sistema de seguros financiado globalmente bajo el criterio de emisiones per cápita.
- 3.2. Sugerir un acuerdo para establecer un impuesto global a las emisiones de CO<sub>2</sub> que sea destinado en parte a financiar P&D.
- 3.3. Impulsar un acuerdo entre las Partes para la disminución de los subsidios a los combustibles fósiles y trasladarlos a financiamiento de P&D.

**4. Establecer mecanismos que permitan una adecuada coordinación entre las acciones de mitigación, adaptación y aquellas enfocadas en afrontar P&D, impulsando sinergias e identificando y gestionando trade-offs:** La forma más eficaz de afrontar las P&D es evitando que ocurran, lo que necesariamente implica cumplir con la meta de detener el aumento de temperatura por sobre los 1,5°C (2° máximo) y adaptar nuestras sociedades a las nuevas condiciones climáticas. En este sentido, mitigar y adaptar es una inversión a largo plazo. La reducción del riesgo de catástrofes minimiza las pérdidas y daños, en términos tales que por cada dólar gastado en prevención se ahorra entre 3 y 4 dólares en reconstrucción y, en caso de sistemas de alerta temprana, el ahorro incluso llega a los 36 dólares (van der Gees y Warner, 2015). Asimismo, se ha señalado que por cada dólar invertido en resiliencia climática se obtienen entre 2 y 10 dólares de beneficios netos, como también proporcionar empleos, oportunidades de negocio y otros beneficios (Volz et al., 2020, p.23). Así, una correcta inversión en mitigación y adaptación es una inversión que genera importantes ahorros a largo plazo que podrían destinarse a afrontar P&D que no pudieron ser evitados.

En este sentido, se propone que las discusiones acerca de P&D contemplen la sinergia entre las acciones de mitigación y adaptación y viceversa, entendidas como un conjunto de herramientas que tienen una misma finalidad. Adicionalmente, es fundamental que se identifiquen y aborden potenciales *trade-off*. Por ejemplo, la entrega de financiamiento climático en modalidad de préstamos puede incrementar la explotación de recursos, agravando la crisis climática en vez de mitigarla.

- 4.1. Identificar y evitar potenciales *trade-offs* asociados al financiamiento climático, que puedan estar generando efectos no deseados en relación con la mitigación y adaptación.
- 4.2. Proponer mecanismos de financiamiento para P&D que desincentiven el uso de combustibles fósiles y, por lo tanto, apoyen la mitigación del cambio climático.
- 4.3. Impulsar la colaboración y transmisión de conocimientos entre programas, agencias, fondos y organizaciones relacionadas con la ONU, sobre todo CMNUCC, UNCTAD, FMI y BM, con el fin de informar las decisiones de financiación climática y evitar efectos colaterales no deseados.

## **5. Elaborar una propuesta de gobernanza del fondo y los acuerdos con visión de justicia institucional.**

El financiamiento climático ha sido abordado por instituciones cuya gobernanza está en manos de los países del Norte Global, siendo mayoritariamente otorgado en forma de deuda que genera un círculo vicioso. Para que aquello no se repita en el fondo y acuerdo sobre P&D debe crearse una nueva institucionalidad que incorpore a los Países del Sur Global en la toma de decisiones para su implementación y ejecución.

- 5.1. Crear una fórmula institucional para el fondo de P&D donde se garantice el principio de igualdad decisional entre Sur y Norte Global, beneficiarios y aportantes.
- 5.2. Que las decisiones para la implementación de los acuerdos y la asignación del fondo se efectúen por la institucionalidad mencionada en el punto anterior y bajo los criterios, procedimientos y estándares establecidos en las recomendaciones anteriores.

En conclusión, la labor encomendada al Comité de Transición por la COP27 es fundamental para avanzar en justicia y equidad climática. Para que este propósito se cumpla, es imprescindible que la propuesta del Comité recoja la responsabilidad que tiene el Norte Global en la generación de la crisis y, de alguna manera, compense y repare las P&D que sufre el Sur Global, más aún

considerando que según las proyecciones éstas incrementarán debido a la insuficiencia en mitigación y adaptación. En este contexto, el abordaje del círculo vicioso entre deuda y crisis climática no puede ser excluido de la propuesta del Comité. La evidencia es clara, existe una conexión perniciosa caracterizada por la vulnerabilidad climática y de deuda para los países del Sur Global que agrava la crisis climática.

Pues bien, nuestras recomendaciones van precisamente en esta dirección. Si realmente se quiere aprovechar esta oportunidad histórica, cumplir las expectativas y restablecer las confianzas entre el Norte y el Sur en materia climática, debemos centrar los esfuerzos en la cooperación internacional, en repensar la forma en que distribuimos la responsabilidad en la generación la crisis y la manera en que financiamos equitativamente y con un enfoque de justicia las P&D.

## **Lista de referencias**

ActionAid (2023) El Círculo Vicioso: Conexiones entre la crisis de deuda y la crisis climática. <https://www.alianzaporlasolidaridad.org/axs2020/wp-content/uploads/Circulo-vicioso-esp.pdf>

Amerise, A. (2023) Cómo Ecuador se convirtió en el mayor exportador mundial de camarones (y qué papel clave jugó China). BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65247655>

Boulton, C.A., Lenton, T.M. & Boers, N. (2022) Pronounced loss of Amazon rainforest resilience since the early 2000s. *Nature Climate Change*. 12, 271–278. <https://doi.org/10.1038/s41558-022-01287-8>

BP (2021) Statistical Review of World Energy. <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>

<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf>

Cardenas, M., Orozco, S., (2022) The challenges of climate mitigation in Latin America and the Caribbean: Some proposals for action. UNDP Latin America and the Caribbean. <https://www.undp.org/latin-america/publications/challenges-climate-mitigation-latin-america-and-caribbean-some-proposals-action>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2023). Extracción e industrialización del litio. Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48964/1/S2300253\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48964/1/S2300253_es.pdf)

Cevik, S., Tovar, J (2020). IMF Working Paper: This Changes Everything: Climate Shocks and Sovereign Bonds. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/06/05/This-Changes-Everything-Climate-Shocks-and-Sovereign-Bonds-49476>

CIEL (2023) Realizing a Fund that Brings Justice to People Harmed by the Climate Crisis <https://www.ciel.org/loss-and-damage-fund-tc1/>

Cisternas, P (2020), La esencialidad del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en el régimen internacional del cambio climático. *Revista de Derecho Ambiental*, 13.

CRED (2023) 2022 Disasters in numbers. [https://cred.be/sites/default/files/2022\\_EMDAT\\_report.pdf](https://cred.be/sites/default/files/2022_EMDAT_report.pdf)

Debt Justice (2022) Debt Data Portal. <https://data.debtjustice.org.uk/>

Fresnillo, I. (2020) Una historia de dos emergencias: La interacción de la deuda soberana con las crisis climáticas en el Sur Global. *European Network on Debt and Development*.

<https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/eurodad/pages/1945/attachments/original/1613034139/climate-and-debt-SP.pdf?1613034139>

Fanning, A.L., Hickel, J. (2023) Compensation for atmospheric appropriation. *Nat Sustain.* <https://doi.org/10.1038/s41893-023-01130-8>

FMI (2019) Building Resilience in Developing Countries Vulnerable to Large Natural Disasters. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/24/Building-Resilience-in-Developing-Countries-Vulnerable-to-Large-Natural-Disasters-47020>

FAO (2023). Servicios ecosistémicos y biodiversidad. Hernandez, L (2022). Los canjes de deuda por proyectos climáticos gana enteros con la COP27. *El País.* [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/11/11/economia/1668166306\\_371821.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/11/11/economia/1668166306_371821.html)

Hickel, J. (2020) Quantifying national responsibility for climate breakdown: an equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary. *The Lancet: Planetary Health*, 4 (9). [https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196\(20\)30196-0/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196(20)30196-0/fulltext)

Hill, C. (2023) A loss and damage fund: two big challenges <https://devpolicy.org/a-loss-and-damage-fund-two-big-challenges-20230622/>

IPCC (2021) Annex VII: Glossary [Matthews, J.B.R., V. Möller, R. van Diemen, J.S. Fuglestvedt, V. Masson-Delmotte, C. Méndez, S. Semenov, A. Reisinger (eds.)]. In *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 2215–2256, doi:10.1017/9781009157896.022.

IPCC (2022) *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 3056 pp., doi:10.1017/9781009325844.

IPCC (2023) *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 184 pp., doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647. [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_FullVolume.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_FullVolume.pdf)

- Marris, E. (2023). The West Agreed to Pay Climate Reparations. That Was the Easy Part. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/science/archive/2023/03/pakistan-monsoon-countries-pay-climate-change-loss-damage/673552/>
- Matthews, H.D (2016) Quantifying historical carbon and climate debts among nations. *Nature Clim Change*, 6, 60–64. <https://doi.org/10.1038/nclimate2774>
- Markandya, M., González-Eguino, M (2018). Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review.’ In *Loss and Damage from Climate Change*, edited by R. Mechler, L.M. Bouwer, T. Schinko, S. Surminski, and J. Linnerooth-Bayer, 343–62. Cham: Springer. Accessed 26 April 2023. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5\\_14](https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_14)
- McKay, A., Staal, A., Abrams, J.F., Winkelmann, R., Sakschewski, B., Loriani, S., Fetzer, I., Cornell, S., Rockström, J., Lenton, T., (2022), Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points. *Science*, 377 (6611), <https://doi.org/10.1126/science.abn7950>.
- Mechler, L. M., Bouwer, T.S., Surminski, S., Linnerooth-Bayer, J. (2019) *Loss and Damage from Climate Change. Concepts, Methods and Policy Options*. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-72026-5#bibliographic-information>
- Notre Dame Global Adaptation Initiative (2023) *Country Index Technical Report*. [https://gain.nd.edu/assets/522870/nd\\_gain\\_countryindextechreport\\_2023\\_01.pdf](https://gain.nd.edu/assets/522870/nd_gain_countryindextechreport_2023_01.pdf)
- OECD (2022), *Climate Tipping Points: Insights for Effective Policy Action*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/abc5a69e-en>.
- ONU, SOAS, *Climate Change and the Cost of Capital in Developing Countries: Assessing the impact of climate risks on sovereign borrowing costs*.
- ONU (1992) *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. [https://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf)
- ONU (2008), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007*. <https://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf>
- ONU (2011), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010*. <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>
- ONU (2012), *A literature review on the topics in the context of thematic area 2 of the work programme on loss and damage: a range of approaches to address loss and damage associated with the adverse effects of climate change*. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2012/sbi/eng/inf14.pdf>

ONU (2014) Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19º período de sesiones, celebrado en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf>

ONU (2015) Acuerdo de París. [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)

ONU (2023) A world of debt: A growing burden to global prosperity. <https://unctad.org/publication/world-of-debt>

ONU (2023a) Causes and Effects of Climate Change <https://www.un.org/en/climatechange/science/causes-effects-climate-change> (Consultada el 30 de julio de 2023)

ONU Medio Ambiente (2022) Emissions Gap Report 2022: The Closing Window — Climate crisis calls for rapid transformation of societies. Nairobi. <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2022>

ONU Medio Ambiente (2022a) Adaptation Gap Report 2022: Too Little, Too Slow - Climate Adaptation Failure Puts World at Risk. <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/41078>

Organización Meteorológica Mundial (2021) Greenhouse Gas Bulletin N° 17.

[https://library.wmo.int/doc\\_num.php?explnum\\_id=10904](https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10904)

Richards, J., Schalatek, L., Achampong, L., White, H. (2023) The Loss and Damage Finance Landscape. [https://us.boell.org/sites/default/files/2023-05/the\\_loss\\_and\\_damage\\_finance\\_landscape\\_hbf\\_ldc\\_15052023.pdf](https://us.boell.org/sites/default/files/2023-05/the_loss_and_damage_finance_landscape_hbf_ldc_15052023.pdf)

Roberts, J.T., Weikmans, R., Robinson, S., Ciplet, D., Khan, M., Falzon, D. (2021) Rebooting a failed promise of climate finance. *Nature Climate Change*, 11, 180-182

Schinko, T., Mechler, R., Hochrainer-Stigler, S. (2019). El riesgo y el espacio de políticas para pérdidas y daños: integrando las nociones de justicia distributiva y compensatoria con la gestión integral del riesgo climático. En: Mechler, R., Bouwer, L., Schinko, T., Surminski, S., Linnerooth-Bayer, J. (eds) *Loss and Damage from Climate Change. Gestión, Política y Gobernanza del Riesgo Climático*. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_4)

Science Media Centre (2023) Reacciones al fondo sobre pérdidas y daños y otros acuerdos logrados en la COP27. <https://sciencemediacentre.es/reacciones-al-fondo-sobre-perdidas-y-danos-y-otros-acuerdos-logrados-en-la-cop27>

Stuart-Watt, A. (2022) What will it take to deliver substantive progress on Loss and Damage at COP27? Grantham Research Institute. <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/what-will-it-take-to-deliver-substantive-progress-on-loss-and-damage-at-cop27/>

Stuart-Watt, A. (2022a) Why COP27 will be remembered as the Loss and Damage COP and what to expect next. Grantham Research Institute. <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/why-cop27-will-be-remembered-as-the-loss-and-damage-cop-and-what-to-expect-next/>

Transitional Committee (2023). Synthesis Report on Existing Funding Arrangements and innovative sources relevant to addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TC2\\_SynthesisReport.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TC2_SynthesisReport.pdf)

UNCTAD (2022) Staying afloat: A policy agenda for climate and debt challenges. [https://unctad.org/system/files/non-official-document/UNCTAD\\_Debt\\_and\\_Climate\\_Background\\_Note\\_COP27.pdf](https://unctad.org/system/files/non-official-document/UNCTAD_Debt_and_Climate_Background_Note_COP27.pdf)

UNCTAD (2022a) Policy Brief No. 104. Tackling debt and climate challenges in tandem: A policy agenda. [https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2022d12\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2022d12_en.pdf)

UNFCCC (2022) Decision -/CP.27 -/CMA.4 Funding arrangements for responding to loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including a focus on addressing loss and damage. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma4\\_auv\\_8f.pdd](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma4_auv_8f.pdd)

United Nations Environment Programme, Imperial College Business School, & SOAS - University of London (2018) Climate Change and the Cost of Capital in Developing Countries: Assessing the Impact of Climate Risks on Sovereign Borrowing Costs. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/26007>.

Van der Geest, K and Werner, K (2015), Editorial: Loss and damage from climate change: emerging perspectives. *Int. J. Global Warming*, 8 (2). [https://collections.unu.edu/eserv/UNU:3245/Emerging\\_perspectives\\_on\\_Loss\\_and\\_damage.pdf](https://collections.unu.edu/eserv/UNU:3245/Emerging_perspectives_on_Loss_and_damage.pdf)

Verheyen, R., (2012) Tackling loss and damage: A new role for the climate regime? [https://uploads-ssl.webflow.com/605869242b205050a0579e87/6177e4737a0b95c54c2a6bad\\_Tackling%20loss%20and%20damage%20\(Verheyen\).pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/605869242b205050a0579e87/6177e4737a0b95c54c2a6bad_Tackling%20loss%20and%20damage%20(Verheyen).pdf)

Volz, U., Akhtar, S., Gallagher, K.P., Griffith-Jones, S., Haas, J., y Kraemer, M. (2020). Alivio de la deuda para una recuperación ecológica e inclusiva. Una propuesta. SOAS, Universidad de Londres; Universidad de Boston. <https://mx.boell.org/sites/default/files/2021-05/DRGR%20Hauptreport%20espan%CC%83ol.pdf>

Vulnerable Twenty Group (2020) Climate vulnerable economies loss report 2000-2019. [https://www.v-20.org/wp-content/uploads/2022/06/Climate-Vulnerable-Economies-Loss-Report\\_June-14\\_compressed-1.pdf](https://www.v-20.org/wp-content/uploads/2022/06/Climate-Vulnerable-Economies-Loss-Report_June-14_compressed-1.pdf)

Wallimann-Helmer, I., Meyer, L., Mintz-Woo, K., Schinko, T., Serdeczny, O. (2019). The Ethical Challenges in the Context of Climate Loss and Damage. In: Mechler, R., Bouwer, L., Schinko, T., Surminski, S., Linnerooth-Bayer, J. (eds) Loss and Damage from Climate Change. Climate Risk Management, Policy and Governance. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_2)

Weikmans, R., Roberts, T. (2019) The international climate finance accounting muddle: is there hope on the horizon? *Climate and Development*, 11(2), 97-111, <https://doi.org/10.1080/17565529.2017.1410087>

