



PENDIENTE DE PAGO

Por una financiación justa de las pérdidas y daños en una era marcada por los crecientes efectos del cambio climático

El mundo se ha adentrado en una nueva y peligrosa era marcada por los efectos del cambio climático, con graves pérdidas y daños y crecientes desigualdades en los países y comunidades más pobres del mundo, que son quienes menos han contribuido a la crisis climática. Un nuevo estudio de Oxfam estima que las necesidades de financiación de los llamamientos humanitarios de las Naciones Unidas relacionados con los fenómenos meteorológicos extremos son nueve veces superiores que hace 20 años. Sin embargo, cerca de la mitad de los llamamientos de los últimos cinco años no se han cubierto. La financiación de las respuestas humanitarias de emergencia está fragmentada y es deplorablemente insuficiente, al igual que ocurre con el apoyo más amplio que se necesita para abordar las pérdidas y los daños, como la reconstrucción de viviendas y de infraestructuras esenciales.

Es fundamental conseguir de forma inmediata un mayor apoyo financiero de los Gobiernos, las grandes empresas y las personas que más están contribuyendo a la crisis climática, que son además quienes más recursos tienen para ello. Debe crearse un nuevo servicio de financiación que sirva para garantizar que la financiación destinada a responder ante las pérdidas y daños sea accesible y continua, complemente los compromisos de adaptación, mitigación y ayuda oficial para el desarrollo, y se proporcione de conformidad con los principios de justicia climática.

© Oxfam Internacional, junio de 2022

Este documento ha sido escrito por Tracy Carty y Lyndsay Walsh. Oxfam agradece la colaboración de Nafkote Dabi; Bertram Zagema; Max Lawson; Helen Bunting; Franziska Mager; Matthew Truscott; Pauline Chetcuti; Russell Armstrong; Iliaspeci Masivesi; Jamie Livingstone; David Hillman; Liane Schalatek; Nigel Timmins; Marta Valdés; Marc Cohen; Nathan Coplin; John Plastow; Sunil Acharya; Melissa Bungcaras; Jackson Muhindo; Rhoda Avila; Alex Johnston; Shahd Mousalli; Jeffrey Maganya; Parvin Ngala; Fausto Belo Ximenes; Carlos Aguilar; Sandra Sotelo Reyes; Alba Saray Pérez Terán; Ruth Mayne; Sam Nadel; James Morrissey; Jacobo Ocharan; Armelle le Comte; Kevin May; Katy Chakraborty; Tariq Ahmed; Didier Jacobs; John Magrath; Asta Von Stackelberg; Nesrine Aly y Annie Theriault. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, póngase en contacto con advocacy@oxfaminternational.org

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-78748-898-4 en junio de 2022. DOI: 10.21201/2022.8977

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

Foto de portada: Masada Assani en los escombros de lo que había sido su casa en Macomia (Mozambique). El ciclón Kenneth ha destruido la mayoría de las casas de esta localidad.

Fotografía: Tommy Trenchard/Oxfam.

RESUMEN

LAS PÉRDIDAS Y DAÑOS YA SON UNA REALIDAD

Con un calentamiento global que ya ha alcanzado los 1,1 °C con respecto a los niveles preindustriales, nos hemos adentrado en una nueva y peligrosa era marcada por los efectos provocados por el cambio climático. El sexto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha revelado los impactos "inequívocos" que se están produciendo y las pérdidas y daños generalizados que está sufriendo la población.¹ El cambio climático es una realidad costosa y letal que está teniendo mayores repercusiones para la población de países de menor renta, donde millones de personas se encuentran a tan solo una sequía, una cosecha fallida, una inundación o un incendio forestal de la pobreza, el hambre y la muerte.²

Los desastres relacionados con el cambio climático afectan principalmente a las personas en mayor situación de pobreza, tanto en los países ricos como en los más pobres, lo que exacerba aún más las desigualdades.³ Las pérdidas y daños relacionados con el cambio climático se concentran sobre todo en las poblaciones más empobrecidas. La desigualdad de ingresos y de riqueza se suma a las desigualdades por motivos raciales, de género y de origen étnico, generando una vulnerabilidad aun mayor ante los impactos del cambio climático.⁴ Las personas más ricas están menos expuestas a estos riesgos y tienen más medios para sortear los desastres provocados por los fenómenos meteorológicos extremos. Viven en lugares más seguros y disponen de mayores recursos en los que apoyarse. Las personas en mayor situación de pobreza están menos protegidas y, por lo tanto, sufren mayores pérdidas y daños, que se acumulan con el tiempo. Como resultado, la brecha existente entre las personas ricas y las que se encuentran en situación de pobreza es cada vez mayor.⁵

Al mismo tiempo, los países más ricos cuentan con infraestructuras públicas y poder económico, lo que les permite recuperarse con mayor rapidez. Y, sobre todo, los países en los que hay una mayor igualdad están mejor capacitados para organizar respuestas colectivas eficaces ante desastres sin excluir a las personas en situación de pobreza.

El incremento de las necesidades humanitarias es un indicador importante del aumento de los efectos del cambio climático y las pérdidas y daños asociados. Un nuevo estudio de Oxfam estima que las necesidades de financiación de los llamamientos humanitarios de las Naciones Unidas relacionados con los fenómenos meteorológicos extremos son ocho veces superiores que hace 20 años.⁶ La intensificación del cambio climático somete al sistema humanitario a una presión cada vez mayor, lo que le impide responder de una manera adecuada. El estudio de Oxfam estima asimismo que, en los últimos cinco años, los llamamientos humanitarios de

El cambio climático está teniendo mayores repercusiones para la población de países de menor renta, donde millones de personas se encuentran a tan solo una sequía, una cosecha fallida, una inundación o un incendio forestal de la pobreza, el hambre y la muerte.

las Naciones Unidas relacionados con los fenómenos meteorológicos extremos recibieron en promedio únicamente una financiación del 54 %, generando un déficit de financiación que, según las estimaciones, se sitúa entre los 28 000 y los 33 000 millones de dólares.⁷

Si bien estas cifras son alarmantes, distan mucho de reflejar la verdadera magnitud de las pérdidas y daños generados por los efectos del cambio climático.⁸ Las inundaciones de 2021 en Europa provocaron pérdidas por valor de 45 600 millones de dólares, mientras que los daños ocasionados por el huracán María en 2017 representaron el 226 % del PIB de Dominica.⁹ La verdadera magnitud de las pérdidas y daños sobrepasa con creces los llamamientos humanitarios, y no hace sino aumentar. Los costes estimados de las pérdidas y daños de cara a 2030 oscilan entre los 290 000 millones y los 580 000 millones de dólares.¹⁰ Las pérdidas y los daños no directamente económicos son también profundos y de gran alcance, incluyendo la pérdida de vidas, de identidad cultural, de conocimientos indígenas y locales, de salud, de biodiversidad y de territorios.

El coste de los efectos del cambio climático seguirá disparándose con cada fracción de grado de aumento de las temperaturas. Las emisiones de gases están aumentando, y se prevé que el calentamiento global alcance los 2,4 °C, si no más.¹¹ Lo cierto es que, aunque se pongan en marcha medidas ambiciosas en materia de mitigación y adaptación, algunos de los efectos del cambio climático son ya inevitables, y el fracaso a la hora de reducir las emisiones implica que es posible que lo peor esté aún por llegar.

QUIEN CONTAMINE DEBE PAGAR

No hay duda de quiénes son los principales responsables del cambio climático. Según se estima, los países ricos han contribuido en un 92 % del exceso de emisiones de carbono históricas, y son responsables del 37 % de las emisiones actuales (a pesar de acoger únicamente al 15 % de la población mundial).¹² Entre 1990 y 2015, las emisiones de carbono del 1 % más rico de la población mundial más que duplicaron a las de la mitad más pobre de la humanidad,¹³ y el 71 % de las emisiones desde 1988 puede atribuirse a tan solo 100 empresas productoras de combustibles fósiles.¹⁴

Los países de renta baja son los que están sufriendo los peores efectos del cambio climático, a pesar de que son quienes menos han contribuido a que se produzcan: Las emisiones actuales de África representan menos del 4 % del total mundial (a pesar de acoger al 17 % de la población mundial). Kenia, Etiopía, Somalia y Sudán del Sur son responsables conjuntamente de apenas un 0,1 % de las emisiones globales.¹⁵

Mientras tanto, los países ricos, las grandes empresas y las personas que más han contribuido al cambio climático no están pagando por los daños que provocan. Como resultado, los países y comunidades más pobres del mundo están pagando el precio de una crisis climática de la que apenas son responsables.

La cooperación internacional en materia de cambio climático establece que los países desarrollados dotarán de financiación a aquellos en desarrollo¹⁶

Los países y comunidades más pobres del mundo están pagando el precio de una crisis climática de la que apenas son responsables.

con el fin de reducir sus emisiones (p. ej., abasteciendo a los hogares con energía renovable), y permitirles adaptarse al cambio climático (p. ej., haciendo que los hogares sean resistentes a las inundaciones). Sin embargo, si estos mismos hogares quedasen destruidos por un desastre relacionado con el clima, los países desarrollados no tendrían ningún tipo de compromiso financiero ni obligaciones definidas para contribuir a sufragar los daños.

En el marco de las negociaciones de las Naciones Unidas sobre el clima, los países ricos se han opuesto férreamente a cualquier progreso, a pesar de que los llamamientos para financiar las pérdidas y daños se remontan a 30 años atrás. En la COP26, la propuesta de los países en desarrollo de crear un servicio de financiación de pérdidas y daños fue rechazada en favor del establecimiento del Diálogo de Glasgow, que tiene un marco de tres años para debatir los acuerdos de financiación.¹⁷ Para que este diálogo sea algo más que un mero foro de discusión, deberá facilitar resultados significativos en el marco de la COP, incluyendo un acuerdo para la creación de un servicio de financiación y la promoción de nuevas fuentes innovadoras de financiación complementarias a las contribuciones de los países ricos. Es imposible seguir ignorando los daños causados a las comunidades que sufren los efectos más devastadores del cambio climático.

NUEVAS MEDIDAS PARA LA FINANCIACIÓN DE PÉRDIDAS Y DAÑOS

Las medidas existentes para financiar pérdidas y daños abarcan principalmente la ayuda humanitaria y para el desarrollo y los seguros. Asentados sobre los principios de caridad e interés propio (y en ocasiones, las realidades geopolíticas), los cimientos y el funcionamiento del sistema actual de ayuda no son coherentes con los principios de justicia climática. Tal y como señaló en la COP26 la principal negociadora de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares, cuando se producen desastres relacionados con el cambio climático, los países vulnerables a estos fenómenos no deberían "quedar a merced de obras fortuitas de caridad".¹⁸

Este sistema de "limosnas" para responder a desastres debe sustituirse por un mecanismo automático y justo de apoyo financiero que se fundamente en el principio de que quienes más hayan contribuido a la crisis climática sean también quienes deban cubrir los daños provocados por sus efectos en los países que más están sufriendo sus consecuencias (que son a su vez los que menos han contribuido a que se produzca).

El gasto en acción humanitaria y en desarrollo tiene como objetivo afrontar el sufrimiento humano y promover el desarrollo; no está diseñado para abordar las pérdidas y daños y garantizar que paguen quienes los han provocado. Es fundamental establecer un mecanismo con contribuciones de carácter obligatorio, y no voluntario o caritativo, para lograr una financiación que proporcione reparaciones para las personas que más sufren los efectos del cambio climático.

UN NUEVO SERVICIO DE FINANCIACIÓN DE PÉRDIDAS Y DAÑOS

Para que el sistema pueda hacer frente de manera eficaz a las pérdidas y daños, debe incluir un nuevo mecanismo de financiación que rijas las medidas que se toman. Reformar las instituciones humanitarias y del desarrollo existentes continúa siendo fundamental, ya que estas seguirán desempeñando un papel crucial, tanto a la hora de reforzar la resiliencia ante los impactos climáticos como de salvar vidas en emergencias relacionadas con el cambio climático.

Este servicio es vital para garantizar que la financiación no continúe proporcionándose como hasta ahora. Debe ser adicional a los presupuestos de la ayuda, de carácter automático y basarse en el principio de "quien contamina, paga". Se requiere también un servicio que atraiga la atención política, propicie una mayor acción y potencie la coordinación entre las instituciones pertinentes, actualmente fragmentadas y dispares. Tras años de estancamiento, la creación de un servicio de financiación podría contribuir también a que los países en desarrollo confíen en que por fin se ha iniciado una reforma justa y de gran alcance.

Este servicio es vital para garantizar que la financiación no continúe proporcionándose como hasta ahora. Debe ser adicional a los presupuestos de la ayuda, de carácter automático y basarse en el principio de "quien contamina, paga".

NUEVAS FUENTES DE FINANCIACIÓN INNOVADORA

Los países ricos no solo tienen la responsabilidad de financiar este nuevo servicio financiero, sino que disponen de los recursos para ello, y podrían recaudar incluso más dinero gravando a las personas y empresas contaminantes de una manera justa y plena, lo que les permitiría recaudar miles de millones de dólares.

Este informe presenta también otras posibles nuevas fuentes innovadoras de fondos que podrían ofrecer flujos adicionales para la financiación de las pérdidas y daños que sean estables, significativos y automáticos, complementando así las contribuciones no voluntarias de los países ricos. Una de estas fuentes podría ser la aplicación de un impuesto sobre las emisiones del transporte marítimo internacional y otro sobre la extracción de combustibles fósiles. Varias de estas nuevas fuentes honran el principio de "quien contamina, paga" y pueden aplicarse de una manera equitativa, atribuyendo un mayor peso financiero a los principales responsables con mayor capacidad para pagar.

PETICIONES DE OXFAM PARA LA COP27 Y EL FUTURO

DE CARA A LA COP27, TODOS LOS GOBIERNOS DEBEN:

- **Volver a presentar unas contribuciones determinadas a nivel nacional mejoradas** (objetivo de emisiones para 2030) en función de lo que les corresponda justamente, con el fin de limitar el aumento de la

temperatura global a 1,5 °C y evitar los peores efectos del cambio climático y las pérdidas y daños asociados.

DE CARA A LA COP27, LOS PAÍSES DESARROLLADOS DEBEN:

- **Comprometerse a aportar financiación bilateral** para abordar explícitamente las pérdidas y daños de manera adicional a los compromisos existentes de ayuda oficial al desarrollo (AOD) y de financiación climática.
- Acordar que el 50 % de su financiación climática se destine a la adaptación y se proporcione a través de subvenciones, y demostrar que se encuentran en buen camino para cumplir con el compromiso de la COP26 de **doblar la financiación de la adaptación** mediante la publicación de un plan de ejecución con anterioridad a la COP27. Dicha financiación debe contribuir a minimizar y evitar pérdidas y daños propiciando una mayor acción preventiva con el fin de reducir riesgos y poder adaptarnos a los efectos del cambio climático.

EN LA COP27, TODOS LOS GOBIERNOS DEBEN COMPROMETERSE A:

- Crear un **servicio de financiación de pérdidas y daños** consagrado en la CMNUCC para coordinar una respuesta global eficaz y equitativa a las pérdidas y daños generados por los efectos del cambio climático.
- Comprometerse a la creación de un **sistema de apoyo financiero** para las medidas destinadas a abordar las pérdidas y daños, que incluya contribuciones anuales de los países en función del principio de la CMNUCC de responsabilidades comunes pero diferenciadas y en consonancia con sus respectivas capacidades.
- Centrar el **Diálogo de Glasgow** en la creación del servicio de financiación y en la definición de su estructura de gobernanza y ejecución, e identificar las necesidades de financiación y movilización de recursos, incluido a partir de fuentes innovadoras.
- Garantizar que la financiación nacional de pérdidas y daños se convierta en un elemento principal del **Balance Mundial** de la CMNUCC.
- Incluir las pérdidas y daños en el **nuevo objetivo cuantificable de financiación climática** posterior a 2025 bajo el Acuerdo de París.
- **Transversalizar el género** convirtiendo las pérdidas y daños en un elemento principal del Plan de Acción de Género de la CMNUCC, lo que incluye garantizar que toda medida tenga un enfoque de género explícito para no exacerbar las desigualdades existentes.
- Convertir las pérdidas y daños en un **punto permanente de la agenda de futuras COP**, con el fin de garantizar un espacio de negociación para seguir realizando progresos cada año.

NOTAS

- 1 IPCC. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Contribución del Grupo de Trabajo II al sexto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. <https://report.ipcc.ch/ar6wg2/>
- 2 *Ibíd.*
- 3 G. Castillo y D. Hillier (2013). *Ningún accidente: Resiliencia y desigualdad ante el riesgo*. Oxfam. <https://www.oxfam.org/es/informes/ningun-accidente>
SAMHSA (2017) *Greater Impact: How Disasters Affect People of Low Socioeconomic Status* https://www.samhsa.gov/sites/default/files/dtac/srb-low-ses_2.pdf
Preventionweb. (2021). *You can't talk about DRR without talking about inequality*. <https://www.preventionweb.net/news/you-cant-talk-about-disaster-risk-reduction-without-talking-about-inequality>
- 4 IPCC. (2022). *Óp. cit.*
- 5 R. B. Bista. (2019). *Does Disaster Change Income and Wealth Distribution Toward Extremity of Inequality and Poverty? Analysis of Flood and Landslides in the Vulnerable Locations of Nepal*. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07360932.2020.1715810>
- 6 Se compararon promedios trienales del inicio y fin de cada una de las dos décadas para estimar las tendencias generales y eliminar la variabilidad interanual. Véase el enlace a la nota técnica del Anexo 1 para consultar un desglose completo de estas cifras.
- 7 Véase la sección 2 y el enlace a la nota técnica del Anexo 1.
- 8 Los llamamientos de las Naciones Unidas abarcan únicamente las crisis antes las que los Estados se declaran incapaces de responder. Oxfam estima que, durante las dos últimas décadas, es posible que los llamamientos de las Naciones Unidas hayan cubierto únicamente alrededor del 13 % de los desastres relacionados con fenómenos meteorológicos extremos. Véase la sección 2.
- 9 Véase la Tabla 4.
- 10 Véase la Tabla 3.
- 11 Véase el Climate Action Tracker, que estima que los objetivos climáticos para 2030 contribuirían a un calentamiento global de 2,4 °C, mientras que con las medidas y políticas actuales, el calentamiento sería de 2,7 °C: <https://climateactiontracker.org/about/>
- 12 Los datos sobre emisiones históricas proceden de J. Hickel (2020). *Quantifying national responsibility for climate breakdown: an equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary*. *The Lancet Planetary Health*, Vol. 4, N.º 9, e399–404, septiembre de 2020. [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(20\)30196-0](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(20)30196-0)
Los datos sobre emisiones y población actuales se han extraído de la base de datos del Banco Mundial: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT?locations=X0>
- 13 T. Gore (2020). *Combatir la desigualdad de las emisiones de carbono*. Oxfam. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/confronting-carbon-inequality-putting-climate-justice-at-the-heart-of-the-covid-621052/>
- 14 CDP. (10 de julio de 2017). *New report shows just 100 companies are source of over 70% of emissions*. Nota de prensa. <https://www.cdp.net/es/articles/media/new-report-shows-just-100-companies-are-source-of-over-70-of-emissions>
- 15 Los datos sobre población proceden de worldometer: <https://www.worldometers.info/world-population/africa-population/>; los datos sobre emisiones proceden de Our World in Data: <https://ourworldindata.org/>
- 16 Si bien Oxfam está dejando de utilizar términos como "países desarrollados" y "países en desarrollo", se han utilizado en el informe cuando resultaban pertinentes, ya que estas clasificaciones están consagradas en la CMNUCC .
- 17 Texto de decisión de la COP26 de la CMNUCC sobre el Diálogo de Glasgow. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_L16S.pdf

18 Lia Nicholson, principal negociadora de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares y delegada de Antigua y Barbuda, cita de ESE News. (9 de noviembre de 2021). *Climate Talks Turn to Contentious Issue of Paying for Damage Already Done*. <https://www.scientificamerican.com/article/climate-talks-turn-to-contentious-issue-of-paying-for-damage-already-done/>

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional compuesta por 21 afiliadas que trabajan con organizaciones socias y aliadas para apoyar a millones de personas en todo el mundo. Juntas, abordamos las desigualdades para poner fin a la pobreza y las injusticias, en el presente y a largo plazo, con el objetivo de construir un futuro basado en la igualdad. Para más información escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página www.oxfam.org

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)

Oxfam Aotearoa (www.oxfam.org.nz)

Oxfam América (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)

Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)

Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)

Oxfam Colombia (lac.oxfam.org/countries/colombia)

Oxfam en Bélgica (www.oxfamsol.be)

Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)

Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam IBIS (Dinamarca) (<https://oxfamibis.dk/>)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermón (www.oxfamintermon.org)

Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

Oxfam México (www.oxfamMexico.org)

Oxfam Novib (Países Bajos) (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)

KEDV (www.kedv.org.tr)