

27 de marzo de 2024

Estimado Sr. Surya Deva,

Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo

El Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe (GFLAC) es una organización no gubernamental que promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión de los derechos humanos, la equidad de género y criterios de sostenibilidad para construir una arquitectura financiera que atienda eficazmente el cambio climático en la región y en el mundo. Derivado de dicho objetivo, es que GFLAC responde al llamado hecho por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo, el Sr. Surya Deva y presenta las siguientes contribuciones relacionadas con cuestiones específicas en torno a la Justicia Climática: Pérdidas y Daños, por tratarse de una de las agendas de trabajo centrales en la organización.

1. **¿Cómo se ve afectada la realización del derecho al desarrollo por las pérdidas y daños, tanto económicos como no económicos, derivados del cambio climático? ¿De qué manera el impacto es experimentado de manera diferente y/o desproporcionada por diferentes individuos, grupos y Estados?**

La realización del derecho al desarrollo se ve profundamente influenciada por las pérdidas y daños, tanto económicos como no económicos, originados por el cambio climático. Estos eventos representan un riesgo latente y a menudo impredecible, lo que dificulta su prevención y mitigación eficaz. Aunque se enfatiza la importancia de la prevención, la asignación de recursos para esta etapa sigue siendo opcional o no prioritaria en muchos casos, debido a restricciones presupuestarias y otras necesidades urgentes que enfrentan los Estados y comunidades con recursos limitados.

Una vez que estas pérdidas y daños ocurren, desencadenan calamidades cuya atención se vuelve imperativa. La combinación de recursos limitados y la urgencia de abordar estas devastadoras situaciones representan un obstáculo significativo para el desarrollo sostenible, ya que se reduce el presupuesto disponible y algunos daños pueden tardar años en ser reparados, especialmente aquellos relacionados con la infraestructura.

El impacto de estas pérdidas y daños es desigual, afectando de manera diferenciada a distintos individuos, grupos y Estados. Por ejemplo, los asentamientos informales son particularmente vulnerables, dado que su infraestructura suele ser más débil y están ubicados en áreas periféricas propensas a desastres. Además, las presiones políticas, los conflictos internos y las crisis económicas contribuyen a la vulnerabilidad de grupos como migrantes y Personas Desplazadas Internas (PDI), quienes pueden perder su lugar seguro y permanente, quedando expuestos a condiciones extremas y a menudo careciendo de acceso a la asistencia humanitaria oportuna.

En lo concerniente al género, es crucial reconocer que las mujeres enfrentan una exposición desproporcionada a los eventos climáticos extremos debido a una serie de factores. En primer lugar, los roles tradicionalmente asignados a las mujeres, como la recolección de leña o agua a largas distancias, las colocan en situaciones de mayor riesgo durante eventos climáticos adversos. Esta carga adicional de responsabilidades aumenta su exposición a peligros como inundaciones, sequías o tormentas, poniendo en riesgo su seguridad y bienestar.

La discriminación estructural también desempeña un papel importante en la vulnerabilidad de las mujeres ante el cambio climático. Las desigualdades de género en el acceso a recursos financieros, educación y oportunidades laborales limitan la capacidad de las mujeres para adaptarse y mitigar los impactos del cambio climático. Además, las normas sociales y culturales pueden restringir su movilidad y participación en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de riesgos climáticos y la planificación de la adaptación.

2. ¿Cuáles son las obligaciones de los Estados y otros actores, como las instituciones financieras de desarrollo y las empresas, para prevenir, mitigar y remediar los impactos de las pérdidas y daños relacionados con el cambio climático sobre los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo?

El abordaje efectivo de los impactos de las pérdidas y daños implica una serie de obligaciones tanto para los Estados como para otros actores relevantes, como las instituciones financieras de desarrollo y las empresas. Por su parte, los Estados desempeñan un papel fundamental en este escenario, ya que son responsables de propender por la movilización y correcta asignación de recursos de financiamiento climático para abordar las pérdidas y daños. La transparencia en el uso de estos recursos es crucial para garantizar su efectividad y maximizar su impacto. Además, los Estados deben crear capacidades institucionales sólidas para coordinar los esfuerzos de manera eficiente y efectiva, garantizando una implementación operativa de las políticas relacionadas con la gestión de riesgos climáticos. Es esencial que estas políticas se traduzcan en acciones tangibles y no queden únicamente en el ámbito teórico o legislativo.

Las instituciones financieras de desarrollo también tienen un papel clave en este proceso. Deben esforzarse por definir claramente qué se considera como pérdidas y daños, lo que les permitirá identificar y abordar de manera efectiva las necesidades financieras relacionadas. Además, deben explorar y promover formas alternativas de financiamiento tanto ex ante como ex post, buscando iniciativas innovadoras que puedan prevenir o regenerar las pérdidas y daños. La integración de la justicia climática en los criterios de asignación de financiamiento es esencial para garantizar una distribución equitativa de los recursos y abordar las necesidades de los grupos más vulnerables de manera efectiva.

Por otro lado, el sector privado también tiene un papel importante que desempeñar en la gestión de pérdidas y daños relacionados con el cambio climático. Es crucial que promueva una cultura de

transparencia y responsabilidad, reportando de manera clara y transparente sobre sus acciones climáticas y su contribución a la mitigación de los riesgos climáticos. Además, debe desarrollar capacidades internas para abordar de manera efectiva la gestión de riesgos climáticos, asegurando que todos los colaboradores estén alineados y comprometidos con las acciones necesarias. El sector privado también debe destinar sus inversiones sociales y ambientales en proyectos que prevengan, gestionen o atiendan las pérdidas y daños de manera efectiva, participando activamente en procesos de innovación abierta para identificar y promover soluciones más eficientes y efectivas.

3. ¿Cuál es la base jurídica y/o moral para que los Estados y otros actores, incluidas las empresas, contribuyan al Fondo para pérdidas y daños relacionados con el cambio climático?

La base jurídica y moral para la contribución de los Estados y otros actores al Fondo para pérdidas y daños relacionados con el cambio climático se fundamenta en varios aspectos clave. En primer lugar, tanto la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés) como el Acuerdo de París brindan una base jurídica importante para la contribución de los Estados y otros actores al Fondo de pérdidas y daños. Por un lado, el preámbulo de la UNFCCC hace visible la responsabilidad de los Estados de velar por que las actividades que se realicen dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daño al medio ambiente de otros Estados ni de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional. Por su parte, el Acuerdo de París en su artículo 8 establece las bases para el apoyo y la cooperación, entre Estados, para hacer frente a las pérdidas y daños. Dichas disposiciones, junto al consenso de la comunidad internacional durante la COP27 para crear un *Fondo de pérdidas y daños* dan cuenta de las responsabilidades que los países asumen frente a estos impactos; se visibiliza con ello el acuerdo en que la constitución de un Fondo es un mecanismo adecuado para compensar por las pérdidas y daños.

Además de ello, el marco internacional de los derechos contiene importantes fundamentos, jurídicos y morales, que llaman a la contribución de los Estados y otros actores en esta materia. La falta de acceso al agua, a la vivienda, al trabajo o a un medio ambiente sano como parte de las pérdidas y daños del cambio climático, dan lugar a posibles violaciones de derechos humanos. Ello impone la necesidad de implementar medidas de reparación y compensación a las víctimas de estas violaciones, medidas que han de ser asumidas por los agentes responsables de las violaciones, como ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹ y como ha sido interpretado por diversos organismos de derechos humanos a nivel global.

La responsabilidad de reparación y compensación por violaciones de derechos humanos como consecuencia del cambio climático se extiende a otros actores, entre ellos, agentes privados y empresas. En ese sentido, se ha reconocido que todos los Estados tienen el deber de proteger a las personas ante

¹ Revisar la sentencia del Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989.

abusos de derechos humanos cometidos por empresas y que las empresas tienen también una responsabilidad de respetar los derechos humanos. Para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben contar con políticas y procedimientos apropiados en función de su tamaño y circunstancias, a saber, un proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos humanos así como unos procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar.²

Asimismo, existen importantes principios del derecho ambiental, como el principio del que contamina paga³ que orientan la actuación de agentes públicos y privados, bajo la premisa de que quien ocasiona un daño o deterioro al medio ambiente (en este caso, al sistema climático global) debe pagar o compensar por dicho daño. Además de ello, el principio de prevención⁴, ampliamente explorado en el derecho convencional ambiental, es una importante base tanto para Estados como empresas, donde influye principalmente el cuestionamiento de: si podemos prevenir las pérdidas, ¿por qué razón no lo haríamos?

4. Además de hacer una contribución financiera al Fondo, ¿qué componentes no financieros pueden ser relevantes desde una perspectiva de justicia climática (por ejemplo, transferencia de tecnologías verdes, creación de capacidad y vías de reubicación para los migrantes inducidos por el clima)?

Además de la contribución financiera al Fondo para Pérdidas y Daños, es crucial considerar los componentes no financieros que pueden ser igualmente relevantes desde una perspectiva de justicia climática. Estos componentes van más allá de la mera asignación de recursos financieros y se centran en acciones de cooperación que aborden las causas subyacentes y las necesidades específicas de las comunidades afectadas.

Dentro de los componentes no financieros que son relevantes al Fondo de Pérdidas y Daños, desde una perspectiva de justicia climática, se pueden enunciar acciones de cooperación no financiera entre los países responsables y los países afectados. Por ejemplo, la transferencia de conocimiento y tecnología, el trabajo en conjunto con la academia y la ciencia para la elaboración de herramientas útiles que permitan clasificar lo que sí califica o se relaciona con pérdidas y daños, la coordinación de mesas de

² Principio Rector 15 de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, Naciones Unidas, 2011.

³ Principio 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.

⁴ Principio presente en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático entre otros.

trabajo inspiradas en las de la “transición justa” de la OIT donde hay una participación activa de las comunidades, logrando así una mejor gestión del riesgo y respuestas adecuadas.

Lo anterior ayuda a que las soluciones no sean simplemente transaccionales, sino que respondan a las necesidades reales de atención, partiendo de características propias de los lugares, los recursos humanos, estructurales y de infraestructura con que cuentan y no cuentan, la articulación de sistemas de alerta temprana, etc. La creación de alianzas interinstitucionales, intersectoriales, o hasta de la cuádruple hélice (sector privado, sector público, academia y sociedad civil) es también una manera de generar y fortalecer capacidades locales con miras a gestionar de mejor manera las pérdidas y daños.

5. ¿Cómo debería ser un enfoque basado en los derechos humanos para hacer operativo y administrar el Fondo (por ejemplo, la integración de consideraciones como la accesibilidad, la no discriminación, la representación justa en la toma de decisiones, la sensibilidad de género y la adaptación a las comunidades marginadas y a los países especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático)?

Con el propósito de hacer operativo el Fondo desde un enfoque basado en los derechos humanos, es importante considerar la inclusión y participación efectiva de diversos sectores de la población históricamente vulnerados y discriminados. Además, se sugiere implementar el enfoque género-responsivo y género-transformativo, ya que puede ser muy útil para que la asignación de recursos contemple roles de género actuales. A veces estos roles pueden ser aprovechados, por ejemplo, en casos donde las mujeres se encargan de administrar una finca, pero a veces deben ser transformados para que no obstaculicen un uso eficaz del financiamiento, como en situaciones donde las mujeres deben llevar a cabo jornadas extenuantes y desplazarse grandes distancias.

Asimismo, durante la operación del Fondo, se debe procurar que la evaluación de las solicitudes contemple, cuando amerite, enfoques diferenciados para que haya respuestas afirmativas y que las decisiones y la información pública derivadas de la operación del Fondo sean accesibles. Esto no solo implica accesibilidad cultural, sino también accesibilidad para los sectores de la población con discapacidad.

6. ¿Cómo garantizar que el Fondo y/o la financiación de la lucha contra el cambio climático (incluidas la mitigación y la adaptación) no supongan una trampa de la deuda para los países en desarrollo?

Para evitar que el abordaje de las pérdidas y daños asociados a eventos climáticos extremos se convierta en una carga de deuda para los países en desarrollo, es esencial explorar alternativas financieras que no incrementen su endeudamiento. Es fundamental que los mecanismos de financiamiento disponibles no sigan el modelo tradicional de préstamos bancarios, que suele generar deudas. En su lugar, se deben ofrecer subvenciones y otras formas de préstamos altamente concesionales. Los países en desarrollo han sostenido consistentemente que los fondos destinados a pérdidas y daños no deben aumentar su carga de deuda.

Para lograrlo, es crucial que los fondos sean distribuidos de manera equitativa y transparente, evitando imponer cargas financieras adicionales a los países en desarrollo. Esto implica un compromiso genuino por parte de los países desarrollados para proporcionar nuevos recursos financieros y apoyar iniciativas que promuevan la resiliencia climática en los países más vulnerables. En este sentido, es necesario repensar y rediseñar los enfoques de financiamiento para garantizar que realmente sirvan a los intereses y necesidades de los países en desarrollo en su lucha contra el cambio climático, sin comprometer su desarrollo económico y social.

De forma complementaria, es importante tomar en cuenta que las sinergias con actores locales se fortalezcan aún más, ya que esto asegura que la asignación de los recursos sea fructífera. Un ejemplo de ello se da en Fiji, donde hay un enfoque proactivo hacia la preparación para desastres y la reducción de riesgos al invertir en proyectos como la iniciativa del Banco de Alimentos y los Centros de Conocimiento. El fondo tiene como objetivo minimizar los efectos adversos de los desastres en las comunidades, reduciendo así la necesidad de esfuerzos de recuperación y rehabilitación posteriores a los desastres.⁵

⁵ El Proyecto del Banco de Alimentos en Fiji tiene como objetivo mejorar la seguridad alimentaria, promover prácticas agrícolas sostenibles y preparar a las comunidades para desastres. Estas iniciativas están diseñadas para proporcionar a las comunidades los recursos y conocimientos necesarios para mitigar los efectos del cambio climático y los desastres, incluida la pérdida y daño de cultivos y medios de vida.