



LOS DERECHOS HUMANOS COMO BRÚJULA PARA GUIAR LA PUESTA EN MARCHA DEL FONDO PARA PÉRDIDAS Y DAÑOS

Documento



CENTER for INTERNATIONAL
ENVIRONMENTAL LAW

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



Febrero de 2023

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL COMITÉ DE TRANSICIÓN	4
III.	UN FONDO PARA PÉRDIDAS Y DAÑOS QUE CUMPLA LAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS	5
1.	Acción integral y basada en los derechos humanos	5
	> Proteger a la población más afectada a través de financiación basada en derechos y sensible al género	5
	> Proporcionar un recurso efectivo	6
2.	Derechos procesales	7
	> Participación efectiva de los grupos de interés y acceso eficaz a la información	8
	> Una evaluación de las necesidades por pérdidas y daños participativa, inclusiva y basada en derechos	8
	> Una Junta Directiva participativa, inclusiva y representativa	8
	> Garantías efectivas	9
	> Mecanismos de rendición de cuentas, seguimiento y reclamación	10
3.	Financiación	10
	> Una financiación adecuada basada en el principio de “quien contamina paga”	11
	> Una financiación pública basada en subvenciones para no crear nueva deuda	11
	> Sentido de pertenencia local y acceso directo para las comunidades en primera línea	12
IV.	APORTACIONES PARA EL DIÁLOGO DE GLASGOW Y LOS TALLERES	12
1.	Proceso/estructura	13
2.	Temas	13

Índice AI: IOR 40/6463/2023

Esta información fue presentada por Amnistía Internacional y el Centro de Derecho Ambiental Internacional a la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) el 15 de febrero de 2023, en respuesta al llamamiento a presentar opiniones sobre los temas y la estructura del segundo Diálogo de Glasgow y de los talleres mencionados en el documento FCCC/CP/2022/L.18-FCCC/PA/CMA/2022/L.20 (párrafo 7.a).

Si desean más información, pónganse en contacto con **Lien Vandamme**, Centro de Derecho Ambiental Internacional (lvandamme@ciel.org) o con **Chiara Liguori**, Amnistía Internacional (chiara.liguori@amnesty.org).

INTRODUCCIÓN

Según el derecho de los derechos humanos aplicable a todas las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), los Estados tienen la obligación individual y colectiva de abordar el cambio climático. En concreto, organismos internacionales de derechos humanos, así como tribunales nacionales, han afirmado que los Estados deben proteger a personas y comunidades de los daños a los derechos humanos causados por el clima, tanto nacional como extraterritorialmente.¹ Con antelación a la COP27, la ex alta comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, envió una carta abierta a los Estados Partes, señalando que “los efectos adversos del cambio climático pueden violar derechos humanos y requerir acceso a la justicia y un recurso efectivo para las personas afectadas. Ahora y en el futuro, disponer de mecanismos equitativos, flexibles y responsables para abordar las pérdidas y los daños asociados al cambio climático es un imperativo de justicia climática”.²

En virtud del Acuerdo de París, los Estados Partes deberían adoptar medidas adecuadas y urgentes para reducir las emisiones, ayudar a la población a adaptarse al cambio climático y evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños.³ Y deberían hacerlo basándose en la equidad y de acuerdo con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas, como establece la CMNUCC.⁴ En la COP27, las Partes reconocieron “la necesidad urgente e inmediata de contar con recursos financieros nuevos, adicionales, predecibles y en cantidad adecuada para prestar asistencia a los países en desarrollo que son especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, de modo que puedan dar respuesta a las pérdidas y los daños económicos y no económicos relacionados con los efectos adversos del cambio climático” y, en este contexto, establecieron nuevos acuerdos sobre financiación para ayudar a los países en desarrollo especialmente expuestos a los efectos adversos del cambio climático a afrontar las pérdidas y los daños, incluido un fondo para responder a estos, en adelante el Fondo para Pérdidas y Daños.⁵

Todas las Partes en el Acuerdo de París tienen obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, y estas obligaciones ayudan a identificar formas adecuadas de abordar significativamente las pérdidas y los daños. **Esta información tiene por objeto aclarar cómo los derechos humanos pueden y deben ser plenamente incorporados a los debates y conclusiones sobre los acuerdos de financiación para abordar pérdidas y daños y, más concretamente, al recién establecido Fondo para**

¹ Véanse, por ejemplo: *Daniel Billy and others v Australia (Torres Strait Islanders Petition)*, CCPR/C/135/D/3624/2019, 2019; David Richard Boyd, *Safe Climate: A Report of the Special Rapporteur of Human Rights and the Environment*, Procedimientos especiales de la ONU, A/74/161, 2019, párrs. 65, 91 y 92, www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment/safe-climate-report; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Ficha de información No. 38: Preguntas frecuentes sobre los derechos humanos y el cambio climático*, 2021, www.ohchr.org/es/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-38-frequently-asked-questions-human-rights-and-climate; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CESCR), *Climate change and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 8 de octubre de 2018: www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23691&LangID=E; *State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, ECLI: NL: HR:2019:2007, Sentencia del Tribunal Supremo de Países Bajos, 20 de diciembre de 2019 (Países Bajos)

² *Open Letter from the United Nations High Commissioner for Human Rights on priorities for human rights-based climate action at the 27th Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 2 de noviembre de 2022, www.ohchr.org/sites/default/files/2022-11/2022-11-02-HC-Open-Letter-to-UNFCCC-COP27.pdf

³ Acuerdo de París, artículo 8

⁴ Véase la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículo 3.2

⁵ Versión disponible en español: Proyecto de Decisión -/CP.27 -/CMA.4. Arreglos de financiación para dar respuesta a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, con énfasis en afrontar las pérdidas y los daños, unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_L18_cma2022_L20S_0.pdf

Pérdidas y Daños. Sobre esta base, la información concluye con propuestas específicas sobre los temas y la estructura del segundo Diálogo de Glasgow y de los talleres mencionados en el documento FCCC/CP/2022/L.18–FCCC/PA/CMA/2022/L.20 (párrafo 7.a).

PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL COMITÉ DE TRANSICIÓN

La participación pública es imprescindible para garantizar políticas climáticas efectivas,⁶ como ha confirmado el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)⁷ y reconocido el Acuerdo de París,⁸ y ha sido proclamada como derecho humano.⁹ El derecho ambiental internacional y los instrumentos jurídicos reconocen específicamente que la participación pública también debe ser garantizada en relación con los procesos internacionales sobre el medioambiente.¹⁰ En particular, mujeres, pueblos indígenas, niños y niñas, personas mayores, personas con discapacidad, población rural y otras personas que trabajan en zonas rurales y han experimentado pérdidas y daños debido a los efectos del cambio climático deben tener un sitio en la mesa en todas las etapas y niveles del proceso de toma de decisiones.

Por tanto, apoyamos la carta que enviaron Climate Action Network International (CAN), Demand Climate Justice (DCJ), Women and Gender Constituency (WGC), YOUNGO y TUNGO el 24 de enero de 2023 al secretario ejecutivo, Sr. Simon Stiell, y al presidente de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP), S. E. Sr. Sameh Shoukry, sobre la “Inclusión de Organizaciones Observadoras en el comité de transición sobre la operatividad de los nuevos acuerdos sobre financiación para responder a pérdidas y daños y el fondo”. En consonancia con el precedente sentado por el Comité de Transición para la Puesta en Funcionamiento del Fondo Verde para el Clima (GCF) y la reciente decisión de permitir la participación de observadores en la junta directiva de la Red de Santiago para Pérdidas y Daños,¹¹ los grupos de la sociedad civil y los pueblos indígenas deberían poder participar de manera activa y significativa en todas las reuniones del Comité de Transición y los talleres relacionados.

Esto es fundamental para elaborar políticas alineadas con las necesidades y los derechos humanos de las personas afectadas, y para garantizar transparencia y rendición de cuentas.

⁶ Massimo Cattino y Diana Reckien, "Does public participation lead to more ambitious and transformative local climate change planning?", *Current opinion in environmental sustainability*, vol. 52 (2021), pp. 100-110

⁷ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), Informe del GTII (guía resumida), www.miteco.gob.es/gl/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/ipcc-guia-resumida-gt2-imp-adap-vuln-ar6_tcm37-548667.pdf

⁸ Acuerdo de París, artículo 12, Preámbulo, unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21, www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25, www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights

¹⁰ Incluidos el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (*Acuerdo de Escazú*) y el Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente (*Convenio de Aarhus*).

¹¹ Versión disponible en español: Proyecto de Decisión -/CMA.4. Red de Santiago para evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños en el marco del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_L04S.pdf

UN FONDO PARA PÉRDIDAS Y DAÑOS QUE CUMPLA LAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS

1. Acción integral y basada en los derechos humanos

El Fondo para Pérdidas y Daños debería acometer actividades que aborden las pérdidas y los daños en todos sus aspectos (impactos económicos y no económicos, inmediatos y de evolución lenta) y que estén basadas en principios de derechos humanos como la no discriminación, la igualdad sustantiva, la inclusión, el recurso efectivo y la reparación.

> Proteger a la población más afectada a través de financiación basada en derechos y sensible al género

El impacto climático y las pérdidas y los daños asociados a menudo afectan de manera desproporcionada a personas y comunidades que ya sufrían marginación. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, los gobiernos se han comprometido a respetar el principio de no discriminación.¹² La discriminación puede ser multidimensional, y por eso es fundamental identificar y reparar estos daños desde una perspectiva interseccional. Por consiguiente, toda decisión adoptada para abordar las pérdidas y los daños debe tener en cuenta la discriminación potencial de múltiples formas: prevenir su incidencia, identificar los daños sistemáticamente, proporcionar resarcimiento y garantizar una igualdad sustantiva. Todas las respuestas a pérdidas y daños deben ser inclusivas, interseccionales y sensibles al género y perseguir una igualdad sustantiva para las personas que ya están marginadas o en situación de vulnerabilidad.

Por ejemplo, las personas con discapacidad suelen sufrir de manera desproporcionada los fenómenos climáticos extremos y a menudo están entre quienes menos acceso tienen a la ayuda de emergencia;¹³ cuando surge la violencia justo después de un fenómeno climático extremo de carácter repentino, como puede ser un ciclón, y en refugios provisionales o lugares de desplazamiento, esto tiene implicaciones muy concretas para las mujeres y las niñas; la forma de definir entidades como la unidad familiar (por ejemplo, de un modo heteronormativo) puede llevar a excluir de la ayuda humanitaria a personas o parejas LGBTI;¹⁴ y la definición del trabajo y las respuestas relativas a él pueden ocasionar la exclusión de quienes trabajan en el

¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observación general 20, “La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales”, 2009, párr. 8, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ae049a62; Observación general 16, “La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales”, 2005, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47ebcbca2; Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, 2010, párr. 18 www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52d922ff4

¹³ OACNUDH (2020), *Estudio analítico sobre la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad en el contexto del cambio climático. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, www.ohchr.org/es/documents/reports/analytical-study-promotion-and-protection-rights-persons-disabilities-context

¹⁴ Rainbow Pride Foundation Fiji, Edge Effect y Oxfam (2018), *Down by the River. Addressing the Rights, Needs and Strengths of Fijian Sexual and Gender Minorities in Disaster Risk Reduction and Humanitarian Response*, www.edgeeffect.org/wp-content/uploads/2018/02/Down-By-The-River_Web.pdf

sector informal,¹⁵ que además suelen ser personas que viven en la pobreza.¹⁶ Son sólo unos ejemplos de cómo las respuestas a las pérdidas y los daños deben ser inclusivas e informadas por patrones de discriminación, para garantizar que se llega a todas las personas en situación de vulnerabilidad. Además, se necesitan políticas y prácticas específicas que garanticen seguridad y recursos adecuados contra la violencia, incluida la violencia de género. Si no se tienen en cuenta estos y otros ejemplos, se corre el riesgo de que las medidas y políticas apoyadas a través del Fondo para Pérdidas y Daños no respeten y protejan debidamente los derechos de muchas personas afectadas.

> Proporcionar un recurso efectivo

En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, las personas y comunidades que han sufrido violaciones de derechos humanos tienen derecho a un recurso efectivo.¹⁷ Los derechos a la vida, la alimentación, el agua, el saneamiento, la salud, un entorno limpio, saludable y sostenible y un nivel de vida adecuado, así como los derechos colectivos a la tierra y la cultura, pueden ser cimientos normativos pertinentes para quienes buscan resarcimiento en el contexto de las pérdidas y los daños, económicos y no económicos, asociados al cambio climático. El objetivo del Fondo para Pérdidas y Daños debe ser proporcionar un recurso efectivo a las personas más afectadas por la crisis climática, de forma que no añada presión sobre los presupuestos públicos de los países en desarrollo.

Un recurso para las víctimas de daños o de abusos contra los derechos humanos sólo puede ser efectivo si incluye acceso a la justicia y una reparación sustantiva. El Fondo para Pérdidas y Daños es especialmente pertinente en el contexto de proporcionar resarcimiento o reparaciones sustantivas por los daños sufridos. Los Principios y Directrices Básicos de la ONU sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones¹⁸ definen la reparación sustantiva atendiendo a la siguiente tipología: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Esta tipología puede aplicarse a las pérdidas y los daños para orientar decisiones sobre las actividades acometidas por el Fondo y para garantizar que abarca todo el espectro de las necesidades de las personas y comunidades afectadas por la crisis climática, más allá de las necesidades urgentes.

La restitución puede definirse como devolver a la víctima a la situación anterior a la incidencia de la violación del derecho internacional de los derechos humanos. En el contexto de las pérdidas y los daños, esto significa restablecer en lo posible la situación actual (p. ej., reconstruyendo infraestructuras destruidas en el caso de catástrofe natural) o ayudar a las víctimas a recuperar en lo posible su situación anterior (p. ej., reubicación prevista en el contexto de los procesos de evolución lenta que dejan una zona inhabitable). Es frecuente el recurso a la indemnización (o reparación económica) cuando la restitución resulta imposible. A continuación

¹⁵ Amnistía Internacional (2022), *Pacific: Transgender rights progress, but much more needs to be done*, Declaración conjunta, 17 de mayo de 2022, www.amnesty.org/fr/wp-content/uploads/2022/05/ASA1856132022ENGLISH.pdf

¹⁶ Organización Internacional del Trabajo. "La economía informal emplea más de 60 por ciento de la población activa en el mundo, según la OIT", comunicado de prensa, 30 de abril de 2018, www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_627202/lang-es/index.htm

¹⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 8; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2

¹⁸ Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, "Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones", www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation

de los daños materiales y el costo de los distintos tipos de asistencia, esta categoría —según la definen los principios de la ONU citados *supra*— incluye explícitamente los daños físicos o mentales, las oportunidades perdidas en educación y empleo, entre otros ámbitos, y los daños morales. En el contexto de las pérdidas y los daños causados por el clima, esto es especialmente aplicable a las pérdidas no económicas, como la pérdida de la vida y la pérdida de patrimonio cultural. La rehabilitación es una forma de reparación que puede incluir asistencia médica y psicológica así como servicios jurídicos y sociales. Esta categoría también es especialmente importante para las pérdidas no económicas imposibles de restituir, por ejemplo en el contexto de la pérdida de patrimonio cultural y de reubicación prevista. Por último, la satisfacción comporta una amplia categoría de reparaciones, a menudo destinadas a subrayar la naturaleza injusta del daño, reconocer pública y simbólicamente el sufrimiento y respetar la dignidad de quienes han sufrido el daño. Puede incluir el reconocimiento de las pérdidas o una disculpa oficial.

El derecho a reparación incluye asimismo garantías de no repetición. Esto demuestra una vez más los importantes vínculos entre las medidas de mitigación y adaptación y las pérdidas y los daños: ofrecer reparación a quienes han visto lesionados sus derechos por la crisis climática implica necesariamente mayor ambición en las medidas de mitigación, por ejemplo comprometiéndose a eliminar los combustibles fósiles de forma gradual, integral y equitativa, y mayor financiación basada en subvenciones para la adaptación al cambio climático con el fin de crear resiliencia y prevenir futuros daños.

Grupos y comunidades pueden experimentar de forma muy distinta las pérdidas y los daños, que también varían en función de la situación. Por tanto, es fundamental la participación de las comunidades afectadas en el proceso de determinar reparaciones efectivas y significativas. Dado que ya se han elaborado marcos de reparación para su aplicación en diversos contextos,¹⁹ garantizando a las personas que han sufrido daños el resarcimiento al que tienen derecho, estos pueden ser una base importante para el Fondo para Pérdidas y Daños.

2. Derechos procesales

El acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia son principios básicos del derecho internacional ambiental y de los derechos humanos, y deben estar en el centro del diseño, planificación e implementación del Fondo para Pérdidas y Daños. A medida que las Partes vayan superando las distintas etapas de la puesta en funcionamiento del nuevo Fondo, es fundamental una presentación de informes transparente para garantizar rendición de cuentas y una toma de decisiones responsable. Establecer salvaguardias efectivas basadas en el derecho y las normas de derechos humanos es imprescindible para garantizar que la financiación proporcionada por el Fondo para Pérdidas y Daños no ocasiona violaciones de derechos humanos y da prioridad a la promoción de los derechos humanos. Establecer mecanismos de reparación eficaces, accesibles e independientes es fundamental para proporcionar acceso a una reparación de los daños a los derechos humanos que pudieran derivarse de las actividades del Fondo.

¹⁹ Véase, por ejemplo, Centro de Derecho Ambiental Internacional (2022), *Remedying Harm: Lessons from International Law for Development Finance*, www.ciel.org/wp-content/uploads/2022/03/Remedying-Harm_Lessons-from-International-Law-for-Development-Finance.pdf

> Participación efectiva de los grupos de interés y acceso eficaz a la información

Las personas afectadas más directamente por los efectos del cambio climático que han sufrido pérdidas y daños deben poder participar de forma plena y efectiva en el diseño y la implementación de políticas y mecanismos de financiación relacionados. Esto requiere una participación significativa en todos los procesos relacionados con el Comité de Transición, como ya se ha mencionado, así como en el Diálogo de Glasgow y en el propio Fondo para Pérdidas y Daños, incluso en el contexto del desarrollo ulterior de modalidades del Fondo, el desembolso de fondos y el seguimiento de sus actividades, y la implementación nacional. Para garantizar una participación significativa es fundamental proteger, respetar y hacer efectivo el derecho de acceso a la información sobre los procesos de toma de decisiones y los acuerdos, así como una consulta efectiva a las partes interesadas, lo que incluye respetar el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado. En el contexto del Fondo para Pérdidas y Daños y sus actividades, esto significa que debe haber información oportuna y exhaustiva a disposición pública y de modo accesible, lo que incluye su presentación en el idioma o idiomas de los individuos, grupos y comunidades afectados y de manera culturalmente apropiada, teniendo en cuenta las posibles dificultades de lectura y de acceso a Internet u otras barreras por pertenecer a un grupo marginado.

> Una evaluación de las necesidades por pérdidas y daños participativa, inclusiva y basada en derechos

Las Partes deberán realizar evaluaciones de las necesidades por pérdidas y daños que sean participativas, inclusivas y basadas en derechos teniendo en cuenta los efectos adversos del cambio climático en el disfrute de los derechos humanos, como el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, al agua, a un medioambiente limpio, saludable y sostenible, a una vivienda adecuada, a la educación, al trabajo, a la cultura y a la autodeterminación. Estas evaluaciones deben informar la planificación y presupuestación sectorial y nacional y pueden ayudar a determinar qué actividades deben ser financiadas a nivel local y nacional para proporcionar resarcimiento efectivo. Las leyes, normas y enfoques de derechos humanos, incluida una perspectiva de género, pueden servir para proporcionar indicadores, sobre todo de los aspectos no económicos de las pérdidas y los daños, difíciles de cuantificar y por tanto de evaluar y reparar.²⁰ Al evaluar las pérdidas y los daños debe prestarse atención a la participación efectiva de los grupos marginados.²¹ Esto es importante para determinar su magnitud, incluidas las pérdidas no económicas, así como su impacto diferenciado en grupos específicos, y para mejorar la comprensión de cómo proporcionar recursos efectivos y significativos. La Red de Santiago para Pérdidas y Daños podría tener un papel importante en el fomento de la capacidad de los gobiernos nacionales para llevar a cabo evaluaciones participativas, inclusivas y basadas en derechos de las necesidades por pérdidas y daños, mientras que el Fondo para Pérdidas y Daños debería proporcionar financiación para llevarlas a cabo.

> Una Junta Directiva participativa, inclusiva y representativa

Para garantizar una participación pública efectiva en las operaciones del Fondo para Pérdidas y Daños, los grupos afectados por pérdidas y daños deberían estar representados en la Junta Directiva y sus modalidades

²⁰ Katherine Lofts, Sébastien Jodoin y Larissa Parker (2020), "A rights-based approach to loss and damage due to climate change", www.elgaronline.com/display/edcoll/9781788974011/9781788974011.00018.xml

²¹ Véase, por ejemplo, ActionAid, ADDRN & CANSA (2019), *Loss & Damage Handbook for community-led assessment of climate-induced loss and damage: A 7 step guide*, actionaid.org/sites/default/files/publications/Handbook%20for%20Loss%20and%20Damage%20assessment%20-%20ActionAid%20ADDRN%20CANSA%20-%20Feb%202020.pdf

deberían permitir su participación activa. Se puede aprender de las nuevas modalidades establecidas para la Junta Consultiva de la Red de Santiago para Pérdidas y Daños, integrada por representantes de mujeres, jóvenes y pueblos indígenas,²² y también del Fondo Verde para el Clima (GCF). El GCF incluye observadores en las reuniones de su junta directiva: no sólo tiene observadores en la reunión y emite por Internet todas las reuniones, sino que además permite la intervención de observadores activos en las propias reuniones de la Junta.²³ Aunque los observadores no tienen “voto” en la junta directiva, sí pueden participar en muchas de sus reuniones e intervenir en los debates del GCF. El Fondo para Pérdidas y Daños debería basarse en la experiencia del GCF e incluir a observadores activos de la sociedad civil y representantes de los pueblos indígenas seleccionados por ellos mismos. Así debería hacerse en sus reuniones, y siempre garantizando que los observadores pueden participar antes de que se tomen las decisiones. Además, es importante que se permita a los observadores presentes en la Junta Directiva del Fondo para Pérdidas y Daños tomar la palabra, proponer puntos de la agenda y participar activamente en todos los grupos de trabajo, comités de la Junta u otras formas de división del trabajo y las actividades de la Junta. Por otra parte, como ocurre con el Fondo de Adaptación, los países en desarrollo deberían ser mayoría en la composición de la Junta, con un número significativo de puestos reservados a los países más vulnerables.

> Garantías efectivas

Es fundamental que la financiación prestada por el Fondo para Pérdidas y Daños no tenga efectos adversos sociales y ambientales ni contribuya a causarlos. Deben adoptarse salvaguardias sociales y ambientales compatibles con el derecho y las normas internacionales, no sólo para prevenir daños sociales y ambientales sino también para garantizar que la financiación promueve acciones compatibles con los derechos humanos, entre otras cosas potenciando al máximo el interés público, la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, la equidad y la protección de los derechos en las actividades del Fondo para Pérdidas y Daños.

Tales salvaguardias deberían incluir:²⁴

- procesos para anticipar y mitigar los impactos ambientales y sociales a través de un análisis de impacto social y ambiental que incluya análisis de género y análisis de impacto en los derechos humanos;
- respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de niños y niñas, mujeres, pueblos indígenas y comunidades locales, e involucramiento de estos grupos en la toma de decisiones;
- exclusión de toda actividad que vulnere derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas (por ejemplo, las actividades que puedan dar lugar a desalojos forzados y desplazamientos o reasentamientos involuntarios, o que puedan tener efectos perjudiciales importantes en los medios tradicionales de sustento y la forma de vida de los pueblos indígenas);
- prevención de daños a la biodiversidad o a los ecosistemas;
- disposiciones para la participación pública y una consulta significativa, que incluya el consentimiento libre, previo e informado;

²² Versión disponible en español: Proyecto de Decisión -/CMA.4. Red de Santiago para evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños en el marco del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_L04S.pdf

²³ Fondo Verde para el Clima, Instrumento Rector, párr. 16 (2011) (aprobado en la CMNUCC e incluido en el anexo de la Decisión 3/CP.17), www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/es-governing-instrument.pdf

²⁴ Véase también Centro de Derecho Ambiental Internacional (2021), *Funding our Future. Five Pillars for Advancing Rights-Based Climate Finance*, www.ciel.org/wp-content/uploads/2021/03/FundingOurFuture_5PillarsForRightsBasedClimateFinance_CIEL_mar2021.pdf

- cumplimiento de las obligaciones internacionales existentes sobre género, normativa laboral, protección cultural y acuerdos multilaterales sobre el medioambiente.

La elaboración de estas salvaguardias debe y puede basarse en las buenas prácticas y lecciones aprendidas con la experiencia de las últimas décadas en los ámbitos de la economía del desarrollo, la economía climática y la reducción del riesgo de catástrofes. La naturaleza de las actividades del Fondo para Pérdidas y Daños podría requerir normas adaptadas: las actividades relacionadas con la respuesta al desastre y la recuperación podrían basarse en salvaguardias elaboradas para el sector humanitario y de reducción del riesgo de catástrofes, y las actividades relacionadas con la restitución y la rehabilitación a largo plazo y para abordar los impactos de lenta aparición podrían basarse en salvaguardias elaboradas en el contexto del Fondo Verde para el Clima y el Fondo de Adaptación, así como otras normas internacionalmente reconocidas.

> Mecanismos de rendición de cuentas, seguimiento y reclamación

La adopción de salvaguardias no garantiza una implementación adecuada ni un buen funcionamiento, y tampoco garantiza la ausencia de efectos adversos. El Fondo para Pérdidas y Daños debe disponer de mecanismos efectivos de seguimiento y supervisión, mejorando la implementación y abordando los problemas que surjan durante la implementación. Esto incluye implantar mecanismos de presentación de reclamaciones de reparación efectivos e independientes a nivel local, nacional y global para que la ciudadanía pueda plantear motivos de preocupación y reclamar resarcimiento. Para ser efectivos, tales mecanismos deben ser legítimos, accesibles, predecibles, equitativos, transparentes y compatibles con los derechos humanos, además de una fuente de aprendizaje continuo.²⁵ Asimismo es importante hacer un seguimiento participativo e involucrar a actores no gubernamentales en el proceso de seguimiento, incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos.

3. Financiación

Para proteger los derechos humanos en el contexto de las pérdidas y los daños causados por el clima, es imprescindible contar con financiación nueva y adicional, basada en las necesidades, compatible con los derechos humanos y sensible al género. Conforme a las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y los principios básicos del régimen climático internacional, como la equidad, las responsabilidades comunes aunque diferenciadas y las responsabilidades respectivas, los países con responsabilidad histórica en la crisis climática deberían aportar una parte significativa de la financiación. El Acuerdo de París exige “un apoyo internacional continuo y reforzado” a los países en desarrollo para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de acción climática, incluso a través del apoyo económico de países desarrollados.²⁶ El derecho internacional de los derechos humanos reconoce igualmente la necesidad de cooperación internacional en el contexto de la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.²⁷ En 2019, cinco órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos aclararon que esta obligación jurídica establecida implica, en el contexto del cambio climático, que “los Estados deben cooperar de buena fe en el establecimiento de respuestas globales para abordar las pérdidas y los daños sufridos por países vulnerables, prestando especial atención a salvaguardar los derechos de quienes corren

²⁵ *ibíd.*

²⁶ Acuerdo de París, artículos 7.13 y 9.1

²⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.1, www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights

especial peligro de sufrir daños por el clima”.²⁸ Además, las fuentes de financiación innovadoras pueden garantizar una provisión a escala de la financiación.

> Una financiación adecuada basada en el principio de “quien contamina paga”

Si bien las necesidades de financiación para abordar las pérdidas y los daños son inmensas, ejemplos recientes en el contexto de la pandemia y de la guerra han demostrado que movilizar recursos a escala en plazos cortos es posible. Como ya se ha mencionado, los recursos aportados al Fondo deben ser nuevos y adicionales y, con arreglo a las obligaciones en materia de derechos humanos y los principios de equidad, los contaminadores históricos tienen la responsabilidad de contribuir significativamente al Fondo para Pérdidas y Daños. Además, las fuentes de financiación innovadoras deberían garantizar financiación disponible en la escala necesaria para abordar las pérdidas y los daños. Muchos actores han propuesto y explorado tales fuentes de financiación, incluidas las basadas en el principio de “quien contamina paga”, como los gravámenes sobre los vuelos comerciales de pasajeros y sobre las emisiones del transporte marítimo internacional, la reorientación de las subvenciones concedidas a los combustibles fósiles o un impuesto por daños climáticos, así como la condonación y reducción de la deuda.²⁹ Las fuentes innovadoras deben ser equitativas, imponiendo la mayor carga a los más responsables y con más recursos para pagar. El relator especial de la ONU sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático ha propuesto que el secretario General de la ONU establezca un grupo de expertos que analice estas fuentes de financiación nuevas e innovadoras.³⁰ Este grupo de alto nivel debería estar compuesto de especialistas de diversa procedencia, incluidas personas de la sociedad civil y expertas en derechos humanos, y participar en las conversaciones sobre el Fondo para Pérdidas y Daños, y al mismo tiempo establecer importantes vínculos con otros procesos pertinentes de la ONU. En cuanto a la idoneidad de la financiación, los Estados deberían abstenerse de subvencionar a contaminadores —por ejemplo mediante dañosos incentivos y exenciones fiscales— y garantizar que pagan lo que en justicia les corresponde pagar de impuestos. Movilizando fuentes de financiación innovadoras, los Estados pueden cumplir con su obligación en materia de derechos humanos de priorizar la asignación colectiva del máximo de recursos disponibles para garantizar la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

> Una financiación pública basada en subvenciones para no crear nueva deuda

Muchos países vulnerables a la crisis climática tienen una importante carga de endeudamiento, que afecta negativamente a la prestación de servicios públicos y, por tanto, a la realización y protección de los derechos económicos, sociales y culturales. El costo económico de las pérdidas y los daños asociados al clima está contribuyendo a esta crisis de la deuda. Al mismo tiempo, la financiación para la adaptación y la mitigación

²⁸ OACNUDH, “Five UN human rights treaty bodies issue a joint statement on human rights and climate change”, 16 de septiembre de 2019, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998

²⁹ Véanse, por ejemplo, Boyd y Keene (2021), *Air Travel and Maritime Shipping Levies: Making Polluters Pay for Climate Loss, Damages and Adaptation. A Policy Brief from the UN Special Rapporteur on Human Rights and the Environment*, octubre de 2021; CAN International, Christian Aid, Heinrich Böll Stiftung, Practical Action y Stamp Out Poverty (2022), *The Loss and Damage Finance Facility. Why and How*, climatenetwork.org/resource/ldff-paper/; Stamp Out Poverty (2018), *The Climate Damages Tax. A guide to what it is and how it works*, www.stampoutpoverty.org/live2019/wp-content/uploads/2019/06/CDT_guide_web23.pdf.

³⁰ Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático. Promoción y protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático la mitigación del cambio climático, las pérdidas y los daños y la participación, A/77/226, undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F77%2F226&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False

se ha proporcionado principalmente en forma de créditos, y gran parte en condiciones no concesionarias.³¹ Esto representa un grave problema, ya que la financiación climática no debe endeudar aún más al Sur global. Además, como en el caso de los destinados a la adaptación,³² estos préstamos están mal diseñados para abordar las pérdidas irreversibles, ya que quienes solicitan dinero para abordar pérdidas y daños no van a invertir esos fondos de forma que generen ingresos y les permitan devolver el préstamo. La financiación para pérdidas y daños debe estar basada en subvenciones y ser principalmente pública, incluso a través de impuestos y gravámenes a empresas y otros sectores basados en el principio de “quien contamina paga” (véase *supra*).

> Sentido de pertenencia local y acceso directo para las comunidades en primera línea

Para garantizar que las actividades del Fondo para Pérdidas y Daños lleguen a quienes están en primera línea de la crisis climática, el sentido de pertenencia local y el acceso directo son fundamentales para los grupos marginados. El sentido de pertenencia local puede ayudar a garantizar que la financiación se ajusta a las prioridades locales y nacionales, incluidas las de los pueblos indígenas, e involucra a personas a nivel local, subnacional y nacional en las actividades de diseño, implementación y seguimiento, así como a instituciones pertinentes como las instituciones nacionales de derechos humanos y los mecanismos relacionados con el género. Esto va de la mano con unas evaluaciones de las necesidades por pérdidas y daños que sean participativas y basadas en derechos humanos, como ya se ha mencionado. El Fondo debería asimismo considerar los sistemas nacionales de reparto de los fondos para pérdidas y daños que utilizan instrumentos existentes como los mecanismos nacionales de respuesta a catástrofes y los programas de protección social, posibilitando apoyo inmediato cuando es necesario y superando aquellos aspectos del modelo de financiación climática para la mitigación y la adaptación basado en proyectos que son inadecuados para la financiación de pérdidas y daños o que han resultado problemáticos.³³ Esto debería acompañarse de la inclusión de modalidades de acceso directo para los grupos marginados, como las promovidas por el Fondo de Adaptación.³⁴

APORTACIONES PARA EL DIÁLOGO DE GLASGOW Y LOS TALLERES

A la luz de todo lo anterior, es fundamental que el Diálogo de Glasgow y los talleres destinados a informar los debates sobre los acuerdos de financiación para pérdidas y daños, incluido el Fondo para Pérdidas y Daños, integren eficazmente las obligaciones y los principios de derechos humanos e incluyan modalidades y sesiones específicamente relacionadas con los derechos humanos. Estas son algunas sugerencias concretas para realizarlo:

³¹ Oxfam (2022), *Climate finance short-changed. The real value of the \$100 billion commitment in 2019-20*, oxfamlibrary.openrepository.com/bn-climate-finance-short-changed

³² Timperley, J. (2021) “The broken \$100-billion promise of climate finance—and how to fix it”, *Nature*, 598(7881), pp. 400-402

³³ Shawoo, Z., Maltais, A., Bakhtaoui, I. y Kartha, S. (2021), *Designing a fair and feasible loss and damage finance mechanism*, SEI briefs. Stockholm Environment Institute, Estocolmo, doi.org/10.51414/sei2021.024

³⁴ www.adaptation-fund.org/about/direct-access

1. Proceso/estructura

Como se describe en el capítulo II de este documento, la **participación pública efectiva** en el Diálogo de Glasgow, los talleres y todo el trabajo y las actividades relacionadas con el Comité de Transición es primordial. Esto es especialmente importante para mujeres, pueblos indígenas, niños y niñas, personas mayores, personas con discapacidad, población rural y otras personas que trabajan en zonas rurales, así como para quienes han experimentado pérdidas y daños debido a los efectos del cambio climático.

Además, el Diálogo de Glasgow y los talleres también deberían **basarse en el derecho de los derechos humanos y las obligaciones en esta materia, y las autoridades e instituciones de derechos humanos deberían ser invitadas** a contribuir eficazmente y hacer aportaciones que así lo garanticen. Algunos ejemplos son el relator especial de la ONU sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y las instituciones nacionales de derechos humanos. Las Partes deberían crear sinergias estructurales con estas instituciones con miras al futuro diseño, implementación y seguimiento de las actividades relacionadas con el Fondo para Pérdidas y Daños.

2. Temas

Los Diálogos de Glasgow segundo y tercero y los talleres para informar el trabajo del Comité de Transición deberían incluir conversaciones específicas de derechos humanos, incluidos los siguientes temas:

> Lecciones aprendidas de los ámbitos de la financiación del desarrollo, la financiación climática y la reducción del riesgo de catástrofes y crisis humanitarias para hacer efectiva una acción sobre las pérdidas y los daños compatible con los derechos humanos y sensible al género

Preguntas orientativas:

- ¿Qué modalidades se requieren para garantizar que las comunidades en primera línea —incluidos pueblos indígenas, mujeres, niños y niñas, personas mayores, personas con discapacidad, población rural y otras personas que trabajan en zonas rurales— y quienes han experimentado pérdidas y daños debido a los efectos del cambio climático tienen acceso directo?
- ¿Qué salvaguardias sociales, ambientales y de derechos humanos son fundamentales para tener un Fondo para Pérdidas y Daños efectivo que no cause daños y que potencie al máximo los beneficios para las comunidades en primera línea?
- ¿Cómo garantizar que la financiación proporcionada por el Fondo para Pérdidas y Daños cumple los principios de no discriminación, inclusión e igualdad sustantiva?
- ¿Qué buenas prácticas y lecciones aprendidas de la financiación del desarrollo, la financiación climática y la reducción del riesgo de catástrofes y crisis humanitarias pueden incorporarse al trabajo del Fondo para Pérdidas y Daños?

> Garantizar sentido de pertenencia local y evaluaciones de las necesidades basadas en derechos

Preguntas orientativas:

- ¿De qué forma puede el Fondo para Pérdidas y Daños superar un enfoque basado en proyectos para apoyar el desarrollo y la implementación de sistemas locales y nacionales encargados de abordar las pérdidas y los daños, y utilizarlos para canalizar la financiación?

- ¿Cómo puede el Fondo para Pérdidas y Daños, en sinergia con la Red de Santiago, contribuir a unas evaluaciones de las necesidades por pérdidas y daños que sean participativas, inclusivas y basadas en derechos, a nivel local y nacional? ¿De qué modo las normas y enfoques de derechos humanos y los marcos de reparación existentes pueden informar estas evaluaciones y las actividades del Fondo para Pérdidas y Daños, para garantizar que este responde a las necesidades de la población más afectada por la crisis climática?
- ¿Qué función cumplen los mecanismos de derechos humanos en el ámbito nacional, como las instituciones nacionales de derechos humanos y los mecanismos relacionados con el género, en la contribución a estas evaluaciones y al diseño, implementación y seguimiento de las actividades del Fondo para Pérdidas y Daños?

> Proporcionar financiación en escala, pública y basada en subvenciones

Preguntas orientativas:

- ¿Cuáles son las obligaciones existentes de los Estados para aportar financiación al Fondo para Pérdidas y Daños? ¿Qué supone esto para las contribuciones?
- ¿De qué forma las fuentes de financiación nuevas e innovadoras, equitativas y basadas en el principio de “quien contamina paga” pueden incrementar significativamente el capital del Fondo para Pérdidas y Daños? ¿Qué se necesita dentro y fuera de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para realizarlo? ¿Cómo se relaciona esto con las políticas nacionales y con las estrategias globales de cooperación fiscal?
- ¿Qué función cumplen la condonación y la reducción de la deuda en el contexto de las pérdidas y los daños? ¿Cómo pueden los debates sobre los acuerdos de financiación impulsar avances en este frente?