

An aerial photograph showing a residential area heavily flooded with brown water. Several houses with various colored roofs (red, blue, green, brown) are partially submerged. A large, long building with a red roof and blue walls is prominent in the center. A tall metal tower stands near the large building. The surrounding area is lush with green trees and vegetation.

LaRutadelClima

**Cómo crear un marco integral
para monitorear y evaluar los
daños y pérdidas**

www.LaRutaDelClima.org

Credits

Editorial ©La Ruta del Clima –

Cómo crear un marco integral para monitorear y evaluar los daños y pérdidas; por La Asociación Ruta del Clima con el apoyo técnico y financiero de Heinrich-Böll-Stiftung.



ISBN: 978-9930-9772-5-5

ISBN: 978-9930-9772-5-5



Autores: Sam Goodman, Adrián Martínez.

Editorial: Caroline Zane.

Diagramación y diseño gráfico: Stuart Roldán.

Publicado en San José, Costa Rica 1a. edición, Noviembre 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

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

Cómo crear un marco integral para monitorear y evaluar los daños y pérdidas

El presente año se ha caracterizado por una serie de desastres climáticos en todo el mundo de proporciones épicas. Las recientes inundaciones en Pakistán han desplazado a 33 millones de personas y han causado la muerte de más de 1.500.¹ Las brutales olas de calor, sequías, incendios e inundaciones también han asolado muchas partes del mundo.

Con la crisis climática desequilibrando la vida de las comunidades que se encuentran en primera línea, se hace cada vez más urgente la necesidad de abordar los daños y pérdidas de manera sustantiva y crear un mecanismo financiero para ello.

A medida que avanzamos con la puesta en marcha de la Red de Daños y Pérdidas de Santiago (SNLD, por sus siglas en inglés) y continuamos impulsando la creación de un mecanismo de financiación independiente, es fundamental desarrollar un sólido marco de monitoreo y evaluación (M&E) adaptado específicamente a los daños y pérdidas, basado en los principios de los derechos humanos y la justicia climática. Un sistema de informes de M&E debe basarse en las lecciones aprendidas de la financiación de la mitigación y la adaptación. Los marcadores para analizar los daños y pérdidas deben fundamentarse en los principios de Oxfam para la financiación² de los daños y pérdidas y tener en cuenta tanto las pérdidas económicas como las no económicas.

Monitoreo y evaluación

El Monitoreo y Evaluación (M&E) se utilizan para medir y valorar los avances en la obtención de los resultados previstos, identificar aquellos obstáculos

que se presentan en la implementación y señalar los efectos no deseados de un plan, programa o proyecto.³ Un marco sólido de monitoreo y evaluación permite una gestión más eficaz de los productos y rendimientos que componen los resultados del desarrollo.⁴ Además, garantiza que los fondos se utilicen de forma eficaz y eficiente, que se cumplan los objetivos y que se comuniquen los avances a los financiadores, las partes interesadas y los responsables de la toma de decisiones.

Dinshaw et al. describen el monitoreo y evaluación como procesos separados que funcionan conjuntamente para valorar los avances a lo largo del tiempo.⁵ El monitoreo se refiere a una "valoración continua de la intervención y avances realizados en la consecución de los hitos y objetivos establecidos". La evaluación "examina si se han alcanzado los objetivos fijados y si se han hecho de forma rentable". El monitoreo y la evaluación son sinérgicos⁶ y, a menudo, se combinan con el aprendizaje para obtener un marco más completo.

M&E en el contexto climático

El monitoreo y evaluación se ha utilizado para supervisar el progreso de los esfuerzos de mitigación y adaptación. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ha sido clave para garantizar que las partes proporcionen una valoración precisa y transparente de sus compromisos.

El artículo 12 de la Convención, en conformidad con el artículo 4, obliga a todas las Partes a comunicar la información pertinente a la implementación

¹ Christina Goldbaum y Zia ur-Rehman, "In Pakistan's Record Floods, Villages Are Now Desperate Islands," The New York Times, 14 de setiembre de 2022, <https://www.nytimes.com/2022/09/14/world/asia/pakistan-floods.html>.

² Tracy Carty and Lyndsay Walsh, "Footing the Bill: Fair Finance for Loss and Damage in an Era of Escalating Climate Impacts" (Oxfam, Junio 2022), <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621382/bp-fair-finance-loss-and-damage-070622-en.pdf>, 23-24.

³ "Monitoring and Evaluation for learning and performance improvement," Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, consultado el 12 de setiembre de 2022, <https://www.fao.org/investment-learning-platform/themes-and-tasks/monitoring-and-evaluation/en/>.

⁴ "Module 4: Tracking Progress, Monitoring and Evaluation" (UNFCCC, 2013), https://unfccc.int/sites/default/files/4.3_m%26e.pdf.

⁵ Ayesha Dinshaw et al., "Monitoring and Evaluation of Climate Change Adaptation," consultado el 12 de setiembre de 2022, <https://doi.org/10.1787/5jxrclrontjd-en>, 8.

⁶ "What Is Monitoring and Evaluation?" Independent Evaluation Group, consultado el 17 de setiembre de 2022, <https://ieg.worldbankgroup.org/what-monitoring-and-evaluation>.

de la convención, lo que sienta las bases de las Comunicaciones Nacionales (CN).⁷ Las CN son fundamentales para las partes que desean cumplir con sus compromisos de presentación de informes en virtud de la convención. El Plan de Acción de Bali que surgió en la COP13 introdujo el lenguaje en el proceso de medición, reporte y verificación (MRV), una parte clave del marco de transparencia de la CMNUCC.

Si bien el proceso de MRV ha sido un importante paso hacia adelante en el monitoreo de los avances de los países, ha habido notables inconsistencias y lagunas en el marco de presentación de informes de la CMNUCC, el cual ha estado evolucionando desde la década de 1990.⁸ Ellis y Moarif señalan que los informes no siempre han sido del todo comparables y transparentes, y que ha habido inconsistencias en las directrices para las CN y los Informes Bienales de Actualización, actualizaciones de los inventarios de gases de efecto invernadero presentados por las partes no incluidas en el Anexo I.⁹ La falta de claridad en los requisitos de presentación de los informes sobre términos tales como "lo usual" al igual que otros factores ha dificultado históricamente la evaluación de los avances hacia el cumplimiento de los objetivos colectivos.¹⁰

En el contexto de la financiación del clima, plataformas como el Fondo Verde para el Clima (FVC), el mayor mecanismo de financiación específico,¹¹ han adoptado amplias políticas de monitoreo y evaluación para garantizar el cumplimiento de su mandato. El FVC utiliza un enfoque de gestión basada en resultados (RBM, por sus siglas en inglés) para supervisar el

rendimiento de los proyectos/programas y del portafolio, y basa su política de evaluación en cuatro principios fundamentales: (a) imparcialidad, objetividad y no sesgo; (b) relevancia, uso y participación; (c) credibilidad y solidez, y (d) mensurabilidad.¹²

Si bien las políticas de monitoreo y evaluación para la financiación de la mitigación y la adaptación pueden informar el marco para un mecanismo de financiación de daños y pérdidas, es importante aprender de los desafíos y obstáculos en la financiación de estos proyectos. Uno de los principales obstáculos para el acceso a la financiación de la mitigación y la adaptación ha sido el imponente proceso burocrático característico del FVC y otros mecanismos financieros. Con el FVC, los países pueden tardar hasta cuatro años en recibir financiación, eso es demasiado tiempo para los países que necesitan ayuda desesperadamente.¹³ Los proyectos de adaptación del FVC han sido especialmente problemáticos por no definir claramente las funciones de los actores locales, por carecer de transparencia financiera y de contabilidad sobre la adaptación local, y por no generar vínculos verticales entre las entidades acreditadas del FVC a nivel local.¹⁴

Una financiación eficaz

Aprender de las experiencias al abordar las en todo el mundo permite dar respuestas más eficientes en el futuro para así garantizar que el apoyo sea "adecuado, pertinente y eficaz."¹⁵

⁷ "Handbook on Measurement, Reporting and Verification for Developing Country Parties" (UNFCCC, 2014), https://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/_application/pdf/non-annex_i_mrv_handbook.pdf, 9.

⁸ Jane Ellis and Sara Moarif, "Identifying and Addressing Gaps in the UNFCCC Reporting Framework," (OECD, 2015), 29.

⁹ Ellis and Moarif, 29-30.

¹⁰ Ellis and Moarif, 31.

¹¹ Jessica Omukuti et al., "The Green Climate Fund and Its Shortcomings in Local Delivery of Adaptation Finance," *Climate Policy*, Junio 2022, pp. 1-16, <https://doi.org/10.1080/14693062.2022.2093152>, 2.

¹² "Evaluation Policy for the GCF" (Green Climate Fund, 4 de mayo de 2021), <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/evaluation-policy.pdf>, 3-4.

¹³ Emma Rumney and Simon Jessop, "That Sinking Feeling: Poor Nations Struggle with U.N. Climate Fund," Reuters, 11 de noviembre de 2021, <https://www.reuters.com/business/cop/that-sinking-feeling-poor-nations-struggle-with-un-climate-fund-2021-11-11/>.

¹⁴ Omukuti et al., 11.

¹⁵ Saleemul Huq and Mattias Soderberg, "Opinion: We Must All Learn How to Tackle Climate-Induced Loss and Damage," Reuters, 13 de octubre de 2021, <https://news.trust.org/item/20211013093850-5hsvu/>.

Un mecanismo de financiación de los daños y pérdidas y el marco de monitoreo y evaluación que lo acompaña deben estar diseñados para ser ampliados rápidamente y procesar grandes cantidades de dinero en un plazo breve. Las estimaciones sobre la financiación de los daños y pérdidas oscilan entre 20.000 y 580.000 millones de dólares para 2030 y entre 1,1 y 1,7 billones para 2050.¹⁶

"Es un equilibrio entre la necesidad de evaluar lo que hacemos, pero sin crear un obstáculo mediante un proceso burocrático. Es un asunto urgente", señaló Camila Isabel Zepeda Lizama, Directora General de Asuntos Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. "Estoy de acuerdo en que necesitamos un sistema de monitoreo y evaluación, pero eso no reduce demasiado los recursos del programa real que abordaría la problemática de los daños y pérdidas."

Desarrollo del marco

El informe 2022 Footing the Bill de Oxfam ofrece un conjunto de principios para la financiación de los daños y pérdidas que se basan en los principios fundamentales de equidad, justicia e imparcialidad de la CMNUCC. Este marco aborda la movilización de recursos, la gobernanza, el pago y la ejecución, y podría servir de base para los indicadores de progreso en el proceso de monitoreo y evaluación.¹⁷ Disponer de un marcador basado en el de Oxfam o en un marco similar es fundamental para garantizar que los fondos pagados se adhieren a los principios de "quien contamina paga" y de "no perjudicar", así como para garantizar el equilibrio de género y la representación equitativa de los países de bajos ingresos. El proceso de aplicación debe ser descentralizado, local y comunitario, y rendir cuentas a las poblaciones vulnerables.

Toussaint y Martínez Blanco abogan por un enfoque basado en los derechos humanos (HRBA, por sus siglas en inglés) para abordar los daños y pérdidas como medio para reforzar la respuesta internacional.¹⁹ La creación de un marcador de monitoreo y evaluación a través de un HRBA proporcionará un grado de protección a las poblaciones más vulnerables, cuyos derechos se encuentran ya en una posición precaria.

Mattias Söderberg, asesor jefe de Dan Church Aid, ya tiene experiencia en el seguimiento y la evaluación de proyectos de los daños y pérdidas. Su equipo desarrolló un marcador basado en el mandato del Mecanismo Internacional de Varsovia (MIV), el principal marco de la CMNUCC para abordar los daños y pérdidas. El equipo de Söderberg ha actualizado su marcador para ajustarse mejor al objetivo del trabajo a medida que iba llegando más información.

"Dependiendo de cómo se haga el marcador, se obtendrán resultados diferentes", dijo Söderberg.

Un marcador sólido de monitoreo y evaluación debe tener en cuenta tanto las pérdidas económicas como las no económicas. Entre los elementos no económicos podrían incluirse las culturas, las tradiciones, las lenguas y las migraciones provocadas por el clima.¹⁹

"Para mí, cuando se determinan las necesidades de los daños y pérdidas —especialmente cuando se planifica cómo responder a una pérdida no económica— es absolutamente crucial hacerlo de una manera verdaderamente participativa, en la que las comunidades afectadas sean las que determinen las necesidades y la respuesta", indicó Lyndsay Walsh, asesora en políticas climáticas de Oxfam.

¹⁶ Anil Markandya and Mikel González-Eguino, "Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review," Loss and Damage from Climate Change, 2018, pp. 343-362, https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_14, 356.

¹⁷ Carty and Walsh, 23-24.

¹⁸ Patrick Toussaint and Adrian Martínez Blanco, "A Human Rights-Based Approach to Loss and Damage under the Climate Change Regime," The Third Pillar of International Climate Change Policy (June 2019): 11.

¹⁹ Adrian 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, pp. 205-220, https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_8, 206.

La puesta en marcha de la Red de Santiago

La Red de Santiago sobre cómo abordar los daños y pérdidas SNLD, por sus siglas en inglés) se estableció en la COP25 para catalizar la asistencia técnica para la "aplicación de enfoques pertinentes para evitar, minimizar y abordar los daños y pérdidas a nivel local, nacional y regional".

La Red de Santiago ofrece la oportunidad de sentar las bases de un sistema de monitoreo y evaluación de los daños y pérdidas, sobre todo en lo que respecta al seguimiento de los avances en el desarrollo de la capacidad de resiliencia.²⁰ La capacidad técnica creada a través de la Red de Santiago podría servir de cimiento para un mecanismo de financiación de los daños y pérdidas..

Los países en vías de desarrollo están presionando para que la Red de Santiago se adapte a las necesidades de las comunidades de primera línea, pero han recibido cierto rechazo de los países más ricos. Ángela Patricia Rivera Galvis, principal negociadora de Colombia en materia de adaptación y daños y pérdidas, comparó la visión de los países desarrollados sobre la SNLD con la de un "centro de emparejamiento", mientras que los países en vías de desarrollo preferían algo más parecido a la de una "planificadora de bodas."²¹ La incapacidad de atender las necesidades de los países en vías de desarrollo podría ser una señal ominosa para un futuro mecanismo de financiación de los daños y pérdidas.

La operacionalización posterior de la SNLD debe dar prioridad a la transparencia dentro de su marco.

"Creo que lo más importante es ser transparente y tener algún tipo de registro tanto de la financiación recibida en la Red de Santiago, como de la financiación saliente y con qué propósito", expresó Liane Schalatek, Directora Adjunta de la oficina de Heinrich Boell Stiftung en Washington.

Las negociaciones de este año sobre los daños y pérdidas serán fundamentales para preparar el camino a la hora de abordar las pérdidas y los daños como el tercer pilar de la acción climática, además de la mitigación y la adaptación. La SNLD puede servir de peldaño para una acción mucho más ambiciosa y, por lo tanto, la creación de un mecanismo transparente que satisfaga las necesidades de los países en vías de desarrollo debe considerarse como un precursor del establecimiento de un marco ambicioso de monitoreo y evaluación.

20 Heidi White et al., "Designing the Santiago Network for Loss and Damage" (Loss and Damage Collaboration, 30 de noviembre de 2020), <https://www.preventionweb.net/news/public-review-designing-santiago-network-loss-and-damage>, 9.

21 Sam Goodman, "COP27: Bringing the Heat to Sharm El Sheikh" (La Ruta del Clima, 2022).