

Pérdidas y daños asociados al cambio climático y el rol de Euskadi

Loss and Damage associated with Climate Change and the Role of the Basque Country

El artículo examina el desarrollo histórico y conceptual del diálogo sobre pérdidas y daños asociados al cambio climático. A pesar de su inclusión en el Acuerdo de París y la creación del Mecanismo Internacional de Varsovia, la falta de una definición dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ha generado desafíos operacionales y políticos. Las diversas conceptualizaciones existentes, que abarcan adaptación y mitigación, gestión de riesgos, límites a la adaptación y perspectivas existenciales, reflejan la complejidad del concepto. El artículo discute la importancia de resolver las ambigüedades relacionadas con su definición y desarrollar un marco unificado es crucial para una resiliencia climática duradera y sostenible. Subraya además la importancia de los instrumentos financieros innovadores para aumentar los recursos disponibles para hacer frente a las pérdidas y daños relacionados con los impactos del cambio climático y promover la justicia climática. Mediante sus mecanismos de cooperación, regiones como Euskadi pueden contribuir a estos esfuerzos mediante intervenciones inclusivas y equitativas.

Klima-aldaketarekin lotutako galerei eta kalteei buruzko elkarrizketaren garapen historiko eta kontzeptuala aztertzen du artikuluak. Parisko Akordioan sartu eta Varsoviako Nazioarteko Mekanismoa sortu arren, Klima Aldaketari buruzko Nazio Batuen Esparru Konbentzioaren (CMNUCC) barruan definiziorik ez egoteak erronka operazional eta politikoak sortu ditu. Existitzen diren kontzeptualizazio ezberdinak, egokitzapena eta arintza, arriskuen kudeaketa, egokitzapenaren mugak eta ikuspegi existencialak barne hartzen dituztenek, kontzeptuaren konplexutasuna islatzen dute. Definizioarekin lotutako anbiogotasunak konpontzea eta esparru orokor bat garatzea funtsezkoa da erresilientzia klimatiko iraunkor eta jasangarri bat lortzeko. Artikuluak, eskura dauden baliabideak handitzeko eta justizia klimatikoa sustatzeko finantza-tresna berritzileen garrantzia azpimarratzen du baita ere. Euskadi bezalako eskualdeek, haien lankidetza-mekanismoetaz baliatuz, ahalegin horietan lagun dezakete ekitinza inklusibo eta ekitatiboa sustatzu.

The article examines the historical and conceptual development of the climate change-related loss and damage dialogue. Despite its inclusion in the Paris Agreement and the creation of the Warsaw International Mechanism, the lack of a definition within the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) has generated operational and political challenges. The various existing conceptualizations, encompassing adaptation and mitigation, risk management, limits to adaptation and existential perspectives, reflect the complexity of the phenomenon. Resolving ambiguities related to its definition and developing a unified framework is crucial for lasting and sustainable climate resilience. The article further underlines the importance of innovative financial instruments to increase available resources and promote climate justice. Through their cooperation mechanisms, regions such as the Basque Country can contribute to these efforts through inclusive and equitable interventions.

Índice

1. Introducción
 2. Metodología
 3. Conceptualizaciones de pérdidas y daños
 4. Actividades, iniciativas e intervenciones relacionadas con pérdidas y daños
 5. La financiación de pérdidas y daños
 6. El rol de Euskadi
 7. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: gestión de riesgos climáticos, Acuerdo de París, Mecanismo Internacional de Varsovia.

Keywords: Climate Risk Management, Paris Agreement, Warszawa International Mechanism.

Nº de clasificación JEL: Q51, Q54, Q56

DOI: <https://doi.org/10.69810/ekz.1484>

Fecha de entrada: 06/08/2024

Fecha de aceptación: 18/12/2024

1. INTRODUCCIÓN

El discurso sobre Pérdidas y Daños (PyD) en el contexto del cambio climático ha evolucionado de forma significativa durante las últimas tres décadas. Las primeras menciones a PyD en el marco del cambio climático se remontan a principios de la década de 1990, cuando la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés)¹ propuso un innovador esquema de seguros para financiar a las naciones afectadas por el aumento del nivel del mar. Si bien esta iniciativa no prosperó, sentó las bases para el debate posterior sobre las repercusiones del cambio climático en las comunidades más vulnerables.

En 2013, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) estableció el Mecanismo Internacional de Varsovia (WIM, por sus siglas

¹ La Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS por sus siglas en inglés) es una organización internacional de países pequeños distribuidos en islas de baja altitud. La AOSIS se estableció en 1990, poco antes de la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima. El propósito principal de la alianza es aunar las voces de pequeños estados insulares en desarrollo (SIDS por sus siglas en inglés) respecto a lo que se debe hacer con el calentamiento mundial. El factor común que une a los miembros de la AOSIS es su especial vulnerabilidad al cambio climático. (Wikipedia).

en inglés). El mandato del WIM se centró en mejorar la comprensión y el diálogo sobre PyD, así como en facilitar el apoyo a las naciones del Sur Global para enfrentar estas problemáticas.

Otro hito significativo se alcanzó en 2015 con la adopción del Acuerdo de París, que en su Artículo 8 reconoce explícitamente la importancia de evitar, reducir y afrontar las PyD relacionadas con los efectos adversos del cambio climático, incluyendo los eventos meteorológicos extremos (EME) y los fenómenos de evolución lenta. Este artículo subraya también la importancia del WIM para reforzar la comprensión, las medidas y el apoyo entre las Partes, así como las ocho esferas en las que se debería actuar para evitar, reducir y afrontar las PyD. Estas son: (a) sistemas de alerta temprana, (b) preparación para situaciones de emergencia, (c) fenómenos de evolución lenta, (d) fenómenos que puedan producir pérdidas y daños permanentes e irreversibles, (e) evaluación y gestión integral del riesgo, (f) servicios de seguros de riesgos, la mancomunación del riesgo climático y otras soluciones en el ámbito de los seguros, (g) pérdidas no económicas y (h) resiliencia de las comunidades, los medios de vida y los ecosistemas.

Los resultados del Acuerdo de París han servido para avivar el debate sobre las PyD asociadas con el cambio climático. Sin embargo, el acuerdo no definió mecanismos específicos de financiación para abordar las PyD y hubo que esperar hasta la 26^a Conferencia de las Partes (COP26, por sus siglas en inglés) de 2021 para que se incluyera la financiación para PyD como un tema central de la agenda de las COP. Posteriormente, en la COP27, se tomó la decisión de establecer nuevos acuerdos de financiación para ayudar a los países en desarrollo especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático: un fondo para pérdidas y daños y el Escudo Global contra el Riesgo Climático. Esto se complementó en la COP28, donde se aprobaron las recomendaciones del Comité de Transición para poner en marcha el fondo.

Diferentes países se comprometieron además a realizar aportaciones al fondo por un total de 770,6 millones de dólares, cuantía que, aunque sustancial, queda muy alejada de las necesidades de financiación para PyD estimada en 395 mil millones de dólares en 2025 y proyectados a crecer a 1 billón de dólares en 2050 (PNUD, 2023; Tavoni *et al.*, 2024). Adicionalmente, en esta COP se acordó que el Banco Mundial será la entidad anfitriona del fondo durante al menos 4 años, y que el fondo dispondrá de un consejo de administración formado por 26 personas. Estos compromisos adoptados en la COP27 y en la COP28 establecen un marco financiero dedicado a apoyar a las naciones en la gestión de las pérdidas y daños causados por el cambio climático.

2. METODOLOGÍA

El análisis realizado en este artículo se fundamenta en una revisión sistemática de la literatura. El objetivo de esta revisión fue abordar tres áreas clave: las conceptualizaciones de pérdidas y daños, las actividades relacionadas con la gestión de pérdidas y daños, y el rol de diferentes actores en este contexto.

Se establecieron criterios rigurosos para la inclusión y exclusión de estudios. En la revisión se incluyó literatura publicada en revistas académicas, informes y webs de organismos internacionales y capítulos de libros académicos que abordaran directa o indirectamente las temáticas de interés. Se excluyeron artículos de opinión e informes sin respaldo institucional.

La búsqueda de literatura se llevó a cabo en tres bases de datos académicas reconocidas como Web of Science, Google Scholar, y ResearchGate, utilizando palabras clave específicas para asegurar la recuperación de estudios relevantes, tales como «conceptualizaciones de pérdidas y daños», «perspectivas de pérdidas y daños», «actividades de pérdidas y daños», «intervenciones de pérdidas y daños», o «roles institucionales en pérdidas y daños».

Los estudios seleccionados fueron analizados mediante técnicas de análisis cualitativo. Se identificaron y categorizaron los conceptos emergentes relacionados con cada una de las áreas de interés. En términos de conceptualizaciones de pérdidas y daños, se identificaron definiciones, marcos teóricos y enfoques metodológicos utilizados en la literatura. Para las actividades relacionadas con pérdidas y daños, se catalogaron estrategias, políticas y acciones reportadas. En cuanto al rol de los actores, se evaluó la literatura sobre responsabilidad, financiación y políticas de gestión de pérdidas y daños.

Finalmente, los resultados de la revisión se sintetizaron destacando las principales tendencias y resultados en cada área. La revisión sistemática de la literatura asegura una revisión rigurosa y comprensiva de la literatura existente, proporcionando una base sólida para la discusión sobre pérdidas y daños asociados al cambio climático.

3. CONCEPTUALIZACIONES DE PÉRDIDAS Y DAÑOS

La idea de pérdidas y daños ha estado presente en el ámbito internacional durante más de tres décadas y existe consenso sobre qué son las pérdidas y daños (Jensen y Jabczyńska, 2022). Por ejemplo, se reconocen dos tipos principales: económicos y no económicos. Sin embargo, no existe una definición de pérdidas y daños acordada dentro de la CMNUCC (UN, 2022; WRI, 2022). El concepto está muy ligado a las cuestiones de responsabilidad y culpabilidad. Los países desarrollados se han resistido a apoyar una definición que podría interpretarse como una admisión de culpa, dificultando el establecimiento de una definición estandarizada dentro del marco de la CMNUCC. La preocupación de los países desarrollados se refleja en el Acuerdo de París, que excluye explícitamente la responsabilidad y la compensación del Artículo 8 sobre pérdidas y daños.

La ausencia de una definición genera problemas operacionales. Diferentes actores e instituciones desarrollan sus propias conceptualizaciones, lo que dificulta el desarrollo del conocimiento, el consenso, la comprensión y el seguimiento de resultados e impactos a nivel global. La ausencia de una definición consensuada dificulta

también la identificación de la financiación destinada a evitar, reducir y afrontar las pérdidas y los daños (Bhandari, Warszawski, y Thangata, 2022).

Para tratar de poner algo de orden en el debate sobre las definiciones, Boyd *et al.* (2017) categorizan las diversas perspectivas en 4 tipologías: (i) adaptación y mitigación, (ii) gestión de riesgos, (iii) límites a la adaptación y (iv) existencial.

La tipología de adaptación y mitigación está vinculada a la idea de que todos los impactos del cambio climático pueden considerarse potencialmente como pérdidas y daños. Según esta perspectiva, los mecanismos actuales de la CMNUCC para la mitigación y la adaptación son suficientes para abordar o prevenir estos impactos. Los defensores de esta tipología expresan desconcierto ante la demanda de mecanismos específicos para pérdidas y daños que sean independientes de los de adaptación.

La tipología de gestión de riesgos argumenta que los mecanismos de pérdidas y daños ofrecen una oportunidad para promover una gestión de riesgos integral. Esta gestión se realizaría en conjunto con los esfuerzos existentes en la reducción del riesgo de desastres (RRD), la adaptación al cambio climático y las acciones humanitarias. Además, estos mecanismos pueden facilitar la integración del riesgo del cambio climático de manera más completa en la RRD.

La tipología de límites a la adaptación enfoca las pérdidas y daños en la gestión de los impactos residuales que persisten a pesar de los esfuerzos de mitigación y adaptación. Reconoce que, incluso con medidas adicionales de adaptación y gestión de riesgos, existen límites intrínsecos y efectos secundarios que inevitablemente afectarán de manera adversa a las comunidades vulnerables en los países del Sur Global.

La tipología existencial destaca la necesidad de enfrentar los daños inevitables que el cambio climático ocasionará en países, poblaciones, culturas y ecosistemas vulnerables. Se denomina «existencial» porque este fenómeno representa una transformación profunda e ineludible para algunas comunidades y sistemas. Esta perspectiva pone énfasis en la pérdida irreversible, los daños no económicos, así como en cuestiones de justicia y responsabilidad. Además, subraya la importancia de reconocer y gestionar la magnitud de estos daños inevitables y de responsabilizar a los grandes emisores por la mitigación de dichos impactos.

Aunque se identifican cuatro categorías específicas de pérdidas y daños, es fundamental entender que estos existen en un espectro continuo que abarca todas las perspectivas. Por ello, para prevenir, reducir y gestionar las pérdidas y daños derivados del cambio climático, se necesita un enfoque multidimensional que integre de manera holística estas distintas perspectivas.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) define las pérdidas y daños como los daños derivados de impactos observados y riesgos

proyectados, los cuales pueden ser tanto económicos como no económicos (IPCC, 2018). Esta perspectiva de gestión de riesgos sugiere que es posible mejorar la integración entre los dominios de políticas interrelacionadas de adaptación, reducción del riesgo y pérdidas y daños si se consideran las opciones y dominios de las políticas a lo largo de un espectro de acción que abarque tanto riesgos evitados como no evitados y aquellos vinculados a aumentos inevitables en los riesgos (IPCC, 2022).

La Tabla nº 1 mapea una serie de actores y marcos normativos internacionales sobre las 4 tipologías de daños y pérdidas. Los países desarrollados son partidarios de la tipología de adaptación y mitigación, mientras que los países del Sur Global son partidarios de las tipologías de los límites de la adaptación o la existencial. Por otro lado, defensores de la justicia climática se adscriben a la tipología existencial, mientras que expertos en adaptación prefieren la tipología límites de la adaptación. Finalmente, como indica la figura, el marco del Acuerdo de París se centra en la tipología gestión de riesgo y la tipología de límites de la adaptación.

Tabla nº 1. MAPEO DE ACTORES SOBRE LAS TIPOLOGÍAS DE PYD

| Actores | Tipología | | | |
|--|-------------------------|--------------------|--------------------------|-------------|
| | Adaptación y mitigación | Gestión del riesgo | Límites de la adaptación | Existencial |
| Países desarrollados | X | | | |
| Expertos en reducción de riesgo de desastres | X | X | | |
| IPCC | | X | | |
| Expertos en adaptación | | | X | |
| Países en desarrollo | | X | X | X |
| Activistas por la justicia climática | | | | X |
| Pequeños estados insulares en desarrollo | | | X | X |
| WIM | X | X | X | X |
| Acuerdo de París | | X | X | X |

Fuente: elaboración propia basado en Boyd et al. (2017) y Greño et al. (2024)

4. ACTIVIDADES, INICIATIVAS E INTERVENCIONES RELACIONADAS CON PÉRDIDAS Y DAÑOS

Sobre las actividades destinadas a evitar, minimizar y abordar daños y pérdidas existen una serie de acciones y enfoques para hacer frente a los riesgos asociados al cambio climático. Estas intervenciones existen en un espectro continuo. Este espectro no sigue una trayectoria temporal lineal y las medidas deben aplicarse de forma concurrente, por lo que se requiere coordinación y colaboración entre los distintos actores y sectores.

Los daños y pérdidas pueden ser «evitados» mediante la adopción de medidas de mitigación que frenan el cambio climático. Además, los impactos del cambio climático pueden ser «minimizados» a través de la adaptación. Finalmente, los impactos se deberán «abordar» a través de acciones como la ayuda humanitaria o la reconstrucción (Qi, Dazé, y Hammill, 2023).

Las estrategias para enfrentarse a PyD también se pueden clasificar en soluciones estructurales (por ejemplo, construcción de diques), no estructurales (por ejemplo, la planificación de catástrofes y los seguros) y basadas en la naturaleza (por ejemplo, la restauración de manglares y el uso de pavimentos permeables). Es fundamental que la aplicación de estas intervenciones no sea independiente, sino que forme parte de un enfoque integral y cohesivo. Es crucial que los actores involucrados reconozcan la importancia de las intervenciones a largo plazo que proporcionen una resiliencia comunitaria duradera y sostenible.

A pesar de la diversidad de enfoques, la mayoría de las actividades e iniciativas se concentran en abordar las pérdidas económicas (McNamara y Jackson, 2018). No obstante, en los últimos años se observa un incremento en la implementación de iniciativas orientadas a prevenir las pérdidas no económicas, como Tuvalu que en la COP27 anunció que iba a recurrir al metaverso transformándose en la primera nación digital, guardando así su historia y cultura frente a la amenaza existencial del incremento del nivel del mar (Gobierno de Tuvalu).

Aunque pocas instituciones y organizaciones destacan explícitamente su labor en el ámbito de las pérdidas y daños o incorporan este concepto en sus objetivos, muchas financian o ejecutan proyectos relacionados con pérdidas y daños indirectamente, a menudo clasificados bajo el rubro de adaptación o como iniciativas transversales (Greño *et al.*, 2024). Más allá del trabajo realizado por actores globales, las comunidades locales y los individuos también desempeñan un papel significativo en la prevención, reducción y respuesta a las pérdidas y daños. Como evidencian (van Schie *et al.*, 2022) en su estudio de caso en Bangladesh, estas actividades locales incluyen esfuerzos para mejorar el bienestar físico y mental, adaptaciones en las prácticas culturales, la difusión del conocimiento indígena y cambios en las prácticas agrícolas para mitigar los impactos del cambio climático.

Además de la identificación de actividades, existe una vasta investigación sobre las mejores prácticas en el desarrollo de iniciativas relacionadas con pérdidas y daños. Estas prácticas recomiendan un enfoque integral, estratificado y preventivo; priorizar a las poblaciones más vulnerables; y dar importancia a los conocimientos y necesidades locales. Una práctica que ha ganado relevancia en los últimos años es el reconocimiento de las pérdidas no económicas, destacando que estas no deben ser subestimadas ni subordinadas a las pérdidas económicas (Addison *et al.*, 2022; IIED, 2022; WFP, 2022)

5. LA FINANCIACIÓN DE PÉRDIDAS Y DAÑOS

Existen diversas opciones para la financiación de pérdidas y daños. Cinco de las principales fuentes son: (i) financiación multilateral, (ii) financiación bilateral, (iii) financiación nacional, (iv) financiación filantrópica, y (v) financiación del riesgo. Sin embargo, la falta de una definición sobre daños y pérdidas hace complicado saber qué parte de la financiación de las distintas fuentes se puede catalogar como financiación de pérdidas y daños.

La financiación multilateral se canaliza a través de organizaciones internacionales. Existen diferentes mecanismos financieros para ello, ya sean mecanismos del CMNUCC, como el ya mencionado Fondo para Pérdidas y Daños acordado en la COP27 para movilizar y distribuir recursos adicionales, como mecanismos fuera del marco del CMNUCC, como el Global Risk Financing Facility (GRiF) o el Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR).

Los fondos del CMNUCC y los fondos climáticos multilaterales aprobaron un total de 2.200 millones y 3.100 millones de dólares para proyectos de financiación climática en 2017 y 2018, respectivamente (Greño *et al.*, 2024).

La financiación bilateral se distribuye a través de las agencias de desarrollo de los países donantes. Ejemplos de las agencias de desarrollo más relevantes que destinan financiación a evitar, reducir y afrontar las PyD son el Internationale Klimaschutzinitiative (IKI), el French Facility for Global Environment o el International Climate Finance (ICF). A pesar de la transparencia y la consistencia del reporte sobre la financiación bilateral, algunos informes estiman que los países desarrollados aportaron anualmente 32.100 millones de dólares a los países en desarrollo de forma bilateral (Greño *et al.*, 2024).

La financiación nacional permite canalizar rápidamente fondos hacia proyectos adaptados a las circunstancias y prioridades nacionales. Algunos ejemplos de fondos nacionales son el Indonesian Climate Change Trust Fund (ICCTF), el Amazon Fund en Brasil o el African Climate Change Fund (ACCF).

La financiación filantrópica puede proporcionar fondos climáticos con mayor rapidez y con menos requisitos de información, y tiene más libertad para apoyar cuestiones consideradas políticamente sensibles o arriesgadas (Addison

et al., 2022). Un ejemplo de este tipo de fondos es el Fondo de Emergencia para la Respuesta a Desastres de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFRC, por sus siglas en inglés).

La financiación del riesgo, específicamente la transferencia de riesgos es una herramienta útil para repartir el riesgo de catástrofes entre muchos y puede aplicarse a nivel regional, nacional, subnacional o doméstico. Estas soluciones permiten respuestas más rápidas y eficaces, y se utilizan comúnmente para abordar pérdidas y daños económicos causados por eventos de inicio rápido. Sin embargo, herramientas como los seguros de salud también pueden abordar formas no económicas de pérdidas y daños (Addison *et al.*, 2022).

Con el objetivo de proponer nuevos instrumentos para proporcionar mayor financiación, se han realizado investigaciones sobre posibles instrumentos para aumentar los recursos destinados a pérdidas y daños en países vulnerables. Estos instrumentos incluyen propuestas que se han hecho en los últimos años para financiar acción climática en países en desarrollo. Sin embargo, estos aún no se han implementado en el contexto de la financiación climática, aunque podrían generar ingresos considerables que podrían ser redirigidos hacia PyD (Greño *et al.*, 2024). Entre los potenciales nuevos instrumentos se han propuesto una tasa global sobre los pasajeros aéreos, un impuesto sobre el carbono o los combustibles fósiles, un impuesto sobre las transacciones financieras, un impuesto sobre la riqueza mundial y reformas para eliminar las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente (Addison *et al.*, 2022; Lai *et al.*, 2022; PNUD, 2023).

Además de aumentar la financiación disponible para los países vulnerables, estos instrumentos contribuyen a que esta financiación sea justa, inclusiva, equitativa, accesible, adecuada y responda a las necesidades de las comunidades destinatarias, siendo así compatible con las perspectivas de justicia climática (Lai *et al.*, 2022). Además, estos instrumentos no incrementarían la carga de la deuda de los países en desarrollo, alineándose con los llamamientos para reformar la financiación internacional del desarrollo, como la Iniciativa de Bridgetown (BI), que aboga por una reforma de la arquitectura financiera mundial y de la financiación del desarrollo (Gobierno de Barbados, 2022).

6. EL ROL DE EUSKADI

Aunque las amenazas del cambio climático son menores para Euskadi y el resto del Norte Global en comparación con el Sur Global, las regiones y países del Norte Global juegan un papel importante a la hora de financiar y apoyar a países y comunidades vulnerables ante los impactos del cambio climático.

Varios países europeos se han comprometido a financiar pérdidas y daños en países vulnerables. Entre ellos, España se comprometió a contribuir 20 millones de euros al Fondo de Pérdidas y Daños (Gobierno de España, 2023). Numerosas

regiones también se han sumado a la contribución de recursos para pérdidas y daños. Es el caso, por ejemplo, de Valonia, que comprometió 2 millones de euros en 2023 para la financiación de pérdidas y daños (The Loss and Damage Collaboration, 2022). Por su parte, Escocia fue la primera región en contribuir a la financiación de PyD, en la COP26 y 27 se comprometió a aportar 2 y 5 millones de libras esterlinas a PyD (Adger, 2023). Este compromiso de una región miembro de la red de gobiernos regionales Regions4, al igual que Euskadi, es un precedente para otras regiones europeas para financiar pérdidas y daños, demostrando que regiones como Euskadi también pueden participar y contribuir en la financiación internacional de pérdidas y daños. Igual que el resto de los actores financiadores, Euskadi deberá recordar que la cantidad destinada deberá ser justa, equitativa, inclusiva y basada en las necesidades de las comunidades vulnerables.

Los datos proporcionados por la Agencia Vasca de Cooperación y Solidaridad permiten aproximar los fondos movilizables en Euskadi para la pérdidas y daños.

En 2022, Euskadi desembolsó más de 81 millones de euros (un incremento del 9,35% respecto a 2021) en 69 países a través de 228 entidades canalizadoras e implicando a 335 entidades sociales locales. Dentro de este desembolso, las dos modalidades más relacionadas con pérdidas y daños son la acción humanitaria y de emergencia y la cooperación para el desarrollo. A estas dos modalidades se destinaron 60,24 millones de euros en 2022 (cifra excluyendo el gasto hecho en Euskadi). Esta cuantía fue el fondo total potencialmente movilizable por parte de Euskadi para hacer frente a las pérdidas y daños de cambio climático en países y regiones vulnerables. Las áreas geográficas con más financiación vasca fueron América Latina y África Subsahariana. La Tabla nº 2 detalla los 10 países con mayor financiación vasca en 2022 (Euskal Lankidetza Publikoaren Ataria, 2023).

Los fondos vascos también se pueden vincular a los 17 ODS. La naturaleza transversal de pérdidas y daños hace que sea alienable con la mayoría de los ODS. Aun así, tiene mayores vínculos con los siguientes objetivos: ODS 1. Fin de la pobreza, ODS 2. Hambre Cero, ODS 6. Agua Limpia y Saneamiento, ODS 11. Ciudades y Comunidades Sostenibles, ODS 13. Acción por el Clima y ODS 15. Vida de Ecosistemas Terrestres. En 2022, se invirtieron en esos seis ODS un total de 8,59 millones de euros, siendo el ODS 2 el destinatario del 50% de estos fondos. El ODS 15 recibió la menor cantidad de fondos. La Tabla nº 3 desagrega los fondos de cooperación para estos seis ODS.

Cabe reiterar que estas cifras no son las destinadas a pérdidas y daños, sino el total de fondos que podrían haber sido movilizados para evitar, minimizar y afrontar las pérdidas y los daños. Hace falta más investigación para estimar con mayor precisión qué parte de ese gasto se puede relacionar a la financiación de pérdidas y daños asociadas con cambio climático.

Tabla nº 2. DISTRIBUCIÓN DE FONDOS VASCOS DESTINADOS A LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA ACCIÓN HUMANITARIA Y DE EMERGENCIA

| PAÍS | CANTIDAD (€) |
|--------------------------------------|--------------|
| Guatemala | 6.285.491 |
| Colombia | 5.549.648 |
| El Salvador | 5.023.194 |
| Perú | 4.957.812 |
| Bolivia | 2.663.674 |
| Senegal | 2.657.515 |
| México | 2.219.101 |
| Honduras | 2.097.76 |
| República Árabe Saharaui Democrática | 2.026.238 |

Fuente: Euskal Lankidetza Publikoaren Ataria (2023)

Tabla nº 3. DESAGREGACIÓN DE FONDOS DE DESARROLLO VASCOS POR ODS

| ODS | Cantidad (€) |
|--|--------------|
| 1. Fin de la pobreza | 1.086.137 |
| 2. Hambre Cero | 4.310.668 |
| 6. Agua Limpia y Saneamiento | 1.942.410 |
| 11. Ciudades y Comunidades Sostenibles | 576.754 |
| 13. Acción por el Clima | 599.897 |
| 15. Vida de Ecosistemas Terrestres | 70.000 |

Fuente: Euskal Lankidetza Publikoaren Ataria (2023)

Euskadi tiene a su disposición varios mecanismos a través de los cuales puede distribuir sus potenciales recursos destinados a pérdidas y daños. Primero, a través de la Agencia Vasca de Cooperación y Solidaridad (Lankidetzarako eta Elkartasunerako Euskal Agentzia) se podrían distribuir recursos para proyectos *ex ante* destinados a evitar, reducir y afrontar las pérdidas y daños. Además, podría también distribuir recursos a proyectos y acciones humanitarias *ex post* destinados a proveer ayuda humanitaria o a la reconstrucción y apoyo de comunidades tras catástrofes naturales. Para una mejor integración de estas actividades en el mosaico general de actividades

llevadas a cabo a nivel internacional, será necesario alinear la conceptualización de pérdidas y daños de Euskadi a la del IPCC, es decir, una perspectiva de gestión de riesgo sin olvidar el espectro de actuación. Euskadi también tiene una multitud de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) a través de las cuales se pueden canalizar los fondos y contactar con entidades y agencias locales.

El modelo de financiación basado en proyectos es el que se emplea para financiar gran parte de la acción climática actual. Ahora bien, probablemente sea inadecuado para una parte de la financiación de pérdidas y daños. Por ejemplo, es inadecuado para los peligros de aparición lenta (PNUD, 2023). Por ello, el abanico de instrumentos para la financiación de pérdidas y daños deberá también incluir otros tipos de financiación, como por ejemplo la asignación de recursos al Fondo de Pérdidas y Daños que está diseñado para garantizar que la financiación llegue a cubrir todas las necesidades de países y comunidades vulnerables de forma justa y equitativa.

La actuación en pérdidas y daños no solo contribuye a minimizar los efectos adversos del cambio climático en regiones vulnerables, sino que también puede fortalecer el posicionamiento de Euskadi en la esfera internacional. Esta perspectiva está vinculada con la línea de actuación 24 de la Estrategia de Cambio Climático 2050 de Euskadi, que busca posicionar a la región en las redes internacionales e interregionales de referencia. Al asumir un papel activo e innovador en la financiación y gestión de pérdidas y daños, Euskadi puede demostrar su compromiso con los principios de justicia climática y solidaridad global, lo que a su vez puede atraer una mayor colaboración, apoyo y reconocimiento internacional.

Aumentar su rol en el ámbito de pérdidas y daños, un ámbito emergente en la acción climática global da pie a aumentar la participación de Euskadi en redes y diálogos globales sobre acción climática como el IPCC o el ICLEI. La participación en estos foros permitirá aumentar el intercambio de conocimientos y mejores prácticas, además permitirá posicionar a Euskadi como un líder e innovador en el ámbito de pérdidas y daños. La participación en estas esferas también dará a Euskadi la oportunidad de influir en la agenda climática global.

La integración de la actuación y financiación en pérdidas y daños en futuras iteraciones de la Estrategia de Cambio Climático de Euskadi y el Plan Director de Cooperación para el Desarrollo pueden fomentar la innovación vasca en el ámbito de pérdidas y daños. Por ejemplo, se pueden explorar nuevos instrumentos o mecanismos de financiación para prevenir, minimizar y abordar pérdidas y daños en países vulnerables. Ahora bien, estos instrumentos tienen que seguir siendo compatibles con la justicia climática y no deberán aumentar la deuda de los países o comunidades en las que se aplican.

Al asumir responsabilidades en la financiación y gestión de los impactos climáticos, Euskadi también muestra su compromiso con la equidad global y el apoyo a los más vulnerables, construyendo relaciones de confianza y cooperación con otras regiones y países. Esta solidaridad global es esencial para enfrentar el cambio climático y avanzar

hacia un futuro más justo y sostenible.

7. CONCLUSIONES

El diálogo sobre pérdidas y daños ha experimentado avances significativos desde sus inicios en la década de 1990, aunque el progreso ha sido lento y fragmentado. Las políticas establecidas por la CMNUCC y el Acuerdo de París, junto con la creación reciente de un fondo específico en las COP27 y 28, subrayan la creciente importancia de este tema. Sin embargo, la falta de una definición dentro de la CMNUCC ha derivado en desafíos operacionales y políticos, dificultando la coordinación y la implementación de acciones globales efectivas.

La existencia de diversas conceptualizaciones y tipologías en la definición de PyD, entre las que se incluyen la adaptación y mitigación, la gestión de riesgos, los límites a la adaptación y la perspectiva existencial reflejan la complejidad del tema y la necesidad de enfoques multidimensionales. La integración coherente de estas conceptualizaciones y tipologías es esencial para evitar duplicidades y asegurar una respuesta holística.

La financiación de pérdidas y daños sigue siendo un desafío crítico. Aunque existen diversas fuentes de financiación, la cantidad de recursos disponibles es insuficiente y difícil de estimar con precisión (debido a la falta de una definición aceptada). La identificación de nuevos instrumentos financieros, como impuestos sobre el carbono y las transacciones financieras, representa un paso prometedor para aumentar los fondos disponibles y promover la justicia climática.

El rol de regiones como Euskadi en la financiación y apoyo a países vulnerables puede contribuir a los esfuerzos globales para abordar el tema. Mediante sus mecanismos de cooperación y solidaridad, Euskadi puede proporcionar recursos cruciales y alinearse con las directrices del IPCC y la CMNUCC para mejorar la efectividad de sus intervenciones. Además, la actuación en pérdidas y daños no solo es una respuesta necesaria a los impactos del cambio climático, sino que también refuerza las metas y líneas de actuación de la estrategia de cambio climático de Euskadi. A través de la financiación justa y equitativa, la participación activa en redes internacionales y la innovación en la gestión del riesgo climático, Euskadi puede fortalecer su posición en la esfera internacional, promover la justicia climática y contribuir de manera significativa a la acción global contra el cambio climático. La articulación de estas acciones, en consonancia con las mejores prácticas internacionales, puede posicionar a Euskadi como un referente en la gestión de pérdidas y daños, consolidando su liderazgo y compromiso con la sostenibilidad y la resiliencia climática.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADDISON, S.; BHARADWAJ, R.; CARTHY, A.; GALLAGHER, C.; MORE, C.; NISI, N.; SHAKYA, C. (2022): *Practical insights for tackling*. IIED. Obtenido de <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/2022-09/21046iied.pdf>
- ADGER, W. (2023): Loss and Damage from climate change: Legacies from Glasgow and Sharm. *Scottish Geographical Journal*, 139(1-2), 142-149. doi: <https://doi.org/10.1080/14702541.2023.2194285>
- BHANDARI, P.; WARSZAWSKI, N.; THANGATA, C. (2022): *The Current State of Play on Financing Loss and Damage*. WRI. Obtenido de <https://www.wri.org/insights/current-state-play-financing-loss-and-damage>
- BOYD *et al.* (2017): A typology of loss and damage perspectives. *Nature Climate Change*, 723-729. Obtenido de https://centaur.reading.ac.uk/81728/1/NCC_Typologies_submitted.pdf
- EUSKAL LANKIDETZA PUBLIKOAREN ATARIA (2023): *La cooperación vasca en cifras 2022*. Vitoria-Gasteiz. Obtenido de <https://euskal-lankidetza.hegoa.ehu.eus/es/reports/3>
- GOBIERNO DE BARBADOS (2022): *Urgent and Decisive Action Required for an Unprecedented Combination of Crises The 2022 Bridgetown Initiative for the Reform of the Global Financial Architecture*. Obtenido de <https://pmo.gov.bb/wp-content/uploads/2022/10/The-2022-Bridgetown-Initiative.pdf>
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2023): Pedro Sánchez, en la COP28: «Todavía tenemos una oportunidad de salvar el planeta, pero tenemos que elevar nuestra ambición y compromiso». Obtenido de La Moncloa: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2023/011223-sanchez-cop28.aspx?galv2r=6>
- GOBIERNO DE TUVALU (s.f.): *The First Digital Nation*. Obtenido de <https://www.tuvalu.tv/>
- GRENÓ, F.; GOONESEKERA, S.; RUIZ, G.; DEUBELLI, T.; MECHLER, R. (2024): *International finance for loss and damage associated with climate change impact*.
- IIED (2022): *Practical action to tackle loss and damage risks: ten guiding principles*. Obtenido de <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/2022-10/21131iied.pdf>
- IPCC (2018): *Annex I: Glossary*. Obtenido de <https://apps.ipcc.ch/glossary/>
- (2022): *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, UK and New York, NY, USA: Cambridge University Press. Obtenido de <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>
- JENSEN, L.; JABCZYŃSKA, P. (2022): *Understanding Loss and Damage: Addressing the unavoidable impacts of climate change*. European Parliament. Obtenido de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733598/EPRS_BRI\(2022\)733598_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733598/EPRS_BRI(2022)733598_EN.pdf)
- LAI, M.; ROBINSON, S.; SALAS, E.; THAO, W.; SHORB, A. (2022): Climate justice for small island developing states: identifying appropriate international financing mechanisms for loss and damage. *Climate Policy*, 22, 1213-1224. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/14693062.2022.2112017?needAccess=true>
- MCNAMARA, K.E.; JACKSON, G. (2018): Loss and damage: A review of the literature and directions. *WIREs Climate Change*. Obtenido de <https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/wcc.564>
- MECHLER *et al.* (2019): *Loss and Damage from Climate Change: Concepts, Methods and Policy Options*. Springer Nature. Obtenido de <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/23027>
- (2020): Loss and Damage and limits to adaptation: recent IPCC insights and implications for climate science and policy. *Sustainability Science*, 15, 1245-1251. Obtenido de <https://link.springer.com/article/10.1007/s11625-020-00807-9#citeas>

- NEW *et al.* (2022): Decision-Making Options for Managing Risk. En H. P. al., *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (págs. 2539-2654). Cambridge, UK and New York, NY, USA: Cambridge University Press. Obtenido de <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/chapter/chapter-17/>
- PNUD (2023): *Adaptation Gap Report 2023: Under-financed. Underprepared.* Obtenido de <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2023>
- (2023): *Loss and damage at COP28.*
- QI J., DAZÉ A. Y HAMMILL A., (2023): *Addressing Loss and Damage: What can we learn from countries' National Adaptation Plans?* Nap Global Network
- ROY *et al.* (2018): Sustainable development, poverty eradication and reducing inequalities. En V. e. Masson-Delmotte, *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change*, (págs. 445-538). Cambridge, UK and New York, NY, USA: Cambridge University Press. Obtenido de https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/SR15_Chapter_5_LR.pdf
- TAVONI, M.; ANDREONI, P.; CALCATERRA, M.; CALLIARI, E.; DEUBELLI-HWANG, T.; MECHLER, R. (2024): Economic quantification of Loss and Damage. *Nature Reviews Earth & Environment*, 5, 411-413. Obtenido de <https://doi.org/10.1038/s43017-024-00565-7>
- THE LOSS AND DAMAGE COLLABORATION (2022): *Festival of pledges for loss and damage: are they new and additional and do they meet the needs on the ground?* Obtenido de <https://www.lossanddamagecollaboration.org/pages/festival-of-pledges-for-loss-damage-are-they-new-and-additional-and-do-they-meet-the-needs-on-the-ground>
- UN (2022): *Loss and damage: A moral imperative to act.* Obtenido de <https://www.un.org/en/climatechange/adelle-thomas-loss-and-damage>
- VAN DER GEEST, K.; WARNER, K. (2020): Loss and damage in the IPCC Fifth Assessment Report (Working Group II): a text-mining analysis. *Climate Policy*, 20(6), 729-742. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2019.1704678>
- VAN SCHIE, D.; KHAN RANON, R.J.; MIRZA, A.B.; ANDERSON, S. (2022): *Local responses to climate-related noneconomic losses and damages: A case study in Burigoalini and Gabura Unions, Southwest Bangladesh.* IIED. Obtenido de <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/2022-10/21161iied.pdf>
- WFP (2022): *Loss and Damage Solutions.* Obtenido de <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000143967/download/?ga=2.119562635.2026274549.1704353695-506999385.1700726091>
- WRI (2022): *What Is "Loss and Damage" from Climate Change? 8 Key Questions, Answered.* Obtenido de <https://www.wri.org/insights/loss-damage-climate-change>