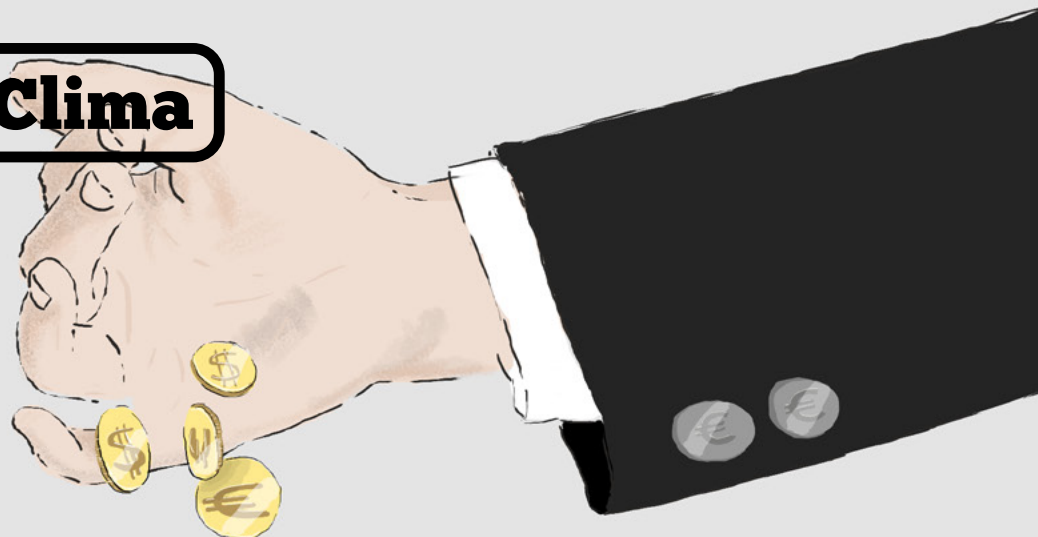


**LaRutadelClima**



## MÁS ALLÁ DE LA AYUDA HUMANITARIA:

La necesidad de un mecanismo financiero sólido para los daños y pérdidas

N.º 12 Serie Justicia Climática en América Latina

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

Credits

Editorial ©La Ruta del Clima -

Más allá de la ayuda humanitaria: La necesidad de un mecanismo financiero sólido para los daños y pérdidas; por La Asociación Ruta del Clima con el apoyo técnico y financiero de Heinrich-Böll-Stiftung.



ISBN: 978-9930-9772-4-8

ISBN: 978-9930-9772-4-8



Autores: Sam Goodman, Adrián Martínez.

Editorial: Caroline Zane.

Diseño editorial, gráfico y portada: Stuart Roldán.

Publicado en San José, Costa Rica 1a. edición, Octubre 2022.

Este informe es resultado de un proceso de investigación realizado por La Ruta del Clima.

Esta obra está disponible en el marco de la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International".

El texto de la licencia está disponible en: <https://creativecommons.org/>



Dirección para pedir la publicación o descargar el texto: [www.LaRutadelClima.org](http://www.LaRutadelClima.org)

Asociación La Ruta del Clima. San José, Costa Rica.

## Más allá de la ayuda humanitaria: La necesidad de un mecanismo financiero sólido para los daños y pérdidas

La conferencia sobre el clima celebrada el año pasado en Glasgow fue lo más cerca que han estado los defensores de la creación de un mecanismo de financiación de la CMNUCC para los daños y pérdidas, aunque finalmente se bloqueó en las últimas horas de las negociaciones. Es probable que el tema vuelva a ser el centro de atención en noviembre en la COP27 de Sharm el Sheikh, Egipto. Los negociadores deben impulsar un mecanismo sólido y sostenible que incorpore un enfoque basado en los derechos humanos.

La financiación por los daños y pérdidas debe distinguirse del carácter voluntario, imprevisible y transitorio de la ayuda humanitaria. El despliegue de la ayuda humanitaria para hacer frente a los daños y pérdidas derivados de los fenómenos meteorológicos extremos es lamentablemente insuficiente para hacer frente a la magnitud del problema.

Un mecanismo de financiación de los daños y pérdidas debe basarse en los principios de la justicia climática y contemplar la "parte justa" de los pagos de las naciones ricas en función de las emisiones históricas, en lugar de una simple obligación moral.<sup>1</sup> Además, la financiación de los daños y pérdidas debe romper con el marco neocolonial que ha dominado el mundo del desarrollo durante décadas.<sup>2</sup>

### Financiación de los daños y pérdidas

Los daños y pérdidas se refieren a los daños irreparables o a las pérdidas irreversibles derivadas de los impactos adversos del cambio climático. Va más allá de los límites de la adaptación al clima, y es el legado de las emisiones históricas, principalmente del Norte Global.<sup>3</sup> Aunque los daños y pérdidas deberían considerarse un tercer pilar de la política climática internacional, además de la mitigación y la adaptación, no se les ha dado la misma importancia en las negociaciones anteriores.

Hay costos tanto económicos como no económicos asociados a los daños y pérdidas. Los costos económicos pueden incluir los daños a las infraestructuras provocados por fenómenos meteorológicos extremos o el descenso de la producción agrícola debido a períodos prolongados de sequía. Los impactos no económicos incluyen la pérdida de la cultura, las tradiciones y las lenguas. Estos tienen un impacto significativo en los derechos de la población y pueden alterar permanentemente la trayectoria de sus respectivas comunidades.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Raju Pandit Chhetri, Laura Schäfer y Charlene Watson, "Exploring Loss and Damage Finance and Its Place in the Global Stocktake" (Independent Global Stocktake, marzo de 2021), <https://www.climateworks.org/wp-content/uploads/2022/04/Loss-and-Damage-Finance-iGST.pdf>, 27.

<sup>2</sup> Shannon Paige, "Time to Decolonise Aid: Insights and Lessons from a Global Consultation" (Peace Direct, 2021), <https://www.peacedirect.org/wp-content/uploads/2021/05/PD-Decolonising-Aid-Report.pdf>, 4.

<sup>3</sup> Sam Goodman y Adrián Martínez Blanco, "Loss and Damage at COP26: A Central American Perspective" (La Ruta del Clima, octubre de 2021), [https://larutadelclima.org/wp-content/uploads/2019/10/LostDamage\\_LRC.pdf](https://larutadelclima.org/wp-content/uploads/2019/10/LostDamage_LRC.pdf), 5.

<sup>4</sup> Adrián Martínez, "Daños y Pérdidas: Una Pequeña Introducción Al párrafo 51 y La Compensación," "La Ruta del Clima (2021); Olivia Serdeczny, "Non-Economic Loss and Damage and the Warsaw International Mechanism," Loss and Damage from Climate Change (2018): 206, consultado en [https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_8); Adriana Vásquez Rodríguez et al., "Narrativas Comunitarias Sobre Pérdidas y daños: Centroamérica," s.d., consultado el 29 de julio de 2022.

La problemática de los daños y pérdidas en el contexto de la CMNUCC se remonta a una presentación realizada en 1991 por Vanuatu en nombre de la Alianza de Pequeños Estados Insulares. Se pedía un fondo de seguros financiado por los países desarrollados para compensar a los pequeños países insulares y a los países en vías de desarrollo de baja altitud más vulnerables por los daños y pérdidas causados por la subida del nivel del mar.<sup>5</sup>

Garantizar la financiación de los daños y pérdidas ha sido durante mucho tiempo una de las áreas más "*políticamente sensibles*" de las negociaciones.<sup>6</sup> Aunque un artículo entero del Acuerdo de París está dedicado a la cuestión de los daños y pérdidas, el párrafo 51 de la decisión que acompaña al Acuerdo se añadió para asegurar que "*no implica ni proporciona una base para ninguna responsabilidad o compensación.*"<sup>7</sup>

Los esfuerzos por establecer un mecanismo de financiación para los daños y pérdidas cobraron fuerza el año pasado en la COP26, pero una propuesta del Grupo de los 77 (G77) y China fue bloqueada por Estados Unidos, la Unión Europea y otros países ricos.<sup>8</sup> Las conversaciones sobre daños y pérdidas resultaron poco prometedoras durante la reunión intersesional de este año en Bonn, lo cual sienta las bases para una polémica ronda de negociaciones en Egipto el próximo mes de noviembre.<sup>9</sup>

## Ayuda humanitaria

La ayuda humanitaria es fundamentalmente diferente de la financiación de los daños y pérdidas. Las Operaciones Europeas de Protección Civil y Ayuda Humanitaria definen la ayuda humanitaria como "*la prestación de ayuda vital a los necesitados, sin distinción alguna*".<sup>10</sup> Está diseñado para proporcionar apoyo material y logístico en caso de emergencias y desastres, tales como eventos climáticos extremos, guerras y hambrunas.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> AOSIS, comunicación en nombre de AOSIS: Proyecto anexo relativo al artículo 23 (seguros) para su inclusión en el texto único revisado sobre los elementos relativos a los mecanismos. En Comité Intergubernamental de Negociación para una Convención del Marco sobre el Cambio Climático: Grupo de Trabajo II, Vanuatu, (A/AC.237/WG.II/Varios.13), presentado por los Copresidentes del Grupo de Trabajo II, 4ª sesión, punto 2(b) del programa, (1991) Documento de las Naciones Unidas A/AC.237/WG.II/CRP.8.

<sup>6</sup> "The Three Stages of Loss and Damage", Centro Internacional para el Cambio Climático y el Desarrollo (ICCCAD, por sus siglas en inglés), 23 de febrero de 2022, <https://www.icccad.net/publications/infographic/the-three-stages-of-loss-and-damage/>.

<sup>7</sup> CMNUCC, "Decisión 1/CP.21, Adopción del Arreglo de París. En Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21º período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015 Adendum Segunda Parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21º período de sesiones, (2015) Documento de las Naciones Unidas FCCC/CP/2015/10/Add.1, consultado en: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>.

<sup>8</sup> Zia Weise y Karl Mathiesen, "EU, US Block Effort for Climate Disaster Funding at COP26," Politio, 13 de noviembre de 2021, <https://www.politico.eu/article/eu-us-block-financial-support-climate-change-cop26/>.

<sup>9</sup> Rachel Kyte, "Comment: Kerry's Shuttle Climate Diplomacy Caught between a Rock and a Very Hard Place," Reuters, 27 de julio de 2022, <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/comment-kerrys-shuttle-climate-diplomacy-caught-between-rock-very-hard-place-2022-07-27/>.

<sup>10</sup> Operaciones Europeas de Protección Civil y Ayuda Humanitaria (ECHO, por sus siglas en inglés), "Humanitarian Principles", Comisión Europea, consultado el 2 de agosto de 2022, [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/who/humanitarian-principles\\_en](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/who/humanitarian-principles_en).

<sup>11</sup> Chhetri, Schäfer y Watson, "Exploring Loss and Damage Finance and Its Place in the Global Stocktake," 27.

Dado que la ayuda humanitaria se moviliza como respuesta a un acontecimiento directo, es, en gran medida, de carácter efímero.

*"Cuando se produce una catástrofe, normalmente la ayuda humanitaria sólo consiste en alimentos y refugio temporal", declaró Camila Isabel Zepeda Lizama, Directora General de Asuntos Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. "¿Qué pasa después de esas pocas semanas, cuando el desastre ya no es un titular en las noticias y las comunidades necesitan reconstruirse, cuando la ayuda humanitaria desapareció hace ya mucho tiempo?"*

*Añadió: "No se trata sólo de las pérdidas económicas inmediatas, sino de que toda una comunidad pierde su patrimonio cultural y su forma de subsistencia y tiene que reconstruirse desde cero".*

Además, como señalan Chhetri, Schäfer y Watson, la ayuda humanitaria se basa en una obligación moral más que en una contractual.<sup>12</sup> La ayuda es voluntaria y apenas se habla de la "parte justa" de la ayuda de cada país. La ayuda humanitaria ha tendido a adoptar un enfoque reactivo en lugar de uno proactivo que aborde su causa principal.<sup>13</sup>

*"Se puede hablar de la obligación simplemente señalando la financiación humanitaria", dijo Liane Schalatek, Directora Adjunta de la oficina de Heinrich Boell Stiftung en Washington. "En cuanto a la diferenciación, creo que es un asunto muy importante en cuanto a si se proporciona financiación en el marco de la CMNUCC, con las correspondientes obligaciones y alguna responsabilidad relacionada, algo que realmente no tenemos para la financiación humanitaria".*

Aunque la idea de brindar apoyo ante una catástrofe no es intrínsecamente problemática, existe una larga historia de ayuda que refleja y refuerza estructuras colonialistas. La ayuda suele provenir de las antiguas potencias coloniales hacia sus antiguas colonias, lo que refuerza el complejo del "salvador blanco" y deja a estas antiguas colonias en peores condiciones que antes.<sup>14</sup> La ayuda humanitaria se distribuye cada vez más en forma de préstamos<sup>15</sup>, lo que coloca a los países en vías de desarrollo en un ciclo de deuda interminable.

La mayoría de las organizaciones de ayuda internacional reciben la mayor parte de su financiación del Norte Global, y las operaciones de ayuda han conducido a menudo a una *"proyección postcolonial del poder"*.<sup>16</sup> Janaka Jayawickrama, de la Universidad

<sup>12</sup> Chhetri, Schäfer y Watson, "Exploring Loss and Damage Finance and Its Place in the Global Stocktake," 27.

<sup>13</sup> "Saving More Lives Requires Abandoning Broken, Reactive Approach to Aid," Noticias ONU (Naciones Unidas, 31 de marzo de 2014), <https://news.un.org/en/story/2014/03/465082-saving-more-lives-requires-abandoning-broken-reactive-approach-aid-un>.

<sup>14</sup> Paige, "Time to Decolonise Aid: Insights and Lessons from a Global Consultation," 21.

<sup>15</sup> "Global Humanitarian Assistance Report 2021" (Development Initiatives, 21 de junio de 2021), <https://devinit.org/documents/1008/Global-Humanitarian-Assistance-Report-2021.pdf>, 38.

<sup>16</sup> Nicolas de Torrenté, "The Relevance and Effectiveness of Humanitarian Aid: Reflections about the Relationship between Providers and Recipients," Social Research: An International Quarterly 80, no. 2 (2013): pp. 607-634, <https://doi.org/10.1353/sor.2013.0023>, 610.

de York, identificó que el respaldo del sistema humanitario al cambio de régimen y al racismo estructural, así como la falta general de responsabilidad, son claves para la desestabilización de países como Haití y Nepal tras una catástrofe natural.<sup>17</sup>

## Una solución no integral

Si bien la ayuda humanitaria podría desempeñar un papel en la lucha contra los daños y pérdidas provocados por los fenómenos meteorológicos extremos, como estrategia por sí sola, esta es desgraciadamente insuficiente.

*"Creo que la ayuda humanitaria puede formar parte de una estrategia más amplia. Sin embargo, todavía hay una gran brecha", comentó Alejandro Alemán, coordinador del nodo de América Latina de Climate Action Network. "Hay muchos riesgos que no están contemplados en la ayuda humanitaria".*

Este fue un punto crítico de discusión en las conversaciones de Bonn de este año. Los países en vías de desarrollo, argumentando que el sistema de ayuda humanitaria no podía hacer frente por sí solo a los daños y pérdidas, presionaron una vez más a favor de un mecanismo de financiación como respuesta más completa, sólo para encontrar una fuerte oposición liderada por la Unión Europea.<sup>18</sup> Los países ricos, por el contrario, parecían centrarse en relacionar los daños y pérdidas con esas ayudas.

*"A la mayoría de nosotros nos sorprendió que, por parte de los países desarrollados, parecía haber una mención inapropiada a la asistencia humanitaria ya existente como forma de proporcionar financiación para hacer frente a las pérdidas y los daños", dijo Schalatek.*

Además, la financiación de los daños y pérdidas debe ir más allá del carácter reactivo de la ayuda humanitaria. Roberts y Pelling sostienen que el imperativo humanitario "debe dejar de limitarse a simplemente apoyar a quienes están en riesgo y sufren pérdidas, para adoptar una posición más proactiva en la que la acción humanitaria pueda contribuir a impulsar las vías de desarrollo hacia futuros menos arriesgados".<sup>19</sup>

La falta de rendición de cuentas asociada a la ayuda humanitaria ha sido un problema recurrente que revela una gran debilidad dentro del sistema. Los negociadores del clima de los países en vías de desarrollo, y en particular de los pequeños Estados insulares, han expresado con frecuencia su frustración por la

<sup>17</sup> Janaka Jayawickrama, "Humanitarian Aid System Is a Continuation of the Colonial Project," Al Jazeera, 24 de febrero de 2018, <https://www.aljazeera.com/opinions/2018/2/24/humanitarian-aid-system-is-a-continuation-of-the-colonial-project>.

<sup>18</sup> Joe Lo, "Ukraine and Covid Leave Aid Agencies Struggling to Respond to Bangladesh Floods," Climate Home, 22 de junio, 22AD, <https://www.climatechangenews.com/2022/06/22/ukraine-and-covid-leave-aid-agencies-struggling-to-respond-to-bangladesh-floods>; Joe Lo and Chloé Farand, "EU Blocks Bespoke Fund for Climate Victims as Rich Nations Moot Alternatives," Climate Home, 17 de junio de 2022, <https://www.climatechangenews.com/2022/06/17/eu-blocks-bespoke-fund-for-climate-victims-as-rich-nations-moot-alternatives/>.

<sup>19</sup> Erin Roberts y Mark Pelling, "Climate Change-Related Loss and Damage: Translating the Global Policy Agenda for National Policy Processes," Climate and Development 10, no. 1 (2016): pp. 4-17, <https://doi.org/10.1080/17565529.2016.1184608>, 7.

forma en que se ha desplegado la ayuda humanitaria. Un negociador señaló que la ayuda humanitaria no crea capacidad técnica en los países receptores y citó el hecho de que es difícil medir el apoyo que se ha recibido.<sup>20</sup>

## Un enfoque basado en los derechos humanos

Históricamente, ha habido una falta de coherencia entre los valores de los derechos humanos y la ayuda humanitaria. El modelo tradicional de ayuda humanitaria ha sido criticado por no desarrollar una solución más amplia en materia de derechos humanos que vaya más allá de la cobertura de las necesidades inmediatas.<sup>21</sup> En general, las organizaciones humanitarias han tenido una "actitud ambivalente" respecto a la agenda de justicia, la cual es fundamental para un enfoque de derechos humanos.<sup>22</sup>

La incoherencia entre el modelo tradicional de ayuda humanitaria y los principios que rigen los derechos humanos es otra de las razones por las que este tipo de ayuda es insuficiente para hacer frente a las pérdidas y los daños.

Toussaint y Martínez Blanco abogan por un enfoque basado en los derechos humanos para abordar los daños y pérdidas como medio para reforzar la respuesta internacional.<sup>23</sup> Una respuesta sólida a la problemática de los daños y pérdidas debe ir más allá del carácter voluntario, que constituye una de las bases del sistema de ayuda humanitaria.

La problemática de los daños y pérdidas está fundamentalmente arraigada en las cuestiones de justicia climática y derechos humanos y requiere una respuesta justa. Los principios en los que se basa la ayuda humanitaria la hacen inadecuada para hacer frente a los daños y pérdidas derivados de los fenómenos meteorológicos extremos.

El Norte Global es en gran medida responsable de los daños y pérdidas inducidos por el clima que sus economías intensivas de carbono han impuesto a las comunidades vulnerables de todo el mundo. La actual propuesta de los países

---

<sup>20</sup> E. Calliari, O. Serdeczny, y L. Vanhala, "Making Sense of the Politics in the Climate Change Loss & Damage Debate," *Global Environmental Change* 64 (2020): p. 102133, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102133>, 6.

<sup>21</sup> David G Chandler, "The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped a New Humanitarian Agenda," *Human Rights Quarterly* 23, no. 3 (2001): pp. 678-700, <https://doi.org/10.1353/hrq.2001.0031>, 14.

<sup>22</sup> James Darcy, "Human Rights and Humanitarian Action: A Review of the Issues" (Overseas Development Institute, 2004), <https://cdn.odi.org/media/documents/2311.pdf>, 7.

<sup>23</sup> Patrick Toussaint y Adrián Martínez Blanco, "A Human Rights-Based Approach to Loss and Damage under the Climate Change Regime," *The Third Pillar of International Climate Change Policy* (junio de 2019): 11, consultado en <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1630354>.

del Norte Global de centrar la ayuda humanitaria como instrumento para hacer frente a los daños y pérdidas es fundamentalmente inmoral.

No se puede decir que ninguna víctima de daños ambientales, si se considera un sujeto con igualdad de derechos, requiera ayuda en lugar de compensación por parte de los responsables. El daño a las vidas y la violación a los derechos humanos que los daños y pérdidas imponen a nuestra comunidad merecen justicia y un Estado de derecho.

Las narrativas presentadas por los países del Norte Global este año en Bonn son denigrantes y sólo encuentran cabida en este debate debido al actual desequilibrio de poder y a las actitudes coloniales de los países del Norte Global.

Como representantes del Sur Global, creemos que todo el mundo es merecedor de derechos y de un acceso igualitario a la justicia. No podemos aceptar ayudas a cambio de la dignidad de los más vulnerables. No podemos esperar a que se haga justicia y ahora debemos reclamar la nuestra. El abordaje de las pérdidas y los daños debe ser contemplado dentro de un enfoque de derechos humanos bajo responsabilidades comunes pero diferenciadas.