

# TERCER PILAR



## Créditos

Editorial ©La Ruta del Clima –

El Tercer Pilar: Reparar el Daño; por la Asociación La Ruta del Clima con el apoyo técnico y financiero de la Fundación Heinrich-Böll.



ISBN: 978-9930-646-02-1



Autoría: Adrián Martínez, María Paula Calvo, Carol Fernández

Colaboraciones: Jennifer Rojas

Editorial: La Ruta del Clima

Diseño gráfico, diagramación y portada: Jennifer Rojas, María José Roldán.

Publicado en San José, Costa Rica 1a. edición, Octubre 2025.

Esta obra está disponible en el marco de la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 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

## Índice

<b>Abreviaturas</b>	<b>4</b>
<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>I.Adaptación</b>	<b>9</b>
I.1. ¿Qué es la adaptación?	9
I.2. La adaptación uno de los pilares para abordar el cambio climático.	10
I.3. Los límites y la posibilidad de adaptarse	11
I.4. ¿Cómo adaptarnos? Entre la Meta Global e indicadores de adaptación	14
I.4.1. Indicadores de adaptación	15
I.4.2. Enfoques de adaptación	19
<b>II.Reparar Daños y Pérdidas</b>	<b>22</b>
II.1. ¿Qué es daños y pérdidas?	22
II.2. ¿Cómo reparar el Daño?	24
II.2.1. Atribución	24
II.2.2. Causalidad	25
II.2.3. Responsabilidad Estatal	25
II.2.4. Derechos Humanos	28
II.3. ¿Cómo debe ser la reparación del daño?	33
II.4. Camino a la construcción del tercer pilar: Historia y conceptualización	33
II.4.1. Punto de partida: Artículo 4.8 CMNUCC	34
II.4.2. Gobernanza de daños y pérdidas	36
Indicadores de Daños y Pérdidas	47
<b>III.El Tercer Pilar</b>	<b>49</b>
Table 1. Límites de adaptación en el contexto del aumento de temperatura global.	11
Table 2. Indicadores salud y enfermedades infecciosas	17
Table 3. Indicadores Salud mental	18
Table 4. Enfoques de adaptación	20

## Abreviaturas

**ABC:** Adaptación basada en comunidades

**AOSIS:** Alianza de Pequeños Estados Insulares

**AP:** Acuerdo de París

**AWG-LCA:** Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo

**BIM:** Modalidades de Implementación de Barbados

**CIJ:** Corte Internacional de Justicia

**CMNUCC:** Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

**COP:** Conferencia de las Partes

**Corte IDH:** Corte Interamericana de Derechos Humanos

**DALA:** Evaluación de pérdidas y daños

**FRLD:** Fondo para Responder a Daños y Pérdidas

**GEI:** Gases de Efecto Invernadero

**GGA:** Meta Global de Adaptación

**IPCC:** Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático

**INC:** Comité Intergubernamental de Negociación para una Convención Marco sobre el Cambio Climático

**NCQG:** Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado

**NDC:** Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional

**PDNA:** Evaluación de Necesidades de Recuperación Post Desastre

**PNUMA:** Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

**WIM:** Mecanismo Internacional de Varsovia

## Introducción

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) protege de interferencias peligrosas humanas al sistema climático.<sup>1</sup> Sin embargo, no es un secreto que las emisiones de gases de efecto invernadero generado por emisiones de acciones directas o indirectas de actividades humanas siguen incrementando<sup>2</sup>.

Estas emisiones tienen fuentes históricas desiguales y están relacionadas con el uso insostenible de la energía, cambios de uso del suelo, estilos de vida, patrones de consumo y producción, diferenciados entre regiones, países e individuos. La liberación de emisiones de gases de efecto invernadero ha incrementado la temperatura del planeta y conllevado a que el clima cambie.

No hay duda de que la acción humana ha calentado la atmósfera, océano y la tierra. Convirtiéndose en la principal influencia del calentamiento desde al menos 1971.<sup>3</sup>

La ciencia ha documentado una alteración en el clima, aparte de la variabilidad natural propia del planeta, observada durante largos periodos. Esta alteración en el clima produce cambios rápidos y extensos en la atmósfera, océanos, criosfera y biosfera.

Al hablar de cambio climático es necesario situar tres conceptos relevantes:

### Efectos adversos del cambio climático:

la CMNUCC los define como "los cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos."<sup>4</sup> Esta diferencia sutil nos permite hablar con mayor precisión sobre lo que pasa en un territorio.

**Riesgo climático:** se encuentra estrechamente vinculado con los impactos. Se comprende como la posibilidad de que las amenazas climáticas produzcan consecuencias negativas en los sistemas naturales y/o humanos.<sup>5</sup> El riesgo climático es el resultado de la interacción dinámica entre las amenazas climáticas, exposición y la vulnerabilidad de los sistemas humanos y/o naturales.<sup>6</sup> Sin embargo, el concepto de riesgo también puede utilizarse para referirse al riesgo generado por las respuestas al cambio climático, por ejemplo, cuando una medida de adaptación genera nuevos impactos o vulnerabilidad no previstas.<sup>7</sup>

A partir de ello se considera que una medida de adaptación es eficaz cuando logra la reducción del riesgo climático ante los efectos adversos actuales o futuros causados por el cambio climático.

1 CMNUCC, 1992 "Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático" Art. 1 Recuperado de convsp.pdf

2 IPCC, 2023 "Climate Change 2023 Synthesis Report Summary for Policymakers" para A.1 Recuperado de IPCC\_AR6\_SYR\_SPM.pdf

3 IPCC, 2023 "Climate Change 2023 Synthesis Report Summary for Policymakers" para A.2.1 Recuperado de IPCC\_AR6\_SYR\_SPM.pdf

4 CMNUCC, 1992, "Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático" Art. 1.1 Recuperado de convsp.pdf

5 Recuperado de Annex VII: Glossary

6 IPCC, (2022) "AR6 WGII Technical Summary" Pg. 43 Recuperado de IPCC\_AR6\_WGII\_TechnicalSummary.pdf

7 IPCC, (2020) "The concept of risk in the IPCC Sixth Assessment Report: a summary of cross Working Group discussions Guidance for IPCC authors" pg 6 Recuperado de Risk-guidance-FINAL\_15Feb2021.pdf

El riesgo residual es producto de los límites de la adaptación ante los efectos adversos en un territorio. Las consecuencias de estos efectos adversos en sistemas humanos o naturales se analizan contextualmente como daños y pérdidas, y es esta realidad material conlleva a la obligación de reparar.

**Impactos climáticos:** los cambios en el clima conllevan efectos sobre los sistemas socio-naturales de todas las regiones del planeta. Desde el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), estos efectos se denominan impactos.<sup>8</sup> Y son definidos como las "consecuencias de los riesgos materializados en los sistemas naturales y humanos, donde los riesgos resultan de la interacción entre las amenazas climáticas (incluidos los fenómenos meteorológicos/climáticos extremos), la exposición y la vulnerabilidad."<sup>9</sup>

Talvez, es importante recalcar que los impactos climáticos pueden identificarse como adversos o beneficiosos respecto a la vida misma, sus medios, la salud y el bienestar, los ecosistemas y las especies, los bienes económicos, sociales y culturales, los servicios (incluidos los servicios ecosistémicos) y la infraestructura.<sup>10</sup> Esta caracterización va a depender de un análisis contextual.

Los impactos climáticos en sistemas humanos y naturales se pueden observar en estas tablas creadas por el IPCC:<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Recuperado de Annex VII: Glossary

<sup>9</sup> IPCC, nd Glosario Recuperado IPCC Glossary Search

<sup>10</sup> CMNUCC, 1992, "Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático" Art. 1.1 Recuperado de convsp.pdf

<sup>11</sup> pg 46 Recuperado de IPCC\_AR6\_WGII\_TechnicalSummary.pdf

## Impacts of climate change are observed in many ecosystems and human systems worldwide

### (a) Observed impacts of climate change on ecosystems

Ecosystems	Changes in ecosystem structure			Species range shifts			Changes in timing (phenology)		
	Terrestrial	Freshwater	Ocean	Terrestrial	Freshwater	Ocean	Terrestrial	Freshwater	Ocean
Global	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Africa	●	●	●	●	○	●	○	●	●
Asia	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Australasia	●	○	●	●	○	●	●	○	●
Central and South America	●	●	●	●	●	●	○	○	●
Europe	●	●	●	●	●	●	●	●	●
North America	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Small Islands	●	●	●	●	●	●	●	○	●
Arctic	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Antarctic	●	○	●	●	○	●	●	○	○
Mediterranean region	●	○	●	●	●	●	●	○	●
Tropical forests	●	○	na	●	○	na	○	○	na
Mountain regions	●	●	na	●	●	na	●	●	na
Deserts	●	na	na	●	na	na	○	na	na
Biodiversity hotspots	●	○	●	●	○	●	●	○	not assessed

**Confidence in attribution to climate change**

- High or very high
- Medium
- Low
- Evidence limited, insufficient
- na Not applicable

**Impacts to human systems in panel (b)**

- Increasing adverse impacts
- ± Increasing adverse and positive impacts

### (b) Observed impacts of climate change on human systems

Human systems	Impacts on water scarcity and food production				Impacts on health and wellbeing				Impacts on cities, settlements and infrastructure			
	Water scarcity	Agriculture/crop production	Animal and livestock health and productivity	Fisheries yields and aquaculture production	Infectious diseases	Heat, malnutrition and other	Mental health	Displacement	Inland flooding and associated damages	Flood/storm induced damages in coastal areas	Damages to infrastructure	Damages to key economic sectors
Global	±	—	○	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Africa	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Asia	±	±	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Australasia	±	—	±	—	—	—	—	not assessed	—	—	—	—
Central and South America	±	—	±	—	—	—	not assessed	—	—	—	—	—
Europe	±	±	—	±	—	—	—	—	—	—	—	—
North America	±	±	—	±	—	—	—	—	—	—	—	—
Small Islands	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Arctic	±	±	—	—	—	—	—	—	—	—	—	±
Cities by the sea	○	○	○	—	○	—	not assessed	—	○	—	—	—
Mediterranean region	—	—	—	—	—	—	not assessed	—	±	—	—	—
Mountain regions	±	±	—	○	—	—	—	—	—	na	—	—

A partir de lo anterior, y atendiendo a la relación que se establece entre los impactos, el riesgo, la adaptación y la reparación de daños y pérdidas, desde La Ruta del Clima se desarrolla el presente documento. Su propósito se focaliza en analizar como la adaptación y la reparación de daños y pérdidas constituyen acciones climáticas que responden de manera diferenciada, en tanto conceptos y prácticas, a los impactos climáticos, desde un origen común: la normativa climática con sus respectivas obligaciones y responsabilidades Estatales.

Mientras la adaptación busca generar ajustes en los sistemas socio-naturales para resistir a los impactos del cambio climático, la reparación por daños y pérdidas aborda las consecuencias de los efectos adversos, ya sea desde un enfoque cooperativo o desde la responsabilidad internacional por actos ilícitos vinculados a la inacción o la omisión frente al cambio climático.

Las consecuencias de los impactos climáticos son parte del diario vivir de millones de personas y una fuente de violencia estructural que lesiona sus derechos humanos. Históricamente en la CMNUCC se habla de dos pilares de la acción climática, enfocándose en la mitigación y la adaptación como áreas de negociación prioritarias. Sin embargo, cuando se habla de Daños y Pérdidas el tema ha sido relegado por años buscando diferentes excusas para no reconocer su importancia ni urgencia.

En razón a ello se hace necesario posicionar un tercer pilar de la acción climática, el cual emerge como la obligación de reparar los daños y pérdidas causados por los efectos adversos del cambio climático, producto de actividades antropogénicas.

Este documento disgregado en tres secciones que buscan hilar y generar un aporte para la visibilización y la constitución de este tercer pilar. Para ello la primera sección hace referencia a la Adaptación, desde su definición, surgimiento, así como los diferentes conceptos y categorías asociadas, tales como límites de la adaptación e indicadores que evalúan las iniciativas de adaptación.

La segunda sección se centra en Reparar Daños y Pérdidas donde se aborda la definición de Daños y Pérdidas desde sus menciones iniciales hasta el desarrollo de los distintos mecanismos actuales como el Mecanismo Internacional de Varsovia, la Red de Santiago, Diálogos de Glasgow y el Fondo de Daños y Pérdidas. Además, se hace referencia a la importancia de abordar las reparaciones de los Daños y Pérdidas.

Finalmente, la tercera sección hace énfasis al Tercer Pilar, a través de la problematización de la importancia de abordar los Daños y Pérdidas desde una perspectiva de reparaciones climáticas exigiendo el cumplimiento de las obligaciones de los países desarrollados para reparar el daño sufrido.

## I. Adaptación

### I.1. ¿Qué es la adaptación?

En la rama de la biología se habla de "adaptación" como un proceso evolutivo en el que las poblaciones de organismos cambian en el tiempo como respuesta a otros organismos y al entorno físico con el objetivo de sobrevivir. En la CMUNCC, esta adaptación se entiende como adaptación natural.

Es de notar que cuando se habla de cambio climático, también se utiliza el término de adaptación, pero se refiere principalmente a las actividades humanas que se realizan para minimizar los efectos adversos del cambio climático.<sup>12</sup>

Sin embargo, los cambios en el clima se han convertido en un impulsor de procesos evolutivos de adaptación en especies vegetales y animales. Con este tipo de cambios en el clima se espera que algunas especies logren adaptarse y otras no, lo que puede llevarlas a la extinción.

Este contexto genera una situación en la cual hay especies que están desapareciendo debido a los impactos climáticos, y las acciones humanas centradas en la adaptación que buscan reducir las consecuencias sobre los ecosistemas<sup>13</sup>.

La adaptación puede reducir riesgos climáticos que se proyectan a los sistemas naturales y humanos.

El riesgo que se mantiene luego de los esfuerzos de adaptación se le llama riesgo residual, este se materializa en los impactos climáticos sobre un territorio.<sup>14</sup>

De forma sencilla comprendemos la adaptación, como aquellas acciones que contribuyen a que los sistemas socio-naturales se ajusten y preparen ante los cambios actuales o futuros que se experimentan en el clima a raíz del cambio climático propiciado por las acciones antropogénicas y el aumento de la temperatura global.

Si bien podemos realizar acciones de adaptación como individuos y desde nuestros hogares, es cierto que las acciones de adaptación adquieren mayor potencial cuando son asumidas de forma colectiva entre los diferentes sectores de las sociedades.

Debido a eso desde los organismos internacionales se han generado una serie de instrumentos que establecen compromisos internacionales y nacionales, que priorizan la adaptación como una forma de garantizar que las diversas poblaciones, en especial aquellas que histórica y estructuralmente han sido vulnerabilizadas, puedan tener una vida en condiciones de dignidad, seguridad y bajo el ejercicio del derecho a un ambiente limpio, saludable y sostenible.

<sup>12</sup> Mawdsley, O'malley & Ojima, (2009) "A Review of ClimateChange Adaptation Strategies for Wildlife Management and Biodiversity Conservation". Recuperado de: A review of climate-change adaptation strategies for wildlife management and biodiversity conservation - PubMed

<sup>13</sup> Mawdsley, O'malley & Ojima, (2009) "A Review of ClimateChange Adaptation Strategies for Wildlife Management and Biodiversity Conservation". Recuperado de: A review of climate-change adaptation strategies for wildlife management and biodiversity conservation - PubMed

<sup>14</sup> IPCC, (2020) "The concept of risk in the IPCC Sixth Assessment Report: a summary of cross Working Group discussions Guidance for IPCC authors" pg 15 Recuperado de Risk-guidance-FINAL\_15Feb2021.pdf

## 1.2. La adaptación uno de los pilares para abordar el cambio climático

Para comprender mejor la adaptación, se hace necesario situar su origen y desarrollo como uno de los compromisos de los Estados parte de la CMNUCC.

La Convención determina en su Artículo 2 qué el objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.

Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.<sup>15</sup>

Para alcanzar este objetivo, los Estados adquirieron entre sus compromisos formular, aplicar, publicar y actualizar medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático; cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático; e incluir en sus políticas públicas el cambio climático, así como reducir al mínimo los efectos negativos que puedan causar las medidas de adaptación.<sup>16</sup>

Como parte de esos esfuerzos surge en el 2015 el Acuerdo de París (AP), un instrumento diseñado para mejorar la aplicación de la CMNUCC. El Acuerdo de París establece la adaptación como un desafío mundial, que requiere de una gobernanza multinivel y que debe ser parte de las estrategias de largo plazo frente al cambio climático.<sup>17</sup>

Al tiempo que propone la adaptación como una medida para la protección de las personas, los medios de vida y los ecosistemas.<sup>18</sup> A partir de este acuerdo, los Estados reconocen la importancia considerable de la adaptación y la existencia de una dinámica interdependiente entre el incremento o reducción de niveles de mitigación respecto a las necesidades de adaptación.<sup>19</sup>

En continuidad, el Artículo 7 del AP insta a lograr una respuesta de adaptación, que:

- Se ajuste al resultado del cumplimiento del objetivo de temperatura global del 1,5°C.
- Aumente la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático.
- Sitúe flujos financieros hacia una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima.
- Responda a la equidad y al principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Art. 2 Recuperado de convsp.pdf

<sup>16</sup> Art. 4 Recuperado de convsp.pdf

<sup>17</sup> Art. 7.2 Recuperado de Paris Agreement Spanish

<sup>18</sup> Art. 7.2 Recuperado de Paris Agreement Spanish

<sup>19</sup> Art. 7.4 Recuperado de Paris Agreement Spanish

<sup>20</sup> Art. 2 Recuperado de Paris Agreement Spanish

El IPCC también ha contribuido a la definición de la adaptación, por una parte, propone una diferenciación entre la adaptación en sistemas humanos y la adaptación en sistemas naturales. Con respecto a los sistemas humanos la adaptación se trata de un proceso en el que las sociedades, marcos culturales, estructuras productivas y económicas, poblaciones, territorios, entre otros, se ajustan al clima actual o proyectado y a sus impactos, con el propósito de moderar el daño o disfrutar de posibles beneficios.<sup>21</sup> En lo concerniente a los sistemas naturales, la adaptación sería un proceso en el cual los ecosistemas y especies se ajustan por sus propios medios a los cambios en el clima; la intervención humana puede facilitar este ajuste.<sup>22</sup>

Siguiendo el Artículo 2 de la CMNUCC, puede diferenciarse entre la adaptación natural de los ecosistemas (ajuste sin intervención humana directa) y la adaptación, entendida como medidas facilitadas por la acción humana que utilizan la biodiversidad y los servicios ecosistémicos para ayudar a personas y ecosistemas a adaptarse.

De este modo, el éxito del objetivo de la CMNUCC está condicionado a estabilizar los gases de efecto invernadero, con la suficiente antelación para que los ecosistemas puedan adaptarse de forma natural, y no únicamente mediante intervenciones humanas.

### I.3. Los límites y la posibilidad de adaptarse

Otro elemento importante para la comprensión de la adaptación son los límites de adaptación: puntos a partir de los cuales, aun aplicando medidas, ya no se puede mantener el riesgo climático en niveles tolerables.<sup>23</sup> O bien situaciones en las que las medidas que se toman dejan de ser suficientes en respuesta los posibles impactos y se generan consecuencias en el territorio.

Por lo tanto, la adaptación posee límites que, de sobrepasarse, por más esfuerzos que se realicen, impedirían mantener a los sistemas humanos y/o naturales en niveles de riesgo tolerables, lo que derivaría en consecuencias negativas y perjudiciales.

Los límites de adaptación se clasifican en duros o blandos. El IPCC define como límite duro cuando no existen acciones de adaptación capaces de evitar un riesgo intolerable. Mientras, un límite blando sucede cuando existen opciones de acciones de adaptación para evitar riesgos intolerables, pero no están disponibles en el momento.<sup>24</sup>

En los sistemas humanos esta clasificación va a depender de la perspectiva y decisiones de los diferentes actores sociales y las dinámicas de los procesos biofísicos y socioeconómicos. En sistemas naturales, estaría dada por la capacidad y tasa de respuesta de una especie y ecosistema a los cambios.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> IPCC, (2021) "Annex VII: Glossary" pg, 2216 Recuperado de Annex VII: Glossary

<sup>22</sup> IPCC, (2021) "Annex VII: Glossary" pg, 2216 Recuperado de Annex VII: Glossary

<sup>23</sup> pg 919 Recuperado de 16 — Adaptation Opportunities, Constraints, and Limits

<sup>24</sup> Recuperado de IPCC Glossary Search

<sup>25</sup> pg 919 Recuperado de 16 — Adaptation Opportunities, Constraints, and Limits

Uno de los factores que limita la capacidad de adaptación para ajustarse al potencial daño, aprovechar oportunidades o responder a las consecuencias es el incremento de la temperatura del planeta, guiado por las emisiones no estabilizadas y la falta de acciones reales y transformadoras por parte de algunos Estados.

El artículo 2 del AP establece la meta de 1,5 °C como referencia central para limitar el aumento de la temperatura global.<sup>26</sup> La Corte Internacional de Justicia ha señalado que "el umbral de 1,5 °C es el objetivo de temperatura principal acordado por las partes para limitar el aumento de la temperatura media mundial en virtud del Acuerdo de París."<sup>27</sup>

Por su parte, el IPCC advierte que, a medida que incremente la temperatura, la efectividad de la adaptación va a reducirse.<sup>28</sup>

Si el calentamiento global supera 1,5 °C, muchos ecosistemas habrán alcanzado o sobrepasado sus límites duros de adaptación<sup>29</sup>, con lo cual algunas medidas de adaptación no serían suficientes para evitar riesgos materializados en daños y pérdidas.

En la tabla 1., se muestra cuales sistemas humanos y naturales habrán llegado a sus límites blandos o duros cuando se exceda el 1,5 °C.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Recuperado de Paris Agreement Spanish

<sup>27</sup> ICJ, (2025) "OBLIGATIONS OF STATES IN RESPECT OF CLIMATE CHANGE" para 224 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>28</sup> IPCC, 2023 "Climate Change 2023 Synthesis Report Summary for Policymakers" para B.4.1 Recuperado de IPCC\_AR6\_SYR\_SPM.pdf

<sup>29</sup> IPCC, 2023 "Climate Change 2023 Synthesis Report Summary for Policymakers" para B.4.2 Recuperado de IPCC\_AR6\_SYR\_SPM.pdf

<sup>30</sup> SR15\_Full\_Report\_LR.pdf pg 455

Tabla 1. Límites de adaptación en el contexto del aumento de temperatura global.

Sistema / Región	Ejemplo	Blando	Duro
<b>Arrecifes de coral</b>	Pérdida del 70–90% de los arrecifes de coral tropicales hacia mediados de siglo en un escenario de 1,5 °C (pérdida total bajo un escenario de 2 °C) (ver Capítulo 3, Secciones 3.4.4 y 3.5.2.1, Recuadro 3.4).		x
<b>Biodiversidad</b>	6% de insectos, 8% de plantas y 4% de vertebrados pierden más del 50% de su rango geográfico determinado climáticamente a 1,5 °C (18% de insectos, 16% de plantas y 8% de vertebrados a 2 °C) (ver Capítulo 3, Sección 3.4.3.3).	x	x
<b>Pobreza</b>	24–357 millones de personas expuestas a riesgos climáticos multisectoriales y vulnerables a la pobreza a 1,5 °C (86–1220 millones a 2 °C) (ver Sección 5.2.2).	x	
<b>Salud humana</b>	El doble de megaciudades expuestas al estrés térmico a 1,5 °C respecto al presente, pudiendo exponer a 350 millones de personas adicionales a calor mortal para 2050 (ver Capítulo 3, Sección 3.4.8).	x	x
<b>Medios de vida costeros</b>	Cambios a gran escala en sistemas oceánicos (temperatura y acidificación) afectan daños y pérdidas en medios de vida, ingresos, identidad cultural y salud de comunidades dependientes del mar a 1,5 °C (pérdidas potencialmente mayores a 2 °C) (ver Capítulo 3, Secciones 3.4.4, 3.4.5, 3.4.6.3; Recuadros 3.4 y 3.5; Recuadro transversal 6; Capítulo 4, Sección 4.3.5; Sección 5.2.3).	x	
<b>Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID)</b>	La subida del nivel del mar y el aumento de las olas, junto con mayor aridez y menor disponibilidad de agua dulce a 1,5 °C, podrían dejar varias islas atolón inhabitables (ver Capítulo 3, Secciones 3.4.3, 3.4.5, Recuadro 3.5; Capítulo 4, Recuadro transversal 9).		x

Fuente: IPCC, (2023) "AR6". Recuperado de: [ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_FullReport.pdf](https://ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf)

Lo anterior no muestra un panorama alentador, y mucho menos si se considera la mención de la Organización Meteorológica Mundial, la cual indica que para el periodo comprendido entre el 2024 y 2028 se pronostica que el incremento mundial de temperatura oscile entre 1.1°C y 1.9°C. Con un 80% de probabilidad que entre dichas fechas se exceda el límite del 1,5 °C.<sup>31</sup> Este hecho acarrearía implicaciones para la efectividad de la adaptación de sistemas humanos o naturales. Lo anterior, pone en duda la posibilidad de que se cumpla con

el alcance del objetivo planteado en el artículo 2 de la CMNUCC.

La planificación e implementación de la adaptación ha progresado en todos los sectores y regiones, y su efectividad ha sido documentada.<sup>32</sup> Sin embargo, ante el aumento de la temperatura, el IPCC AR6 señala que existe escasa literatura que analice el riesgo e implicaciones de exceder el umbral del 1,5 °C y el potencial real de la adaptación en ese contexto. Este último aspecto ha sido poco estudiado, lo que

<sup>31</sup> WMO, (2024) "Global temperature is likely to exceed 1.5°C above pre-industrial level temporarily in next 5 years" Recuperado de [Global temperature is likely to exceed 1.5°C above pre-industrial level temporarily in next 5 years](https://www.wmo.int/es/press/2024/01/global-temperature-is-likely-to-exceed-1.5c-above-pre-industrial-level-temporarily-in-next-5-years)

<sup>32</sup> para A3.2 & A.3.1 IPCC\_AR6\_SYR\_SPM.pdf

dificulta la comprensión del posible riesgo residual. Asimismo, la investigación sobre los límites de la adaptación a nivel local aún es limitada.<sup>33</sup>

Junto con ello el IPCC señala que, a pesar del progreso de la adaptación, las brechas de adaptación existen y crecen.<sup>34</sup> Lo anterior, hace eco a lo señalado por Moser et al, donde pone en duda la presunción de efectividad que tiene la definición de adaptación del IPCC, siendo que la reducción del daño o disfrute de beneficios, es dependiente de muchos factores externos a la medida de adaptación.<sup>35</sup>

Es de resaltar que la mayoría de las respuestas observadas por el IPCC son fragmentadas, específicas a ciertos sectores y desiguales entre regiones. Además, la brecha de adaptación y la incidencia de mala adaptación tiene mayores afectaciones en los sectores de menor ingreso, marginalizados y grupos vulnerabilizados.<sup>36</sup> Esto presenta un escenario donde la existencia de riesgo residual y sus consecuencias, es altamente probable.

#### 1.4. ¿Cómo adaptarnos? Entre la Meta Global e indicadores de adaptación

El AP además de posicionar la adaptación como un desafío mundial y brindar

lineamientos para su implementación, plantea en su artículo 7.1 la Meta Global de Adaptación (GGA, por sus siglas en inglés),

Por el presente, las Partes establecen el objetivo mundial relativo a la adaptación, que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo referente a la temperatura que se menciona en el artículo 2.<sup>37</sup>

Para la consecución de la GGA, durante la Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés) número 28, se adoptó la Decisión 2/CMA.5, la cual crea el Marco de Resiliencia Climática Global de los Emiratos Árabes Unidos, con la finalidad de guiar a nivel mundial los esfuerzos de adaptación (a largo plazo transformacional e incremental), lograr el alcance de la GGA y su revisión.<sup>38</sup>

Este Marco definió metas, sumamente ambiciosas, que deben cumplirse por todos los Estados parte para el 2030, para ello cada país deber llevar a cabo acciones tales como:<sup>39</sup>

Realizar un análisis actualizado de las amenazas climáticas, impactos climáticos, exposición a riesgo y vulnerabilidades

33 para-A.3 IPCC\_AR6\_SYR\_SPM.pdf

34 para-A.3 IPCC\_AR6\_SYR\_SPM.pdf

35 Moser, S et al. (2010) "A framework to diagnose barriers to climate change adaptation" Recuperado de A framework to diagnose barriers to climate change adaptation | PNAS

36 para A.3.3 & A.3.4 Recuperado de IPCC\_AR6\_SYR\_SPM.pdf

37 Art. 7.1 Recuperado de Paris Agreement Spanish

38 CMNUCC. (2023) "Decision 2/CMA.5" Recuperado de Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its fifth session, held in the United Arab Emirates from 30 November to 13 December 2023. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement at its fifth session | UNFCCC

39 UNFCCC. (2023) "Decision 2/CMA.5" para 10 Recuperado de Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its fifth session, held in the United Arab Emirates from 30 November to 13 December 2023. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement at its fifth session | UNFCCC

con el fin de integrarlos en la elaboración de su plan nacional de adaptación y otras herramientas.

2027: Haber establecido un sistema de alerta temprana multi-amenaza, sistemas de información climática para reducir riesgos y observación sistémica para mejorar los datos, información y servicios climáticos.

Diseñar e impulsar un plan de adaptación con enfoque género-responsivo, participativo, transparente.

Implementar su plan nacional de adaptación y otras políticas, y como resultado haber reducido los impactos socioeconómicos de amenazas climáticas claves.

Diseñar, establecer y poner en funcionamiento un sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje para los esfuerzos nacionales de adaptación y el desarrollo de la capacidad institucional necesaria para implementar plenamente el sistema.

#### 1.4.1. Indicadores de adaptación

La Decisión 2/CMA.5 también lanzó el Programa de Trabajo Emiratos Árabes Unidos–Belém, con el objetivo de identificar y desarrollar indicadores, así como proponer potenciales elementos cuantificables para lograr las metas del Marco de Resiliencia Climática Global de los Emiratos Árabes Unidos. En ese sentido, el Programa plantean los siguientes objetivos:

a) Reducir significativamente la escasez de agua inducida por el clima y aumentar la resiliencia climática a los peligros relacionados con el agua para lograr un suministro de agua resiliente al clima, un saneamiento resiliente al clima y acceso a agua potable segura y asequible para todos;

b) Lograr una producción alimentaria y agrícola resiliente al clima y el suministro y la distribución de alimentos, así como aumentar la producción sostenible y regenerativa y el acceso equitativo a una alimentación y una nutrición adecuadas para todos;

c) Lograr la resiliencia frente a los efectos del cambio climático en la salud, promoviendo servicios de salud resilientes al clima y reduciendo significativamente la morbilidad y la mortalidad relacionadas con el clima, en particular en las comunidades más vulnerables;

d) Reducir los impactos del clima en los ecosistemas y la biodiversidad, y acelerar el uso de la adaptación basada en los ecosistemas y las soluciones basadas en la naturaleza, incluso mediante su gestión, mejora, restauración y conservación y la protección de los ecosistemas terrestres, de aguas continentales, montañosos, marinos y costeros;

e) Aumentar la resiliencia de la infraestructura y los asentamientos humanos a los impactos del cambio climático para garantizar servicios esenciales básicos y continuos para todos, y minimizar los impactos relacionados con el clima en la infraestructura y los asentamientos humanos;

f) Reducir sustancialmente los efectos adversos del cambio climático en la erradicación de la pobreza y los medios de vida, en particular promoviendo la utilización de medidas de protección social adaptativas para todos;

g) Proteger el patrimonio cultural de

los efectos de los riesgos relacionados con el clima mediante la elaboración de estrategias adaptativas para preservar las prácticas culturales y los sitios patrimoniales y el diseño de infraestructuras resilientes al clima, guiadas por los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales.<sup>40</sup>

Con respecto al desarrollo de los indicadores de adaptación se llevó a cabo un proceso en que compiló 9.000 indicadores existentes y provenientes de diferentes países e iniciativas.<sup>41</sup> En complemento, y en atención a la Decisión -/CMA.6, se elaboró una lista de criterios para seleccionar 100 indicadores durante la SB60.<sup>42</sup> Para el 2025, se consolidó una lista de indicadores que redujo los 9.000 a 490.<sup>43</sup> Este proceso evidenció el reto de medir la adaptación a nivel global, al tiempo que se reconoce que la medición de la adaptación es dependiente del contexto específico.<sup>44</sup>

A partir de la revisión del proceso de creación y selección de los indicadores en el marco del GGA, observamos que tanto en la primera lista de indicadores compilados (9.000) como en la posterior lista de indicadores consolidados (490), los datos que se buscan medir para evaluar el avance de las acciones de adaptación lo hacen través de indicadores que miden las consecuencias negativas o daños y pérdidas. Esto hace visible una relación dinámica y dialéctica entre el riesgo proyectado, la efectividad de la adaptación y las consecuencias negativas de los impactos climáticos materializados en un territorio.

En continuidad, se presentan dos ejemplos (tomados de la lista de indicadores consolidados por el Programa de Trabajo Emiratos Árabes Unidos–Belém) para ilustrar la relación dialéctica entre la eficacia de la adaptación y la medición de daños y pérdidas.

40 UNFCCC, (2023) "Decision 2/CMA.5" para 39 Recuperado de Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its fifth session, held in the United Arab Emirates from 30 November to 13 December 2023. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement at its fifth session | UNFCCC

41 Recuperado de Compilation of existing indicators, UAE-Belém work programme on indicators | UNFCCC

42 para 17 & 20 Recuperado de Global goal on adaptation. Draft decision -/CMA.6. Proposal by the President | UNFCCC ; FCCC/SBSTA/2024/7, para. 41 recuperado de sbsta2024\_07E.pdf: FCCC/SBI/2024/13, para. 79.

43 Recuperado de Consolidated list of indicators for assessing overall progress towards achievement of the targets referred to in paragraphs 9–10 of decision 2/CMA.5, and progress of the work on the indicators. Report by the technical experts | UNFCCC

44 para 66. Recuperado de Technical report by Secretariat .pdf

## Ejemplo 1. Tabla de salud y enfermedades infecciosas

Tabla 2. Indicadores salud y enfermedades infecciosas

Nuevo ID de indicador	¿Es subindicador?	ID del indicador padre (si es subindicador)	Nombre final del indicador	Subobjetivo / componente	Grupo de expertos que seleccionó el indicador
gc01	no		Incidencia e idoneidad (climática) de enfermedades infecciosas	Salud / Enfermedades infecciosas	gc
gc01a	si	gc11	Incidencia de dengue	Salud / Enfermedades infecciosas	gc
gc01b	si	gc10	Idoneidad climática para la transmisión de dengue	Salud / Enfermedades infecciosas	gc
gc01c	si	gc09	Incidencia de malaria	Salud / Enfermedades infecciosas	gc
gc01d	si	gc08	Idoneidad climática para la transmisión de malaria	Salud / Enfermedades infecciosas	gc
gc01e	si	gc07	Incidencia de VNO (virus del Nilo Occidental)	Salud / Enfermedades infecciosas	gc
gc01f	si	gc06	Idoneidad climática para la transmisión de VNO (virus del Nilo Occidental)	Salud / Enfermedades infecciosas	gc
gc01g	si	gc05	Incidencia de chikunguña	Salud / Enfermedades infecciosas	gc
gc01h	si	gc04	Idoneidad climática para la transmisión de chikunguña	Salud / Enfermedades infecciosas	gc
gc01i	si	gc03	Incidencia de zika	Salud / Enfermedades infecciosas	gc
gc01j	si	gc02	Idoneidad climática para la transmisión de zika	Salud / Enfermedades infecciosas	gc
gc01k	si	gc01	Incidencia de enfermedad de Lyme	Salud / Enfermedades infecciosas	gc
gc01l	si	gc00	Idoneidad climática para la transmisión de enfermedades transmitidas por garrapatas	Salud / Enfermedades infecciosas	gc
gc01m	si	gc01	Incidencia de encefalitis transmitida por garrapatas	Salud / Enfermedades infecciosas	gc

Fuente: CMNUCC, "Consolidate List. 22.05." Traducción propia. Recuperado de Consolidated List 22.05.xlsx

Este primer conjunto de indicadores se complementa en parejas donde:

**Indicador general:** Incidencia e idoneidad (climática) de enfermedades infecciosas

El primer indicador mide la incidencia de infección de la enfermedad

**Indicador:** Incidencia de dengue

**Unidad de medida:** casos por cada 100.000 habitantes

El segundo indicador mide la idoneidad climática para la transmisión de la enfermedad.

**Indicador:** Idoneidad climática para la transmisión de dengue

## Promedio anual

### Ejemplo 2. Tabla de Salud mental

Tabla 3. Indicadores Salud mental

Nuevo ID de indicador	¿Es subindicador?	ID del indicador padre (si es subindicador)	Nombre final del indicador	Subobjetivo / componente	Grupo de expertos que seleccionó el indicador
gc04	no		Impactos en la salud mental de eventos extremos sensibles al clima	Impactos en la salud mental	gc
gc04a	sí	gc04	Suicidios atribuibles a eventos extremos sensibles al clima	Salud / Impactos en la salud mental	gc
gc04b	sí	gc04	Ingresos de urgencias a servicios de salud mental atribuibles a eventos extremos sensibles al clima	Salud / Impactos en la salud mental	gc

Fuente: CMNUCC, "Consolidate List. 22.05." Traducción propia. Recuperado de Consolidated List 22.05.xlsx

En el segundo conjunto, los indicadores documentan:

**Indicador general:** Impactos en la salud mental de eventos extremos sensibles al clima.

El primer de indicador mide los suicidios atribuibles a eventos extremos sensibles al clima.

**Unidad de Medida:** muertes por cada 100.000 habitantes.

El segundo indicador mide los Ingresos de urgencias a servicios de salud mental atribuibles a eventos extremos sensibles al clima.

**Unidad de medida:** admisiones por cada 100.000 habitantes.

En este sentido, algunos de los indicadores de adaptación primero deben identificar las consecuencias que tuvo el impacto en la unidad de exposición (territorio, sistema o población) antes de poder determinar la eficacia de la medida de adaptación. Esto implica que se debe tener certeza de la existencia de un daño o pérdidas, su atribución al cambio climático e identificarlo con un indicador. Lo anterior para luego analizar la diferencia entre el riesgo climático que se intentó reducir con una medida de adaptación y los daños y pérdidas manifestados en una unidad de exposición (espacio y tiempo definido). El resultado de este análisis nos brindaría una métrica respecto a la eficacia de la adaptación. Lo que lleva a distinguir una posible correlación entre la definición de la eficacia de la adaptación por medio de indicadores y la determinación de daños y pérdidas en una unidad de exposición. Esto nos permitiría promover la reparación de los daños y pérdidas que son base de los indicadores del GGA, siendo que ya son hechos verificados.

Los datos de daños y pérdidas identificados por los indicadores del IPCC, necesitan una valoración con mayor profundidad, para determinar la multidimensionalidad de la afectación y guiar las acciones de reparación.

Los indicadores propuestos para el GGA, como los que miden la incidencia de una consecuencia negativa (infecciones, suicidios o admisiones a centros de salud) parten del hecho de que hubo un impacto atribuible al cambio climático. Ahí se realiza una valoración a posteriori del impacto

climático respecto a sus daños y pérdidas. Este hecho fáctico permite monitorear la eficacia de la adaptación, a la vez que se convierte en un punto de partida para analizar la naturaleza multidimensional del daño y pérdida ocurrido.

Por ello sostenemos que, la determinación de los daños y pérdidas es en muchos casos una condición necesaria para verificar el avance y alcance de meta global de adaptación. Además, se requieren indicadores específicos de pérdidas y daños, diferenciados de los indicadores de adaptación, para una comprensión holística de las consecuencias negativas.

#### I.4.2. Enfoques de adaptación

La adaptación posiciona a las personas en el centro, su ejecución ha sido encausada bajo un enfoque nacional que debe responder a cuestiones de género, participación, transparencia, conocimiento tradicionales, científicos, locales e indígenas, considerando a grupos, comunidades y ecosistemas vulnerabilizados.<sup>45</sup>

La reducción del potencial riesgo climático por medio de la adaptación puede tener varios enfoques que guíen las acciones implementadas.

Algunos de estos enfoques son:

45 Art. 7.5 Recuperado de Paris Agreement Spanish

Tabla 4. Enfoques de adaptación

Enfoque	Descripción
Adaptación planificada	se refiere a intervenciones socioeconómicas o de política pública a gran escala realizadas por gobiernos. <sup>46</sup>
Adaptación autónoma	respuestas realizadas por comunidades con los recursos disponibles <sup>47</sup> . La adaptación autónoma no es respuesta consciente a un estímulo climático, sino que se realiza como respuesta por un cambio en el sistema natural o humano. <sup>48</sup>
Adaptación basada en comunidades (ABC)	es un abordaje teórico-práctico para implementar medidas de adaptación. <sup>49</sup> En estos procesos de adaptación, la comunidad asume el liderazgo y sus necesidades, prioridades, capacidad y conocimiento son una parte integral del proceso. <sup>50</sup> ABC es un enfoque que toma en consideración el contexto, cultura, <sup>51</sup> conocimiento, agencia y preferencia de las comunidades como una fortaleza. No son procesos ABC aquellos que simplemente integran la comunidad en actividades, consultas o reuniones sino es un proceso de empoderamiento comunal, de acción integral y planificada. <sup>52</sup>
Adaptación Transformativa	<p>Adaptación que modifica los atributos fundamentales de un sistema en previsión del cambio climático y sus impactos. Dichas medidas de adaptación pueden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar cambios significativos en la estructura o función del sistema que van más allá de ajustar las prácticas existentes;</li> <li>• Adoptarse a gran escala, generar nuevas estrategias en una región o sistema de recursos, transformar lugares y potencialmente desplazar ubicaciones;</li> <li>• Generar cambios sociales profundos y a largo plazo que influyan en el desarrollo sostenible (incluyendo valores y visiones del mundo).<sup>53</sup></li> </ul>
Adaptación Incremental	<p>Acciones de adaptación que mantienen la esencia e integridad de un sistema o proceso a una escala determinada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En algunos casos, la adaptación incremental puede aumentar y dar lugar a una adaptación transformacional;</li> <li>• La adaptación incremental al cambio climático se entiende como una extensión de la acción y el comportamiento que ya reduce la pérdida o mejora los beneficios de las variaciones naturales en los fenómenos meteorológicos y climáticos extremos.<sup>54</sup></li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

46 IPCC (2023), Annex II: Glossary. En: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Recuperado de [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_FullReport\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_FullReport_es.pdf)

47 IPCC (2023), Annex II: Glossary. En: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Recuperado de [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_FullReport\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_FullReport_es.pdf)

48 H.M. Tuihedur Rahman et al, (2021) "A framework for using autonomous adaptation as a leverage point in sustainable climate adaptation" Recuperado de <https://www.sciencedire.com/science/article/pii/S2212096321001054>

49 Paniagua et al, (2024) "Adaptación basada en Comunidades: Un análisis conceptual y de su implementación en Costa Rica" Recuperado de Adaptación basada en Comunidades: Un análisis conceptual y de su implementación en Costa Rica

50 Reid, H., Alam, M., Berger, R., Cannon, T., Huq, S., & Milligan, A. 2009. Community-based adaptation to climate change: an overview. In: Participatory learning and action, 60(1), 11-33.

51 IPCC. "Glosario" Recuperado de IPCC Glossary Search

52 Paniagua et al, (2024) "Adaptación basada en Comunidades: Un análisis conceptual y de su implementación en Costa Rica" Recuperado de Adaptación basada en Comunidades: Un análisis conceptual y de su implementación en Costa Rica

53 UNFCCC, (2024) "Defining and understanding transformational adaptation at different spatial scales and sectors, and assessing progress in planning and implementing transformational adaptation approaches at the global level" Recuperado de [tp2024\\_08.pdf](#)

54 UNFCCC, (2024) "Defining and understanding transformational adaptation at different spatial scales and sectors, and assessing progress in planning and implementing transformational adaptation approaches at the global level" Recuperado de [tp2024\\_08.pdf](#)

# ADAPTACIÓN

## Límites

+ 1.5 °C más cerca de sobrepasar los límites de adaptación

Blandos  
Duros

## Sistemas Humanos

Planificada

Autónoma

Basada de ecosistemas

Basada en comunidades

Transformativa

Incremental

## Sistemas Naturales

- Artículo 2. CMNUCC
- Acuerdo de París
- Marco de los Emiratos Árabes para la Resiliencia Climática Global

**GGA 2030**

Indicadores de adaptación

Planes Nacionales de Adaptación

## II. Reparar Daños y Pérdidas

### II.1. ¿Qué es daños y pérdidas?

Daños y pérdidas ha enfrentado falta de claridad dentro de la CMNUCC, siendo que se ha argumentado que el marco conceptual y su definición no ha encontrado consenso.<sup>55</sup> Esta falta de claridad dice ser es motivada por la falta de voluntad de países desarrollados en poner un valor monetario a daños y pérdidas, y de que se defina políticamente quién debe asumir el costo financiero.<sup>56</sup> La no existencia de una definición para acuñar al tercer pilar de la acción climática genera desfinanciamiento, evasión de responsabilidad e inacción.

Sin embargo, en el 2013, por medio de la Decisión 2/CP.19, se reconoció que las "pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático comprenden lo que cabe atenuar con medidas de adaptación y, en algunos casos, abarcan más que eso".<sup>57</sup> Lo anterior proviene de una decisión sobre la CMNUCC, cuya naturaleza es interpretativa y podría generar obligaciones legales. Por lo que, este reconocimiento sobre que es daños y pérdidas podemos tomarlo como la base para una definición formalmente reconocida. Si partimos de lo mencionado en la Decisión 2/CP.19, podríamos avanzar en el abordaje de daños y pérdidas, eliminando el tabú de una falta de definición.

Si partimos de esta definición, nos permite enlazar el término daños y pérdidas con la dimensión adversa de los impactos climáticos.<sup>58</sup> Esto vuelve más preciso la discusión sobre qué es lo que debemos reparar y quienes son responsables.

Además, en la revisión de literatura realizada por el secretariado en la COP18 como parte del programa de trabajo en daños y pérdidas toma como definición "La manifestación real y/o potencial de los impactos asociados al cambio climático en los países en desarrollo que afectan negativamente a los sistemas humanos y naturales". Además en esta revisión también se mencionan la diferencia entre pérdidas, siendo aquellos "impactos negativos en relación con los cuales es imposible la reparación o la restauración, como la pérdida de recursos de agua dulce", y los daños que son aquellos "impactos negativos en relación con los cuales es posible la reparación o restauración, como los daños causados por una tormenta de viento en el techo de un edificio, o los daños a un bosque de manglares costero como resultado de las marejadas costeras"<sup>59</sup>

Cuando se habla de las causas de los Daños y Pérdidas no sólo se mencionan los impactos climáticos en general sino que también estos se reconocen como eventos meteorológicos extremos y eventos de evolución lenta, esto aparece en el Acuerdo

55 Vanhala, L. (2023) "Putting the constructive ambiguity of climate change loss and damage into practice: The early work of the UNFCCC WIM ExCom" Recuperado de Putting the constructive ambiguity of climate change loss and damage into practice: The early work of the UNFCCC WIM ExCom - Vanhala - 2023 - Review of European, Comparative & International Environmental Law - Wiley Online Library

56 APPADOO, K. (2021) "A short history of the loss and damage principle" Pg 321 recuperado de A short history of the loss and damage principle

57 UNFCCC. 2019 "Decisión 2/CP.19 Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático" ONU Doc FCCC/CP/2013/10/Add.1

58 CMNUCC, 1992, "Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático" Art. 1.1 Recuperado de convsp.pdf

59 UNFCCC. (2012) "A literature review on the topics in the context of thematic area 2 of the work programme on loss and damage: a range of approaches to address loss and damage associated with the adverse effects of climate change". Recuperado de: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2012/sbi/eng/inf14.pdf>

de París de 2015, en su artículo 8 donde se reconoce además la "importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta..."<sup>60</sup>.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se refiere a los daños y pérdidas como los efectos negativos del cambio climático que se producen a pesar de los esfuerzos de mitigación y adaptación, son aquellos impactos inevitables e irreversibles de la crisis climática. Además, hace la comparación con la mitigación siendo el abordaje de las causas del cambio climático, por ejemplo, el reducir gases de efecto invernadero, y la adaptación el abordaje de los impactos del cambio climático, por ejemplo, el prevenir inundaciones por medio de muros de contención<sup>61</sup>.

En 2018 la Iniciativa Europea de Desarrollo de Capacidades, definió los Daños y Pérdidas como "los efectos negativos de la variabilidad y el cambio climáticos a los que las personas no han podido hacer frente ni adaptarse". También hacen la diferencia entre 2 tipos de Daños y Pérdidas<sup>62</sup>:

**Económicos:** Bienes y servicios que se comercializan habitualmente en los mercados.

**No económicos:** Elementos que no se

comercializan habitualmente en los mercados.

Además, el Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia (WIM por sus siglas en inglés) diseñó una guía en línea sobre Daños y Pérdidas donde desarrollan con más detalle estas categorías<sup>63</sup>:

### Económicos:

**Ingresos:** Incluyendo operaciones comerciales, producción agrícola y turismo, entre otros.

**Bienes físicos:** Infraestructura, propiedades, entre otros.

### No económicos:

**Individuales:** Vida, salud y movilidad humana.

**Sociedad:** Territorio, patrimonio cultural, conocimiento indígena, identidad social o cultural, entre otros.

**Ambientales:** Incluyendo biodiversidad y servicios ecosistémicos, entre otros.

Sin embargo, recientemente han existido críticas sobre si esta separación debiera realizarse o no, ya que en realidad ambas dimensiones tienden a superponerse, e incluso una afectación económica puede estar ligada directamente con diversas afectaciones no -económicas, por lo que esta división no siempre es tan clara<sup>64</sup>.

60 UNFCCC. (2015). "Acuerdo de París". Recuperado de: [https://unfccc.int/files/meetings/paris\\_nov\\_2015/application/pdf/paris\\_agreement\\_spanish\\_.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf)

61 PNUMA. (2023). "What is Loss and Damage?". Recuperado de: <https://www.unep.org/topics/climate-action/loss-and-damage/about-loss-and-damage>

62 ECBI. (2018). "Pocket guide to Loss and Damage". Recuperado de: [https://ecbi.org/sites/default/files/FinalVersionLoss%26Damage\\_1.pdf](https://ecbi.org/sites/default/files/FinalVersionLoss%26Damage_1.pdf)

63 UNFCCC. (2021) "Online guide to Loss and Damage". Recuperado de: <https://unfccc.int/documents/302000>

64 Van Schie, Jackson, Serdeczny & Geest. (2024). "Economic and non-economic loss and damage: a harmful dichotomy?". Recuperado de: [https://collections.unu.edu/eserv/UNU:g870/van\\_schie\\_2024.pdf](https://collections.unu.edu/eserv/UNU:g870/van_schie_2024.pdf)

## II.2. ¿Cómo reparar el Daño?

Una característica de los daños es que pueden ser reparados, esto es la plena restitución de lo dañado. Cuando la restitución no es posible existen otras medidas que se pueden adoptar para brindar justicia.

Las reparaciones por daños y pérdidas pueden abordarse desde dos niveles, uno es desde el daño ambiental transfronterizo que realiza un Estado hacia otro por parte de sus actividades o por la falta de tutela respecto a las actividades realizadas por empresas bajo su jurisdicción o control. Y el otro es desde el nivel nacional, donde el Estado tiene la obligación de proteger los derechos colectivos e individuales por un clima sano.

En ambos casos, se parte del supuesto que hay un acto ilícito que genera daño que no tenemos obligación de tolerar: las acciones humanas directas o indirectas que causan el cambio climático y lesionan el derecho al clima, acarreando responsabilidades para los Estados. Este acto ilícito causa daños y pérdidas que deben ser reparados.

Para llevar a cabo un proceso de reparación del daño se necesita la convergencia de dos elementos:

### II.2.1. Atribución

Un reclamo de reparaciones por responsabilidad internacional debe mostrar que el Estado ha causado el daño legal y materialmente.<sup>65</sup> En materia de

responsabilidad estatal, cuando hablamos de atribución nos referimos a relacionar una acción u omisión con un Estado.<sup>66</sup> La atribución es necesaria para determinar un acto ilícito internacional.

La CIJ estableció que:

(...) desde el principio que la atribución debe basarse en criterios determinados por el derecho internacional (...). La omisión de un Estado de adoptar medidas adecuadas para proteger el sistema climático de las emisiones de GEI —incluidas las derivadas de la producción y el consumo de combustibles fósiles, la concesión de licencias de exploración de combustibles fósiles o la concesión de subsidios a dichos combustibles— puede constituir un hecho internacionalmente ilícito atribuible a dicho Estado.

La Corte también enfatiza que el hecho internacionalmente ilícito en cuestión no es la emisión de GEI per se, sino el incumplimiento de las obligaciones convencionales y consuetudinarias identificadas en la pregunta (a) relativas a la protección del sistema climático de daños significativos resultantes de las emisiones antropogénicas de dichos gases.<sup>67</sup>

En cuanto a las emisiones del sector privado, los Estados pueden atribuirseles responsabilidades por un acto ilícito internacional por la falta de debida diligencia en regular las actividades privadas.

65 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 422 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

66 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 425 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

67 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 425 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

La omisión o acciones de un Estado en materia de tutela normativa también general responsabilidad.<sup>68</sup>

### II.2.2. Causalidad

La reparación presupone la existencia de un daño y para determinar esto es necesario abordar la causalidad. Se debe establecer una causalidad entre el acto ilícito de un Estado o grupo de Estados y un daño específico que ha sido sufrido por otro Estado. Esto también es aplicable en materia de derechos humanos respecto a individuos.<sup>69</sup>

La CIJ indica que para determinar la causalidad se debe: "En primer lugar, si un determinado fenómeno o tendencia climática puede atribuirse al cambio climático antropogénico; y, en segundo lugar, en qué medida los daños causados por el cambio climático pueden atribuirse a un Estado o grupo de Estados en particular."<sup>70</sup> El segundo punto debe mostrar en concreto el daño sufrido por el Estado reclamante.

Las consecuencias por incumplimiento de obligaciones Estatales incluyen reparación integral, restitución, compensación, satisfacción, cesación y no repetición. Si se determina la responsabilidad es exigible por el acto ilícito la cesación y no repetición,

independientemente de si hubo daño.<sup>71</sup>

El incumplimiento de obligaciones internacionales por parte de un Estado no extingue su responsabilidad de cumplir.<sup>72</sup> Para cesar un acto ilícito, un estado puede llegar a tener que revocar cualquier medida administrativa, legislativa u otras, que generen dicho acto.<sup>73</sup>

La reparación implica que se ha demostrado la existencia de un daño sufrido por un Estado y que este tiene relación de causalidad con el acto ilícito de otro Estado.<sup>74</sup> Con respecto a los dos niveles de abordaje se indica:

### II.2.3. Responsabilidad Estatal

Con respecto a las reparaciones, en el 2025 La Corte Internacional de Justicia (CIJ) establece un antecedente de importancia, al señalar en su opinión consultiva que "Las consecuencias del cambio climático son graves y de gran alcance; afectan tanto a los ecosistemas naturales como a las poblaciones humanas."<sup>75</sup>

El cambio climático y sus consecuencias son una preocupación común, tal y como lo señala el preámbulo de la CMNUCC al reconocer que "los cambios del clima de la Tierra y sus efectos adversos son una preocupación común de toda la humanidad".<sup>76</sup>

68 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 428 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

69 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 433 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

70 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 437 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

71 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 445 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

72 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 446 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

73 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 447 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

74 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 449 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

75 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 73 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

76 CMUNCC, 1992 "Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático" Recuperado de convsp.pdf

Las obligaciones entre los Estados dentro del régimen climático difieren si son países en desarrollo o desarrollados.<sup>77</sup>

La CIJ identificó una serie de obligaciones estatales que son legamente vinculantes, sin importar si son obligaciones de conducta o resultado. Esta diferenciación de las obligaciones no es estricta.<sup>78</sup>

El deber de prevenir el daño significativo está entrelazado con el deber de cooperar, dado que las acciones no coordinadas de un Estado pueden no tener un resultado relevante.<sup>79</sup> El deber de cooperar valida la importancia de los espacios de gobernanza multilateral para reparar los daños y pérdidas por el cambio climático.

Todo Estado está obligado a prevenir el daño ambiental significativo de conformidad con la una debida diligencia, por lo que es una obligación de conducta. Esto implica que los Estados deben utilizar todos los medios razonables para prevenir el daño en la mayor medida.<sup>80</sup>

Cuando un Estado falla en tomar todas las medidas para prevenir el daño climático, comete un acto ilícito internacional que conlleva responsabilidades.<sup>81</sup> Es científicamente posible determinar la

contribución de gases de efecto invernadero de cada país en base de las emisiones históricas y actuales. Sin embargo, la CIJ menciona que las emisiones de carbono en sí mismas no son el acto ilícito cometido por el Estado, sino las acciones u omisiones que causaron el daño significativo al clima incumpliendo las obligaciones internacionales.<sup>82</sup>

Y a pesar de que múltiples Estados han contribuido al cambio climático y generado daño, siendo responsables de diferentes actos ilícitos.

En este escenario, las reglas de responsabilidad estatal si permiten atribuir la responsabilidad por el daño significativo causado a diferentes Estados.<sup>83</sup> Inclusive, la responsabilidad de un Estado puede ser reclamada sin necesariamente reclamar la de todos los demás.

También, cada Estado lesionado puede reclamar responsabilidad por el acto ilícito que ha causado daños al clima o ambiente.<sup>84</sup> Inclusive, cualquier Estado puede reclamar responsabilidad a otro Estado si la obligación lesiona a toda la comunidad internacional.<sup>85</sup> Sin embargo, un Estado no lesionado, no puede reclamar reparaciones para sí mismo, pero si para un

77 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 199 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

78 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 206 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

79 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 141 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

80 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 135 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

81 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 409 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

82 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 429 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

83 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 430 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

84 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 431 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

85 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 442 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

Estado lesionado, pero si puede reclamar cesación del daño ilícito y garantía de no repetición.<sup>86</sup>

La CIJ en su análisis respecto a las responsabilidades legales de los Estados, al incumplir con la obligación de proteger el clima y sus consecuencias legales, señala que la ley no distingue entre países especialmente afectados o particularmente afectados, en lo que respecta al derecho de obtener reparaciones.

Este es un hecho de relevancia dado que la caracterización de vulnerabilidad ha sido utilizada en la UNFCCC para competir por los fondos disponibles para afrontar daños y pérdidas.<sup>87</sup>

El uso del concepto de afectación o vulnerabilidad no es conducente para responder adecuadamente al sufrimiento de comunidades y no tiene una precisión adecuada.<sup>88</sup>

La Corte plantea una realidad jurídica interesante, en donde todas las personas o comunidades afectadas tienen igual derecho a reclamar. Esto no implica que todas sean afectadas por igual o en la misma escala, lo que determinará las reparaciones que ameritan.

Sin embargo, si conlleva la necesidad de que los recursos disponibles deban necesariamente expandirse y no enfocarse en una tipología de país.

El principio del que contamina paga ha sido introducido en la CMNUCC como un medio para guiar la conversación de daños y pérdidas en el pasado.<sup>89</sup> Esto ha representado una narrativa paralela con el reclamo de reparaciones climáticas.

La CIJ deja claro que el principio del que contamina paga, no está reflejado en el régimen climático ni se aplica en las relaciones entre Estados si no hay un tratado que lo especifique.<sup>90</sup> Lo que nos reafirma la necesidad de enfocar la incidencia política en la obligación de reparar los daños y pérdidas climáticos.

Por otro lado, el artículo 8 del Acuerdo de París, promueve que los Estados parte adopten un enfoque respecto a daños y pérdidas desde el deber de la cooperación por medio del Mecanismo Internacional de Varsovia.<sup>91</sup> El párrafo 51 de la Decisión 1/COP21, refuerza esta interpretación al mencionar que "Conviene en que el artículo 8 del Acuerdo no implica ni da lugar a ninguna forma de responsabilidad jurídica o indemnización;"<sup>92</sup>

86 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 443 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

87 Robinson, Sa., Roberts, J.T., Weikmans, R. et al. "Vulnerability-based allocations in loss and damage finance." Nat. Clim. Chang. 13, 1055–1062 (2023). Recuperado de <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01809-y>

88 Jackson, G., & Sakshi. (2024). "Political and legal implications of defining 'particularly vulnerable' for the loss and damage fund". Climate and Development, 1–10. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/17565529.2024.2361121>

89 CAN Intl, (2016) " Financial instruments to address loss and damage associated with the adverse effects of climate change " Recuperado de [can\\_submission\\_to\\_the\\_excom\\_of\\_the\\_wim\\_on\\_loss\\_and\\_damage\\_finance.pdf](#); CAN Europe, (2023) "New resources for public climate finance and for the Loss and Damage Fund" Recuperado de [Public-sources-climate-finance-loss-and-damage.pdf](#)

90 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 160 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

91 CMNUCC, (2015) "Acuerdo de París" Art. 8.3 Recuperado de [Paris Agreement Spanish](#); Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 414 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

92 CMNUCC, (2015) "Decision 1/COP21" para 51 Recuperado de [Spanish Text Processing Unit](#)

Sin embargo, lo anterior no significa que se hayan excluido las reglas de responsabilidad estatal.<sup>93</sup> Así que el artículo 8, lo que genera es una obligación adicional de cooperación sin excluir la responsabilidad o la posibilidad de requerir reparaciones. El incumplir la obligación de cooperar puede conllevar a la responsabilidad estatal y generar daño. En pocas palabras, no hay vía para evadir la responsabilidad estatal por daños y pérdidas, ni de desligarse de la reparación del daño.

La CIJ también menciona que los artículos 15, 14 o 24 del Acuerdo de París tampoco crean reglas especiales para atender las responsabilidades estatales y que lo aplicable serán las reglas generales sobre responsabilidad del Estado bajo el derecho internacional.<sup>94</sup> Además, el artículo 8 y 15 tampoco derogan las reglas de derecho internacional consuetudinario sobre la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de las obligaciones de los tratados.<sup>95</sup>

#### II.2.4. Derechos Humanos

La Corte Internacional de Justicia señaló que los tratados fundamentales de derechos humanos, y los derechos humanos reconocidos por el derecho internacional consuetudinario forman parte del derecho aplicable más directamente pertinente respecto a las responsabilidades legales y

las consecuencias para los Estados sobre la protección del clima.<sup>96</sup> Es importante notar que la CIJ reiteró su posición de que el "ambiente no es una abstracción, sino que representa el espacio vital, la calidad de vida y la salud misma de los seres humanos, incluidas las generaciones futuras".<sup>97</sup>

En este sentido, la opinión consultiva OC-32/25 sobre la Emergencia Climática y Derechos Humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) aclara cuales son las obligaciones Estatales ante el derecho a un clima sano.

La Corte IDH en su opinión menciona que el tercer pilar de la acción climática es "la reparación, destinada a atender las pérdidas generadas como consecuencia de dichos efectos."<sup>98</sup> La reparación junto con la mitigación y adaptación giran, en torno a una obligación de cooperar de todos los Estados.

Los tres pilares no son suficientes para la Corte IDH, sino que, para una respuesta adecuada a la emergencia climática, es necesario medidas para cambiar las circunstancias estructurales que causaron el cambio climático y fortalecer la resiliencia a los efectos adversos que enfrentamos.<sup>99</sup> La Corte IDH observó que aun si se cumplieran los límites de temperatura del Acuerdo de París, no sería

93 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 415 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

94 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 417 & 416 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

95 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 418 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

96 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 145 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

97 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 155 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

98 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 125 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

99 Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 205 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

suficiente para evitar impactos del cambio climático en los derechos humanos. Ante esta situación, la Corte IDH considera que “se hacen necesarios mecanismos de respuesta eficaces para proveer la reparación de las afectaciones ocasionadas como consecuencia de los impactos climáticos.”<sup>100</sup> Los Estados tiene un deber de abstenerse de comportamientos que generen “retroceso, ralentice o trunque el resultado de medidas necesarias para proteger los derechos humanos frente a los impactos del cambio climático”.<sup>101</sup> Lo anterior también incluye la obligación de no adoptar medidas regresivas respecto a políticas climáticas o ambientes, y que si existe un retroceso deba ser justificado con criterios objetivos y estándares de necesidad y proporcionalidad.<sup>102</sup>

Los Estados tienen la obligación de garantizar nuestros derechos, lo que implica que todos los poderes del Estados, en su esfera interna o internacionalmente deben articularse para proteger los derechos humanos amenazados y afectados por el cambio climático.<sup>103</sup> A nivel internacional, implica que las personas negociadoras y políticas parte de los procesos de gobernanza climática, en su actuar al acordar o rechazar iniciativas, votar decisiones en las cumbre climáticas, crear fondos o mecanismos,

deben hacerlo de forma que se garanticen los derechos humanos. Esto pone en duda el actuar histórico de los Estados frente a instrumentos financieros como el Fondo para Responder a Daños y Pérdidas (FRLD), y la necesidad de reforma.

El Informe del Secretariado General sobre daños y pérdidas ha mencionado en referencia al FRLD y los otros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para las pérdidas y los daños que “actualmente no están diseñados ni pensados en sí mismos para ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos consistentes en proporcionar recursos efectivos por los perjuicios climáticos.”<sup>104</sup>

El ambiente tiene diferentes elementos que pueden ser dañados y el daño al clima es uno de esos. El derecho al ambiente sano protege en su dimensión colectiva o individual los diferentes sistemas que lo integran como el clima.<sup>105</sup> La afectación al sistema climático es una forma de daño específica, que debe tomar en cuenta la urgencia, especificidad y complejidad de las acciones requerida para su protección.

100 Corte Internacional de Justicia, (2025) “Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático” para 198 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

101 Corte Internacional de Justicia, (2025) “Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático” para 221 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

102 Corte Internacional de Justicia, (2025) “Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático” para 222 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

103 Corte Internacional de Justicia, (2025) “Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático” para 225 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

104 Consejo de Derechos Humanos, (2024) “Estudio analítico sobre las repercusiones de las pérdidas y los daños causados por los efectos adversos del cambio climático en el pleno disfrute de los derechos humanos, en el que se exploran enfoques basados en la equidad y soluciones para hacer frente a esas repercusiones” Recuperado de Document Viewer

105 Corte Internacional de Justicia, (2025) “Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático” para 290 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

La Corte consideró que el derecho humano a un clima sano es un derecho independiente derivado del derecho a un ambiente.<sup>106</sup>

En la esfera colectiva el derecho a un clima sano protege "el interés colectivo de las generaciones presentes y futuras de seres humanos y de otras especies a mantener un sistema climático apto para asegurar su bienestar y el equilibrio entre ellas, frente a las graves amenazas existenciales derivadas de los efectos de la emergencia climática."<sup>107</sup>

Cuando se incumplen las obligaciones internacionales respecto al clima sano se lesiona los derechos colectivos y genera responsabilidad del Estado. Las acciones para cesar la violación a las obligaciones internacionales, su no repetición y reparación debe beneficiar tanto a las personas como a la naturaleza.<sup>108</sup>

En la esfera individual, el derecho a un clima sano se protege mediante la "posibilidad de cada persona de desarrollarse en un sistema climático libre de interferencias antropogénicas peligrosas"<sup>109</sup>

Esta esfera resulta transgredida cuando un Estado incumple sus obligaciones respecto

al ambiente sano, cuando la afectación no solo es respecto al sistema climático global sino también a los derechos individuales de una o más personas. La responsabilidad internacional genera el deber de reparar integralmente los daños individuales y/o colectivos.<sup>110</sup>

Los Estados deben garantizar el acceso efecto a la información, como una condición esencial para la protección del derecho a la vida, salud, integridad, ambiente y al clima sano. Este derecho debe ser garantizado al implementar planes, metas, o estrategias de reparación.<sup>111</sup>

La ausencia de datos e información para reparar daños y pérdidas es crónica. Desde el régimen climático no se han desarrollado indicadores o lineamientos claros para que se facilite la reparación. Este es un problema que pone en riesgo los derechos humanos y puede generar responsabilidad Estatal.

Las personas tienen el derecho de participar efectivamente en los procesos Estatales de toma de decisión o políticas públicas que afecten el sistema climático.<sup>112</sup>

La Corte IDH menciona que este derecho de participación directa en procesos de

<sup>106</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 300 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>107</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 302 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>108</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 302 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>109</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 303 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>110</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 303 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>111</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 500 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>112</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 535 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

toma de decisión incluye a los procesos de reparación de daños.<sup>113</sup> En el caso de que los efectos adversos del cambio climático, o, las medidas que tome un Estado o particulares, afecten los derechos de un grupo de personas, hay que brindar la oportunidad para que sean escuchadas y puedan participar en las decisiones. Los mecanismos de participación efectiva que se creen deben responder a las características y necesidades de los grupos de personas, en especial si están en condición de vulnerabilidad, esto para garantizar la igualdad de condiciones.<sup>114</sup>

El daño climático es de naturaleza transfronteriza y todo Estado tiene la obligación de reparar de manera pronta, adecuada y efectivamente a las personas o Estados víctimas.<sup>115</sup> Esta obligación de reparar el daño transfronterizo es resultando de las actividades que se hayan realizado en su territorio o bajo su control jurisdiccional.

Se debe demostrar la causalidad entre el daño sufrido y la acción u omisión del Estado de origen. Una persona o entidad no tienen que residir en el territorio del país responsable para estar legitimado para reclamar responsabilidad y reparaciones.<sup>116</sup>

La dificultad probatoria en un litigio por daños climático puede ser un obstáculo injustificado para acceder a la justicia. La Corte IDH llama a las autoridades judiciales a tener en cuenta las particularidades propias de este tipo de litigio, en especial respecto a la acreditación del nexo causal entre el daño y el acto ilícito.<sup>117</sup>

Existe una asimetría entre el control y acceso a medios de prueba, entre las personas o entidades afectadas y los responsables, sean empresas o Estados.

La Corte IDH menciona que se requiere estándares probatorios alternativos que no exijan necesariamente la prueba de un nexo directo. Además, llama la atención sobre la posibilidad de presumir el nexo causal entre las emisiones de GEI y la degradación del sistema climático, como también, los riesgos que sufren las personas y la naturaleza.<sup>118</sup>

En cuanto a las barreras procesales, la Corte IDH indica que se requiere “una valoración particularizada de las posibles asimetrías entre las partes y la adopción de medidas adecuadas —como la inversión de la carga probatoria— que permitan garantizar el acceso efectivo a la justicia”<sup>119</sup>

113 Corte Internacional de Justicia, (2025) “Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático” para 535 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

114 Corte Internacional de Justicia, (2025) “Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático” para 538 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

115 Corte Internacional de Justicia, (2025) “Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático” para 551 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

116 Corte Internacional de Justicia, (2025) “Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático” para 551 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

117 Corte Internacional de Justicia, (2025) “Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático” para 552 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

118 Corte Internacional de Justicia, (2025) “Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático” para 553 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

119 Corte Internacional de Justicia, (2025) “Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático” para 554 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

El Estado debe velar porque existan vías internas que aseguren el acceso a la justicia para obtener la reparación efectiva de daños. La reparación debe procurar "la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior."<sup>120</sup>

La Corte IDH ha establecido en su jurisprudencia diferentes medidas de reparación, aparte de la compensación, medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.<sup>121</sup> Esto implica que en situaciones complejas como el daño climático las cortes tienen la posibilidad de adoptar medidas de reparación que se ajusten al contexto específico del reclamo.

La Corte IDH menciona que los Estados deben prever mecanismo administrativos y judiciales efectivos que permitan a las víctimas acceder a la reparación integral por los daños climáticos. Estos mecanismo y medidas deben ajustarse a la naturaleza de los daños y las circunstancias de las personas afectada o naturaleza.<sup>122</sup>

Entre las medidas que los Estados deben prever para la reparación están:

(i) medidas de restitución orientadas al restablecimiento del sistema climático y de los ecosistemas mediante el aumento en los compromisos de mitigación, así como la financiación e implementación de acciones

y planes de conservación o restauración;

(ii) medidas de rehabilitación que incluyan atención médica oportuna, accesible, aceptable, de calidad, culturalmente adecuada y respetuosa de la autonomía de las personas, frente a enfermedades vinculadas o exacerbadas por el cambio climático;

(iii) medidas de indemnización fundadas en metodologías adecuadas para valorar las pérdidas sufridas en este contexto; y

(iv) garantías de no repetición dirigidas a reducir las circunstancias de vulnerabilidad, monitorear el cumplimiento de las obligaciones existentes y a fortalecer la resiliencia de los sistemas naturales y humanos en el marco del desarrollo sostenible.<sup>123</sup>

Estas medidas o mecanismos de reparación deben basarse en la mejor ciencia y conocimiento disponibles, garantizando los derechos de las personas y comunidades afectadas. Según la Corte IDH, los Estados y otras autoridades internacionales determinan que las medidas de reparación no deben reducirse a la compensación. Así como se deben prever mecanismos de monitoreo a la implementación de las medidas de reparación.<sup>124</sup>

La reparación de daños y pérdidas causados por los impactos climáticos son una

<sup>120</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 556 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>121</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 556 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>122</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 557 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>123</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 558 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>124</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 559 Recuperado de HYPERLINK "<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>" Advisory Opinion of 23 July 2025

obligación Estatal que debe garantizarse a nivel nacional e internacional. La reparación integral es un derecho de quienes son víctimas de los impactos climáticos y el Estado es responsable de garantizar este derecho.

### II.3. ¿Cómo debe ser la reparación del daño?

Toda reparación debe ser integral. Reparar implica eliminar todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación a su estado anterior como si no hubiera existido el acto ilícito. La reparación integral puede ser obtenida por medio de la restitución, compensación, satisfacción o una combinación de estas.<sup>125</sup>

**Restitución:** "restablecimiento de la situación existente antes de la comisión del acto ilícito, esto puede resultar difícil o inviable en el caso de daños ambientales, ya que a menudo esos daños no son fácilmente reversibles."<sup>126</sup> Esto puede involucrar restaurar un ecosistema, reconstruir infraestructura, u otras que se determinen.

**Compensación:** La compensación procede cuando es materialmente imposible la restitución. La compensación corresponde a los daños que puede ser económicamente

evaluados.<sup>127</sup> La compensación procede respecto al daño causado al ambiente y por los gastos que incurrió el Estado como consecuencia del daño.<sup>128</sup> Es necesario probar que existe un nexo causal directo y certero entre el daño sufrido y el acto ilícito. Sin embargo, la ausencia de evidencia adecuada respecto al alcance del daño no elimina la posibilidad de que la compensación sea otorgada.<sup>129</sup>

**Satisfacción:** Es una medida que puede tomar la forma de una disculpa formal, reconocimiento público, declaraciones, medidas educativas u otras. Estas medidas que se otorgan van a depender de las circunstancias y la naturaleza del incumplimiento.<sup>130</sup>

### II.4. Camino a la construcción del tercer pilar: Historia y conceptualización

La propuesta de que la acción climática se extiende más allá de la adaptación no es nueva y ha estado presente desde las discusiones para crear la CMNUCC.<sup>131</sup>

Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS) introdujo durante la 4ta reunión del Comité Intergubernamental de Negociación para la CMNUCC (INC 4), el concepto de compensar por los daños causados por el clima y propuso la creación de dos

<sup>125</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 450 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>126</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 451 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>127</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 452 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>128</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 453 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>129</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 453 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>130</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 455 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>131</sup> ICCCAD, Recuperado de Loss and Damage | International Centre for Climate Change and Development (ICCCAD)

mecanismos financieros suplementarios para ayudar a los países afectados.<sup>132</sup>

Un fondo para compensar a los países en desarrollo (i) en situaciones donde seleccionar la opción de desarrollo menos sensible al clima implica incurrir en gastos adicionales, y (ii) cuando el seguro no está disponible para daños causados por el cambio climático.<sup>133</sup>

Esta propuesta involucraba introducir dentro de la estructura de la CMNUCC, un Fondo Internacional del Clima y el Fondo Internacional de Seguros.<sup>134</sup> Se planteó emular al Convenio de París de 29 de julio de 1960, acerca de la responsabilidad civil en materia de energía nuclear y Convenio complementario de Bruselas de 31 de enero de 1963, para proveer de financiamiento este fondo, en donde se considerara el Producto Nacional Interno Bruto y el porcentaje de emisiones del país industrializado para calcular su aporte obligatorio. Esta propuesta fue descartada dentro de la estructura de la CMUNCC, pero la preocupación y necesidades por financiamiento respecto a los daños sí quedó incluida.

Para comprender cómo han sido abordados los daños y las pérdidas es necesario hacer un recorrido por su tratamiento dentro de la CMNUCC.

#### II.4.1. Punto de partida: Artículo 4.8 CMNUCC

El artículo 4.8 incluye como un compromiso de los Estados, "Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere este artículo, las Partes estudiarán a fondo las medidas que sea necesario tomar en virtud de la Convención, inclusive medidas relacionadas con la financiación, los seguros y la transferencia de tecnología, para atender a las necesidades y preocupaciones específicas de las Partes que son países en desarrollo derivadas de los efectos adversos del cambio climático o del impacto de la aplicación de medidas de respuesta (...) Además, la Conferencia de las Partes puede tomar las medidas que proceda en relación con este párrafo. g."<sup>135</sup>

El artículo 4.8 aborda dos temáticas diferentes, una relacionada con las "medidas de respuesta" que son "los efectos derivados de la implementación de políticas, programas y acciones de mitigación, "dentro de la jurisdicción" y "fuera de la jurisdicción" o impactos transfronterizos, adoptados por las Partes en virtud de la Convención, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París para combatir el cambio climático."<sup>136</sup> Y la otra, relacionada con las necesidades y preocupaciones derivadas de los efectos adversos del cambio climático de los países en desarrollo.

<sup>132</sup> Intergovernmental Negotiating Committee (INC), 1991. "Report of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change on the Work of its Fourth Session, held at Geneva from 9 to 20 December 1991" (UN Doc. A/ AC.237/15, 29 January 1992) Recuperado de <https://undocs.org/en/a/ac.237/misc.1/add.3>

<sup>133</sup> Intergovernmental Negotiating Committee (INC), 1991. "Report of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change on the Work of its Fourth Session, held at Geneva from 9 to 20 December 1991" (UN Doc. A/ AC.237/15, 29 January 1992) Recuperado de <https://undocs.org/en/a/ac.237/misc.1/add.3>

<sup>134</sup> Martínez, A (2021) "Daños y Pérdidas: Una introducción al Párrafo 51 y la compensación" pg11 Recuperado de Danos\_y\_Perdidas\_lrc.pdf

<sup>135</sup> CMUNCC, (1922) "Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático" Art. 4.8 Recuperado de convsp.pdf

<sup>136</sup> Recuperado de Impact of implementation of response measures | UNFCCC

El artículo 4.8 hace referencia explícita a tipos de países que están expuestos a impactos climáticos y que tienen características como insulares pequeños, zonas costeras bajas, zonas áridas y semiáridas, zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal, zonas propensas a los desastres naturales, zonas expuestas a la sequía y a la desertificación y otros. Estos están claramente ligados a ser sujetos de efectos adversos. Es importante recalcar que la CMNUCC, autoriza a las partes a tomar las medidas que proceda, por lo que no hay una limitación respecto a los mecanismos de gobernanza que puedan adoptarse para atender estas necesidades y preocupaciones por los efectos adversos del cambio climático. Esto permite una acción climática, para afrontar las consecuencias de los efectos adversos más amplia que lo establecido en el artículo 8 del Acuerdo de París.

La Corte Internacional de Justicia menciona que el artículo 4.8 de la CMNUCC contiene obligaciones legalmente vinculantes.<sup>137</sup>

La CIJ relaciona el artículo 4.8 con las obligaciones de adaptación. Sin embargo, esto no implica que se excluya de estas obligaciones respecto a las necesidades o preocupaciones sobre los efectos adversos los daños y pérdidas, que no se evitan por medio de la adaptación.

También, es importante señalar que el artículo 4.8, menciona atender las preocupaciones y necesidades derivadas de los efectos adversos. Lo que es muy

diferente a lo establecido en el Protocolo de Kyoto, artículo 3.14, donde el enfoque respecto al artículo 4.8 de la CMNUCC, es reducir "al mínimo las repercusiones sociales, ambientales y económicas adversas" o "reducir al mínimo los efectos adversos del cambio climático".<sup>138</sup> En el Acuerdo de París el lenguaje utilizado para afrontar colaborativamente daños y pérdidas en el artículo 7 hace énfasis en "proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas" teniendo en cuenta "las necesidades urgentes e inmediatas de las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático".<sup>139</sup>

El artículo 8 del AP, hace una mención a diferentes acciones relacionadas con los efectos adversos del cambio climático, lo que implica que no se relaciona el concepto de efectos adversos solo con la adaptación.

Atender las necesidad o preocupaciones derivadas de los efectos adversos del cambio climático, evoluciona a tener diferentes implicaciones. Es en esta diferenciación donde encontramos la naturaleza multifacética del artículo 4.8 de la CMNUCC, siendo aplicable tanto para la gobernanza de la adaptación como de daños y pérdidas. Esta dinamicidad de la obligación originaria del artículo 4.8 CMNUCC, se evidencia por medio del desarrollo de la gobernanza de daños y pérdidas en el régimen climático.

<sup>137</sup> Corte Internacional de Justicia, (2025) "Obligaciones de Estados respecto al Cambio Climático" para 213 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

<sup>138</sup> CMNUCC, (1997), "Protocolo de Kyoto" Art. 3.14 Recuperado de kpsan.pdf

<sup>139</sup> CMUNCC, (2015) "Acuerdo de París" Art. 7.2 Recuperado de Paris Agreement Spanish

## II.4.2. Gobernanza de daños y pérdidas

El artículo 4.8 de la CMNUCC, debe su implementación en la decisión 3/CP.3, en donde se llamó a examinar medidas "relacionadas con la financiación, los seguros y la transferencia de tecnología".<sup>140</sup>

En vínculo con ello la decisión 5/CP.7 del 2001, da guía de como implementar el artículo 4.8, por medio de la solicitud de información sobre actividades de modelaje realizadas por los Estados, para evaluar los efectos adversos del cambio y realizar talleres sobre seguros.<sup>141</sup> Sin embargo, en ese momento se empezó a unificar el tema de las necesidades por los efectos adversos con las "medidas de respuesta".<sup>142</sup>

El Programa de Trabajo de Buenos Aires sobre Adaptación y Medidas de Respuesta en el 2004, profundiza el encadenamiento entre las necesidades por los efectos adversos del cambio climático con la respuesta de adaptación, específicamente con la gobernanza de las medidas de respuesta.

Es importante mencionar que la exclusión del concepto de daño en la Comité Intergubernamental de Negociación para una Convención Marco sobre el Cambio Climático (INC), causó que todas las acciones relacionadas con efectos adversos por el clima se relacionen con adaptación. El término daños y pérdidas

apareció por primera vez en un documento de la CMNUCC en el Plan de Acción de Bali durante COP13 en el 2007.<sup>143</sup>

Este plan hace referencia a "medios para abordar daños y pérdidas asociados con impactos climáticos en países en desarrollo que son particularmente vulnerables para los efectos adversos al cambio climático".<sup>144</sup>

Desde el 2010, en los Acuerdos de Cancún se reconoció la necesidad de fortalecer la cooperación internacional y pericia respecto a los daños y pérdidas asociados con los efectos adversos del cambio climático. También, se creó un programa de trabajo para abordar daños y pérdidas.<sup>145</sup> El Plan de Acción de Bali aporta un concepto para interpretar el artículo 4.8 de la CMNUCC sobre las necesidades y preocupaciones sobre los efectos adversos, que son los daños y pérdidas.

Esto implica que en el mandato de explorar medidas "relacionadas con la financiación, los seguros y la transferencia de tecnología" del 4.8 CMUNCC puede ser aplicable a daños y pérdidas. El Plan de Acción de Bali estableció el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (AWG-LCA) que tendría como objetivo proponer un acuerdo global en la COP15 en Copenhagen.<sup>146</sup>

140 CMNUCC, (1997) Decisión 3/CP.3 Implementation of Article 4, paragraphs 8 and 9, of the Convention Recuperado de Decisions | UNFCCC

141 CMNUCC, 2001 "Decision 5/CP.7" Recuperado de Decision 5/CP.7 Implementation of Article 4, paragraphs 8 and 9, of the Convention (decision 3/CP.3

142 Gabbatiss, J. (2022) "Timeline: The struggle over 'loss and damage' in UN climate talks" Carbon Brief Recuperado de Timeline: The struggle over 'loss and damage' in UN climate talks; Barnett, J et al, ( 2002) "Articles 4.8 and 4.9 of the UNFCCC: adverse effects and the impacts of response measures" Recuperado de Articles 4.8 and 4.9 of the UNFCCC: adverse effects and the impacts of response measures - ScienceDirect

143 ICCCAD, Recuperado de Loss and Damage | International Centre for Climate Change and Development (ICCCAD)

144 CMNUCC, (2007) "Decision 1/CP.13" FCCC/CP/2007/6/Add.1 para 1(c)(iii) Recuperado de Microsoft Word - cp6a1 reissued.doc

145 CMNUCC, (2010) "Decision 1/CP.16 The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention" Recuperado de <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2>

146 UNFCCC, 2007, "Decisión 1/CP.13 Plan de Acción de Bali" (Doc. ONU FCCC/CP/2007/6/Add.1 ) Recuperado de: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf>

AWG-LCA organizó un taller sobre "Estrategias de gestión y reducción de riesgos, incluidos mecanismos de transferencia y distribución de riesgos, como los seguros" previo a la COP14.<sup>147</sup> En esta iniciativa se propuso nuevamente un "Mecanismo Internacional de Seguros" para daños y pérdidas.

También, se propuso un mecanismo para evaluar daños y pérdidas y un mecanismo financiero para abordar lo que es debido a las víctimas de clima.<sup>148</sup>

Esta propuesta fue detallada por AOSIS en la COP14, sugiriendo crear un "Mecanismo de ventanas múltiples para abordar las pérdidas y los daños causados por los impactos del cambio climático".<sup>149</sup>

Este mecanismo también contemplaba contribuciones obligatorias en base responsabilidades históricas, nivel de emisiones y grado de desarrollo.

Además, el mecanismo contemplaba un componente de Rehabilitación/Compensación, considerando que "ciertos daños y pérdidas debidos a los impactos del cambio climático serán inevitables y deben abordarse."<sup>150</sup>

En COP15, dentro de la propuesta para el Acuerdo de Copenhague remitidas por AOSIS y el Grupo Africano se contemplaban mecanismos para abordar daños y pérdidas por los efectos adversos del cambio climático, que consideraban compensación/rehabilitación, transferencia de tecnología, un mecanismo internacional para abordar riesgo.<sup>151</sup> El acuerdo no mencionó daños y pérdidas.

En las discusiones de la COP16 se hicieron varias recomendaciones sobre daños y pérdidas, entre ellas Noruega mencionó que "El riesgo de pérdidas y daños es la razón fundamental por la que mitigamos los gases de efecto invernadero y nos adaptamos al cambio climático. La mitigación, la adaptación y la capacidad de adaptación determinarán la magnitud de las pérdidas y los daños.

Noruega entiende que las pérdidas y los daños asociados a los impactos del cambio climático constituyen el riesgo residual cuando la mitigación es insuficiente para prevenir interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático y cuando se aprovecha al máximo el potencial de adaptación para reducir los riesgos asociados a los efectos del cambio climático."<sup>152</sup>

147 CMNUCC, (2010) "Decision 1/CP.16 The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention" Recuperado de untitled

148 UNFCCC, 2008. "Report of the AWG-LCA on its first session" (Doc. ONU. FCCC/AWG/LCA/2008/3, 16 May 2008) Recuperado Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its first session, held in Bangkok from 31 March to 4 April 2008. | UNFCCC

149 UNFCCC, 2008. "Report of the AWG-LCA on its first session" (Doc. ONU. FCCC/AWG/LCA/2008/3, 16 May 2008) Recuperado Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its first session, held in Bangkok from 31 March to 4 April 2008. | UNFCCC

150 UNFCCC, (2008) "Ideas and proposals on the elements contained in paragraph 1 of the Bali Action Plan" Pg 24 Recuperado de Bangladesh, nd. "Advancing Adaptation through Finance Advancing Adaptation through Finance and Technology, including National and Technology, including National Adaptation Programmes of Actions Adaptation Programmes of Actions (NAPAs)" Recuperado de [https://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/bangladesh\\_awgcla2\\_adaptation\\_workshop.pdf](https://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/bangladesh_awgcla2_adaptation_workshop.pdf)

151 UNFCCC, 2009. "Protocolo de Copenhague para Mejorar la Aplicación del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático" (Doc. ONU) Recuperado de <https://unfccc.int/resource/docs/2009/awgla8/eng/misc08.pdf>

152 UNFCCC, 2012. "Views and information from Parties and relevant organizations on the possible elements to be included in the recommendations on loss and damage in accordance with decision 1/CP.16 Parte 1" (Doc. UN FCCC/SBI/2012/MISC.14) Recuperado de <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2012/sbi/eng/misc14.pdf>

La discusión sobre daños y pérdidas económicas y no-económicas, empezó a tener eco en los aportes técnicos dentro de esta discusión.<sup>153</sup> Las propuestas hechas por países latinoamericanos y asiáticos incluían la creación de un Fondo Solidario para la compensación por daños y pérdidas y la consideración de temas como la migración, eventos de evolución lenta, y la necesidad de que las "pérdidas económicas y no económicas deben abordarse mediante mecanismos de pérdidas y daños derivados de los efectos adversos del cambio climático."<sup>154</sup> Estos Estados planteaban la necesidad de un mecanismo para abordar daños y pérdidas, enfocado en:

"Evaluar las pérdidas y los daños derivados de los efectos adversos del cambio climático: capacidad técnica y desarrollo de capacidades, financiación.

Abordar las pérdidas y los daños derivados de los efectos adversos del cambio climático mediante la reducción y la transferencia de riesgos: financiación y capacidad técnica.

Abordar las pérdidas y los daños residuales derivados de los efectos adversos del

cambio climático, incluyendo herramientas específicas, capacidad y financiación para evaluar y abordar los riesgos e impactos de cambios repentinos y de evolución lenta."<sup>155</sup>

Estas propuestas encontraron la oposición de Estados Unidos que irónicamente indicó que creía "firmemente que las oportunidades de adaptación están lejos de ser agotadas. Todavía hay un espacio significativo para aumentar la capacidad de adaptación y, como resultado, hay una oportunidad considerable para reducir el riesgo de daños y pérdidas"<sup>156</sup>

En la COP16 - Decisión 1/CP.16, si se reconoció la necesidad "de fortalecer la cooperación internacional y los conocimientos técnicos a fin de comprender y reducir las pérdidas y los daños asociados a los efectos adversos del cambio climático, incluidos los efectos relacionados tanto con fenómenos meteorológicos extremos como con fenómenos graduales".<sup>157</sup>

Además, inició un programa de trabajo para examinar los enfoques para hacerle frente a las pérdidas y los daños asociadas a las repercusiones del cambio climático

153 UNFCCC, 2012. "Views and information from Parties and relevant organizations on the possible elements to be included in the recommendations on loss and damage in accordance with decision 1/CP.16 Parte 1" (Doc. UN FCCC/SBI/2012/MISC.14) Recuperado de <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2012/sbi/eng/misc14.pdf> ; o UNFCCC, 2012 "Views and information from Parties and relevant organizations on the possible elements to be included in the recommendations on loss and damage in accordance with decision 1/CP.16 Parte 2" (Doc. UN FCCC/SBI/2012/MISC.14/Add.1) Recuperado de <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2012/sbi/eng/misc14a01.pdf>

154 UNFCCC, 2012. "Views and information from Parties and relevant organizations on the possible elements to be included in the recommendations on loss and damage in accordance with decision 1/CP.16 Parte 1" (Doc. UN FCCC/SBI/2012/MISC.14) Recuperado de <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2012/sbi/eng/misc14.pdf> ; o UNFCCC, 2012 "Views and information from Parties and relevant organizations on the possible elements to be included in the recommendations on loss and damage in accordance with decision 1/CP.16 Parte 2" (Doc. UN FCCC/SBI/2012/MISC.14/Add.1) Recuperado de <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2012/sbi/eng/misc14a01.pdf>

155 UNFCCC, 2012. "Views and information from Parties and relevant organizations on the possible elements to be included in the recommendations on loss and damage in accordance with decision 1/CP.16 Parte 1" (Doc. UN FCCC/SBI/2012/MISC.14) Recuperado de <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2012/sbi/eng/misc14.pdf> ; o UNFCCC, 2012 "Views and information from Parties and relevant organizations on the possible elements to be included in the recommendations on loss and damage in accordance with decision 1/CP.16 Parte 2" (Doc. UN FCCC/SBI/2012/MISC.14/Add.1) Recuperado de

156 UNFCCC, 2012 "Views and information from Parties and relevant organizations on the possible elements to be included in the recommendations on loss and damage in accordance with decision 1/CP.16 Parte 2" (Doc. UN FCCC/SBI/2012/MISC.14/Add.1) Recuperado de <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2012/sbi/eng/misc14a01.pdf>

157 UNFCCC, 2010. "Decisión 1/CP.16 Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención" (Doc. ONU FCCC/CP/2010/7/Add.1) Recuperado de <https://undocs.org/es/FCCC/CP/2010/7/Add.1>

en los países en desarrollo particularmente vulnerables a sus efectos adversos.

En este momento, el concepto de daños y pérdidas empieza a generar una gobernanza con mayor autonomía respecto a adaptación o las medidas de respuesta.

La Decisión 3/CP.18 es muy importante respecto a la gobernanza de daños y pérdidas porque delimita los enfoques para hacerle frente a los daños y pérdidas.<sup>158</sup>

Además, porque tiene su base jurídica en la CMNUCC al ser previa al Acuerdo de París, por lo que podría enlazarse con el artículo 4.8 de la CMNUCC, en lo referente a "comprender y reducir las pérdidas y los daños asociados a los efectos adversos del cambio climático".<sup>159</sup>

En la Decisión 3/CP.18 se establecieron los enfoques que debe tener la CMNUCC respecto a daños y pérdidas:

a) Mejorar el conocimiento y la comprensión de los enfoques integrales de gestión del riesgo para hacer frente a las pérdidas y los daños asociados a los efectos adversos del cambio climático, incluidos los efectos de los fenómenos graduales;

b) Fortalecer el diálogo, la coordinación, la coherencia y las sinergias entre los interesados pertinentes;

c) Intensificar las medidas y el apoyo, en particular en lo que respecta a la financiación, la tecnología y el fomento de la capacidad, para hacer frente a las pérdidas y los daños asociados a los efectos adversos del cambio climático.<sup>160</sup>

Además, se invita a los Estados para que hagan "participar a las poblaciones y comunidades vulnerables y a la sociedad civil, el sector privado y otros interesados pertinentes en la evaluación de las pérdidas y los daños y en las medidas adoptadas para hacerles frente".<sup>161</sup>

#### II.4.2.1. Mecanismo internacional de Varsovia

En el 2013, por medio de la Decisión 2/CP.19, se crea el Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños, que "cumplirá la función de la Convención de promover la aplicación de enfoques para hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, de conformidad con la decisión 3/CP.18, de manera completa, integrada y coherente, (...)"<sup>162</sup> También tiene las funciones de:

Mejorar el conocimiento y la comprensión de los enfoques integrales de gestión del riesgo para hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos

<sup>158</sup> UNFCCC, 2012. "Decision 3/CP.18 Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity" ONU Doc FCCC/ CP/2012/8/Add.1

<sup>159</sup> UNFCCC, 2012. "Decision 3/CP.18 Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity" ONU Doc FCCC/ CP/2012/8/Add.1 Recuperado de COP 18 - Decisions | UNFCCC

<sup>160</sup> UNFCCC, 2012. "Decision 3/CP.18 Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity" ONU Doc FCCC/ CP/2012/8/Add.1 Recuperado de COP 18 - Decisions | UNFCCC

<sup>161</sup> UNFCCC, 2012. "Decision 3/CP.18 Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity" ONU Doc FCCC/ CP/2012/8/Add.1 Recuperado de COP 18 - Decisions | UNFCCC

<sup>162</sup> UNFCCC, 2019 "Decisión 2/CP.19 Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático" ONU Doc FCCC/CP/2013/10/Add.1

adversos del cambio climático, incluidas las repercusiones graduales, mediante la facilitación y la promoción (...)

Fortalecer el diálogo, la coordinación, la coherencia y las sinergias entre los interesados pertinentes, mediante: (...)

Intensificar las medidas y el apoyo, entre otras cosas en lo referente a la financiación, la tecnología y el fomento de la capacidad, para hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, a fin de que los países puedan emprender actividades en aplicación de la decisión 3/CP.18, párrafo 6 (...)<sup>163</sup>

A través de los años el WIM ha pasado por procesos de revisión de su implementación y funcionamiento, en el 2016 se realizó su primera revisión durante la COP22 en Marruecos, ahí se decidió que el WIM continuaría con sus funciones y desarrollaría un plan de trabajo quinquenal para fortalecer las áreas de acción del mecanismo y su alcance a largo plazo.<sup>164</sup>

Y su segunda revisión se planeó para el año 2019 durante COP25, sin embargo, en la decisión 2/CP.25 se postergó esta revisión para la COP26, la cual estaba planeada para finales de 2020 y no pudo ser ejecutada por la pandemia de Covid-19.<sup>165</sup>

En 2021 se retoma la COP26 y se continúa con la revisión del mecanismo donde se "reconoce la apremiante necesidad de intensificar la acción y el apoyo, según proceda, entre otros ámbitos en materia de financiación, tecnología y fomento de la capacidad, para aplicar enfoques pertinentes con el fin de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños en los países en desarrollo particularmente vulnerables"<sup>166</sup>

En COP27 se retoma la revisión de la gobernanza del WIM, la presidencia adoptó la decisión 12/CP.27 sobre el informe del comité ejecutivo del WIM donde se aprobó el segundo plan quinquenal y se establece que la revisión continuará durante COP28<sup>167</sup>

Durante COP28 la revisión del WIM mencionó la importancia de que este se involucrara en el desarrollo de acciones por parte de la Red de Santiago y además se pone un énfasis en la importancia del desarrollo de guías y aportes técnicos desde los distintos grupos de trabajo los cuales sean traducidos a los idiomas oficiales y difundidos para su uso.<sup>168</sup>

En COP29 se avanzó en la revisión del WIM, sin embargo, la mayoría de las discusiones quedaron pendientes para la COP30<sup>169</sup>.

163 UNFCCC, 2019 "Decisión 2/CP.19 Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático" ONU Doc FCCC/CP/2013/10/Add.1

164 UNFCCC, (2017). "Report of the Conference of the Parties on its twenty-second session, held in Marrakech from 7 to 18 November 2016." Recuperado de: <https://unfccc.int/documents/9672>

165 UNFCCC, (2019). "Report of the Conference of the Parties on its twenty-fifth session, held in Madrid from 2 to 15 December 2019". Recuperado de: <https://unfccc.int/documents/210472>

166 UNFCCC, (2021). "Report of the Conference of the Parties on its twenty-sixth session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021. Part one: Proceedings". Recuperado de: <https://unfccc.int/documents/460953>

167 UNFCCC, (2022). "Report of the Conference of the Parties on its twenty-seventh session, held in Sharm el-Sheikh from 6 to 20 November 2022. Part one: Proceedings" Recuperado de: <https://unfccc.int/documents/626560>

168 UNFCCC, (2023). "Report of the Conference of the Parties on its twenty-eighth session, held in the United Arab Emirates from 30 November to 13 December 2023. Part one: Proceedings". Recuperado de: <https://unfccc.int/documents/637066>

169 UNFCCC, (2024). "Report of the Conference of the Parties on its twenty-ninth session, held in Baku from 11 to 22 November 2024. Part one: Proceedings". Recuperado de: <https://unfccc.int/documents/644915>

Durante la SB62 en junio 2025, se discutió sobre el informe anual del WIM y se llegó a la decisión de reconocer por separado el mandato del comité ejecutivo del WIM y de la Red de Santiago, aprobando el progreso de ambos procesos, pero resaltando su singularidad.

Además, con respecto a la revisión del WIM se define que para COP30 se discutirá sobre la necesidad de contar con un acuerdo institucional que incluya el comité ejecutivo del WIM, a la Red de Santiago y al Fondo de Respuesta a Daños y Pérdidas para poder hacer frente a los daños y pérdidas en todas estas distintas dimensiones, pero de forma adecuada e integrada.

#### II.4.2.2. Artículo 8 - Acuerdo de París

Durante las negociaciones que crearon el Acuerdo de París salieron a flote los reclamos políticos respecto a los daños y pérdidas que existía desde la creación de la CMNUCC.<sup>170</sup>

Algunos países, como Estados Unidos, se esforzaron para que el acuerdo respecto a daños y pérdidas buscara evitar obligaciones legales y tomar medidas como la inclusión del párrafo 51 en la Decisión 1/CP21 que adoptó el Acuerdo de París.<sup>171</sup>

El párrafo 51 dice "51. Conviene en que el artículo 8 del Acuerdo no implica ni da lugar a ninguna forma de responsabilidad

jurídica o indemnización;"<sup>172</sup> El propósito de este párrafo es que guíe la interpretación del artículo 8 del Acuerdo de París que se refiere a los daños y pérdidas, para excluir de alguna forma los reclamos de compensación y de obligatoriedad de proveer financiamiento que durante décadas se estuvo discutiendo.

El valor legal de este párrafo se ha puesto en duda durante mucho tiempo por la sociedad civil y la academia.<sup>173</sup>

Sin embargo, la utilización de esta herramienta de presión política está presente en la implementación de la CMNUCC y ha tratado de ser incluida en otros mecanismos de gobernanza como el WIM en la COP25.<sup>174</sup>

El entendimiento en los espacios de negociación sobre este párrafo es que "garantiza esencialmente que los países desarrollados no puedan ser considerados responsables de las pérdidas y los daños que los países en desarrollo han experimentado, están experimentando y experimentarán, ya sea mediante compensación o por medios legales." <sup>175</sup>

Además, se considera como el resultado de un acuerdo político para que se incluyera el artículo 8 en el Acuerdo de París y que se interprete que el WIM está bajo la autoridad de la CMA únicamente a

170 Martinez, A (2021) "Daños y Pérdidas: Una introducción al Párrafo 51 y la compensación" pg 21 Recuperado de Danos\_y\_Perdidas\_lrc.pdf

171 UNFCCC, 2015. "Decisión 1/CP21" ONU Doc FCCC/CP/2015/10/Add.1 Recuperado de <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf>;

172 UNFCCC, 2015. "Decisión 1/CP21" ONU Doc FCCC/CP/2015/10/Add.1 Recuperado de <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf>;

173 MJ Mace and R Verheyen, 2016 'Loss, Damage and Responsibility after COP21: All Options Open for the Paris Agreement' 25 Review of European, Comparative and International Environmental Law 197 (2016) 205; "LRI, (2016) Loss and Damage in Paris and State Responsibility" Recuperado de Loss and Damage in Paris and State Responsibility

174 Actalliance, (2019) "[COP25 Press Release] Don't invoke Paragraph 51" Recuperado de [COP25 Press Release] Don't invoke Paragraph 51 - ACT Alliance

175 Actalliance, (2019) "[COP25 Press Release] Don't invoke Paragraph 51" Recuperado de [COP25 Press Release] Don't invoke Paragraph 51 - ACT Alliance

raíz del artículo 8.2 del Acuerdo de París.<sup>176</sup> Estas interpretaciones y acuerdos de "caballeros" durante las negociaciones de la COP no concuerdan con lo mencionado por la Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva.<sup>177</sup> La Corte señala que lo mencionado en el artículo 8 no excluye la aplicación de las reglas generales de la responsabilidad Estatal.<sup>178</sup>

El artículo 8.1 del Acuerdo de París reconoce que es importante "evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático", lo cual fue un avance importante para la gobernanza climática luego de décadas de oposición para tomar acción.<sup>179</sup>

Este inciso utiliza tres palabras claves que han sido controversiales por su significado poco claro y que a pesar de su uso reiterado en decisiones de la CMNUCC no se ha definido. Un detalle claro es que con antelación a la creación del WIM y el Acuerdo de París el término utilizado era "afrontar" daños y pérdidas actuales por los efectos adversos del cambio.<sup>180</sup>

En la comunidad internacional, se ha entendido que la palabra evitar tiene una conexión con la mitigación, mientras que la

de reducir con adaptación.<sup>181</sup> Sin embargo, también podría aceptar que estos dos términos no están separados de los daños y pérdidas, y sino que se refiere a cuando la mitigación o adaptación han fracasado y se han generado daños y pérdidas.<sup>182</sup>

El artículo 8.2 del Acuerdo de París, sujeta el WIM a la autoridad de la conferencia de las partes del acuerdo, para su orientación, mejora y fortalecimiento.<sup>183</sup>

El artículo 8.3 establece la obligación de las partes para "reforzar la comprensión, las medidas y el apoyo, de manera cooperativa y facilitativa (..)" por medio del WIM sobre los daños y pérdidas.<sup>184</sup>

La Corte Internacional de Justicia ha aclarado que el artículo 8.4 del AP establece obligaciones de cooperación.<sup>185</sup>

El artículo 8 promueve afrontar daños y pérdidas, pero no contempla como abordar el tema de la responsabilidad o compensación.<sup>186</sup>

El deber de cooperar está entrelazado con el deber de prevenir el daño al ambiente por lo que su incumplimiento tiene consecuencias legales.<sup>187</sup> Estas consecuencias podrían eventualmente generar la obligación de reparar este daño.

176 Siegle, Linda (2023) "Financing for loss and damage under the UNFCCC: Have we come full circle?" Recuperado de Financing for loss and damage under the UNFCCC: Have we come full circle? - Siegle - 2023 - Review of European, Comparative & International Environmental Law - Wiley Online Library

177 ICJ, (2025) "Obligations of States in Respect of Climate Change" Pg 119 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

178 ICJ, (2025) "Obligations of States in Respect of Climate Change" para 415 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

179 CMNUCC, (2015) "Acuerdo de París" Art. 8.1 Recuperado de Paris Agreement Spanish

180 Recuperado de Meaning of 'averting, minimizing and addressing' loss and damage

181 Recuperado de What to Know About "Loss and Damage" from Climate Change | World Resources Institute

182 Meaning of 'averting, minimizing and addressing' loss and damage

183 Recuperado de Paris Agreement Spanish

184 Paris Agreement Spanish

185 ICJ, (2025) "Obligations of States in Respect of Climate Change" para 260 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

186 ICJ, (2025) "Obligations of States in Respect of Climate Change" para 414 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

187 ICJ, (2025) "Obligations of States in Respect of Climate Change" para 141 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

Por otro lado, el que las partes hayan acordado cooperar respecto a evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños, no implica que no tengan obligaciones legales preexistentes respecto los daños y pérdidas causados por los efectos adversos de sus actividades, o, de las hechas por entidades bajo su tutela.<sup>188</sup>

Esto quiere decir que la responsabilidad por las consecuencias del cambio climático que generar efectos adversos en los territorios y que conllevan daños y pérdidas, siempre siguen sujetos a la obligación de reparar el daño según el derecho internacional público y los derechos humanos. El hecho es que la obligación de reparar el daño o las pérdidas generadas por el cambio climático no tiene medio legal para evadirse.

#### II.4.2.3. Red de Santiago

La Red de Santiago fue establecida en el 2015 cuando estaba en revisión el plan de trabajo del WIM y existía un reclamo por crear una "facility" para daños y pérdidas debido a no había un mecanismo con recursos financieros que permitiera afrontar daños y pérdidas.<sup>189</sup> Sin embargo, países como Australia y Estados Unidos se opusieron a crear un mecanismo que diera financiamiento para daños y pérdidas y en su lugar, "se centraron en la creación de un grupo de trabajo o de expertos para el intercambio de conocimientos y el

diálogo sobre la evaluación de pérdidas, daños y riesgos, en lugar de proporcionar la financiación y las compensaciones tan necesarias."<sup>190</sup>

Y en efecto, la Decisión 2/CMA.2, creó la Red de Santiago para para evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños con el fin de "catalizar la asistencia técnica de las organizaciones, los órganos, las redes y los expertos pertinentes con miras a la aplicación de enfoques pertinentes a nivel local, nacional y regional en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático".<sup>191</sup>

Las funciones de la Red de Santiago fueron definidas por la Decisión 19/CMA.3.<sup>192</sup> Entre ellas, resaltan:

Contribuir al desempeño eficaz de las funciones del Mecanismo Internacional de Varsovia.

Catalizar una asistencia técnica que responda a la demanda y que incluya la asistencia prestada por las organizaciones, los órganos, las redes y los expertos pertinentes, con miras a la aplicación de los enfoques adecuados para evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños en los países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.

188 ICJ, (2025) "Obligations of States in Respect of Climate Change" para 415 Recuperado de Advisory Opinion of 23 July 2025

189 Recuperado de The-Loss-and-Damage-Finance-Facility-web-compressed-1.pdf; UNFCCC, (2019) "Decisión 2/CMA.2 Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático y examen de 2019 del Mecanismo" Recuperado de FCCC/PA/CMA/2019/6/Add.1

190 SEI, (2019) "Loss and damage at COP25: a look outside the negotiating rooms" Recuperado de Loss and damage at COP25: a look outside the negotiating rooms | SEI

191 CMNUCC, (2019) "Decisión 2/CMA.2 Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático y examen de 2019 del Mecanismo 2 para 43 Recuperado de FCCC/PA/CMA/2019/6/Add.1

192 CMNUCC, (2021) "Decisión 19/CMA.3 Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático" Recuperado de FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.3

Facilitar el examen de una amplia gama de temas relacionados con los enfoques para evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños.

Facilitar, catalizando asistencia técnica de organizaciones, órganos, redes y expertos, el acceso a medidas y apoyo (en forma de financiación, tecnología y fomento de la capacidad), dentro y fuera del marco de la Convención y del Acuerdo de París, que sean pertinentes para el objetivo de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños.

En la 1/CMA.3 COP26, se acordó que la Red de Santiago recibiera fondos, pero para la "prestación de asistencia técnica para la aplicación de enfoques pertinentes dirigidos a evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños"<sup>193</sup>

Posteriormente, los términos de referencia para el funcionamiento de la Red de Santiago fueron determinados por la Decisión 12/CMA.4 – COP27.<sup>194</sup>

En la Decisión 11/CP.27, se estableció que la Red de Santiago tendría una estructura de secretaría, junta consultiva y una red integrada por organizaciones, órganos, redes y expertos que abarquen una amplia gama de temas relacionados con los enfoques para evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños. Además, los miembros de la junta consultiva serían

seleccionados durante la próxima COP.

En COP28 en la decisión 2/CP.28 se seleccionó a la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos para acoger la secretaría de la red de Santiago por un período inicial de cinco años. Aunado se pidió a la secretaría trabajar con la junta consultiva para poner en marcha la estructura de red de Santiago lo más pronto posible<sup>195</sup>.

Posteriormente, para COP29 se contó con avances en la aprobación del reglamento de la junta consultiva de la red y además se solicitó continuar con las negociaciones sobre la revisión de los instrumentos del WIM y la Red de Santiago durante la SB62<sup>196</sup>.

Durante SB62 se determinó una urgente necesidad desde los países en desarrollo de contar con directrices técnicas sobre Daños y Pérdidas económicos y no económicos que les ayuden a poder solicitar de forma más clara la asistencia técnica a través de la Red de Santiago. Este será un tema al que se dará seguimiento durante COP30.

En el 2025, la Red de Santiago realizó su primera convocatoria para brindar asistencia técnica.<sup>197</sup> Es importante recalcar que este mecanismo no provee herramientas financieras para reparar daños y pérdidas, sino que su objetivo es catalizar

<sup>193</sup> CMNUCC, (2021) "Decisión 1/CMA.3 Pacto de Glasgow por el Clima" para 67 Recuperado de Decisions | UNFCCC

<sup>194</sup> CMNUCC, (2022) "Decisión 12/CMA.4 Red de Santiago para evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático en el marco del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático" Recuperado FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.3

<sup>195</sup> EFEVerde. (2022). "La COP27 acuerda poner en marcha la Red de Santiago para pérdidas y daños". Recuperado de: <https://efeverde.com/cop27-red-santiago-para-perdidas-danos/>

<sup>196</sup> UNFCCC, (2024). "Report of the Conference of the Parties on its twenty-ninth session, held in Baku from 11 to 22 November 2024. Part one: Proceedings". Recuperado de: <https://unfccc.int/documents/644915>

<sup>197</sup> CMNUCC, (2025) "[EXTENSION OF DEADLINE] Development of a long-term nationally determined programme to address loss and damage in the Republic of Vanuatu" Recuperado de Santiago Network

asistencia técnica para la implementación de enfoques para evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños.<sup>198</sup>

#### II.4.2.4. Diálogos de Glasgow

La Decisión 1/CMA.3 Pacto de Glasgow por el Clima de la COP26 evitó nuevamente la discusión de un mecanismo para afrontar daños y pérdidas. En esta decisión también se crearon los diálogos de Glasgow para seguir con las discusiones sobre “disposiciones relativas a la financiación de las actividades dirigidas a evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños”.<sup>199</sup>

Estos tres diálogos se implementaron del 2022 al 2024, esto es de relevancia dado que coinciden con el periodo donde se crea el Fondo para Responder a Daños y Pérdidas.

El último reporte de los diálogos de Glasgow menciona la necesidad de apoyo técnico respecto a eventos de evolución lenta, medir daños y pérdidas, datos e información, participación de comunidades en la gobernanza, y otros temas.

También se recalcó la necesidad de que el fondo tuviera financiamiento confiable, predecible y que se le hicieran transferencia de dinero regularmente, incluso que estos aportes económicos fueran con base a las responsabilidades históricas de los países emisores. Se mencionó la necesidad de que el fondo respondiera a los derechos humanos, no generara deuda, entre otros señalamientos.<sup>200</sup>

#### II.4.2.5. Fondo de Daños y Pérdidas

Durante la COP27 se estableció en la decisión 2/CP.27 que se realizarían arreglos de financiación para dar respuesta a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, con énfasis en afrontar los mismo. Además, designó un comité de transición para la puesta en marcha de los nuevos arreglos de financiación para dar respuesta a las pérdidas y los daños en el marco del fondo establecido.

En COP28 la expectativa era mucha sobre las modalidades de implementación del fondo y los arreglos de financiación, sin embargo, en el primer día de negociaciones las decisiones ya habían sido tomadas y finalmente en la decisión 1/CP.28 se determinó que el Fondo contaría con el Banco Mundial como entidad anfitriona por un período provisional de 4 años.

Para COP29 la discusión estuvo más enfocada al acceso a financiamiento por medio del Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado (NCQG) el cual no incluyó menciones fuertes ni directas al financiamiento para daños y pérdidas, ni para el fondo como tal. Esta es una situación que genera desventaja ya que no prioriza los mandatos del WIM, Red de Santiago ni el FRLD.

El FRLD ha llevado a cabo una serie de sesiones de su junta directiva con el objetivo de agilizar el proceso de implementación del fondo, en estas reuniones la discusión se enfoca no solo en desembolsar el

<sup>198</sup> CMNUCC, nd “Mandate” Recuperado de Santiago Network

<sup>199</sup> CMNUCC, (2021) “Decisión 1/CMA.3 Pacto de Glasgow por el Clima” para 73 Recuperado de Decisions | UNFCCC

<sup>200</sup> CMNUCC, (2024) “Summary report on the third Glasgow Dialogue” Recuperado de Summary - Third Glasgow Dialogue

dinero, sino también en metodologías para asegurar un acceso directo por parte de las comunidades. Además, se estableció lo que se conoce como el “Barbados Implementation Modalities – BIM” donde se hacen planes de contar con una fase inicial para la implementación del FRLD brindando 250 millones de dólares entre 2025 y 2026 a los países por medio de subvenciones de entre 5 y 10 millones de dólares a través de presupuestos nacionales, lo que elimina por completo la posibilidad del acceso directo de las comunidades.

En SB62 se discutió sobre la falta de financiamiento actual en la estructura del fondo y además se mencionó la necesidad de contar con directrices para el cálculo de los costos por Daños y Pérdidas para que los países puedan solicitar y acceder al Fondo de Respuesta a Daños y Pérdidas con más recursos técnicos y claridad. Estos temas se seguirán discutiendo durante las próximas reuniones de la junta directiva del FRLD y durante COP30.

El Fondo para Responder a Daños y Pérdidas desde su creación en el 2022, se le ha prometido únicamente unos \$768 millones de dólares por parte de 28 países.<sup>201</sup> Estos compromisos no son anuales, ni obligatorios y no han sido entregados en su totalidad. A julio del 2024, el FRLD solamente tiene en sus cuentas \$319 millones de dólares.<sup>202</sup>

Es importante recalcar que los daños y pérdidas globales estimados entre el 2000

y el 2019 ascendieron a un costo global de \$2.8 billones de dólares o unos \$16 millones de dólares por hora.<sup>203</sup> La disparidad entre el costo estimado y ínfimo financiamiento aportado o prometido, deja en duda la funcionalidad de este fondo y la relevancia que se le otorga en la política climática.

Este fondo no aparenta ser un mecanismo que esté estructurado para cumplir de buena fe con las obligaciones de cooperación sobre daños y pérdidas bajo el artículo 8 del AP.

Además, este fondo definitivamente no responde a la obligación de reparar el daño, como lo señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “la Corte advierte que la configuración y funcionamiento de este mecanismo no buscan asegurar la reparación integral de los daños que podrían ser atribuidos a los Estados Partes como consecuencia de la violación de las obligaciones establecidas en el

Acuerdo de París y en los compromisos adquiridos a partir del mismo” y que este mecanismo “tampoco tiene por propósito alcanzar una justa distribución de la deuda climática de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. La deuda climática, entendida como la suma de los daños causados por los efectos negativos acumulados de las emisiones de GEI, cuyos costos se imponen al planeta sin compensación”.<sup>204</sup>

201 FRLD, nd “Funding” Recuperado de Funding | The Fund for responding to Loss and Damage (FRLD)

202 UNFCCC, (2025) “Report of the fifth meeting of the Board of the Fund for responding to Loss and Damage” Recuperado de FRLD/B.5/14 Report of the fifth meeting of the Board

203 Newman, R et al (2023) “The global costs of extreme weather that are attributable to climate change” Recuperado de The global costs of extreme weather that are attributable to climate change | Nature Communications; UNEP, nd “About Loss and Damage” Recuperado de About Loss and damage | UNEP - UN Environment Programme

204 Corte Interamericana de Derechos Humanos, (2025) “Opinión Consultiva OC-32” para 202 & 203 Recuperada de Corte Interamericana de Derechos Humanos - Opinión Consultiva OC-32-2025

Si bien hay un gran esfuerzo de la sociedad civil para moldear este fondo, para que genere beneficios, esto no puede opacar la disparidad entre la escala de finanzas debida y la prometida, y el hecho que el fondo no responda a las obligaciones de la deuda climática o el deber de reparación. Estas condiciones hacen que el FRLD se perciba como una quimera, que no tiene las condiciones para cumplir con los derechos y necesidades de las poblaciones impactadas por el cambio climático.

### Indicadores de Daños y Pérdidas

A diferencia de los indicadores de adaptación, Daños y pérdidas no cuenta con indicadores establecidos a nivel internacional, ni con un marco para su orientación. A pesar de ello se encuentran esfuerzos de países para consolidar un método que permita medir y evaluar las afectaciones de los impactos climáticos sobre los sistemas socio-naturales.

Panamá es un ejemplo de ello, el país consolidó dentro de su Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Adaptación al Cambio Climático (M&E de Panamá) un Módulo de Monitoreo y Evaluación de pérdidas y daños, el cual cuenta con 16 indicadores y una metodología para la evaluación de daños y pérdidas económicas y no económicas frente a los eventos extremos y el lento progreso del cambio climático<sup>205</sup>.

205 Ministerio de Ambiente de Panamá. (2023). "Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Adaptación al Cambio Climático en Panamá". Recuperado de: [https://naturapanama.org/wp-content/uploads/2025/06/Anexo-A-Sistema-ME-Panama\\_FN.pdf](https://naturapanama.org/wp-content/uploads/2025/06/Anexo-A-Sistema-ME-Panama_FN.pdf)

### Indicadores de pérdidas y daños del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Adaptación al Cambio Climático. Panamá

1	Número de municipios afectados por eventos climáticos extremos.
2	Presupuesto asignado para la atención de eventos climáticos extremos.
3	Pérdidas económicas producto de plagas y enfermedades atribuibles al cambio climático
4	Daños a infraestructuras vitales por eventos climáticos extremos
5	Número de viviendas afectadas por eventos climáticos extremos.
6	Cobertura de bosques de manglar en las costas de Panamá.
7	Pérdidas y daños a la producción de cultivos anuales y permanentes.
8	Ganado vacuno muerto por sequía.
9	Número de afectaciones en plantas potabilizadoras en operación por fenómenos hidrometeorológicos extremos de lluvias y sequías por provincia/región.
10	Números de familias beneficiadas con ayuda humanitaria después de un evento hidrometeorológicos extremo
11	Eventos hidrometeorológicos extremos o de lento progreso que han causado pérdidas y daños en el sector turismo en zonas costera
12	Superficie afectada de incendios de masa vegetal por eventos de sequías.
13	Número de lugares con evidencias de pérdida costera en Panamá.
14	Número de municipios que aplican estrategias para la reducción de riesgos climáticos
15	Número de lugares con evidencias de blanqueamiento de corales.
16	Financiamiento económico nacional e internacional destinado a la gestión de riesgo climático.

Fuente: elaboración propia a partir de documento: Sistema de Monitoreo y Evaluación para el Registro de la Pérdidas y Daños relacionadas al Cambio Climático en Panamá

El caso de Panamá es innovador en cuanto propone una metodología y un set específico para daños y pérdidas climáticas. Otros países que se han sumado al esfuerzo de generar evaluaciones suelen utilizar como marcos de referencia metodologías relacionadas a monitoreo y evaluación de desastres, por ejemplo, Evaluación de Pérdidas y Daños (DALA), Evaluación de Necesidades de Recuperación Post Desastre (PDNA), entre otras.

Esto evidencia la necesidad de generar un marco y una metodología propia y estandarizada para la medición y evaluación de daños y pérdidas por los efectos adversos del cambio climático.

### III. El Tercer Pilar

Actualmente, los mecanismos existentes —como el Mecanismo Internacional de Varsovia, la Red de Santiago y el Fondo para Responder a Daños y Pérdidas— son insuficientes, carecen de financiamiento adecuado y no garantizan reparaciones integrales.

Los indicadores de adaptación permiten medir la eficacia de las medidas de adaptación y a su vez, sirven para identificar donde inician los daños y pérdidas sufridos por los efectos adversos en base a eventos y datos atribuibles al cambio climático.

A diferencia de la adaptación, no existen indicadores globales estandarizados para medir daños y pérdidas. Sin embargo, los países como Panamá han avanzado en la creación de indicadores nacionales, a pesar de ello se requiere un marco internacional robusto para guiar la reparación integral y efectiva.

El artículo 8 del Acuerdo de París, ha creado una obligación adicional para cooperar respecto a daños y pérdidas por medio de ciertos mecanismos o instrumentos. La falta de diligencia al cumplir con esta obligación de cooperar genera responsabilidad estatal y puede generar daño. Lo anterior, no excluye o suplanta la responsabilidad Estatal por los actos ilícitos que lesionan el sistema climático y violentan el derecho a un clima sano, que deben repararse.

La responsabilidad estatal por daños y pérdidas prima y el deber de reparar debe implementarse como el tercer pilar de la acción climática.

Los mecanismos existentes deben reformarse y los que se desarrollen deben ajustarse a las obligaciones legales que han existido desde la concepción misma de la CMUNCC.

La Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido que los Estados deben asegurar restitución, compensación, rehabilitación y garantías de no repetición, priorizando la participación efectiva de las comunidades afectadas.

El deber de las partes para estudiar y tomar todas las medidas que proceda respecto a las necesidades y preocupaciones derivadas por los efectos adversos del cambio climático está anclado en el artículo 4.8 de la CMUNCC.

Es a partir de este compromiso que se desarrolló la gobernanza de daños y pérdidas, posibilitando cualquier medida que sea necesaria actualmente para cumplir con las obligaciones Estatales que han aclarado las opiniones consultivas de la CIJ o la Corte IDH.

Es por esto por lo que la reparación es el tercer pilar de la acción climática. La reparación es una obligación jurídica derivada del derecho internacional, los derechos humanos y la responsabilidad estatal por actos ilícitos que han causado daño significativo al sistema climático.

Tomando en cuenta esta obligación jurídica cerramos esta publicación con una serie de demandas a implementar para asegurar que las reparaciones se conviertan en un verdadero tercer pilar de la acción climática:

## Recomendaciones para Tomadores de Decisión sobre Reparaciones por Daños y Pérdidas

### 1. Reformar la Gobernanza Climática

- Reformar los mecanismos de gobernanza internacional respecto a daños y pérdidas para que respondan a las obligaciones internacionales y los derechos humanos
- Incluir la reparación como pilar obligatorio en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) y en los planes de adaptación.
- Crear mecanismos internacionales que reparen integralmente el daño, alineados con la responsabilidad Estatal y la deuda climática.

### 2. Desarrollo de Marcos Jurídicos y Políticas Públicas

- Diseñar mecanismos administrativos y judiciales efectivos a nivel nacional que garanticen la reparación integral.
- Introducir la reparación de daños y pérdidas como el tercer pilar de la acción climática en la normativa y política pública nacional.
- Desarrollar y reformar la normativa y políticas pública con base a las obligaciones internacionales derivadas del derecho internacional y los derechos humanos respecto al derecho a un clima sano, asegurando que la reparación sea reconocida como un derecho.
- Incorporar criterios de justicia climática, participación y derechos humanos en la estructura de los fondos y programas de reparación.

Coordinar acciones entre ministerios de ambiente, finanzas, justicia y derechos humanos para una respuesta integral.

### 3. Fortalecer la Atribución y la Transparencia

- Desarrollar metodologías estandarizadas para determinar la causalidad de daños y pérdidas por el incumplimiento de obligaciones internacionales y de derechos humanos.
- Establecer metodologías para la estimación de los daños y pérdidas costos económicos y no económicos.
- Diseñar e implementar indicadores nacionales y globales para monitorear daños y pérdidas para fortalecer el acceso a información y la participación pública, tomando como referencia experiencias como el sistema de Panamá.

### 4. Garantizar Participación y Enfoque de Derechos Humanos

- Asegurar la participación efectiva de comunidades afectadas en el diseño e implementación de medidas de reparación en todos los niveles.
- Incorporar enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos en los mecanismos y medidas de reparación integral.

**5. Crear Mecanismos de Reparación Integral**

- Diseñar mecanismos administrativos y judiciales efectivos que garanticen restitución, compensación, rehabilitación y garantías de no repetición.
- Que contemplen criterios de justicia climática y derechos humanos en sus acciones.

**6. Asegurar Financiamiento Predecible y Suficiente**

Establecer contribuciones obligatorias y proporcionales a la deuda climática para los países con mayores emisiones históricas.

Garantizar que los fondos climáticos (como el Fondo para Responder a Daños y Pérdidas) cuenten con recursos sostenibles, accesibles y sin generar deuda para los países receptores.

