



Asamblea General

Distr. general
17 de julio de 2024
Español
Original: inglés

Septuagésimo noveno período de sesiones

Tema 71 b) del programa*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios
de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las
libertades fundamentales**

Derecho al desarrollo

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre el derecho al desarrollo, Surya Deva, presentado de conformidad con la resolución [51/7](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/79/150](#).



Informe del Relator Especial sobre el derecho al desarrollo, Surya Deva

Justicia climática: pérdidas y daños

Resumen

En el presente informe, transmitido a la Asamblea General en virtud de lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 33/14 y 51/7, el Relator Especial sobre el derecho al desarrollo, Surya Deva, plantea un marco de justicia climática constituido por cuatro pilares (mitigación, adaptación, reparación y transformación) y 12 principios generales de derechos humanos. El Relator Especial propone que las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático, que socavan el derecho al desarrollo de las personas y comunidades, especialmente las que viven en los países en desarrollo, se consideren parte del pilar referente a la reparación del marco de justicia climática. El Relator Especial recomienda un abanico multidimensional de medidas que los Estados, las instituciones financieras internacionales, los bancos multilaterales de desarrollo y las empresas deben adoptar para hacer frente a las pérdidas y los daños. Asimismo, expone a grandes rasgos varios principios de derechos humanos que el Banco Mundial, como administrador fiduciario provisional del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños, y la Junta del propio Fondo deberían integrar en todos los aspectos relativos a la administración de este.

I. Introducción

A. Contexto

1. El presente informe se transmite a la Asamblea General en virtud de lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 33/14 y 51/7.

2. El cambio climático constituye una preocupación común de la humanidad porque “supone una amenaza existencial y plantea problemas de derechos humanos”¹. Se trata de un fenómeno que afecta a todas las personas de todo el mundo. El perjuicio no se limita a los seres humanos: todos los organismos vivos y todo el ecosistema natural están empeorando. Además, el impacto del cambio climático no se experimenta por igual en todos los casos. Tanto los pueblos como los países se ven afectados de forma diferente y desproporcionada². Aunque solo una décima parte del volumen mundial de emisiones de gases de efecto invernadero procede de los 74 países de ingreso más bajo, estos serán los más afectados por los efectos del cambio climático³.

3. El cambio climático requiere la aplicación de medidas colectivas, coordinadas y coherentes por parte de múltiples agentes para mitigar sus efectos, adaptarse a él y aumentar la resiliencia. Los Estados y otras instancias responsables de la situación actual deben insistir en la adopción de tales medidas en consonancia con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas que se contempla en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

4. Sin embargo, las estrategias de mitigación y adaptación no pueden evitar todas las pérdidas y los daños relacionados con el clima. Tal es el sentido en que cabe interpretar la decisión adoptada en la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y en la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París de crear el Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños para ayudar a los países en desarrollo especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático (decisiones 2/CP.27 y 2/CMA.4). El Fondo rendirá cuentas ante la Conferencia de las Partes y la Reunión de las Partes, que también se encargarán de orientar su labor. El Fondo se puso en marcha en la 28ª Conferencia de las Partes (decisiones 1/CP.28 y 5/CMA.5), procediéndose a continuación a la elección de su Junta, constituida por 26 miembros. En su segunda reunión, celebrada en julio de 2024, dicha Junta acordó el nombre oficial del Fondo (Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños) y aceptó la propuesta de Filipinas de albergar la sede del mismo⁴.

5. En el presente informe, el Relator Especial analiza las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático en el contexto de la justicia climática, dado que los países y pueblos menos responsables del cambio climático son los más afectados por este fenómeno. El Relator Especial examina los perjuicios derivados de tales pérdidas y daños para el ejercicio efectivo del derecho al desarrollo y expone las obligaciones de los países desarrollados, los bancos multilaterales de desarrollo y las grandes empresas a la hora de ayudar a los países vulnerables al cambio climático, describiendo asimismo las características que debería tener el enfoque basado en los derechos humanos aplicable en la administración del Fondo.

¹ Tribunal Internacional del Derecho del Mar: *Opinión consultiva* referente al caso núm. 31 (21 de mayo de 2024), párr. 66.

² Véase el sexto informe de síntesis del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2023*, así como la Agenda 2063: el África que Queremos, párr. 16. Véase asimismo la comunicación de Guyana y el documento de Oxfam Australia *Embedding Equality in the New Loss and Damage Fund: Lessons from the Pacific and Asia* (2023).

³ Véase <https://www.weforum.org/agenda/2023/01/climate-crisis-poor-davos2023/>.

⁴ Véase <https://unfccc.int/loss-and-damage-fund-joint-interim-secretariat>.

B. Objetivos

6. El Relator Especial persigue cuatro objetivos. En primer lugar y basándose tanto en la literatura como en las normas existentes en la materia, el Relator Especial plantea un marco de justicia climática que consta de cuatro pilares interrelacionados: mitigación, adaptación, reparación y transformación. Las decisiones en torno a estos cuatro pilares deberían fundamentarse en 12 principios generales de derechos humanos. El Relator Especial sostiene asimismo que el afrontamiento de las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático tendría que considerarse parte del pilar referente a la reparación del mencionado marco.

7. En segundo lugar, el Relator Especial destaca la importancia de interpretar tales pérdidas y daños de forma holística para abarcar las dimensiones tanto económicas como de otra índole. También expone brevemente la manera en que las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático afectan al ejercicio efectivo del derecho al desarrollo. Además, ese impacto es diferente y desproporcionado en función tanto de las personas (por ejemplo, la población infantil, las mujeres y los Pueblos Indígenas) como de los países (entre ellos, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo).

8. En tercer lugar, el Relator Especial expone las razones jurídicas, históricas y económicas por las que los países desarrollados y las grandes empresas tienen la obligación de adoptar medidas para hacer frente a las pérdidas y los daños en cuestión. Además de brindar asistencia financiera, tales países y empresas deberían facilitar la transferencia de tecnología verde, crear capacidad, prestar asistencia técnica y ofrecer vías de migración a la población obligada a migrar a causa del cambio climático.

9. En cuarto lugar, el Relator Especial proporciona orientación tanto al Banco Mundial, en su calidad de administrador fiduciario provisional del Fondo, como a la Junta de este para integrar un enfoque basado en los derechos humanos en la administración del Fondo, exponiendo a grandes rasgos una serie de principios de incorporación obligatoria en todas las políticas, procesos y mecanismos de aquel.

C. Metodología

10. El presente informe se basa en las normas internacionales relativas al cambio climático y los derechos humanos, en particular el derecho al desarrollo, así como en la literatura en la materia y la práctica de los Estados y otros agentes. El análisis que figura en el informe se fundamenta en la información obtenida a raíz de la amplia labor de divulgación llevada a cabo para recabar las aportaciones de todas las partes interesadas de forma inclusiva y transparente.

11. En respuesta al llamamiento del Relator Especial para que los Estados y otras partes interesadas realizaran sus aportaciones, se recibieron más de 90 comunicaciones de Estados, organizaciones de las Naciones Unidas, empresas, organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios, instancias del mundo académico y personas diversas⁵. El Relator Especial también celebró consultas en persona en Bangkok, Dubái (Emiratos Árabes Unidos), Ginebra y Suva, así como tres consultas virtuales con representantes de diversos agentes no estatales de todas las regiones del mundo. Además, el Relator Especial mantuvo en Ginebra varias conversaciones bilaterales durante los meses de mayo y junio con representantes de Estados, especialistas de

⁵ Todas las comunicaciones pueden consultarse en <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-2024-reports-special-rapporteur-right-development>.

diversa índole y un pequeño grupo de población infantil. El Relator Especial agradece a todas las partes interesadas las aportaciones realizadas de distintas formas.

D. Alcance y limitaciones

12. En su informe, el Relator Especial se centra tanto en el concepto de pérdidas y daños relacionados con el cambio climático como en el papel del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños en el contexto de la justicia climática. Las pérdidas y los daños en cuestión dificultan considerablemente el ejercicio efectivo del derecho al desarrollo, sobre todo en los países en desarrollo. El Relator Especial expone brevemente una serie de medidas que los países desarrollados y las grandes empresas deben adoptar para ayudar, en consonancia con sus obligaciones jurídicas e históricas, a que los países vulnerables al cambio climático posibiliten dicho ejercicio por parte de su población. Por otro lado, convendría que las instituciones financieras internacionales y los bancos multilaterales de desarrollo emprendieran medidas para disminuir la presión de la deuda de los países en desarrollo.

13. El Relator Especial expone a grandes rasgos varios principios de derechos humanos que el Banco Mundial y la Junta del Fondo deberían tener en cuenta en la administración de este. Puesto que el Fondo constituye un proyecto en curso y que la Junta aún está diseñando las diversas modalidades y mecanismos para su administración, el Relator Especial se limita exclusivamente a formular recomendaciones generales al respecto. Además, por limitaciones de espacio, el Relator Especial no entra a abordar con detalle los pilares de mitigación, adaptación y transformación contemplados en el marco de justicia climática.

II. Análisis del concepto de justicia climática

14. El concepto de justicia climática hace referencia a la justicia en el contexto del cambio climático. Aunque la justicia es un concepto controvertido, existe un marco común de entendimiento con respecto a determinados elementos básicos como la equidad, la igualdad y la responsabilidad.

15. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) establece tres pilares fundamentales de la justicia ambiental a la hora de hacer frente a las desigualdades en términos de distribución, procedimiento y reconocimiento⁶. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) señala que la justicia climática exige que las medidas relacionadas con el clima estén en consonancia con los acuerdos, las obligaciones, las normas y los principios vigentes en materia de derechos humanos⁷. En un sentido similar, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo considera que “la justicia climática implica que la equidad y los derechos humanos ocupen un lugar central en la toma de decisiones y las acciones en materia de cambio climático”⁸.

16. El Relator Especial considera que la justicia climática, en esencia, consiste en no perjudicar al prójimo a través del calentamiento global y reparar el daño causado directa o indirectamente de manera proporcional a la contribución que se haya tenido a este

⁶ OCDE: *Environmental Justice: Context, Challenges and National Approaches* (París, 2024), cap. 2, pág. 18.

⁷ ACNUDH: “Human rights and climate change: Key messages”, cuyo contenido puede consultarse en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMClimateChange.pdf>.

⁸ Véase <https://climatepromise.undp.org/es/news-and-stories/el-cambio-climatico-es-un-asunto-de-justicia-he-aqui-por-que>.

perjuicio⁹. A este respecto, es fundamental entender el concepto de “prójimo” en un sentido amplio, sin restricciones temporales, espaciales ni de distancia. En el caso de la justicia climática, el concepto de “prójimo” debería abarcar, no solo a los seres humanos, sino también a las especies no humanas y la naturaleza en general. Dicho concepto también tendría que englobar a las generaciones futuras, es decir, a los organismos que vayan a existir en la Tierra más adelante¹⁰, ya que, en lo referente al cambio climático, pasado, presente y futuro constituyen dimensiones interconectadas.

17. La justicia climática debe ser capaz de actuar ante la “triple injusticia” del cambio climático: a) la vulnerabilidad mayor a los efectos adversos del cambio climático de quienes apenas han contribuido a provocarlo; b) las limitaciones de capacidad y recursos de estos grupos para hacer frente a tales efectos; y c) el mayor impacto que tienen los costos de la transición ecológica en esos grupos vulnerables y de bajos ingresos¹¹. Además, dado que el cambio climático afecta al ejercicio de todos los derechos humanos, la legislación internacional sobre el clima debe interpretarse y desarrollarse en adelante en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos. De lo contrario, las medidas relacionadas con el clima no serán justas.

A. Cuatro pilares

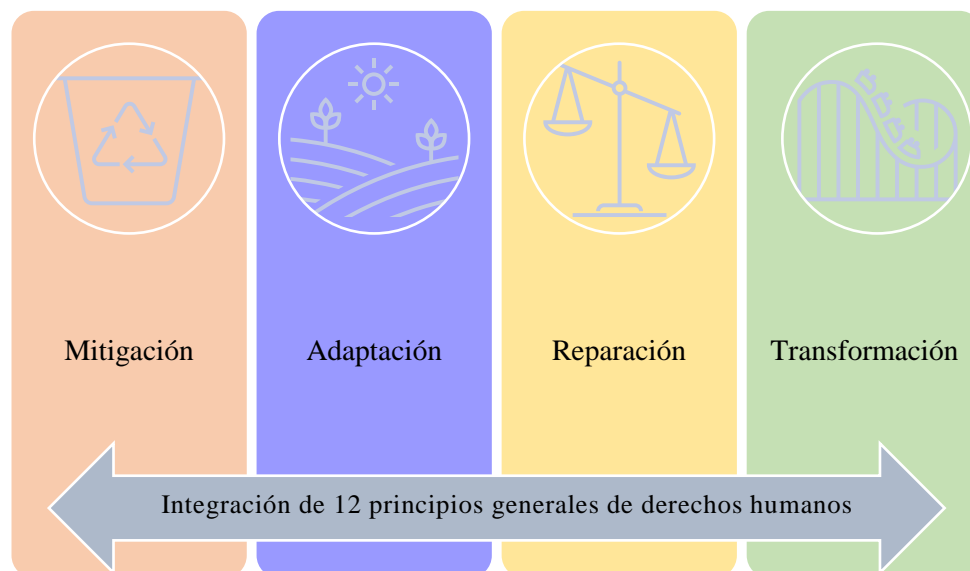
18. El Relator Especial recomienda que todas las partes interesadas entiendan la justicia climática como un concepto articulado en torno a cuatro pilares: mitigación, adaptación, reparación y transformación. Estos cuatro pilares tienen su origen tanto en la legislación internacional sobre el clima como en el derecho internacional de los derechos humanos y están interrelacionados. Cuanto más ambiciosa sea la labor de mitigación y adaptación llevada a cabo por la comunidad mundial, menores serán las pérdidas y los daños y la consiguiente necesidad de ofrecer reparación a las personas y comunidades afectadas. Por otra parte, los objetivos relativos a los tres pilares restantes se verán complementados por la transformación del actual orden económico, de los modelos empresariales y de los estilos de vida. Además, en los cuatro pilares de la justicia climática deberían integrarse 12 principios generales de derechos humanos (véase la figura I).

⁹ El principio referente al concepto de prójimo expuesto por Lord Atkin en la Cámara de los Lores del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en el marco del recurso de apelación núm. 562 (1932) en la causa *Donoghue v. Stevenson*, podría adaptarse al contexto del cambio climático.

¹⁰ Véase <https://unitingworld.org.au/wp-content/uploads/2024/07/TUAKOI-%E2%80%98DECLARATION.pdf>.

¹¹ Véase <https://en.unesco.org/inclusivepolicylab/learning/inequality-and-climate-change-how-untangle-injustice>.

Figura I
Marco de justicia climática de cuatro pilares



Mitigación

19. La mitigación conlleva reducir las causas del cambio climático disminuyendo las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera o eliminando tales gases de ella, por ejemplo, mediante la creación de sumideros de carbono¹². Las estrategias de mitigación abarcan la eliminación gradual de los combustibles fósiles, el fin de su expansión, el aumento de la eficiencia energética, la reducción del desperdicio de alimentos, la transición a la disponibilidad de sistemas alimentarios sostenibles, la conservación y restauración de la naturaleza y la construcción de nuevas viviendas neutras en carbono¹³.

20. La mitigación debería seguir constituyendo una obligación constante en términos de justicia climática, dado el carácter irreversible o irremediable de algunas de las consecuencias derivadas del cambio climático. La eliminación gradual de los combustibles fósiles, en consonancia con el principio de transición justa que se expone más adelante, ha de ser una prioridad. Para ello habrá que actuar tanto sobre la oferta (eliminando gradualmente la producción de combustibles fósiles) como sobre la demanda (fomentando la eficiencia energética e incentivando el uso de energía renovable)¹⁴.

21. Según estimaciones de la Agencia Internacional de la Energía, actualmente las inversiones mundiales en energía limpia casi duplican las realizadas en combustibles fósiles¹⁵. Pese a tratarse de un dato alentador, sigue resultando preocupante que muchas de las economías menos adelantadas se estén quedando atrás en la transición progresiva al uso de energía renovable, en particular a causa de su alto endeudamiento¹⁶. Por otro lado, se espera que la inversión en exploración y producción de petróleo y gas aumente

¹² Véase <https://unfccc.int/es/temas/introduccion-a-la-mitigacion>.

¹³ Véase el documento [A/HRC/56/46](#) (cuya publicación tendrá lugar próximamente), párrs. 7 a 14.

¹⁴ Amnistía Internacional: *Stop Burning Our Rights! What Governments and Corporations Must Do to Protect Humanity from the Climate Crisis* (2021), pág. 11.

¹⁵ Véase <https://iea.blob.core.windows.net/assets/60fcd1dd-d112-469b-87de-20d39227df3d/WorldEnergyInvestment2024.pdf>.

¹⁶ *Ibid.*, pág. 8.

un 7 % en 2024 hasta alcanzar los 570.000 millones de dólares, debido principalmente a que las compañías petroleras nacionales de Oriente Medio y Asia han incrementado más de un 50 % sus inversiones en tales combustibles desde 2017¹⁷.

Adaptación

22. La adaptación implica introducir cambios en procesos, prácticas y estructuras para reducir los posibles perjuicios derivados del cambio climático¹⁸. Tales cambios pueden consistir en plantar árboles, construir diques, trasladarse a terrenos más elevados, establecer sistemas de alerta temprana para advertir de la llegada de ciclones, empezar a plantar cultivos resistentes a la sequía y construir refugios e infraestructuras resilientes al clima. Asimismo, la adaptación pasa por aumentar la resiliencia.

23. En consonancia con lo dispuesto en el artículo 7 del Acuerdo de París, las estrategias de adaptación deberían responder a las cuestiones de género, ser participativas y del todo transparentes. Tales estrategias deberían basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible, así como en los conocimientos de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales. La cooperación internacional es fundamental para la adaptación, en particular para atender las necesidades de los países en desarrollo. A lo largo de los años, los Estados han adoptado diversas medidas, con mayor o menor éxito, para impulsar la labor de adaptación.

24. En 2001 se creó el Fondo de Adaptación para financiar proyectos y programas de adaptación en países en desarrollo especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. El Marco de Adaptación de Cancún supuso en 2010 el establecimiento de una serie de planes nacionales de adaptación orientados a formular y traducir en la práctica las necesidades de adaptación a medio y largo plazo, así como a diseñar y ejecutar estrategias y programas para atender tales necesidades¹⁹. En su 16º período de sesiones, la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático creó el Comité de Adaptación para promover la aplicación de medidas de adaptación más firmes, proporcionando apoyo técnico y orientación a los países. En el 26º período de sesiones de dicha Conferencia, los países aprobaron el Pacto de Glasgow por el Clima, en el que se pide duplicar la financiación destinada a ayudar a atender las necesidades de adaptación de los países en desarrollo y se admite que las soluciones basadas en la naturaleza constituyen un instrumento fundamental para restaurar el entorno natural y los ecosistemas.

Reparación

25. Las políticas y medidas actuales de mitigación y adaptación son claramente insuficientes²⁰. Además, el aumento del calentamiento disminuirá la disponibilidad y la eficacia de las opciones de adaptación²¹. De ahí la importancia fundamental que adquirirá la reparación para lograr la justicia climática.

26. La reparación no suele considerarse un componente esencial del debate en torno al cambio climático. Cuando el ejercicio de los derechos humanos se vea perjudicado a raíz de dicho cambio, todas las personas afectadas deberán tener acceso a recursos

¹⁷ *Ibid.*, pág. 12.

¹⁸ Véase <https://unfccc.int/es/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/que-significa-adaptacion-al-cambio-climatico-y-resiliencia-al-clima>.

¹⁹ Véase <https://unfccc.int/es/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/planes-nacionales-de-adaptacion>.

²⁰ Véase el sexto informe de síntesis del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, pág. 57.

²¹ *Ibid.*, pág. 78.

efectivos en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos²². El derecho a un recurso efectivo o al acceso efectivo a la justicia abarca elementos sustantivos y de procedimiento: la efectividad debería darse tanto en el proceso como en el resultado²³. Teniendo en cuenta que el cambio climático está originado en su mayor parte por la actividad humana²⁴, quienes son más responsables de dicho cambio tienen el deber de remediar los perjuicios para los derechos humanos de aquellos que históricamente han contribuido menos a él. En la práctica, ello se traduce en la obligación de reparación de los Estados, las empresas y los inversores que hayan provocado el cambio climático o contribuido a él a lo largo de los años o que no hayan adoptado las medidas preventivas adecuadas.

27. La reparación en el contexto del cambio climático debería entenderse como una reparación integral, que abarque la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición²⁵. Las personas y comunidades afectadas tendrían que poder exigir reparaciones por las pérdidas y los daños anteriores, actuales o futuros relacionados con el cambio climático. Por otra parte, convendría que pudiera exigirse reparación tanto por las consecuencias del cambio climático para el ejercicio de los derechos humanos como por los efectos adversos de los proyectos de financiación para el clima referentes a medidas de mitigación o adaptación. El Mecanismo de Reparación Independiente del Fondo Verde para el Clima, por ejemplo, permite interponer recursos a quienes se vean o puedan verse afectados por los proyectos o programas del Fondo en cuestión²⁶.

28. Las medidas de reparación de carácter preventivo, como los requerimientos de imposición de medidas cautelares a proyectos que generen un exceso de emisiones de gases de efecto invernadero o contribuyan a ello, serán especialmente útiles para prevenir las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático. Asimismo, el reconocimiento internacional del delito de ecocidio disuadirá a las empresas de permitirse causar daños gratuitos al medio ambiente. Además, la labor de protección llevada a cabo por las instancias defensoras de causas relacionadas con el clima, en particular la juventud activista del clima, resultará igualmente esencial, no solo por su labor de promoción, sino también por la función de facilitadores de reparación que muchas veces desempeñan.

29. Habida cuenta de que la justicia climática plantea una serie de problemas específicos en relación con los retos que conlleva la reparación (como los referentes a la causalidad, la atribución de responsabilidad, la carga de la prueba y la legitimación para emprender acciones legales) es preciso crear recursos jurídicos innovadores orientados a dicha reparación. Por ejemplo, puede que convenga instaurar recursos legales colectivos como la creación de un fondo conjunto de reparación de perjuicios climáticos por parte de las empresas en los planos nacional, regional y mundial para compensar a las comunidades afectadas. Los tribunales también pueden ordenar la creación de “comités intergeneracionales, en los que los niños participen de forma activa, con el fin de dictaminar y supervisar la aplicación rápida de medidas destinadas a mitigar los efectos del cambio climático y adaptarse a ellos”²⁷.

²² Véase el documento accesible en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMBusiness.pdf>, pág. 5, así como la comunicación del Centro para el Derecho Internacional Ambiental.

²³ A/72/162, párrs. 14 y 15.

²⁴ Sexto informe de síntesis del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, pág. 42.

²⁵ A/72/162, párr. 42, y observación general núm. 26 (2023) del Comité de los Derechos del Niño, párr. 89.

²⁶ Véase <https://irm.greenclimate.fund/>.

²⁷ Observación general núm. 26 (2023) del Comité de los Derechos del Niño, párr. 89.

Transformación

30. Es necesario transformar el orden económico actual, en particular la arquitectura financiera internacional, los modelos de negocio y los estilos de vida, puesto que no hacen más que promover un crecimiento económico acumulativo, crear desigualdades tanto entre los países como dentro de cada uno de ellos y destruir el planeta²⁸. Dicha transformación no es posible con las actuales estrategias de mitigación y adaptación que operan en el marco de una economía capitalista neoliberal y neocolonial. Es preciso impulsar un cambio transformador, como se refleja en la Iniciativa de Bridgetown²⁹ y en el llamamiento a una economía basada en los derechos humanos³⁰. Como parte de este cambio, el Relator Especial ha planteado la necesidad de que el mundo avance hacia un modelo de desarrollo participativo centrado en el planeta³¹, lo que posibilitará un desarrollo inclusivo a la par que sostenible. De lo contrario, el cambio climático podría empujar a otros 100 millones de personas a una situación de pobreza extrema de aquí a 2030³², ya que la población pobre es más vulnerable frente al encarecimiento del precio de los alimentos, los desastres naturales y los problemas de salud relacionados con el cambio climático³³. La reforma de la actual arquitectura financiera internacional ha de ser un componente de esa transformación³⁴, ya que supone una continuación de la herencia colonial basada en el dominio hegemónico y una discriminación sistemática que perjudica a los países en desarrollo y al ejercicio del derecho al desarrollo por parte de su población³⁵.

31. También se requiere un cambio fundamental en la forma en que las empresas operan en la sociedad, para lo cual se ha de reorientar el propósito de las empresas, cambiar los modelos de negocio irresponsables e ir más allá del enfoque de “no causar daño”³⁶. La mayoría de los actuales modelos de negocio se basan en explotar la vulnerabilidad de consumidores, trabajadores y proveedores, despreciar los límites del planeta, externalizar los riesgos para la población pobre, exportar sustancias peligrosas a países en desarrollo y condicionar la labor de las instancias reguladoras, de quienes formulan políticas y de los medios de comunicación. Convendría crear modelos alternativos de negocio que promoviesen el desarrollo inclusivo y sostenible, empezando por modificar la arquitectura jurídica que facilita las prácticas empresariales irresponsables o insostenibles, entre otros aspectos.

32. Por otro lado, hace falta un cambio en los estilos de vida actuales, sobre todo entre la gente rica. A modo de ejemplo, cabe señalar que, en 2019, el 1 % de los superricos generó el 16 % de las emisiones mundiales de carbono, lo que equivale al volumen de emisiones generadas por el 66 % más pobre de la humanidad (unos 5.000 millones de personas)³⁷. La situación actual requiere frenar el consumismo³⁸, dejar de desperdiciar alimentos³⁹, imponer límites a actividades que constituyen un lujo como el uso de *jets* privados y la disponibilidad de enormes mansiones⁴⁰, promover el consumo de frutas y

²⁸ A/78/160, párr. 90.

²⁹ Véase <https://www.bridgetown-initiative.org/history/>.

³⁰ Véase <https://www.ohchr.org/es/stories/2023/04/building-economies-place-peoples-human-rights-center>.

³¹ Véase el documento A/HRC/54/27.

³² Grupo Banco Mundial: *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (2016), pág. 2.

³³ Véase <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2021/09/climate-change-and-inequality-guivarch-mejean-taconet>.

³⁴ Comunicación de la Argentina.

³⁵ Naciones Unidas: “Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 6: reformas de la arquitectura financiera internacional” (mayo de 2023).

³⁶ A/78/160, párrs. 68 a 80.

³⁷ Oxfam: *Climate Equality: A Planet for the 99 %* (2023).

³⁸ A/HRC/56/61, párr. 11.

³⁹ Véase el documento A/74/161.

⁴⁰ A/HRC/55/43, párr. 3.

verduras de temporada y de cultivo local⁴¹ y construir viviendas nuevas neutras en carbono con materiales renovables⁴². En otras palabras, la adopción de modelos de consumo sostenibles contribuirá en gran medida a contener la emergencia climática⁴³. Lo mismo podría decirse de la transición a una economía circular.

B. Integración de 12 principios generales

33. Los cuatro pilares de la justicia climática expuestos anteriormente deberían fundamentarse en los siguientes 12 principios generales sustentados en el derecho internacional de los derechos humanos:

a) **Justicia multiespecie:** Las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático afectan, no solo a los seres humanos, sino también a la biodiversidad y al conjunto del ecosistema natural. Convendría tomarse en serio los derechos de los seres no humanos y de la naturaleza⁴⁴, sobre todo por la interconexión existente entre la supervivencia de los seres humanos y la de las entidades no humanas⁴⁵. En la Estrategia 2050 para el Continente del Pacífico Azul se reconoce que todos los pueblos del Pacífico tienen una innegable conexión con su entorno natural⁴⁶. De ahí la necesidad de aplicar un enfoque de justicia multiespecie para lidiar con el cambio climático, así como para hacer frente a las pérdidas y los daños correspondientes;

b) **Equidad intergeneracional:** La equidad intergeneracional constituye uno de los principios generales del derecho al desarrollo, así como del desarrollo sostenible⁴⁷. Dado que el cambio climático tendrá un impacto en las generaciones futuras, las generaciones actuales deberían tener en cuenta cómo afectará dicho cambio a los derechos humanos de aquellas o a su capacidad para ejercerlos de manera efectiva. Además, el concepto de generaciones futuras no tendría que reducirse a los seres humanos, sino que más bien sería preciso plantearse el impacto del cambio climático en todos los organismos dentro de un enfoque ecosistémico;

c) **No discriminación:** Los Estados tienen la obligación de velar por que el cambio climático no agrave las desigualdades multidimensionales existentes⁴⁸. En la creación de capacidad de adaptación, no debería dejarse atrás a las personas que viven en zonas vulnerables (por ejemplo, islas pequeñas y zonas costeras de baja altitud) o en situaciones de marginación o vulnerabilidad⁴⁹. Tales personas tampoco tendrían que verse en la imposibilidad de reclamar una reparación debido a obstáculos añadidos;

⁴¹ Véase <https://theconversation.com/the-worlds-affluent-must-start-eating-local-food-to-tackle-the-climate-crisis-new-research-shows-185410>.

⁴² Véase el documento [A/HRC/52/28](https://www.unhcr.org/refugees/52/28).

⁴³ Véase <https://www.un.org/es/actnow/ten-actions>.

⁴⁴ Véase Daniel P. Corrigan y Markku Oksanen (eds.): *Rights of Nature: A Re-examination* (Routledge, 2021).

⁴⁵ Comunicación de Rosemary Lyster, Danielle Celermajer, Ed Couzens y Phillipa McCormack.

⁴⁶ Véase <https://forumsec.org/sites/default/files/2023-11/PIFS-2050-Strategy-Blue-Pacific-Continent-WEB-5Aug2022-1.pdf>.

⁴⁷ [A/HRC/54/27](https://www.unhcr.org/refugees/54/27), párr. 13.

⁴⁸ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres): “Artículo explicativo: cómo la desigualdad de género y el cambio climático están relacionados entre sí” (28 de febrero de 2022), cuyo contenido puede consultarse en <https://www.unwomen.org/es/noticias/articulo-explicativo/2022/03/articulo-explicativo-como-la-desigualdad-de-genero-y-el-cambio-climatico-estan-relacionados-entre-si>.

⁴⁹ ACNUDH: “Key messages”.

d) **Participación:** Las personas y las comunidades deberían poder participar en todas las decisiones relativas a las medidas relacionadas con el clima⁵⁰. Dicha participación tendría que ser activa, libre y efectiva y requiere disponer de información fiable y accesible, así como de un espacio cívico adecuado, e impedir actos de intimidación contra quienes actúan en defensa de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente. Habría que velar especialmente por la participación en calidad de agentes de cambio de la infancia, la juventud, las mujeres, la población campesina y los Pueblos Indígenas, que son fuente de soluciones innovadoras y depositarios de conocimientos tradicionales. En los procesos de participación convendría incorporar un enfoque interseccional y centrarse especialmente en posibilitar la representación de las personas y comunidades marginadas o vulnerables. Además, puesto que las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático también afectarán a los seres no humanos y a las generaciones futuras, sería preciso que sus representantes también pudieran participar en los procesos y mecanismos decisorios;

e) **Interseccionalidad:** Existen datos concluyentes que señalan que el cambio climático afecta de forma diferente y desproporcionada a la infancia, las mujeres, las personas LGBTIQ+, las minorías étnicas, raciales o religiosas, los Pueblos Indígenas, las personas con discapacidad, las personas migrantes, las personas de edad, la población rural, la población campesina, las personas refugiadas y las personas apátridas⁵¹. Además, las personas y comunidades marginadas (por ejemplo, dalits, romaníes, haratin, burakumin y quilombolas), quienes siguen sufriendo discriminación por motivos de trabajo y ascendencia en distintas regiones del mundo, se verán más perjudicadas por el cambio climático y posiblemente sin acceso a fondos de adaptación⁵². Los pastores nómadas sufrirán pérdidas devastadoras de ganado debido al cambio climático, mientras que las comunidades pesqueras de los países insulares de baja altitud podrían tener que trasladarse a otros lugares a causa del aumento del nivel del mar, con la posibilidad de perder su medio de vida⁵³. El derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas también se verá en peligro a causa de las pérdidas y los daños en cuestión. Dado que el cambio climático afecta a las personas de forma diferente y desproporcionada, debe aplicarse un enfoque interseccional;

f) **Prevención:** La prevención de daños ambientales es un principio consuetudinario del derecho internacional del medio ambiente. La prevención de nuevas pérdidas y daños relacionados con el cambio climático debería seguir constituyendo una prioridad fundamental, en lugar de mantener el actual modelo de desarrollo destructivo ateniéndose a la supuesta posibilidad de reparación de aquellos. En cualquier caso, determinadas consecuencias como la extinción de especies y la pérdida de patrimonio cultural a raíz de la erosión del suelo o la sumersión de tierras son irreversibles e irremediables. La labor de prevención requerirá, entre otras cosas, una evaluación del impacto o la aplicación de medidas de diligencia debida de manera efectiva por parte de los Estados, que también deberán exigir a las empresas que actúen con la diligencia debida para detectar y prevenir los efectos adversos del cambio climático. Aunque la obligación de diligencia debida suele considerarse una obligación de conducta, se trata de un norma de aplicación estricta si atendemos al carácter irreversible y grave del

⁵⁰ Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales y Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

⁵¹ Véase el sexto informe de síntesis del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, pág. 51, así como las comunicaciones de Loss and Damage Collaboration e Indigenous Environmental Network.

⁵² Véase la comunicación de Global Forum of Communities Discriminated on Work and Descent.

⁵³ Comunicación de FIAN Honduras.

perjuicio que debería posibilitar la prevención de las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático⁵⁴;

g) **Precaución:** En consonancia con lo contemplado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París, la actuación de los Estados frente al cambio climático debería guiarse por los mejores conocimientos científicos disponibles. Al mismo tiempo, la falta de certeza científica no tendría que servir para retrasar las medidas, debiendo aplicarse el principio de precaución en materia de cambio climático. Por ejemplo, si el mundo carece de suficiente información sobre las posibles consecuencias de la explotación minera de los fondos marinos para la vida marina y el conjunto del ecosistema oceánico en general, habría que aplicar el principio de precaución en la concesión de licencias de exploración. Lo mismo cabría decir de las tecnologías de mitigación, captura y almacenamiento de carbono cuya eficacia no esté demostrada;

h) **Quien contamina paga:** Como se admite en el principio 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, quien contamina debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación. Los Estados y las empresas causantes en mayor medida del cambio climático o que hayan contribuido más a este tienen la obligación de pagar en proporción a dicha contribución. La información que figura en la base de datos Carbon Majors, que rastrea el volumen acumulado de emisiones generado históricamente por 122 productores industriales desde 1854 hasta 2022, pone de manifiesto que más del 70 % de las emisiones mundiales de CO₂ pueden atribuirse históricamente a solo 78 entidades productoras de carácter empresarial o estatal⁵⁵;

i) **Responsabilidades comunes pero diferenciadas:** Aunque todos los Estados deban actuar con determinación y con el máximo grado posible de ambición y disponibilidad de recursos, para que tales actuaciones resulten justas deberán tener en cuenta las respectivas diferencias en cuanto a contribución y capacidad. Este principio está consagrado en la Declaración de Río, así como en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París. En términos per cápita, el volumen de emisiones en los Estados Unidos de América asciende a unas 20 toneladas métricas de CO₂ equivalente por persona y año, aproximadamente el doble del volumen por persona correspondiente a la Unión Europea o China y casi diez veces más que el registrado en la India⁵⁶. Las responsabilidades asumidas deberían ser proporcionales a las contribuciones. Del mismo modo, si la capacidad financiera o tecnológica de determinados Estados se ha visto socavada por la colonización y otros factores, dicha circunstancia habría de tenerse en cuenta.

j) **Transiciones justas:** Es preciso que las transiciones tan sumamente necesarias en los ámbitos de la energía, la producción de alimentos y la infraestructura sean justas, equitativas e igualitarias para no dejar atrás a grupos de población marginados o vulnerables. Por ejemplo, existen datos concluyentes de que los esfuerzos por impulsar la energía renovable podrían constituir una actuación irresponsable⁵⁷, dado que la búsqueda de minerales esenciales podría desplazar a los Pueblos Indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado⁵⁸, obligar a la población infantil atrapada en la pobreza a trabajar en explotaciones mineras peligrosas o dejar sin empleo a otros trabajadores de la minería. Del mismo modo, convendría complementar la eliminación

⁵⁴ Tribunal Internacional del Derecho del Mar: *Opinión consultiva* referente al caso núm. 31.

⁵⁵ Véase <https://carbonmajors.org/briefing/The-Carbon-Majors-Database-26913>.

⁵⁶ Véase <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2021/09/climate-change-and-inequality-guivarch-mejean-taconet>.

⁵⁷ Véase <https://www.business-humanrights.org/es/de-nosotros/informes/%C3%ADndice-de-energ%C3%ADa-renovable-y-derechos-humanos/>.

⁵⁸ Comunicación de Indigenous Environmental Network.

gradual de los combustibles fósiles con la facilitación del acceso de la población pobre a fuentes asequibles de energía renovable;

k) **Transparencia:** La ecoimpostura y el condicionamiento de la labor de las instancias reguladoras por parte de las empresas plantean graves dificultades para llevar a cabo una acción climática eficaz⁵⁹. El informe Social Benchmark 2024, en el que se evalúa la responsabilidad de las 2.000 empresas más influyentes del mundo con respecto al cumplimiento de las expectativas fundamentales de la sociedad en materia de respeto de los derechos humanos, oferta de trabajo decente y actuación ética, pone de manifiesto que únicamente el 11 % de estas empresas cuenta con una política de exposición pública de su metodología de promoción de sus intereses e interacción con las instancias políticas, así como que apenas un 5 % de ellas divulga datos sobre el gasto que destinan a dicha promoción⁶⁰. Aunque muchas grandes empresas mantienen su determinación de respetar los derechos humanos, algunas de ellas, en particular las de producción de combustibles fósiles, han recurrido a la interposición de demandas estratégicas contra la participación pública para silenciar a quienes critican su actuación⁶¹. Los mercados de créditos de carbono suponen otro riesgo, al crear una falsa sensación de disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero o reflejar de forma inexacta la reducción positiva⁶²;

l) **Cooperación y solidaridad internacionales:** Una acción climática eficaz requiere medidas colectivas por parte de los Estados en consonancia con el principio de cooperación y solidaridad internacionales. En la Carta de las Naciones Unidas (artículos 1, 55 y 56), la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (artículos 3 y 4) y otros instrumentos internacionales de diversa índole se resalta la importancia de la cooperación entre los Estados. Las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático afectarán de manera desproporcionada a los países menos adelantados, los países de ingreso mediano bajo y los pequeños Estados insulares en desarrollo. No obstante, debido a la interconexión mundial y al carácter transfronterizo del cambio climático, tales efectos tendrían consecuencias para los países desarrollados en forma de conflictos sociales y migración forzosa. De ahí que la cooperación internacional no constituya una mera opción, sino una obligación a la hora de hacer frente al cambio climático. Dicha cooperación implica la difusión de buenas prácticas, la creación de capacidad, la asistencia técnica, la difusión de soluciones de tecnología verde, la ayuda financiera, el establecimiento de sistemas de alerta temprana para advertir de fenómenos meteorológicos extremos y la negociación de buena fe.

C. Relación con pérdidas y daños

34. Las pérdidas y los daños están reconocidos desde hace tiempo como un componente esencial de la acción climática en virtud de diversos instrumentos o acuerdos internacionales, como el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, el Acuerdo de París, el Plan de Acción de Bali y la red de Santiago para evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático.

35. No obstante, por diversos motivos, el diálogo en torno a las pérdidas y los daños no se ha planteado en términos de reparación y rendición de cuentas. De hecho, los

⁵⁹ Julia Dehm: “Beyond climate due diligence: fossil fuels, ‘red lines’ and reparations”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 8, núm. 2 (2023), pág. 151; véase también <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMBusiness.pdf>.

⁶⁰ Véase <https://www.worldbenchmarkingalliance.org/publication/social/findings/opaque-lobbying-by-companies-with-revenue-of-almost-half-of-global-gdp-risks-undermining-progress-on-the-sdgs/>.

⁶¹ A/HRC/55/43, párr. 30.

⁶² Comunicación de Indigenous Environmental Network.

países desarrollados lograron incluir en la decisión por la que se aprobó el Acuerdo de París la afirmación de que “el artículo 8 del Acuerdo no implica ni da lugar a ninguna forma de responsabilidad jurídica o indemnización”⁶³. Esa misma formulación se ha venido manteniendo en las decisiones relativas a la creación del Fondo en el 27º período de sesiones de la Conferencia de las Partes y su correspondiente puesta en marcha en el 28º período de sesiones. Sin embargo, aun suponiendo que no exista una jerarquía entre las diferentes ramas del derecho internacional, el derecho internacional de los derechos humanos debería prevalecer sobre otras ramas de aquel⁶⁴. Por este y otros motivos⁶⁵, tales declaraciones con arreglo a la legislación internacional sobre el clima no pueden excluir o anular la obligación adquirida por los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos de proporcionar reparación por los perjuicios de tales derechos relacionados con el cambio climático⁶⁶.

36. El Relator Especial recomienda impulsar esta transformación al margen de los inconvenientes que conlleve desde el punto de vista político. El cambio climático tiene claras consecuencias para la materialización de todos los derechos humanos. La obligatoriedad de disponer de una serie de recursos efectivos ante las violaciones de tales derechos cometidas por los Estados u otros agentes constituye un principio consolidado del derecho internacional de los derechos humanos. De hecho, el acceso a la reparación y a la justicia es asimismo un derecho humano fundamental⁶⁷. Por consiguiente, la respuesta ante las pérdidas y los daños debería considerarse parte del pilar de reparación de la justicia climática.

III. Pérdidas y daños y su repercusión en el derecho al desarrollo

B. Definición de pérdidas y daños

37. El concepto de pérdidas y daños hace referencia a los efectos adversos del cambio climático que se producen pese a los esfuerzos de adaptación y mitigación⁶⁸. Hay distintas formas de clasificar las pérdidas y los daños: pérdidas y daños directos e indirectos; y pérdidas y daños evitados, no evitados e inevitables⁶⁹. Otra distinción es la realizada en función del carácter económico o no económico de las pérdidas y los daños. Por pérdidas y daños no económicos se entiende la pérdida de recursos, bienes y servicios que no se comercializan habitualmente en los mercados⁷⁰. Entre los ejemplos de pérdidas y daños no económicos cabe incluir la pérdida de vidas, las pérdidas o los

⁶³ Decisión 1/CP.21 de la Conferencia de las Partes, párr. 52.

⁶⁴ Surya Deva y Tara Van Ho: “Addressing (in)equality in redress: human rights-led reform of the investor-State dispute settlement mechanism”, *The Journal of World Investment and Trade*, vol. 24, núm. 3 (2023), pág. 398.

⁶⁵ El Tribunal Internacional del Derecho del Mar ha sostenido recientemente que el Acuerdo de París no constituye *lex specialis* con respecto a las Convenciones de Ginebra sobre el Derecho del Mar y ha optado por una interpretación armoniosa de ambos convenios. Tribunal Internacional del Derecho del Mar: *Opinión consultiva* referente al caso núm. 31, párr. 224.

⁶⁶ Comunicación del Centro para el Derecho Internacional Ambiental.

⁶⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 8), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2) y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 13). Véanse asimismo los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones.

⁶⁸ A/76/154, párr. 45.

⁶⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA): “Loss and damage: the role of ecosystem services” (2016), cuyo contenido puede consultarse en <https://www.unep.org/resources/report/loss-and-damage-role-ecosystem-services#:~:text=This%20report%20tries%20to%20advance,for%20societal%20losses%20and%20damages,págs. 2 a 4.>

⁷⁰ FCCC/TP/2013/2, pág. 12.

daños que afectan a la biodiversidad y los hábitats, el desplazamiento forzado, los traumas psicológicos, la pérdida de tierras ancestrales, patrimonio cultural y conocimientos de los Pueblos Indígenas o la población local y la pérdida de medios de vida⁷¹.

38. Las categorías de pérdidas y daños económicos y no económicos no deberían entenderse como compartimentos estancos, ya que incluso las pérdidas y los daños económicos pueden tener consecuencias no económicas y viceversa⁷². Por ejemplo, el calor extremo y la escasez de agua pueden provocar una migración forzosa⁷³, y la pérdida de viviendas también puede afectar a la salud mental. Por otro lado, un efecto relacionado con el cambio climático podría abarcar dimensiones tanto económicas como no económicas. La migración provocada por el clima es un ejemplo de ello. Por consiguiente, la definición del concepto de pérdidas y daños debería reflejar todas las dimensiones económicas y no económicas de las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático.

39. Cuantificar las pérdidas y los daños no económicos suele ser difícil. Aun así, es necesario diseñar metodologías transparentes y normalizadas de cuantificación de este tipo de pérdidas y daños, sobre todo porque su no cuantificación puede hacer que se tomen menos en serio. Al mismo tiempo, la reparación de pérdidas y daños no económicos puede requerir la aplicación de un enfoque de justicia restaurativa en el que las disculpas desempeñen una función importante⁷⁴.

C. Repercusión en el ejercicio efectivo del derecho al desarrollo

40. El cambio climático afecta al ejercicio efectivo de todos los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales⁷⁵. El derecho al desarrollo no constituye una excepción al respecto. Los fenómenos meteorológicos extremos relacionados con el cambio climático, los desastres naturales, el aumento del nivel del mar, las inundaciones, las olas de calor, las sequías, la desertificación y la propagación de enfermedades transmitidas por vectores afectarán a los cuatro aspectos del derecho al desarrollo: económico, social, cultural y político⁷⁶. La movilidad provocada por el clima también afectará al componente cultural del derecho al desarrollo, especialmente en el caso de los Pueblos Indígenas. Asimismo, es difícil obtener una cobertura de seguro asequible en caso de desastres naturales provocados por el cambio climático, lo que dificulta a los países en desarrollo la reconstrucción, la recuperación y la continuación de su senda de desarrollo⁷⁷. Dicho tipo de desastres y el aumento del nivel del mar afectarán al ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos que viven en Estados insulares de baja altitud, así como a los Pueblos Indígenas en general,

⁷¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): *Taking Responsibility: Towards a Fit-for-purpose Loss and Damage Fund* (2023), pág. 1.

⁷² Véase <https://www.sei.org/publications/operationalizing-the-loss-and-damage-fund/>.

⁷³ Comunicación de la Arabia Saudita.

⁷⁴ Comunicación de Caritas Internationalis.

⁷⁵ Véanse los documentos [A/HRC/57/30](#) (cuya publicación tendrá lugar próximamente) y [A/77/226](#); Amnistía Internacional: *Stop Burning Our Rights!*; las comunicaciones de Amnistía Internacional y el Centro para el Derecho Internacional Ambiental; y el escrito *amicus curiae* presentado por el Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente y el Relator Especial sobre el derecho al desarrollo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (noviembre de 2023), cuyo contenido puede consultarse en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/environment/srenvironment/amicus-curiae/iacthr-advisory-opinion-amicus-curiae-boyd-orellana-deva-en.pdf>.

⁷⁶ [A/76/154](#), párr. 7, y comunicaciones de Chile y el Grupo Consultivo Juvenil de Asia y el Pacífico.

⁷⁷ Comunicación de las Bahamas.

debido a la amenaza que tales factores suponen para la integridad territorial y la pérdida de territorios tradicionales, prácticas culturales y medios de subsistencia⁷⁸.

41. Las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático repercuten directa e indirectamente en el ejercicio efectivo del derecho al desarrollo⁷⁹. El Relator Especial plantea la siguiente tipología no exhaustiva de repercusiones en el derecho al desarrollo: a) bloqueo de las sendas de desarrollo económico, social, cultural y político, por ejemplo, por la pérdida de escuelas, viviendas, medios de vida o culturas; b) desvío de recursos que afecta al acceso a medios de satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, la educación y los establecimientos de salud; c) incapacidad para adaptarse y aumentar la resiliencia debido a la escasa capacidad financiera o tecnológica; d) necesidad de financiación para el clima destinada a medidas de mitigación y adaptación debido al agravamiento de la carga de la deuda, lo que a su vez se traduce en medidas de austeridad o el desvío de recursos inicialmente destinados a hacer efectivos los derechos humanos; y e) desplazamiento forzado a causa del clima que exacerba diversos factores de vulnerabilidad.

42. Cabe señalar que el ejercicio efectivo del derecho al desarrollo de las personas del Sur Global se verá afectado de forma desproporcionada por las pérdidas y los daños, a pesar de que su correspondiente volumen neto per cápita de emisiones de gases de efecto invernadero originadas por la actividad humana es el más bajo del mundo (como ocurre en el caso de quienes viven en las regiones de África, Asia Meridional, Asia Sudoriental y el Pacífico)⁸⁰. Por ejemplo, se calcula que unos 64 millones de personas de Asia estarán expuestas a las consecuencias del aumento del nivel del mar de aquí a 2040, cifra muy superior a la de cualquier otra región del mundo⁸¹. Asimismo, es posible que la población del Sur Global tenga dificultades para adaptarse o exigir a las empresas responsables del cambio climático que rindan cuentas al respecto.

D. Reflejo de las repercusiones diferenciadas y desproporcionadas

43. El cambio climático no afecta a todos los países o todas las personas por igual⁸². La frecuencia e intensidad de los huracanes en la región del Caribe han aumentado debido al cambio climático, mientras que el incremento de la temperatura del agua de mar está perjudicando gravemente a las pequeñas empresas pesqueras⁸³. Resulta paradójico que los Estados (los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo) que menos han contribuido al cambio climático sean los más expuestos a sus efectos⁸⁴. Los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo se ven discriminados por las fuerzas del mercado y se enfrentan a un costo de endeudamiento más elevado. Asimismo, tales países son menos capaces de adaptarse a las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático por su escasa capacidad financiera o tecnológica. Además, no está claro que dichos países puedan sacar provecho de la creación de nuevos puestos de trabajo u oportunidades económicas a raíz de la transición a una economía sin emisiones de carbono⁸⁵.

⁷⁸ Amnistía Internacional: *Stop Burning Our Rights!*, pág. 44.

⁷⁹ Comunicación de Loss and Damage Collaboration.

⁸⁰ Sexto informe de síntesis del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, pág. 9.

⁸¹ *Ibid.*, pág. 65.

⁸² A/76/154, párrs. 8 a 10. Véanse también Oxfam, *Climate Equality* y la comunicación de Loss and Damage Collaboration.

⁸³ Comunicación de las Bahamas.

⁸⁴ Los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo registran un volumen de emisiones per cápita muy inferior (1,7 t de CO₂ eq y 4,6 t de CO₂ eq, respectivamente) al promedio mundial (6,9 t de CO₂ eq) (sexto informe de síntesis del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, pág. 44.).

⁸⁵ Comunicación de Pradeep Narayanan.

44. Por añadidura, el cambio climático afecta a las personas de forma diferente y desproporcionada⁸⁶. La población infantil constituye un buen ejemplo de ello: las pérdidas y los daños relacionados con el clima han agravado la pobreza infantil y restringido las oportunidades de desarrollo de la infancia al socavar su acceso a la nutrición y la educación⁸⁷. El cambio climático afecta a los derechos de las mujeres en materia de salud reproductiva, aumenta la carga de tareas domésticas y responsabilidades de cuidados de aquellas y las expone a prácticas como el matrimonio infantil o a la trata de seres humanos. Además, las políticas de reducción del riesgo de desastres y de ayuda humanitaria pueden discriminar a las personas LGBTIQ+⁸⁸. Del mismo modo, las personas de edad y las personas con discapacidad sufrirán más las consecuencias del cambio climático, por ejemplo, los efectos de los fenómenos meteorológicos extremos en la salud. Por otro lado, los Pueblos Indígenas no solo están expuestos a verse desvinculados de su patrimonio cultural por la pérdida de tierras a raíz del aumento del nivel del mar, sino que también se enfrentan al desplazamiento forzado a causa de los proyectos de créditos de carbono o de extracción de minerales esenciales para la producción de energía renovable⁸⁹.

45. Si tales niños, niñas, mujeres, personas de edad, campesinos y campesinas, migrantes, personas con discapacidad y Pueblos Indígenas viven en países en desarrollo, las consecuencias del cambio climático les afectarán de manera “doblemente desproporcionada”: por un lado, por ser quienes son y, por otro, por residir en los países donde residen.

IV. Obligaciones de los distintos agentes y características de sus actuaciones

A. Fundamento de las obligaciones

46. Existen razones éticas, jurídicas, históricas y económicas por las que los países desarrollados y las grandes empresas tienen el deber de prevenir, mitigar y reparar las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático⁹⁰. Aparte de la obligación de abstenerse de provocar violaciones de los derechos humanos en relación con el cambio climático o contribuir a ellas, todos los Estados tienen el deber, en virtud de lo contemplado en el derecho internacional de los derechos humanos, de proteger a las personas frente a los perjuicios relacionados con el cambio climático adoptando múltiples medidas tanto individuales como colectivas⁹¹. Dicho deber abarcará la regulación efectiva del comportamiento de las empresas. Tales obligaciones estatales conllevan asimismo una dimensión extraterritorial, que resulta especialmente importante dado el carácter transfronterizo de las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático.

47. La legislación internacional sobre el clima también resulta instructiva al respecto. En consonancia con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas establecido en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, los países desarrollados acordaron aportar recursos financieros para ayudar a los países en desarrollo a cumplir los objetivos de la

⁸⁶ Comunicaciones de Colombia, Mozambique, Just Associates y Roots & Shoots.

⁸⁷ Comunicaciones de Save the Children y Loss and Damage Collaboration.

⁸⁸ Comunicaciones de Noboprobhaat Foundation y la Asociación Internacional de Lesbianas, Gais, Bisexuales, Trans e Intersex (Asia).

⁸⁹ Comunicación de Loss and Damage Collaboration.

⁹⁰ Comunicaciones de Christian Aid Irlanda e Indigenous Environmental Network.

⁹¹ Escrito amicus curiae presentado por los Relatores Especiales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Convención. Una interpretación intencionalmente útil de los artículos 8 y 9 del Acuerdo de París respaldará la postura de que la obligación de evitar, reducir al mínimo y subsanar las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático atañe en mayor medida a los países desarrollados. En el artículo 9 3) se establece que los países desarrollados deberían seguir encabezando los esfuerzos dirigidos a movilizar financiación para el clima, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de los países en desarrollo, lo que ha de incluir las pérdidas y los daños.

48. Por otro lado, el principio de que quien contamina paga es aplicable asimismo a las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático. Los Estados y las empresas que hayan contribuido a tales pérdidas y daños deben pagar por dicha contribución⁹². Si la responsabilidad de las emisiones generadas bajo la dominación colonial se añade a la de las antiguas Potencias coloniales, la responsabilidad histórica de los países desarrollados como principales contaminadores se vería aumentada en mayor medida⁹³.

49. Otro de los posibles fundamentos es el principio del enriquecimiento injusto. Joshua Castellino aboga por la exigencia de responsabilidades a las antiguas Potencias coloniales, así como a sus empresas, por la comisión de actos históricos contribuyentes al cambio climático, lo que incluye las pérdidas y los daños derivados de la destrucción gratuita de recursos finitos⁹⁴. Subsanan el problema generado por este enriquecimiento injusto de forma sistémica pasará también por reformar la actual arquitectura financiera y económica internacional, que constituye un reflejo del modelo colonial.

50. Asimismo, existen razones económicas por las que los países desarrollados y las grandes empresas deberían emprender medidas para reparar las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático. Las características o los fenómenos meteorológicos extremos no dejarán indemnes a los países desarrollados debido a los efectos transfronterizos del cambio climático⁹⁵. Además, es probable que los desastres naturales provocados por el cambio climático desencadenen conflictos y migraciones forzadas, lo que en última instancia afectará a los países desarrollados y a la existencia de un entorno estable para los negocios. Del mismo modo, si se mantiene el volumen actual de emisiones de gases de efecto invernadero, las operaciones de las empresas en determinados países vulnerables al cambio climático podría acabar siendo inviable.

B. Función de los Estados y otros agentes

51. Los países desarrollados deben dar muestras de su liderazgo en el afrontamiento de las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se basa en la necesidad de garantizar la equidad entre el Norte Global y el Sur Global. En el artículo 3 de la Convención se insta a los Estados Partes a que adopten medidas para hacer frente al cambio climático “sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades”. Además, en el artículo 4 se contempla la transferencia de tecnología de los países desarrollados a los países en desarrollo.

52. Es necesario que los países desarrollados y otros agentes aporten contribuciones financieras al Fondo en consonancia con los principios generales de la justicia climática expuestos anteriormente⁹⁶. Las comunidades locales afectadas deberían adquirir

⁹² Oxfam, *Climate Equality*, págs. xii a xvii.

⁹³ Véase <https://www.carbonbrief.org/revealed-how-colonial-rule-radically-shifts-historical-responsibility-for-climate-change/>.

⁹⁴ Joshua Castellino: *Calibrating Colonial Crime: Reparations and the Crime of Unjust Enrichment* (Bristol, Bristol University Press, 2024).

⁹⁵ UNCTAD: *Taking Responsibility*, pág. 2.

⁹⁶ Comunicación de Cuba.

protagonismo en la detección de sus necesidades y el diseño de proyectos para hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático. Los países desarrollados también deberían contribuir a consolidar los sistemas universales de protección social de los países en desarrollo, que podrían servir para afrontar tales pérdidas y daños.⁹⁷

53. Los bancos multilaterales de desarrollo manifestaron en 2018 su determinación de armonizar los flujos financieros con los objetivos del Acuerdo de París⁹⁸. En consonancia con este empeño, convendría que tales bancos priorizaran el apoyo de proyectos resilientes a los efectos del cambio climático y aceleraran la financiación para el clima. También sería preciso que los bancos en cuestión dejaran de financiar nuevos proyectos de producción de combustibles fósiles y retiraran gradualmente, de acuerdo con el principio de transición justa, sus inversiones actuales en dichos proyectos. De ahí que resulte preocupante que el Banco Mundial siga financiando proyectos de producción de combustibles fósiles⁹⁹. Por otro lado, las instituciones financieras internacionales deberían modificar sus prácticas, políticas y estructuras de gobernanza, que contribuyen a la espiral de endeudamiento de los países en desarrollo.

54. La financiación para el clima proporcionada a los países en desarrollo por los países desarrollados o los bancos multilaterales de desarrollo debería facilitarse principalmente en forma de subvenciones y préstamos a largo plazo en condiciones favorables. Este tipo de financiación evita los perjuicios para los derechos humanos, por ejemplo, los causados por el recurso de los países en desarrollo a medidas de austeridad, y también reduce tanto el costo de los préstamos como el riesgo de agobio por la deuda, lo que convierte a dicha financiación en una herramienta esencial de ayuda al desarrollo sostenible de los países vulnerables al cambio climático¹⁰⁰. Además, dado que el 93 % de los países más vulnerables a los efectos del cambio climático se encuentra asimismo agobiado por la deuda o considerablemente expuesto a sufrir esta situación¹⁰¹, convendría plantearse seriamente mecanismos de condonación de deuda a la hora de liberar fondos destinados a medidas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos.

55. Las empresas son parte del problema de las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático. No obstante, estas deberían aspirar a convertirse en parte de la solución. Para ello, las empresas pueden aplicar la diligencia debida en materia de derechos humanos, mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, informar con transparencia sobre sus medidas relacionadas con el clima, desarrollar la capacidad de gestión del riesgo climático, invertir en proyectos que prevengan, gestionen o subsanen eficazmente las pérdidas y los daños y participar en procesos de innovación abierta encaminados a diseñar soluciones eficaces¹⁰².

C. Características de la respuesta ante las pérdidas y los daños

56. La subsanación de las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático requiere que los Estados, los bancos multilaterales de desarrollo, las empresas y otros

⁹⁷ A/HRC/57/30 (cuya publicación tendrá lugar próximamente).

⁹⁸ Véase <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/784141543806348331-0020022018/original/JointDeclarationMDBsAlignmentApproachtoParisAgreementCOP24Final.pdf>.

⁹⁹ Comunicación del Centro para el Derecho Internacional Ambiental.

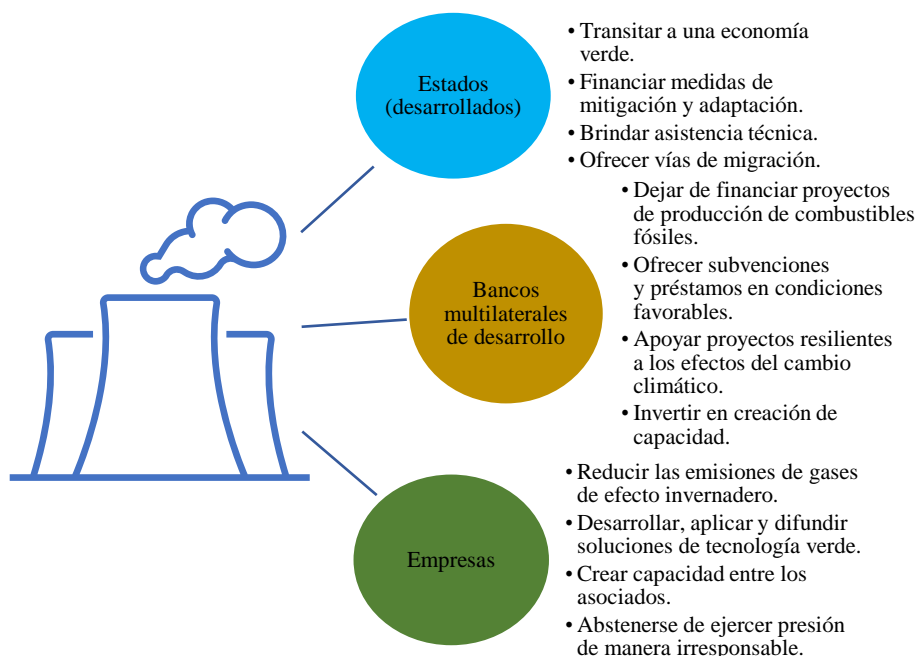
¹⁰⁰ Comunicación de las Bahamas.

¹⁰¹ ActionAid International: "The vicious cycle: connections between debt crisis and climate crisis" (abril de 2023), pág. 2.

¹⁰² Comunicaciones del Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe, FIAN Zambia, European Center for Constitutional and Human Rights, Swiss Church Aid HEKS y Wahana Lingkungan Hidup Indonesia.

agentes adopten un enfoque multidimensional, es decir, una serie de medidas correctivas por parte de diversos agentes. Como se ha indicado anteriormente, este tipo de medidas puede materializarse en la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición. En la figura II se ofrece una lista ilustrativa de las medidas multidimensionales que deberían adoptar los Estados, los bancos multilaterales de desarrollo y las empresas. Por supuesto, hay otros agentes que también desempeñan una función importante. Por ejemplo, instituciones culturales como los museos pueden concienciar sobre el cambio climático, facilitar la participación de las comunidades e incorporar las medidas relacionadas con el clima¹⁰³.

Figura II
Enfoque multidimensional de respuesta ante las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático



57. La movilización de recursos financieros es esencial para hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático. De ahí la importancia de la puesta en marcha del Fondo. Para garantizar la eficiencia, es preciso que la Junta del Fondo coordine su labor con la de las iniciativas de financiación para el clima en los planos nacional, regional y mundial. Por supuesto, el Fondo Verde para el Clima y el Fondo de Adaptación son buenos candidatos para ejercer dicha coordinación. Asimismo, existen iniciativas nacionales, como el Fondo Italiano para el Clima, que pretende contribuir a la protección del clima y el medio ambiente en los países asociados mediante una amplia gama de instrumentos financieros, como la aportación de financiación, inversiones en fondos, garantías y subvenciones a fondo perdido¹⁰⁴.

58. Es esencial que las contribuciones al Fondo no desvíen la financiación para el clima de los esfuerzos de adaptación o mitigación. La financiación de este tipo destinada a hacer frente a las pérdidas y los daños tampoco debería suponer una mera

¹⁰³ Comunicación de Henry McGhie.

¹⁰⁴ Comunicación de Italia.

reformulación de la ayuda para el desarrollo existente¹⁰⁵, ni agravar la carga de la deuda ya contraída: de ahí que sea preferible optar por las subvenciones¹⁰⁶. Tal es el fundamento de la petición de incluir cláusulas referentes a desastres naturales y pandemias en los instrumentos de deuda para propiciar la salida de la espiral de endeudamiento¹⁰⁷. Dichas cláusulas resultan eficaces para congelar el reembolso de la deuda a fin de que esos recursos puedan destinarse a subsanar las pérdidas y los daños cuando estos se produzcan¹⁰⁸.

59. Además de aportar contribuciones financieras, los Estados, las organizaciones de las Naciones Unidas, los asociados para el desarrollo, las empresas, las universidades y otros agentes pueden responder ante las pérdidas y los daños brindando asistencia técnica. Dicha asistencia puede orientarse a elaborar políticas de respuesta en casos de desastre que tengan en cuenta las cuestiones de género y no sean discriminatorias¹⁰⁹. Convendría reforzar la red de Santiago y concienciar sobre su potencial a la hora de ofrecer asistencia técnica para el afrontamiento de pérdidas y daños.

60. La creación de capacidad y la transferencia de tecnología verde también deberían formar parte del enfoque multidimensional aplicado¹¹⁰. Asimismo, los Estados y las empresas han de tener muy en cuenta la soberanía y los derechos de los Pueblos Indígenas, en particular el requisito de obtener su consentimiento libre, previo e informado¹¹¹.

61. Otro aspecto importante es ofrecer vías de reubicación y migración a las personas, especialmente a aquellas que viven en países insulares de baja altitud¹¹². Por ejemplo, Tuvalu y Australia firmaron en noviembre de 2023 un acuerdo de cooperación en virtud del cual Australia habilitará una vía especial de movilidad humana para que la ciudadanía de Tuvalu pueda acceder al territorio australiano¹¹³. Sería preciso concertar con antelación más acuerdos de este tipo.

D. Otras fuentes innovadoras de financiación

62. Existen diferentes estimaciones sobre la cantidad de financiación necesaria anualmente para hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático, situándose la cifra en cuestión entre los 100.000 y los 525.000 millones de dólares anuales para la recuperación de los últimos 20 años de pérdidas económicas a raíz del cambio climático originado por la actividad humana¹¹⁴. Antes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la previsión era que los costos generados por las pérdidas y los daños en los países en desarrollo ascendieran a 580.000 millones de dólares anuales desde entonces hasta 2030¹¹⁵. Según otros proyectos de cálculo de estimaciones, se necesitarán 400.000 millones de dólares de aquí a 2030, así como entre 1 y 2 billones más de aquí a 2050 en función de los costos derivados de las pérdidas y los daños para los países en desarrollo¹¹⁶. Independientemente de esta variación de

¹⁰⁵ Comunicación de Pradeep Narayanan y UNCTAD: *The Least Developed Countries Report 2023: Crisis and Resilient Development Finance* (publicación de las Naciones Unidas, 2023), pág. 9.

¹⁰⁶ Comunicaciones de México, Save the Children y Asociación Comunidad Papa Juan XXIII.

¹⁰⁷ Véase <https://news.un.org/en/story/2022/11/1130247>.

¹⁰⁸ Comunicación de Christian Aid Irlanda.

¹⁰⁹ Comunicaciones de Noboprobhaat Foundation y la Asociación Internacional de Lesbianas, Gais, Bisexuales, Trans e Intersex (Asia).

¹¹⁰ Comunicación de Save the Children.

¹¹¹ Comunicación de Indigenous Environmental Network.

¹¹² Comunicación de FIAN Zambia.

¹¹³ Véase <https://www.dfat.gov.au/geo/tuvalu/australia-tuvalu-falepili-union-treaty>.

¹¹⁴ PNUMA: *Adaptation Gap Report 2023 : Underfinanced. Underprepared.*, pág. 73.

¹¹⁵ UNCTAD: *Taking Responsibility*, pág. vii.

¹¹⁶ *Ibid.*

cifras, cabe señalar que la mayoría de estas estimaciones puede que no refleje plenamente el verdadero costo de todas las pérdidas y los daños de carácter no económico.

63. En 2009, los países desarrollados se comprometieron a alcanzar el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales de aquí a 2020 para hacer frente a las necesidades de financiación para el clima de los países en desarrollo¹¹⁷. Según las nuevas cifras aportadas por la OCDE, los países desarrollados movilizaron 115.900 millones de dólares de financiación climática para los países en desarrollo en 2022, superando por primera vez el objetivo anual de 100.000 millones de dólares¹¹⁸. El hecho de que el 69,4 % de aproximadamente 92.000 millones de dólares del citado importe se aportara en concepto de financiación pública ha suscitado una inquietud legítima en torno a la verdadera naturaleza de dicha financiación para el clima, por la posibilidad de estar agravando el endeudamiento ya insostenible de los países en desarrollo¹¹⁹.

64. Por otro lado, la contribución prometida por los Estados al Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños asciende solamente a unos 661 millones de dólares hasta la fecha¹²⁰, lo que constituye una nimiedad frente a la ingente cantidad requerida para hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático. De ahí la necesidad de contar con otras fuentes innovadoras de financiación¹²¹. Los Estados deberían aunar esfuerzos para gravar con impuestos a los superricos: Oxfam ha calculado que el establecimiento de un impuesto sobre la riqueza que grave las fortunas de los millonarios y multimillonarios del mundo podría generar más de 1,7 billones de dólares al año¹²². En el marco de su presidencia del Grupo de los 20, el Brasil ha propuesto la creación de un impuesto mínimo del 2 % sobre la riqueza de los multimillonarios del planeta, que generaría entre 200.000 y 250.000 millones de dólares de ingresos anuales¹²³. Además, debe exigirse a las empresas de combustibles fósiles el pago de un impuesto sobre el carbono que grave su beneficio neto anual, siendo necesario también desviar el subsidio a los combustibles fósiles al Fondo. Este régimen tributario selectivo que impone un gravamen a las personas y empresas superricas tendría que llevarse adelante de forma que estas no pudieran eludir la regulación mediante ingeniería fiscal.

65. Aparte de la imposición de medidas a los superricos y las principales empresas emisoras de carbono (es decir, los grandes productores de petróleo, carbón y gas), la función potencial de los consumidores también es importante. El 10 % de los hogares con el volumen de emisiones per cápita más elevado genera entre el 34 % y el 45 % de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del consumo doméstico mundial¹²⁴. El establecimiento de un impuesto sobre el consumo de tales hogares o actividades de lujo podría generar miles de millones de dólares para el Fondo. Asimismo, el Fondo puede aceptar donaciones de empresas y fundaciones filantrópicas sin que su independencia se vea afectada.

¹¹⁷ FCCC/CP/2009/L.7, párr. 8.

¹¹⁸ Véase <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2024/05/developed-countries-materially-surpassed-their-usd-100-billion-climate-finance-commitment-in-2022-oecd.html>.

¹¹⁹ <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/oxfam-afirma-que-los-paises-ricos-sobrestiman-en-hasta-88-000-millones-de-dolares-el>.

¹²⁰ Véase <https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/funds-and-financial-entities/loss-and-damage-fund-joint-interim-secretariat/pledges-to-the-loss-and-damage-fund>.

¹²¹ UNCTAD, *Taking Responsibility*, págs. 23 y 24.

¹²² Oxfam: *Climate Equality*, pág. xxiii.

¹²³ Véase <https://www.g20.org/es/noticias/la-propuesta-de-brasil-en-el-g20-de-gravar-a-los-superricos-podria-recaudar-hasta-usd-250-mil-millones-al-ano>.

¹²⁴ Sexto informe de síntesis del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, pág. 44.

V. La función del Banco Mundial como administrador fiduciario provisional del Fondo

66. Los derechos humanos constituyen uno de los tres pilares de la Carta de las Naciones Unidas. Las normas internacionales de derechos humanos son aplicables a todos los agentes, independientemente de su naturaleza (entidades públicas, entidades privadas, alianzas público-privadas o entidades sin ánimo de lucro), tamaño (operaciones de pequeña, mediana o gran envergadura) o plano de actuación (local, nacional, regional o internacional).

67. Históricamente, los derechos humanos no formaban parte del ADN del Banco Mundial, siendo esta entidad objeto de críticas por no prestar la debida atención a sus obligaciones internacionales en materia de tales derechos¹²⁵. Con el paso de los años, el Banco ha empezado poco a poco a percibir la importancia de las normas de derechos humanos para el desempeño de su mandato¹²⁶.

A. La importancia de empezar con buen pie

68. En su calidad de administrador fiduciario provisional, será fundamental que el Banco Mundial empiece con buen pie su labor con respecto al Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños. El Banco debería considerar el Fondo una oportunidad para reflexionar sobre su mandato y salir al paso de algunas de las críticas que viene recibiendo desde hace tiempo por no tener en cuenta verdaderamente las repercusiones de sus políticas y decisiones en materia de derechos humanos y cambio climático.

69. El instrumento rector del Fondo encomienda a la Junta la creación de un mecanismo que ayude a asegurar que las actividades financiadas por el Fondo se ejecuten sobre la base de salvaguardias ambientales y sociales y de normas y principios fiduciarios con un alto grado de integridad¹²⁷. Además, el Fondo tendrá que mantener una serie de normas fiduciarias y de salvaguardias ambientales y sociales rigurosas, aplicando a la vez un proceso de aprobación rápido con criterios y procedimientos simplificados¹²⁸. El Fondo velará asimismo por la aplicación de las mejores prácticas de salvaguardia ambiental y social tanto en sus actividades como en las de todas las entidades de ejecución¹²⁹.

70. Aunque no se haga referencia explícita a los derechos humanos en el instrumento rector, el Relator Especial considera que el término “salvaguardias sociales” es lo suficientemente amplio como para englobar tales derechos. Es preciso que la Junta del Fondo vele por que las modalidades, los marcos y las políticas del Fondo se sustenten en las normas internacionales de derechos humanos, ya que estos últimos constituyen las normas aplicables por defecto a cualquier estructura de gobernanza. Teniendo en cuenta que las salvaguardias ambientales y sociales del Banco Mundial han sido objeto de críticas legítimas por su escasa firmeza en materia de derechos humanos y no pueden considerarse de ningún modo un ejemplo de las mejores prácticas¹³⁰, la Junta debería establecer sus propias políticas referentes a tales salvaguardias. De este modo, se

¹²⁵ Human Rights Watch: “Abuse-free development: How the World Bank should safeguard against human rights violations” (22 de julio de 2013) y Sigrun Skogly: *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund* (Cavandish Publishing, 2001).

¹²⁶ Véase <https://www.worldbank.org/en/programs/humanrights>.

¹²⁷ FCCC/CP/2023/L.1-FCC/PA/CMA/2023/L.1, anexo I, párr. 22 f).

¹²⁸ *Ibid.*, párr. 41.

¹²⁹ *Ibid.*, párr. 68.

¹³⁰ Vanessa Richard: “Can multilateral development banks be more environmentally effective? Perspectives from the practice of international accountability mechanisms”, en Sandrine Maljean Dubois (ed.) (2018): *The Effectiveness of Environmental Law, Proceedings of the 3rd Environment Law Forum*, pág. 313.

posibilitará la adecuación del Fondo a su propósito, es decir, hacer frente a los perjuicios para los derechos humanos que se deriven de las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático.

B. Incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos

71. El Relator Especial recomienda que tanto el Banco Mundial, en su calidad de administrador fiduciario provisional, como la Junta del Fondo incorporen en la ejecución del mandato de este los principios de derechos humanos que se exponen a continuación¹³¹.

72. **Adecuación:** Puesto que el Fondo está destinado a reparar los perjuicios para los derechos humanos que se deriven de las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático, debería contar con más recursos adecuados para ayudar a las personas y comunidades afectadas. Dado que los efectos del cambio climático serán más frecuentes, graves, letales y costosos en los próximos decenios, la UNCTAD ha planteado destinar como mínimo 150.000 millones de dólares anuales al Fondo e ir aumentando progresivamente este importe mediante el establecimiento de metas de reposición anual de 300.000 millones de dólares de aquí a 2030¹³². Como ya se ha señalado, las aportaciones de recursos deberían proceder principalmente de los países y las empresas que históricamente han causado o contribuido en mayor medida a las pérdidas y los daños en cuestión. Asimismo, para complementar los recursos del Fondo convendría recurrir a fuentes innovadoras de financiación, por ejemplo, la creación de un impuesto sobre la riqueza que grave la fortuna de las personas superricas y de un impuesto sobre el carbono aplicable a las empresas de combustibles fósiles, el desvío al Fondo de los subsidios a los combustibles fósiles y la recaudación de donaciones de fundaciones filantrópicas.

73. **Equidad:** El Fondo tendría que incorporar la equidad en sus diversos aspectos y financiarse principalmente a partir de las contribuciones aportadas por los responsables históricos de la contaminación¹³³. Convendría que el Fondo ofreciera sobre todo subvenciones, a fin de no agravar la carga de la deuda actual de los países vulnerables al cambio climático. Asimismo, es necesario que el Fondo analice los perjuicios que se deriven de las pérdidas y los daños relacionados con dicho cambio para el ejercicio de los derechos humanos de las generaciones futuras e integrar este análisis en la financiación de proyectos, por ejemplo, en apoyo de la creación de infraestructuras resilientes al clima.

74. **Cobertura inclusiva:** Todos los países en desarrollo y sus comunidades afectadas tendrían que poder acceder al Fondo. Además, en consonancia con su amplio alcance (tal como se establece en los párrafos 6 a 9 del instrumento rector), el Fondo tendría que abarcar todos los efectos adversos relacionados con el cambio climático (tanto los fenómenos meteorológicos extremos como los de evolución lenta), así como las actuaciones necesarias para gestionar dichos efectos (por ejemplo, la construcción de diques, la rehabilitación, la adquisición de nuevas competencias y la prestación de servicios de salud mental). Convendría que el Fondo contase con una metodología adaptable, especialmente en su respuesta ante las pérdidas y los daños provocados por fenómenos de evolución lenta¹³⁴.

75. **Accesibilidad:** El Fondo tendría que ser accesible a las comunidades afectadas y las organizaciones locales de la sociedad civil en términos de disponibilidad de

¹³¹ Comunicación presentada por Ordo Iuris.

¹³² UNCTAD: *Taking Responsibility*, pág. 3.

¹³³ Comunicación del Brasil.

¹³⁴ UNCTAD: *Taking Responsibility*, págs. 2 y 3.

subvenciones. Las comunidades que experimenten pérdidas y daños deberían disponer de vías sencillas de acceso directo al Fondo, al menos para la obtención de pequeñas subvenciones, con procedimientos que exijan menos requisitos de diligencia debida y procesos de aprobación más rápidos¹³⁵. El acceso directo no solamente será eficiente, sino que también posibilitará una respuesta rápida cuando se produzcan desastres de origen climático. Dicho acceso será asimismo fundamental en situaciones en que un Gobierno ignore el sufrimiento derivado del cambio climático o las prioridades de las minorías y los grupos vulnerables. Además, el Fondo puede constituir una provisión para realizar transferencias directas en efectivo a las personas afectadas en determinadas circunstancias.

76. No discriminación: Es necesario que los procesos del Fondo no dejen de lado a las comunidades remotas, marginadas o vulnerables¹³⁶. Por ejemplo, las personas que trabajen en la economía informal o las personas LGBTIQ+ no deberían quedar al margen por cuestiones de definición o normas culturales¹³⁷. Además, será preciso que el Fondo priorice a los grupos vulnerables o marginados en la asignación de recursos, en consonancia con el principio de igualdad sustantiva¹³⁸.

77. Transformación de las relaciones entre los géneros: Dada la interrelación existente entre el cambio climático y la desigualdad, la Junta debería considerar la labor del Fondo una oportunidad para cambiar las normas patriarcales y las relaciones de poder desiguales que sustentan la discriminación, la violencia de género y los estereotipos de género¹³⁹. Las niñas y las mujeres no solamente se ven afectadas de forma distinta y desproporcionada por el cambio climático¹⁴⁰, sino que también constituyen agentes de cambio con conocimientos, experiencias y competencias singulares que la Junta tendría que aprovechar para promover una igualdad de género sustantiva.

78. Participación: Convendría que el proceso decisorio del Fondo contase con la participación activa, libre y efectiva de los países vulnerables al cambio climático y las comunidades afectadas, así como de las organizaciones de la sociedad civil que actúan como sus representantes. El futuro del Fondo tendría que determinarse en función de las necesidades y prioridades de los países en desarrollo¹⁴¹. Es preciso realizar esfuerzos específicamente orientados a posibilitar la participación de la infancia, la juventud, las mujeres, las personas con discapacidad, las comunidades discriminadas por motivos de trabajo y ascendencia y los Pueblos Indígenas en el diseño, la aplicación y la revisión de las políticas del Fondo, así como en todas las reuniones de la Junta de este. Para que dicha participación sea efectiva, es necesario garantizar las condiciones propicias, por ejemplo, el acceso a la información, la ayuda a la obtención de visados, la financiación de la asistencia técnica preparatoria y la disponibilidad de servicios de traducción, interpretación de idiomas y organización de viajes¹⁴². Aparte de invitar a observadores activos, el Fondo debería crear, en consonancia con lo dispuesto en el párrafo 28 de su instrumento rector, un grupo consultivo formado por un conjunto diverso de organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, líderes comunitarios y activistas del clima.

79. Transparencia: La administración del Fondo debería llevarse a cabo con transparencia y contemplando mecanismos de auditoría independiente y presentación de

¹³⁵ Véase <https://www.sei.org/publications/operationalizing-the-loss-and-damage-fund/>.

¹³⁶ Comunicaciones de las Bahamas y Egipto.

¹³⁷ Comunicación de Loss and Damage Collaboration.

¹³⁸ Comunicaciones de STRENGTH Team, Save the Children Filipinas y Save the Children Nepal.

¹³⁹ A/HRC/41/43, párr. 39.

¹⁴⁰ Comunicación de Egipto.

¹⁴¹ Comunicaciones de El Salvador y España.

¹⁴² Comunicación de Manushya Foundation.

informes anuales en un formato accesible. Convendría que las organizaciones locales de la sociedad civil y las organizaciones comunitarias participasen en las principales decisiones de la Junta, así como en el seguimiento de la ejecución eficiente de los proyectos.

80. **Reparabilidad:** Los proyectos de afrontamiento de pérdidas y daños del Fondo no tendrían que causar ningún perjuicio en términos de derechos humanos¹⁴³. En el instrumento rector del Fondo se pide a este que se sirva del mecanismo independiente de reparación de agravios de la correspondiente entidad de ejecución para atender las reclamaciones relacionadas con las actividades financiadas por el Fondo (párrafo 71). El recurso al mecanismo de reparación de agravios del Banco Mundial supone un problema por diversos motivos. Convendría que el Fondo crease, a su debido tiempo, un mecanismo independiente de reparación, en consonancia con el principio 31 (referente a los criterios de eficacia de los mecanismos de reclamación extrajudiciales) de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, con el fin de atender las reclamaciones en materia de derechos humanos relacionadas con la financiación de sus actividades. Esta medida se ajustaría al derecho internacional de los derechos humanos.

VI. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

81. Las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático afectan al ejercicio de todos los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo) y al conjunto del ecosistema natural. Las personas y los países experimentan las correspondientes consecuencias de forma distinta y desproporcionada. Asimismo, el cambio climático está agravando las desigualdades existentes y puede aumentar la presión de la deuda a la que están sometidos los países en desarrollo. Por consiguiente, las personas y comunidades que viven en los países menos adelantados y en los pequeños Estados insulares en desarrollo se ven afectadas por el cambio climático de manera doblemente desproporcionada.

82. Dado que el cambio climático tiene repercusiones en términos de derechos humanos, la legislación internacional sobre el clima debe interpretarse y desarrollarse en adelante en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos. Combinando las normas existentes en esta materia, el Relator Especial ha elaborado un marco de justicia climática que consta de cuatro pilares y 12 principios generales de derechos humanos por los que tendrían que guiarse las medidas relacionadas con el clima emprendidas por los Estados, los bancos multilaterales de desarrollo, las empresas y otros agentes.

83. Aparte de centrarse en medidas de mitigación, adaptación y reparación, las actuaciones llevadas a cabo por la comunidad internacional deberían orientarse a transformar el orden económico actual (en particular la arquitectura financiera internacional), los modelos de negocio y los estilos de vida. Es necesario impulsar un cambio decidido para salvar el planeta de las consecuencias de decenios de desarrollo destructivo y no dejar a nadie atrás. La justicia climática desempeña una función esencial en ese cambio. Solo entonces se podría materializar el plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad plasmado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

84. La administración del Fondo por parte de su Junta y del Banco Mundial como administrador fiduciario provisional también debe fundamentarse en el derecho

¹⁴³ Comunicación de Accountability Counsel.

internacional de los derechos humanos. El Relator Especial ha expuesto a grandes rasgos varios principios de derechos humanos que posibilitarán una respuesta del Fondo ante las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático que subsane las desigualdades derivadas del clima. La financiación del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños debe correr a cargo de los países desarrollados, las grandes empresas y los superricos que más han contribuido a las emisiones de gases de efecto invernadero a lo largo de los años. Además, el Fondo debe ofrecer sobre todo subvenciones para no generar nuevas cargas de deuda a los países en desarrollo.

B. Recomendaciones

85. El Relator Especial recomienda que los Estados:

a) **Incorporen el marco de justicia climática, que consta de cuatro pilares y 12 principios generales, en sus políticas, decisiones y posturas defendidas durante las negociaciones;**

b) **Apliquen un enfoque pangubernamental para integrar la justicia climática como cuestión transversal en todos los ministerios, departamentos y organismos gubernamentales;**

c) **Incorporen estrategias de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos que se basen en los derechos humanos en los acuerdos de comercio e inversión, así como en las políticas y los programas destinados a atraer la inversión extranjera;**

d) **Asuman la obligación que les corresponde en virtud del derecho internacional de los derechos humanos de contribuir al Fondo de forma proporcional a su contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero a lo largo de los años;**

e) **Aprueben un nuevo y ambicioso acuerdo mundial de financiación para el clima, así como el nuevo objetivo colectivo cuantificado, en el 29º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se celebrará en Bakú, para abarcar los cuatro pilares del marco de justicia climática;**

f) **Movilicen recursos para hacer frente a las pérdidas y los daños, por ejemplo, gravando con impuestos las fortunas de las personas superricas, así como las actividades de lujo, y exigiendo a las empresas de combustibles fósiles el pago de un impuesto sobre el carbono.**

g) **Adopten medidas decisivas para hacer frente a las consecuencias desproporcionadas de las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático para el ejercicio efectivo del derecho al desarrollo en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo;**

h) **Integren un enfoque interseccional en todas las medidas relacionadas con el clima para no dejar a nadie atrás;**

i) **Avancen hacia la universalidad de la cobertura de seguridad social para garantizar que las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático no dejen atrás a millones de personas sin la posibilidad de atender sus necesidades básicas;**

j) **Posibiliten la participación efectiva de la infancia, la juventud, las mujeres, la población campesina, las personas con discapacidad, los Pueblos**

Indígenas y los grupos marginados en todos los procesos decisorios relacionados con el cambio climático;

k) Protejan a las figuras activistas del clima y a las instancias defensoras de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente;

l) Actúen tanto sobre la oferta como sobre la demanda de combustibles fósiles adoptando medidas individuales y colectivas en consonancia con el principio de transición justa;

m) Velen por fomentar la responsabilidad de las iniciativas de energía renovable en términos de su repercusión en los derechos humanos;

n) Ofrezcan incentivos a las empresas para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero e invertir en el desarrollo de soluciones de tecnología verde;

o) Exijan a las grandes empresas que apliquen medidas de diligencia debida en materia de derechos humanos de forma holística y que rindan cuentas por las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático, en particular mediante la tipificación del delito de ecocidio.

86. El Relator Especial recomienda que los bancos multilaterales de desarrollo:

a) Adopten medidas decisivas para reducir la carga de la deuda de los países en desarrollo a fin de posibilitar acciones climáticas efectivas por su parte;

b) Ofrezcan subvenciones y préstamos a largo plazo en condiciones favorables a los países más vulnerables, como los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados, y les brinden apoyo con fines de asistencia técnica y creación de capacidad;

c) Dejen de financiar proyectos de producción de combustibles fósiles y retiren gradualmente sus inversiones actuales en dichos proyectos, de acuerdo con el principio de transición justa;

d) Posibiliten una participación efectiva de las instancias representantes de la comunidad y las organizaciones de la sociedad civil en sus procesos decisorios;

e) Establezcan mecanismos eficaces de reparación de agravios para reparar los perjuicios a los derechos humanos generados por los proyectos que han financiado, incluidos los contribuyentes a la transición a una economía verde.

87. El Relator Especial recomienda que el Banco Mundial y la Junta del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños:

a) Incorporen los principios de derechos humanos propuestos por el Relator Especial en el conjunto de las políticas, los procesos y los mecanismos orientados a la ejecución del mandato del Fondo;

b) Creen unas condiciones que posibiliten la participación activa, libre y efectiva de los países vulnerables al cambio climático y las comunidades afectadas, así como de las organizaciones de la sociedad civil que actúan como sus representantes;

c) Movilicen un volumen suficiente de recursos para el Fondo y ofrezcan sobre todo subvenciones a los países vulnerables al clima para no agravar la carga de su deuda;

d) Establezcan un mecanismo eficaz de reparación de agravios para atender las reclamaciones relacionadas con los proyectos del Fondo.

87. El Relator Especial recomienda que las empresas:

a) **Reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero en todas sus actividades, en particular aplicando medidas de diligencia debida en materia de derechos humanos previa consulta efectiva con las correspondientes partes interesadas;**

b) **Declaren sus emisiones de Alcance 1, Alcance 2 y Alcance 3 de forma objetiva, transparente y verificable;**

c) **Desarrollen, utilicen y difundan soluciones de tecnología verde;**

d) **Contribuyan anualmente al Fondo como parte de sus responsabilidades sociales;**

e) **Se abstengan de ejercer presión para socavar las ambiciosas medidas relacionadas con el clima adoptadas en los planos nacional, regional y mundial.**

88. **El Relator Especial recomienda que las organizaciones de la sociedad civil:**

a) **Apliquen el marco de justicia climática en su labor de promoción ante los Gobiernos, las organizaciones de las Naciones Unidas, los bancos multilaterales de desarrollo y las empresas;**

b) **Sigan posibilitando la participación de las personas y comunidades afectadas en los procesos decisorios de ámbito local, nacional, regional e internacional y ejerzan presión para que las empresas rindan cuentas por el cambio climático.**
