## PÉRDIDAS Y DAÑOS POR CRISIS CLIMÁTICA EN COLOMBIA.

Primeros pasos para abordarlos









PÉRDIDAS Y DAÑOS POR CRISIS CLIMÁTICA EN COLOMBIA. PRIMEROS PASOS PARA ABORDARLOS

#### Pérdidas y daños por crisis climática en Colombia.

Primeros pasos para abordarlos

© Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá – Colombia © Corporación Fernando González Otraparte - El Derecho a No Obedecer Publicación con licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 3.0 Atribución-NoComercial-SinDerivada

#### Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia

Calle 37 #15-40, Bogotá Teléfono: (+57) 601 371 9111 co-info@co.boell.org

co.boell.org

Representante: Evelyn Hartig

#### Corporación Fernando González Otraparte

Carrera 43A# 27A Sur-11, Envigado Teléfono: (+ 57) 604 448 24 04 elderechoanoobedecer@otraparte.org elderechoanoobedecer.org / otraparte.org Representante: Isabel Cristina López

#### Autores:

Laura Serna Mosquera Santiago Aldana Rivera Fernanda Bedoya Horta

Edición y coordinación editorial: Santiago Aldana Rivera

#### Equipo editorial:

Evelyn Hartig, Santiago Aldana Rivera y Ángela Valenzuela Bohórguez

Corrección de estilo: Sabina Ojeda

Diseño y diagramación: Matruska Estudio

#### Fotografías:

Santiago Aldana Rivera. Tomadas en el marco del Encuentro Latinoamericano sobre Justicia Climática y Migratoria: Primero las Comunidades, durante visita de campo al archipiélago de San Bernardo. Todos los derechos reservados.

Impreso y hecho en Colombia. Printed and made in Colombia.

Este documento puede ser descargado gratuitamente en http://co.boell.org





## Pérdidas y daños por crisis climática en Colombia.

Primeros pasos para abordarlos

## CONTENIDO

Introducción	06
1. Conceptualización de pérdidas y daños	09
2. Marco internacional sobre pérdidas y daños	15
3. Discusión sobre el marco internacional de pérdidas y daños para Colombia	20
3.1. Recomendaciones  4. ¿Colombia es vulnerable a pérdidas y daños climáticos?	28
4.1. Datos relevantes de la vulnerabilidad climática de Colombia 4.2. Datos relevantes de Colombia en pérdidas y daños	
5. Instrumentos nacionales de análisis sobre pérdidas y daños: ¿qué información tiene Colombia?	34
5.1. Estructura y sistemas de gobernanza climática nacional	

5.1.1. Instrumentos y espacios de gobernanza climática relevantes

5.1.2. Recomendaciones

5.2. Discurso del actual Gobierno frente a la crisis climática

5.2.1. Recomendaciones

Bibliografía	80
Anexo 1. Glosario	74
Conclusiones	72 74
6.3. "Después del daño": historias de pérdidas y daños en Colombia	
6.2. Solicitud de opinión consultiva de la República de Chile y la República de Colombia sobre emergencia climática y derechos humanos	
6.1. Conclusiones de <i>La crisis ya está en</i> los territorios: diálogos sobre daños y pérdidas	
6. Diálogos en pérdidas y daños en Colombia desde la sociedad civil	58
5.3.4. Retos y oportunidades en el litigio climático para abordar pérdidas y daños	
5.3.3. Avances jurisprudenciales	
5.3.2. Recomendaciones del Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario	
5.3.1. Avances legislativos	
humanos: evaluación de pérdidas y daños en el contexto de movilidad e inmovilidad humanas asociadas a la crisis climática	

5.3. Movilidad humana y derechos



acciones al menos en tres sentidos: 1) mitigación (reducir las emisiones de gases de efecto invernadero [GEI]), 2) adaptación (ya hay crisis, debemos adaptarnos con medidas focalizadas) y 3) reconocimiento de pérdidas y daños o P&D (hay que pagar por lo que se perdió o dañó). En esta publicación, realizada por la Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia y El Derecho a No Obedecer, plataforma latinoamericana de incidencia de la Corporación Otraparte, se desarrolla el último eslabón: el reconocimiento de P&D en Colombia, abordando las claridades conceptuales de lo que es y no es P&D, pasando por analizar la vulnerabilidad del país en torno al tema y terminando en la revisión de actores clave de la sociedad civil v del Estado, junto con sus instrumentos de gobernanza climática alrededor de este mecanismo.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) menciona que la evidencia científica y los estudios socioeconómicos en el ámbito mundial coinciden en que el calentamiento global existente de 1,2°C ha causado peligrosos P&D generalizados, lo cual ha provocado alteraciones en los ciclos de la naturaleza y afectado la vida de millones de personas y especies; además, este organismo internacional ha confirmado que los países vulnerables y en vía de desarrollo sufren de manera desproporcionada P&D a causa de la crisis climática (IPCC, 2023).

Gestionar la crisis climática requiere Comprender qué implican estas P&D comienza por reconocer que los procesos de mitigación y adaptación no han sido efectivos ni suficientes o que su aplicabilidad ha sido inviable. De ahí que se entiendan las pérdidas como "los impactos negativos en relación a los cuales no es posible hacer una reparación o una restauración, por ejemplo, cuando hay pérdidas humanas" y los daños como "los impactos negativos en relación a los cuales sí es posible una reparación o una restauración". Estos, a su vez, se pueden clasificar en económicos o no económicos, siendo los primeros aquellos a los que se les puede establecer un precio o costo y, los segundos, aquellos intangibles (cultura, efectos de la movilidad humana, entre otros) (Martínez, 2023).

> Ahora bien, para entender el alcance, aplicabilidad y estado actual de la agenda de P&D en los ámbitos nacional e internacional, se requieren una perspectiva de justicia climática y el reconocimiento del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, pues los efectos de la crisis climática, a pesar de recaer sobre todos los ecosistemas y seres humanos, traen consecuencias diferenciadas en los territorios debido a variables como la ubicación geográfica, el grupo poblacional, el género, los conflictos armados, el desarrollo económico, político y social, entre otras; por consiguiente, se crean o refuerzan distintos tipos y niveles de vulnerabilidad.

Bajo este contexto, nos propusimos construir este estado del arte sobre pérdidas, daños y justicia climática en Colombia, dando una respuesta preliminar a las siguientes preguntas, entre otras:

- ¿Qué conceptos permiten entender P&D en Colombia?
- ¿Cuáles son los principales instrumentos internacionales y nacionales para su aplicación?
- ¿Colombia es vulnerable a presentar P&D climáticos?
- ¿Cuáles son las estructuras y los sistemas de gobernanza climática nacional?
- ¿Cuál es el discurso del actual Gobierno nacional frente al tema?
- ¿Cómo se relacionan las P&D en contextos de movilidad climática y derechos humanos?

La metodología utilizada en este estado del arte fue cualitativa, a través de la recolección y el análisis de documentos, las relatorías de diálogos colectivos en diferentes ciudades del país y los materiales audiovisuales y digitales, los cuales nos permitieron aproximarnos al concepto y al estado de la conversación actual de P&D asociados a la crisis climática en Colombia.

Esperamos que su lectura se convierta en una provocación para que más actores profundicen por medio de investigaciones, se fortalezcan las capacidades de toma de decisiones y se elijan nuevas formas de comunicación para la incidencia en la agenda climática.

#### Fernanda Bodoya Horta y Evelyn Hartig



El artículo 8.º del Acuerdo de París indica:

Las Partes reconocen la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta, y la contribución del desarrollo sostenible a la reducción del riesgo de pérdidas y daños. (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015)

De esta manera, se definen las pérdidas y daños (P&D) como "las consecuencias negativas del cambio climático que suceden a pesar —o a falta— de la adaptación. En otras palabras, ocurren cuando se han superado los límites de la adaptación" (Parra et al., 2024). Existen dos tipos de límites de adaptación (IPCC, 2018):

**Límite estricto:** no se pueden adoptar medidas de adaptación para evitar riesgos intolerables.

**Límite suave:** ocurre cuando al momento no se tienen opciones para evitar riesgos intolerables mediante medidas de adaptación.

Asimismo, hay dos tipos de eventos por los que se expresan las P&D:



Ejemplos: inundaciones, deslizamientos de tierra, ciclones, olas de calor y mareas de tormenta. Eventos de inicio lento

Ejemplos: aumento del nivel del mar, acidificación de los océanos, deshielos de los glaciares, degradación de la tierra, pérdida de biodiversidad y desertificación.

Ahora, de acuerdo con estos eventos, ¿cómo se diferencian las P&D?:

- Si los impactos de estos eventos son irreversibles o permanentes: son pérdidas.
- Si los impactos de estos eventos son reversibles y recuperables: son daños.

Para evaluar las cualidades de ambos impactos se clasifican en dos grupos:

#### **Económicos (cuantificables)**

Son aquellos impactos que se pueden valorar en el mercado, se distinguen con facilidad y están asociados a bienes, servicios o recursos.

Ejemplos: medios de subsistencia, infraestructura, ingresos, costos en servicios de salud, entre otros.

#### No económicos (incuantificables)

Se refieren a todo lo que no es posible valorar económicamente y cuyo impacto es permanente. Ejemplos: desplazamiento de personas, pérdidas culturales (saberes y tradiciones), vidas humanas, entre otros.

El avance del extractivismo, la pobreza, la desigualdad, el conflicto armado, la captura corporativa, los negocios ilegales, el acaparamiento de tierras, entre otros conflictos socioambientales y económicos profundizan las P&D climáticos, ya que pueden impulsar a superar de manera acelerada los límites de adaptación frente a la manifestación de los impactos climáticos. Por esto, se deben abordar las P&D desde un enfoque multicausal y multicriterio, con perspectiva territorial e interseccional<sup>1</sup>. Algunas preguntas sobre la naturaleza de las P&D se responden en la tabla 1.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> La interseccionalidad es la interacción entre dos o más factores sociales que definen a una persona. Cuestiones de la identidad como el género, la etnia, la raza, la ubicación geográfica, o la edad.

Tabla 1. Naturaleza de las P&D climáticos

¿Las P&D son un tipo de adaptación? No, suceden a pesar —o a falta— de la adaptación; es decir, expresan la falta de acción global para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a niveles seguros por debajo de los 1.5 °C con respecto a los niveles preindustriales. De igual forma, pueden profundizarse los impactos de las P&D por malas medidas de adaptación, las cuales conducen a un mayor riesgo de resultados adversos en relación con el clima.

¿Qué tienen que ver con la vulnerabilidad?

Las P&D dependen de la propensión o predisposición de los sistemas a ser afectados. A esto se le conoce como vulnerabilidad, que comprende la sensibilidad o susceptibilidad al daño y la falta de capacidad de respuesta y adaptación (IPCC, 2018).

¿Las P&D se pueden abordar desde la gestión del riesgo? Parcialmente. La gestión del riesgo constituye las acciones que permiten identificar, analizar y cuantificar las probabilidades de pérdidas y efectos secundarios que se desprenden de eventos socioambientales. El riesgo se basa en la amenaza y vulnerabilidad, por lo que se pueden emprender acciones preventivas, correctivas y reductivas. En la lectura de la amenaza, la mayoría de los eventos climáticos (ya sean extremos o de inicio lento) se expresan como amenazas no controlables, lo cual hace que las condiciones o los factores físicos, socioeconómicos y ambientales aumenten el riesgo de las comunidades con mayor probabilidad de que se generen P&D (Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, s. f.). De esta manera, la gestión del riesgo puede tener una mayor relevancia en la respuesta durante la manifestación de P&D climáticos (véase el diagrama A).

Diagrama A. Vínculo entre P&D y evaluación de la gestión del riesgo



Fuente: UNFCCC (2012).

#### ¿Las P&D son solo responsabilidad de cada país?

No, las P&D pueden considerar externalidades negativas transfronterizas por el derecho histórico y desigual a contaminar la atmósfera de parte de algunas naciones. Este bien común ha sido sobreexplotado y hoy concentra más de 427 partes por millón (ppm) de CO<sub>2</sub>, superando en un 50 % las concentraciones preindustriales (Marín, 2024). Esto genera que el clima sea inseguro para las presentes y futuras generaciones, ya que, aunque hoy la humanidad lograra generar cero emisiones, las concentraciones históricas continuarían alternando el clima (Olazábal, 2022).

De esta manera, la base de instrumentos que buscan regular la atmósfera, como el Acuerdo de París, se fundamenta bajo el principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas. Este principio convoca a una responsabilidad política, ética y económica de los mayores contaminadores con quienes más se ven afectados por la crisis climática. Su responsabilidad debe reconocerse en las contribuciones nacionales determinadas (NDC, por sus siglas en inglés), lo cual aterriza su respuesta para lograr el objetivo de limitar el incremento de la temperatura por encima de los 1.5 °C frente a los niveles preindustriales.

#### ¿Las P&D son un riesgo para la garantía de derechos humanos?

Sí, el cambio climático afecta el disfrute de los derechos humanos fundamentales y colectivos. Entre ellos están el derecho a la vida, a la alimentación, a un ambiente sano, a la salud y a la seguridad. Los impactos negativos del cambio climático afectan desproporcionadamente a las personas en condiciones de pobreza, las mujeres, la niñez, los migrantes, las personas con discapacidad, las minorías, los pueblos étnicos y otras poblaciones marginalizadas a lo largo de la historia (ONU, 2016). También son una amenaza latente al derecho al desarrollo, vulnerando los intereses de sectores económicos y políticos.

## ¿Las P&D se relacionan con los combustibles fósiles?

Sí, las economías intensivas en carbono consumieron el presupuesto global de emisiones que permite el equilibrio del clima (La Ruta del Clima, 2023). Esto ha generado una inseguridad climática que está cerca de superar el punto crítico, el cual consiste en el momento en que las propiedades del sistema climático se reorganizan de forma abrupta y no vuelven al estado inicial, incluso aunque se reduzca el efecto de los factores causantes del cambio (IPCC, 2018). Hoy, más del 75 % de las emisiones mundiales de GEI provienen de los combustibles fósiles (ONU, s. f.). Esto, entre otros impactos de la explotación a escala extractivista de los combustibles fósiles, ha profundizado la crisis climática y de desigualdad; además, ha reducido la capacidad de respuesta de la humanidad, en especial de las poblaciones más vulnerables.

Frente a una respuesta a las P&D climáticos, la reparación y reconstrucción no tienen forma de sostenerse sin una apuesta decidida por la desfosilización de las economías, sobre todo las que mayores emisiones han aportado a la atmósfera. Solo 100 empresas de combustibles fósiles han generado el 70 % de las emisiones desde 1988 (25 son empresas o entidades estatales).

Así, la desfosilización parte de reconocer las contradicciones ambientales y sociales negativas del capitalismo para financiar y respaldar políticamente el desmantelamiento de su núcleo productivo fósil hacia uno sustentable (Kazimierski y Argento, 2021). De aquí que instrumentos como el Tratado de No Proliferación de Combustibles Fósiles sean coherentes con los marcos que se construyen para enfrentar las P&D, en especial para evitar la repetición y profundización de los impactos climáticos; es decir, la desfosilización debe ir de la mano con la reparación para las P&D.

#### ¿Las P&D tienen nexos con prácticas colonialistas?

Sí, la crisis climática es una expresión de un modelo económico extractivista intenso en carbono, en particular de las economías del Norte. Su enriquecimiento histórico ha generado efectos inusuales y desproporcionados en el Globo Sur, transfiriendo sus externalidades negativas a economías ampliamente desiguales. Esta relación desigual consolida una deuda ecológica de parte de los países con economías desarrolladas, lo que imposibilita una mejora de las condiciones de vida y de garantía de derechos humanos.

Un estudio de 2015 mostró que el Norte se apropió de materias primas, tierra, energía y mano de obra por un valor de 10.8 billones de dólares, "cantidad suficiente para acabar con la pobreza extrema 70 veces" (Hickel *et al.*, 2022). El mismo estudio determinó que el valor en el periodo 1990-2015 fue de 242 billones de dólares. De esta forma, la división del mundo en economías productoras y transformadoras establecida durante el periodo colonial aún continúa, beneficiando a cierto grupo de élites y replicando la desigualdad en contextos locales. Esto se ve reflejado en las contribuciones históricas en emisiones globales, donde Estados Unidos y la Unión Europea han contribuido entre un 25 % y 22 %, respectivamente, versus China, que alcanza una contribución histórica a la fecha del 13 %, a pesar de ser hoy el que mayor cantidad de emisiones genera. Por su parte, África y Suramérica tienen una contribución histórica en emisiones del 3 % cada uno (Kurzgesagt – In a Nutshell, 2020).

No obstante, no sorprende encontrar que las emisiones del Globo Sur crezcan sin parar al punto de alcanzar las del Globo Norte y sin responder a la desigualdad persistente por falta de capacidad interna, como es el caso de China o India, países con economías desarrolladas, pero ampliamente desiguales. De aquí que, a pesar de las externalidades, en países del Globo Sur con economías de rentas bajas y medias recaiga la función de servir a la deuda y entregar materias primas para el beneficio de naciones históricamente ricas (La Ruta del Clima, 2023) y de nuevas economías intensivas en emisiones. Las P&D en estas discusiones se reducen a ayuda humanitaria, desplazando la conversación sobre el enriquecimiento de estas élites a costa de la seguridad climática de naciones vulnerables, en una disputa entre una responsabilidad histórica versus la falsa promesa del derecho al desarrollo.



# SOBRE PÉRDIDAS





El origen del concepto de P&D se sitúa a comienzos de la década de los 90, cuando la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS), durante la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CM-NUCC) en 1992, propuso la creación de una especie de fondo de compensación internacional respaldado por las contribuciones obligatorias de los países industrializados (Mechler *et al.*, 2019). Esta propuesta surgió como consecuencia de las primeras emergencias climáticas que se presentaron en sus países por el aumento de la temperatura del mar.

Pese a los inminentes peligros, el reconocimiento internacional de las P&D asociados a la crisis climática no se dio en aquel momento, sino solo hasta la Conferencia de las Partes n.º 13 en 2007 (COP13), llevada a cabo en Bali (Indonesia). Allí se consideró por primera vez y de una manera muy general cómo empezar a abordar las P&D en el marco de este espacio político global.

En la COP18 de 2012 se inició la discusión de los arreglos institucionales para abordar las pérdidas y en 2013, en el marco de la COP19, se creó y estableció formalmente el Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños asociados al cambio climático (WIM, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es enfrentar las P&D relacionados con las repercusiones del cambio climático, incluidos los fenómenos extremos y los graduales, en los países en desarrollo que son en particular vulnerables a los efectos adversos del cambio climático (United Nations Framework Convention on Climate Change [UNFCCC], 2018).

#### Para esto se propuso:

- 1. Mejorar el conocimiento y la comprensión de los enfoques integrales de gestión del riesgo para hacer frente a las P&D relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidas las repercusiones graduales.
- 2. Fortalecer el diálogo, la coordinación, la coherencia y las sinergias entre los interesados pertinentes.
- 3. Intensificar las medidas y el apoyo, entre otras cosas, en lo referente a la financiación, la tecnología y el fomento de la capacidad para hacer frente a las P&D relacionados con los efectos adversos del cambio climático.

Con el diseño de este mecanismo se admitió que el Protocolo de Kyoto fracasó y que se requería un nuevo instrumento que reconociera las responsabilidades compartidas, pero diferenciadas, de los países signatarios de la CMNUCC. De esta manera, surgió en la COP21 el Acuerdo de París, que incluyó el artículo 8.º

mencionado. Así se integró formalmente el WIM con los compromisos climáticos, sujeto a las decisiones que tomen las partes.

Si bien la función principal del WIM es promover la respuesta para hacer frente a las P&D relacionados con los efectos adversos del cambio climático, las críticas hacia este mecanismo se centran en que su creación y la de su Comité Ejecutivo (ExCom) no estuvieron acompañadas de una decisión que dispusiera de financiamiento para su trabajo; además, su acción viene a ser dirigida por planes de trabajo acordados por los países (Martínez, 2021).

En el análisis del párrafo 51 de la Decisión 1/CP.21 durante la COP21, decisión que adoptó el Acuerdo de París, realizado por la organización La Ruta del Clima², se identificó que

El párrafo 51 sirve para interpretar el artículo 8.º del Acuerdo de París. Este establece que el artículo 8.º no implica ni da lugar a discusiones sobre ninguna forma de responsabilidad jurídica o indemnización respecto a los daños y pérdidas ocasionadas por el cambio climático. Un elemento que entra en completa contradicción con los intereses históricos de los países más vulnerables. (Martínez, 2021)

Así las cosas, muchas son las críticas alrededor del alcance y funcionalidad del WIM. Y es que, mediante este párrafo se establece una barrera dentro de la gobernanza climática internacional para exigir el reclamo de reparación y responsabilidad por P&D a las partes, pues busca evitar que por medio del Acuerdo de París se desarrollen negociaciones formales que faciliten un mecanismo de reparación o se discuta la responsabilidad legal y económica de los países respecto a los P&D (Martínez, 2021).

Posterior a esta discusión, en la COP25 de 2019, en plena pandemia, se adoptó la decisión de crear la Red de Santiago, un mecanismo para catalizar la asistencia técnica de las organizaciones, los órganos, las redes y los expertos pertinentes con miras a la aplicación de enfoques pertinentes para evitar, reducir al mínimo y afrontar las P&D relacionados con los efectos adversos del cambio climático en los ámbitos local, nacional y regional en los países en desarrollo, que son en particular vulnerables (UNFCCC, 2022).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Organización no gubernamental (ONG) costarricense que aboga por el derecho del público a participar en el proceso de gobernanza climática. https://larutadelclima.org

A pesar del entusiasmo que causó pensar en una red para darle fuerza al WIM, este espacio quedó reducido a una plataforma virtual. Más allá de las decisiones tomadas en el Diálogo de Glasgow en la COP26 de 2021 sobre la posibilidad de recibir fondos para apoyar la asistencia técnica y dar respuesta a P&D, no se garantizó una meta fija ni se definieron reglas claras para ello (La Ruta del Clima, 2022).

Luego del intento fallido del Diálogo de Glasgow, ocurrió un hito importante durante la COP27 celebrada en 2022. Bajo el constante bloqueo de los países del Norte de habilitar financiamiento para P&D, se abrió la posibilidad de crear un fondo dirigido exclusivamente a dar respuesta a este efecto climático. Los Estados parte del Acuerdo de París reconocieron que

Los arreglos de financiación existentes no alcanzan a responder a los impactos actuales y futuros del cambio climático y no son suficientes para abordar las brechas de financiación existentes relacionadas con la provisión de medidas y apoyo para responder a las pérdidas y daños asociados con los efectos adversos del cambio climático. (Åberg, 2023)

La decisión de crear un fondo con nuevos arreglos de financiamiento para responder a las P&D se dio de la mano con la creación de un Comité de Transición, cuyas reglas de financiamiento se aprobaron en la COP28 (ONU, 2024). La composición del comité quedó en 24 miembros: 10 de países desarrollados y 14 de países en desarrollo, estos últimos con la siguiente representación geográfica: a) tres miembros de África, incluido un representante del presidente de la COP27; b) tres miembros de Asia y el Pacífico, incluido un representante de la presidenta entrante de la COP28; c) tres miembros de América Latina y el Caribe; d) dos miembros de pequeños Estados insulares en desarrollo; e) dos miembros de los países menos adelantados; f) un miembro de una parte que sea país en desarrollo no incluido en las categorías listadas arriba.

En cuanto a la metodología de trabajo del comité, se establece que estará presidido por dos copresidentes, uno de un país parte desarrollado y otro de un país parte en desarrollo:

- a) El Comité de Transición celebrará al menos tres reuniones al año.
- b) El secretario ejecutivo de la CMNUCC, en consulta con el presidente de la COP27, convoca la primera reunión del Comité de Transición a más tardar el 31 de marzo de 2023.

- c) Las recomendaciones del Comité de Transición se adoptarán por consenso.
- d) El Comité de Transición se guiará por la mejor ciencia disponible para llevar a cabo su trabajo (Naciones Unidas, 2023).

Además de la estructura de operación del fondo, el punto que quizás más sorprendió en las negociaciones fue que se aprobara que el Banco Mundial hospedará los recursos que se asignen por solo cuatro años. También sorprendió que, en medio de las negociaciones, naciones como China y Emiratos Árabes se reconocieron como países en vía de desarrollo y que, incluso, sean sede para las Conferencias de las Partes, en el entendido de que son territorios industrializados con altas rentas producto del extractivismo.





Tener un fondo sobre P&D no fue fácil ni mucho menos rápido: le tomó 30 años a la CMNUCC crearlo, al igual que dar respuesta a la crisis climática (varios científicos afirman que estamos más que cerca de pasar el umbral de calentamiento por encima de los 1.5 °C antes de lo previsto [Organización Meteorológica Mundial, 2024]).

Instrumentos como el Acuerdo de París y sus mecanismos derivados han mostrado un favoritismo por la mitigación rodeado de falsas soluciones (sistemas de captura de emisiones, mercados de carbono, entre otros), las cuales encuentran espacio por la captura corporativa que tienen estas discusiones, en especial de las corporaciones fósiles con apoyo de gobiernos que crean formas de generar ganancias a través de sus desarrollos sin sacrificar sus inversiones (Tavera y Gómez, 2024). Por su parte, la adaptación y las P&D no cuentan con los mecanismos de implementación necesarios para dar respuesta a las necesidades de comunidades y ecosistemas locales que se ven afectados por la inestabilidad climática.

La mayoría de las estimaciones y los cálculos se dan en torno al dinero que se requiere para llegar al objetivo de emisiones netas cero para el año 2050 e indican que se necesita un financiamiento global de 4.35 trillones (millones de billones) de dólares para 2030 (Greene, 2023). No obstante, estos cálculos no hacen una distinción explícita sobre P&D, en la cual se estiman costos anuales de más de 400 a 580.000 millones de dólares para 2030 (Quintanilla, 2024). Sumado a ello, se estima que en 2020 el 90 % del financiamiento mundial se destinó a la mitigación, solo 7 % a proyectos de adaptación y 3 % a actividades duales (UNFCCC, 2023a).

Hasta ahora, la gobernanza internacional se ha visto dirigida por las prioridades de los países desarrollados, que se niegan a "reconocer sus deudas históricas en materia de clima y desarrollo" (La Ruta del Clima, 2022). Sus compromisos en las cumbres anuales, que cada vez tienen más ojos observando las decisiones que toman —y la participación de terceros debería fortalecerse—, llegan a conclusiones frustrantes. Así, sus compromisos actuales superan la senda del calentamiento global por los 3 °C y no se proporcionan los recursos mínimos de financiamiento, como ocurrió con la meta de los 100.000 millones para mitigación y adaptación en 2020 (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2023).

Ejercicios como el Balance Mundial (ONU, 2024) permitieron afirmar estos hechos, al contrastar mensajes como:

- Las emisiones mundiales no se ajustan a las trayectorias de mitigación compatibles con las metas del Acuerdo de París.
- Es necesario redoblar la acción y el apoyo para facilitar medidas internacionales y establecer metas ambiciosas en los compromisos nacionales.
- El sentido de urgencia por la acción es necesario, pero las transformaciones rápidas pueden ser disruptivas.
- Los avances colectivos en materia de adaptación y P&D deben cambiar radicalmente para alcanzar el nivel de ambición del Acuerdo de París. Se está cerrando la brecha para lograr los objetivos propuestos.
- Los efectos del clima están malogrando los avances alcanzados en materia de desarrollo humano.
- La planificación y la transparencia deben ser claves en la cooperación internacional para lograr metas de adaptación y P&D.
- No hay marcos en el ámbito territorial para dar respuestas de cara a evitar, reducir y afrontar las P&D.
- La movilización de apoyo a la acción climática en los países en desarrollo no se cumple de manera rápida ni urgente en las negociaciones.
- El acceso a la financiación climática es débil, con posibilidad de profundizar la deuda de los países en desarrollo.
- Miles de millones de dólares están bloqueados, por lo que no están siendo distribuidos a la acción climática de entes internacionales, nacionales, públicos y privados.

De cara al financiamiento, los avances son decepcionantes. Hoy existen más de ocho mecanismos de financiamiento y la mayoría moviliza recursos para la acción climática; no obstante, la misma mayoría funciona a modo de préstamos, lo que exacerba la dependencia económica y fortalece los ya conocidos círculos de enriquecimiento del sistema bancario y financiero.

Cerca del 80 % del financiamiento climático lo representan préstamos. En el caso colombiano, la deuda versus las donaciones representó, en 2020, el 96,70 % del financiamiento para el cambio climático del total del financiamiento para el desarrollo (Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe, 2021).

Ese mismo año el país recibió para financiamiento para el desarrollo USD 4450 millones, de los cuales solo el 0,89 % fue para el financiamiento climático (GFLAC Financiamiento Climático ALC, 2021). Además, como lo expresa Natalia Daza<sup>3</sup> (2024), en varios casos, estos fondos, como el Fondo Verde del Clima, se enfocan exclusivamente en la mitigación por las rentabilidades que dan los proyectos, forzando la combinación de recursos públicos y privados para el beneficio de unos pocos. Asimismo, en muchos casos, solo grandes consorcios o equipos especializados pueden acceder a estos fondos, lo cual genera que los recursos no lleguen directamente a las comunidades. Esto en gran parte permite una amplia brecha de acceso a proyectos de escala local, que se suma a una constante violación de derechos humanos por la falta de detalle y protección de las salvaguardas sociales de los proyectos que se aprueban, que en gran parte se refieren a la distribución inequitativa de beneficios, falta de consulta previa e informada y las presiones de agentes intermediarios para que las comunidades acepten estos proyectos. En diversos proyectos los asuntos de género, debida diligencia y consulta previa e informada son subestimados y se entregan reportes superficiales.

A pesar de que el fondo tiene espacio para observadores, no existen suficientes incentivos para fortalecer la red de observadores, lo cual hace que en muy pocas manos se logren identificar las banderas rojas de proyectos que logran discutirse, socavando todo propósito de este fondo. Además, la persecución y criminalización de líderes ambientales y defensores de derechos del medio ambiente sigue siendo una injusta realidad latente en los territorios a lo largo y ancho del país, donde la resistencia a proyectos que no cumplen salvaguardas puede implicar una nueva amenaza a sus procesos de resistencia, además de fraccionar o socavar el tejido local de las comunidades por grandes cantidades de recursos que llegan a los territorios pero sin una ruta clara de repartición de beneficios. Por otra parte, muchos de los proyectos financian falsas soluciones como monocultivos para la producción de papel o despliegue de actividades agropecuarias a gran escala que extienden la frontera agrícola en ecosistemas estratégicos.

Esta realidad sobre el financiamiento plantea diversas preguntas para el fondo en P&D, como detalló Climate Action Network en su declaratoria frente al 2.º Diálogo de Glasgow (La Ruta del Clima, s. f.), en la cual cuestionó:

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Investigadora sobre justicia climática, derechos humanos y justicia de género. https://www.linkedin.com/in/n-daza97/?originalSubdomain=co

- ¿Cómo el fondo contempla principios de derechos humanos y facilita la participación del público en su estructura de gobernanza?
- ¿Cómo asegura que los compromisos de financiación estén basados en ciencia?
- ¿Cuáles son sus principios orientadores y objetivos?
- ¿De qué modo se asegura que el fondo no se vea influenciado por conflictos de interés?
- ¿Qué fuentes de recursos van a ser utilizadas para la creación del fondo?
- ¿Se contempla que el fondo sea bajo la modalidad de donaciones?, de no ser así, ¿qué asegura que sea accesible para los países más vulnerables?
- ¿Cómo se va a asegurar que el fondo cuente con las siguientes características, en cuanto a elegibilidad, modalidades de acceso, salvaguardas y rendición de cuentas?

A la fecha, la noticia de que el fondo se hospedará en el Banco Mundial ha decepcionado a gran parte de los países y la sociedad civil que lo defienden. La posibilidad de que las subvenciones se consideren préstamos fortalece la narrativa de los fondos tradicionales al tener en cuenta proyectos que solo generan rentabilidad o fondos que son para ayuda humanitaria. Esto nutre la narrativa de que las decisiones de la agenda climática mantienen un enfoque antropocéntrico y no ecosistémico. No es sorpresa encontrar que aseguradoras están detrás de estos fondos, que bajo mecanismos mal diseñados socavan los recursos públicos en caso de desastres climáticos y trasladan la carga de los riesgos a las comunidades ante vacíos e incapacidad legal y económica de responder por parte de estos actores (ACTAlianza, 2020).

Esta preocupación se elevó en las negociaciones de 2022, cuando en la decisión se usaron verbos como "asistir" a los países en desarrollo que son "particularmente vulnerables", disolviendo la responsabilidad y trasladando el costo a la comunidad, además de generar competencia entre países al clasificar sus vulnerabilidades.

En el caso de Colombia, como miembro de la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC), ha sido bastante vocal en que la posición frente al funcionamiento del Fondo de P&D parte por reconocer que (Rivera, 2023):

- 1. El fondo debe permitir el acceso a todos los países en desarrollo por igual, sin hacer exclusiones como las previstas en el Fondo Verde del Clima.
- 2. Se deben buscar fuentes innovadoras de financiamiento para no causar que el fondo esté desfinanciado.
- 3. Los criterios o detonantes para definir el acceso o la elegibilidad no deben estar basados en índices de vulnerabilidad.
- 4. El enfoque no se debe orientar a una compensación, sino a una reparación.

Uno de los puntos de mayor discusión es la elegibilidad para acceder a los fondos. Además de buscar que los recursos sean adicionales, previsibles y adecuados para lo estipulado, la ONU plantea crear un índice de vulnerabilidad multidimensional (Swiss Info, 2024), bajo el cual países como Colombia y otros de América Latina serían considerados más resilientes a la crisis climática, poniendo en contraposición a países como Emiratos Árabes en los menos resilientes, pero ricos por sus rentas petroleras. Este índice, para el caso de Colombia, desconoce factores locales, como el conflicto armado y la capacidad institucional para evitar y minimizar las emergencias (Rivera, 2023). Además, la afirmación "particularmente vulnerables" excluiría economías de rentas medias como las latinoamericanas y daría vías de mayor acceso a los continentes africano y asiático.

Colombia, en particular, también ha puesto sobre la mesa que el fondo no es para temas de alerta temprana: su enfoque debe ser de recuperación, reconstrucción, eventos de inicio lento, pérdidas económicas y pérdidas no económicas (Rivera, 2023), es decir, tiene que ser para abordar las P&D una vez ha ocurrido el evento, no solo en la preparación, porque para ello está el financiamiento para adaptación.

No obstante, como lo indica el artículo 8.º del Acuerdo de París, los países deben evitar (mitigar) y minimizar (adaptación) las P&D. Por esto, la discusión de los fondos tiene que tejer nuevos instrumentos financieros que reconozcan el tercer eslabón de la cadena de gobernanza climática para generar respuestas coherentes. Ese es el caso de buscar el canje o anulación de la deuda por acción climática, gravar el consumo de combustibles fósiles y el uso del transporte transnacional marítimo-aéreo, y/o imponer un impuesto a la riqueza.

Frente a la crisis de la deuda global, en muchos casos los países gastan más en su pago que en inversiones para salud y educación. Esto ocurre para 3300 millones de personas que viven en naciones en esta circunstancia, que en su mayoría son de África y Latinoamérica. Eso genera que en eventos climáticos que causan P&D

las condiciones de respuestas sean más desiguales, lo cual hace que salgan más recursos en respuesta que ingresos en ayudas humanitarias o para el desarrollo (Chaparro, 2024). Por esto, algunos países, entre esos Colombia, estudian la posibilidad de empujar nuevos mecanismos de canje de deuda ante el fallo de pasados intentos o incluso la movilización de diversas iniciativas de un tratado internacional alrededor del canje de deuda o cooperación tributaria para evitar la evasión fiscal (recursos que podrían respaldar los impactos climáticos sin tener que caer en deuda o ayudas falsas para el desarrollo o humanitarias).

Sin embargo, estas medidas deben ir acompañadas de grandes reformas del sistema fiscal y financiero global. Canjes de deudas pasados han sido ejemplos para reconocer riesgos de apropiación de bienes comunes por parte de acreedores privados, falta de transparencia en los procesos de negociación, canjes que por la recompra pueden aumentar la deuda externa, la nula participación de la sociedad civil en estas negociaciones (Peña, 2024) y la forzada intención de mezclar recursos limitando su acceso y priorizando la utilidad.

Esta diversificación de fuentes y reformas a mecanismos financieros es más latente, en especial para Latinoamérica, sobre todo en contextos donde el fondo de P&D está desfinanciado. De acuerdo con el Índice de Finanzas Sostenibles, los países en Latinoamérica reciben 15 veces más ingresos por actividades en carbono que por financiamiento climático para combatir el problema. En el caso de Colombia es seis veces más. Además, estos mismos países invierten 31 veces más presupuesto en actividades intensivas en carbono que en actividades sostenibles (Guzmán y De la Fuente, 2020). En este punto, Colombia es la excepción, ya que invierte 2.5 veces más, lo que le brinda una oportunidad en la desfosilización y así evitar P&D.

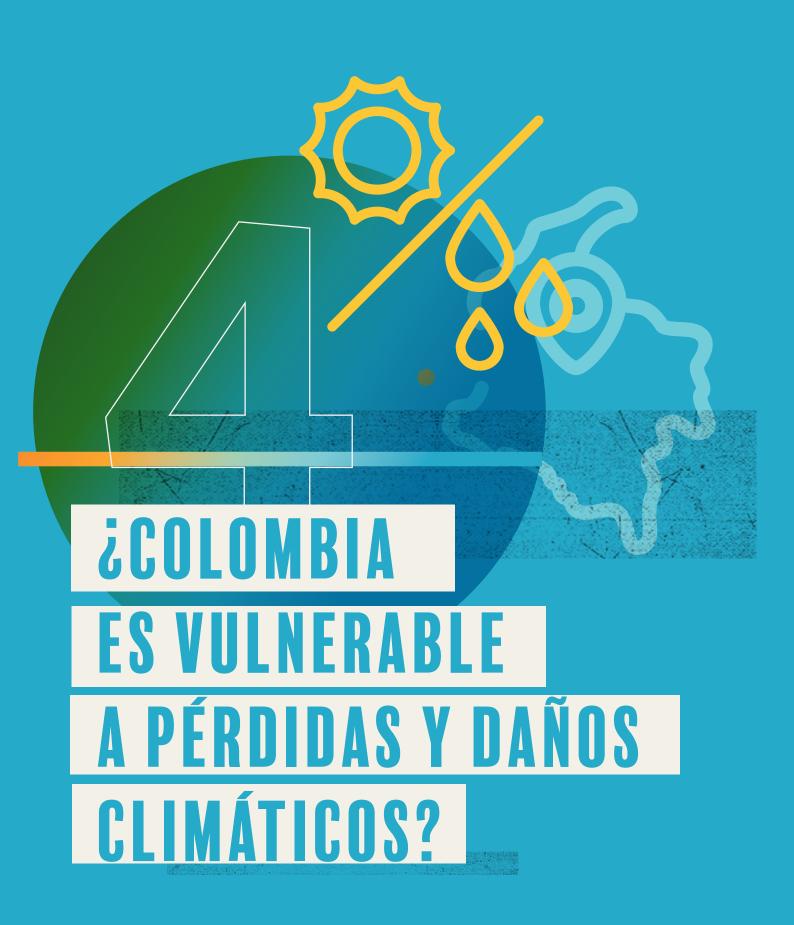
Es necesario recordar que hasta 2024 se han comprometido 700 millones de dólares, lo que equivale al 0,2 % de lo que se requiere anualmente en P&D. Para el caso de Latinoamérica, se prevé que el costo de las P&D alcance 462.000 millones de dólares para 2050 y podría aumentar a 891.000 millones para 2070 (Mechler *et al.*, 2019).

En las próximas negociaciones, como lo son la COP29 y la COP30, se discutirá un nuevo objetivo colectivo cuantificado (NCQG, por sus siglas en inglés), el cual tiene varios riesgos, ya que puede dar impulso a falsas soluciones como los mercados de carbono, que hoy demuestran graves violaciones y falsas compensaciones, o causar que el fondo de P&D y la meta de adaptación reciban recursos de fuentes privadas, profundizando conflictividades locales sin criterios claros de transparencia, acceso y participación (Barbarà y Hadap, 2024). Esta discusión se puede limitar a un enfoque basado en soluciones de mercado e inversión sin eliminar o considerar fuentes sostenibles, duraderas y distributivas como la eliminación de incentivos y subsidios a combustibles fósiles o impuestos a las riquezas.

#### 3.1. Recomendaciones

Colombia debe tomar una posición en el ámbito global que favorezca el financiamiento de P&D con base en la responsabilidad y no desde soluciones de mercados que no tienen enfoques de justicia distributiva, ambiental, social y climática. Esto tiene que ir acompañado de las siguientes recomendaciones:

- Contraargumentar "países particularmente vulnerables" en espacios internacionales para posicionar a Colombia y los países de Latinoamérica como sujetos prioritarios de acceso a estos recursos. Esto de la mano de países como Honduras y Chile, involucrados en el comité del fondo.
- Promover el diseño de un NCQG basado en necesidades y fuentes públicas (GFLAC Financiamiento Climático ALC, 2024) que permitan la alineación de flujos de financiamiento innovadores y justos que no solo recaigan en criterios mercantilistas, y que apuesten por la distribución de beneficios, impuestos por contaminación y el apoyo de la gestión comunitaria frente a los impactos climáticos.
- Apostar por una alineación de flujos financieros y de planeación que promueva la convergencia de agendas, y destaque oportunidades desde la agenda de biodiversidad, paz, cambio climático y desarrollo para enfrentar las P&D en Colombia. Hoy se invierte el 1.2 % del PIB en el cambio climático en el ámbito nacional (Sistema de Información Ambiental de Colombia, s. f.a).
- Defender en espacios de negociación y los comités de diseño del fondo de P&D su participación para impulsar mecanismos de transparencia, adecuación y accesibilidad bajo salvaguardas socioambientales ante los recursos que se aporten para enfrentar impactos climáticos, con base en un enfoque de debate público y justo.
- Defender en el diseño de reglas de funcionamiento del fondo de P&D el acceso a los recursos para las comunidades, a través de una ventana especial y la construcción de mecanismos de integridad y transparencia, como de quejas y reparación (Daza, 2024).
- Convocar mesas y espacios internacionales para asegurar la salida de los combustibles fósiles y mecanismos financieros que promuevan esta apuesta, con sustento en la necesidad de evitar y minimizar P&D climáticos, y ante la ventaja de la baja inversión en actividades intensivas en carbono respecto a otros países de la región.
- Discutir públicamente los resultados de la mesa de expertos que estudia la posibilidad de canje de deuda para evitar la repetición de errores pasados y la profundización de la crisis de la deuda, convocada por los gobiernos de Alemania, Francia, Kenia y Colombia (Monsalve, 2023).
- Fortalecer capacidades de los observadores de la sociedad civil en espacios multilaterales para el robustecimiento de derechos de acceso en estas discusiones de financiamiento climático.
- Mantener su posición y vocalización explícita en espacios de negociación internacional sobre la reparación justa a las víctimas climáticas del Sur Global, desde un enfoque de derechos humanos.
- Hospedar o facilitar espacios de investigación, diagnóstico, evaluación de P&D y transferencia de capacidades entre actores clave provenientes de Suramérica, Centroamérica, México y El Caribe para fortalecer la gobernanza climática.



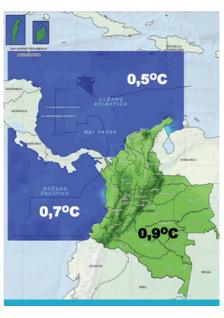
El IPCC (2023) afirma que

Incluso con el actual cambio climático moderado, las personas vulnerables experimentarán una mayor erosión de la seguridad de sus medios de subsistencia que puede interactuar con las crisis humanitarias, como el desplazamiento y la migración involuntaria, la violencia y los conflictos armados, y conducir a puntos de inflexión social.

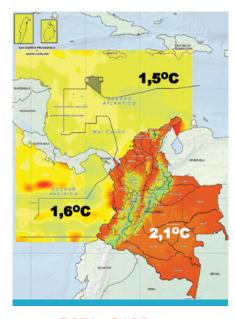
### 4.1. Datos relevantes de la vulnerabilidad climática de Colombia

Las comunicaciones nacionales son un instrumento periódico que presentan los países miembros de la CMNUCC para evaluar y evidenciar su situación frente a los temas de cambio climático. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS, 2024a), es el responsable de preparar las comunicaciones nacionales en Colombia. La última publicación hecha por el Gobierno se conoce como la 3.ª Comunicación de Cambio Climático (IDEAM *et al.*, 2017), de la cual se resaltan los datos que se ven en los mapas 1, 2 y 3.

Mapa 1. Ensamble multiescenario-multimodelo de anomalía de temperatura 2011-2100 frente a la temperatura de referencia







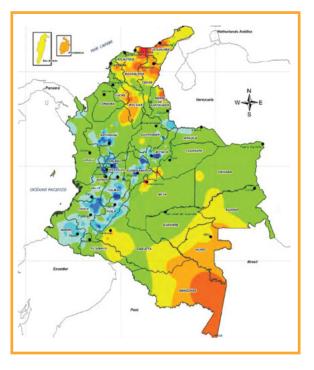
2011 - 2040

2041 - 2070

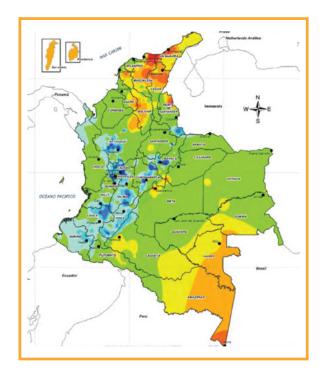
2071 - 2100

Fuente: Mendoza (s. f.).

Mapa 2. Ensamble multiescenario-multimodelo de anomalía de precipitaciones 2011-2100



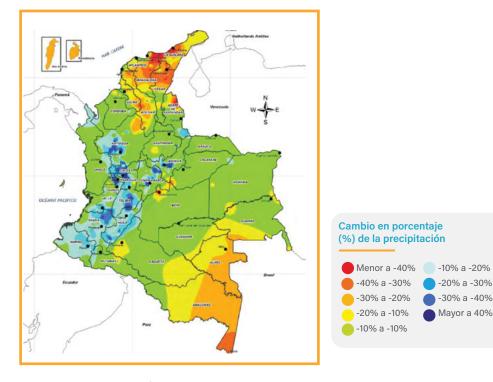
Entre 2011 - 2040, se esperaría que la precipitación disminuya de 10 a 40% en cerca del 32% del país.



-20% a -30%

-30% a -40% Mayor a 40%

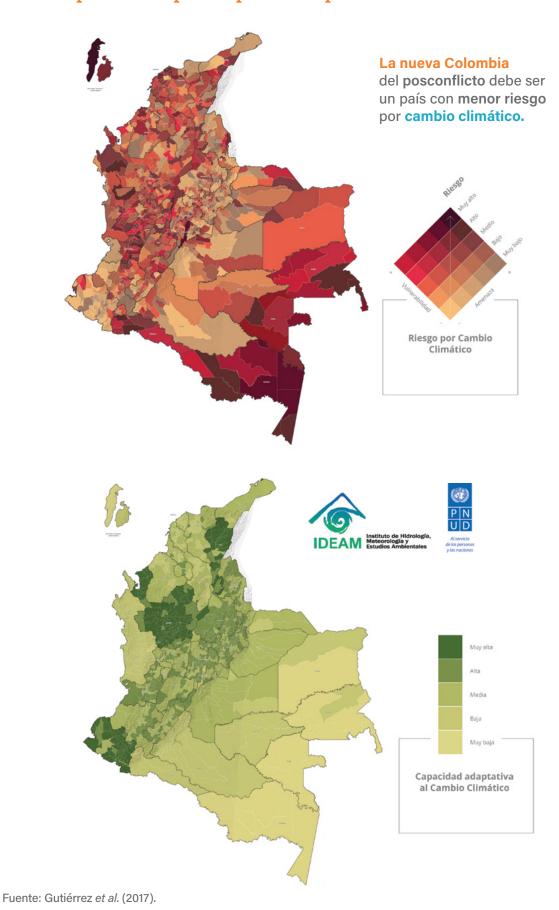
Entre 2041 - 2070, se esperaría que la precipitación disminuya de 10 a 40% en cerca del 29,6% del país.



Entre **2071 - 2100**, se esperaría que la precipitación disminuya de 10 a 40% en cerca del 30% del país.

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2021).

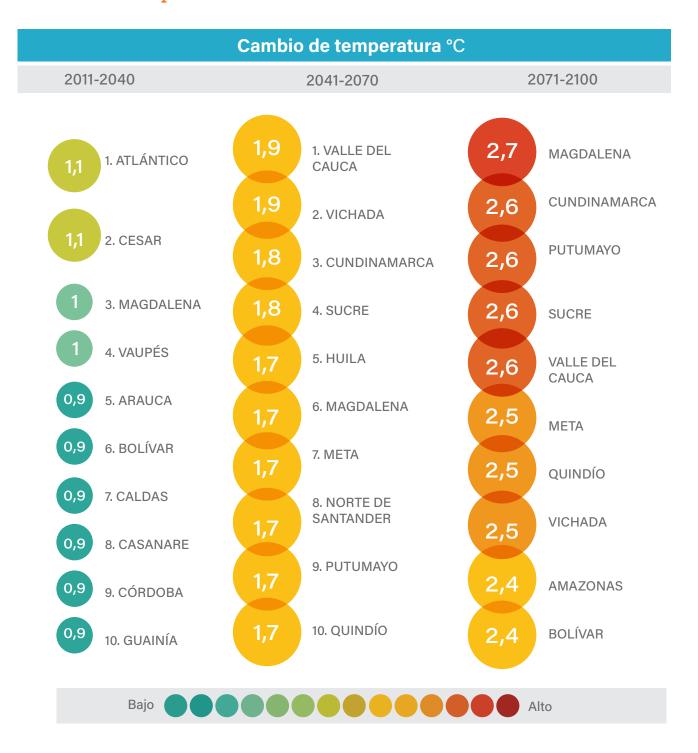
Mapa 3. Distribución geográfica del riesgo por cambio climático versus capacidad adaptativa por municipio



## 4.2. Datos relevantes de Colombia en pérdidas y daños

- 100 % de los municipios en Colombia tienen un nivel de riesgo frente al cambio climático; mientras que menos de 1/3 del país posee capacidades de adaptación alta, muy alta. Esto refleja una gran vulnerabilidad a la ocurrencia y profundización de P&D en Colombia (mapa 3, ver en la página 31). Los departamentos más vulnerables no tienen un patrón concentrado de vulnerabilidad (figura 1, ver en la siguiente página).
- Colombia ocupa el puesto 28 de 180 en riesgo climático (Global Climate Risk Index 2019; Eckstein et al., 2021).
- En el Caribe y el Pacífico colombianos, por el incremento del nivel del mar, se perderían en el año 2100 23.070 ha y 26.117 ha de costa, respectivamente (Mendoza, s. f.).
- Los 20 departamentos con mayor riesgo climático representan el 69 % del PIB nacional y albergan el 57 % de la población del país (Mendoza, s. f.).
- El sector con mayores inversiones durante el período 2011-2015 fue el de gestión de riesgo, con un 38 % (IDEAM *et al.*, 2017).
- De acuerdo con el DNP (2022a), el impacto del calentamiento global en el PIB del país representa pérdidas anuales de al menos el 4.3 %.
- Bajo el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2022 se estimó que el pasivo contingente por materialización de fenómenos climáticos y/o de salud pública que amenacen el equilibrio fiscal equivaldría al 1.2 % del PIB de 2022 (DNP, 2022a).
- A 2022 se estimó que, en los últimos 10 años, en Colombia se movilizaron 24 billones para la acción climática, de los cuales solo el 9 % lo invirtió el sector privado (DNP, 2022b).
- La temperatura promedio de Colombia podría subir hasta en 2.1 °C para el 2100, siendo la zona pacífica la más vulnerable al incremento (mapa 1, ver en la página 29).
- Se espera que para 2100 se reduzca la frecuencia de las lluvias en un 40 % en el 30 % del país, en especial en las zonas con mayor estrés hídrico (mapa 2, ver en la página 30).

Figura 1. Departamentos con mayor incremento de temperatura



Fuente: IDEAM et al. (2017).



INSTRUMENTOS NACIONALI
DE ANÁLISIS SOBRE
PÉRDIDAS Y DAÑOS:
¿QUÉ INFORMACIÓN
TIENE COLOMBIA?

### **5.1. Estructura y sistemas de gobernanza** climática nacional

Colombia empezó hablar de P&D en 2011 debido a la ola invernal de 2010-2011, en la cual 2.350.207 personas fueron damnificadas (entre ellas, hubo 1374 fallecidas y 1016 desaparecidas) y 869.032 fueron afectadas en gran parte de las regiones Caribe y Andina, y el Chocó. El total de los daños se valoró en 11.2 billones de pesos (el 38 % fue en infraestructura de vivienda). Estos datos se obtuvieron del informe de evaluación de los daños y pérdidas (DALA, por sus siglas en inglés), adelantado durante el Gobierno de Juan Manuel Santos con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el DNP y la CEPAL (2012).

Ese momento fue trascendental porque alrededor del mundo se expresaron fenómenos climáticos más intensos, a la vez que se iniciaban negociaciones para dar la apertura a un nuevo instrumento que respondiera al fracaso de la CMNUCC frente al Protocolo de Kyoto. Asimismo, fue un estímulo para que el Gobierno de ese entonces (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, s. f.):

- Entregara la 2.ª Comunicación en Cambio Climático (2010).
- Formulara el CONPES 3700 (2011), que definió la "Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia".
- Diseñara el primer Plan Nacional de Cambio Climático (2012).
- Adoptara la Ley 1523 de 2012, que definió la Política Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres.

Luego de tres años, Colombia le dio la bienvenida al Acuerdo de París y lo adoptó dentro de su ordenamiento jurídico (Ley 1840 de 2017), comprometiéndose en su NDC a reducir el 20 % de las emisiones proyectadas para el año 2030 en un escenario tendencial (NDC LAC, 2018), que se enfocó solo en la gestión del riesgo y adaptación sin mencionar explícitamente P&D.

Posterior a ello, se entregó la 3.ª Comunicación en Cambio Climático y se aprobó la Ley 1931 de 2018, por la que se establecieron directrices para la gestión del cambio climático, entre ellas, la estructura de gobernanza climática institucional: el Sistema Nacional de Cambio Climático (SisClima; Organización para la Educación y Protección Ambiental, 2023; figura 2).

Figura 2. Marco de gestión del cambio climático en Colombia

#### Gobierno Ministerios y nacional MARCO POLÍTICO Y NORMATIVO agencias del Gobierno CONPES 3700 nacional CONPES 3918 CONPES 3934 Planes integrales de **CONPES 4021** gestión de cambio Más otros CONPES **Proyectos** climático sectoriales **CMNUCC** v decretos priorizados NDC de impacto E2050 climático **Autoridades** Congreso territoriales Ley de Cambio Planes integrales de Climático Impuesto al carbono gestión de cambio Otras leyes (PND) climático Ley de Acción territoriales

# Sistema Nacional de Cambio Climático

Climática

Fuente: modificada de DNP (2022a).

Con este sistema, la gestión del cambio climático se dividió en tres grandes agentes: de orden nacional, sectorial y territorial. De allí que se diseñaran los Planes de Gestión de Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) y Territoriales (PIGCCT).

Durante el Gobierno de Iván Duque coincidió la actualización de la NDC, en la cual se comprometió a reducir el 51 % de las emisiones respecto a la proyección de 2030 en el escenario de referencia (una de las metas más ambiciosas presentadas en Latinoamérica y el mundo ante la CMNUCC). Esta NDC propuso conectar al SisClima con el Sistema Integrador de Información sobre Vulnerabilidad, Riesgo y Adaptación (SIIVRA), el cual facilitaría el monitoreo de la adaptación a través de indicadores de gestión y análisis de cambio de vulnerabilidad. Asimismo, conectó la Política Nacional de Cambio Climático (actualizada para 2016) para fortalecer la gestión del conocimiento, la gestión del cambio en la planificación y la transformación del desarrollo para la resiliencia climática. Así, convocó a actores claves como el MADS, el DNP, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y el IDEAM alrededor de esta apuesta.

La NDC se elevó a rango de ley en el Congreso de la República a través de la Ley 2169 de 2021, en un contexto de buena gobernabilidad entre el ejecutivo y el legislativo. De este modo, sentó los mínimos de metas de acción climática en lo nacional, incorporando las 30 metas en adaptación. De la mano con la actualización de la NDC, el Gobierno de ese entonces expidió, en 2021, la Estrategia 2050, que buscó establecer una estrategia a largo plazo con el fin de llegar a la carbono neutralidad para dicha fecha y mejorar la resiliencia climática, de acuerdo a lo indicado en el artículo 4.19 del Acuerdo de París (MADS, 2021). Este instrumento fue el primero en enunciar las P&D como una necesidad para abordar en materia de política de desarrollo, climática y territorial. Lo expuesto se enuncia de manera explícita así (Gobierno de Colombia, 2021):

- Colombia deberá reducir la vulnerabilidad de sus municipios y departamentos a categorías bajo o muy bajo (≤ 0.4), con relación a la clasificación actual (de la 3.ª Comunicación en Cambio Climático) de alto (0.88) [figura 1]; y deberá reducir los daños y pérdidas causados por cambio climático, con un enfoque territorial integral y multisectorial.
- Es importante señalar que, si bien el cambio climático, expresado como una colección de posibles climas futuros, efectivamente modifica las condiciones en las cuales ocurren las pérdidas, existe actualmente una condición de riesgo (clima base) que no es nula ni despreciable y cuya directa intervención es fundamental como parte de un proceso efectivo de adaptación.
- Se ha desarrollado para Colombia una evaluación probabilista del riesgo climático que se fundamenta en técnicas de modelación del riesgo catastrófico para la cuantificación de posibles pérdidas causadas sobre los elementos expuestos por la ocurrencia natural de fenómenos amenazantes.
- Aumento en el conocimiento para apoyar la gestión del riesgo por cambio climático y así reducir los daños y pérdidas en las infraestructuras vitales (viviendas, edificaciones escolares y hospitalarias), en los servicios básicos (agua y energía), las telecomunicaciones y en las infraestructuras de energía y transporte.
- Esfuerzos mancomunados para reducir los daños y pérdidas relacionados con el cambio climático en más del 50 % de las vías por donde se transportan los hidrocarburos y minerales.

Además, en el instrumento se clasifican tres principales pérdidas: 1) las causadas por inundaciones, huracanes y deslizamientos sobre edificaciones e infraestructura, 2) las causadas en el sector agrícola por pérdidas en producción y 3) las resultantes de la ocurrencia de incendios forestales por pérdidas en flujos de servicios ecosistémicos. Asimismo, se calcula el índice de pérdida anual promedio (PAP), el cual representa el promedio multianual de las pérdidas por desastres, calculado por medio de la simulación de miles de posibles eventos de amenazas hidrometeorológicas, determinadas con base en las condiciones climáticas resultantes de las trayectorias mundiales de emisiones de GEI para 2050. En esta metodología, se declara la posible variación de los costos por estos fenómenos climáticos:

[...] lo que significa que el país hoy en día presenta un nivel de riesgo ya configurado no asociado al cambio climático, que no es despreciable y cuya reducción representa un reto de grandes proporciones [...] es un instrumento de política de Estado que orienta las acciones nacionales, sectoriales y territoriales. (p. 81)

En este sentido, el cambio climático podría atribuir entre un 8 % y 39 % general de los territorios al riesgo preexistente, dependiendo de los escenarios de emisiones que se alcancen en el mundo, adicionales al riesgo existente.

En paralelo a este instrumento se adelantó la actualización de la Estrategia Nacional de *Financiamiento Climático* durante 2022. De ella se resalta:

- Contrario al comportamiento de movilización de recursos climáticos global, Colombia ha movilizado más recursos para adaptación (42 %) que para mitigación (25 %). Los actores que más han movilizado recursos para enfrentar riesgos de la crisis climática para la adaptación son el sector público y la cooperación. Del rubro de adaptación, el 40 % se ha destinado a la atención de la gestión de riesgos de desastres.
- Las principales fuentes de financiamiento público provienen de municipios (42 %), nación (37 %), regalías (17 %) y departamentos (4 %), lo que representa una canalización de recursos de 1.42 billones de pesos al año, concentrados principalmente en el sector de ambiente y gestión de riesgos y atención a desastres.
- A pesar de que la segunda fuente de financiamiento climático movilizada de 2011 a 2021 en adaptación provino de la cooperación internacional, este actor financia más en mitigación (1.8 billones) que en adaptación (0,8 billones).

- Los costos de las 30 metas de adaptación incluidas en la NDC se estimaron entre 5.8 y 10.5 billones de pesos, lo que representó entre el 0.5 % y el 0.8 % del PIB de 2021. Mientras que, en mitigación, el país debería invertir entre 8.76 y 14.19 billones de pesos al año, que representan entre el 0.7 % y el 1.2 % del PIB anual.
- La brecha de financiamiento es: 1.2 % del PIB de 2021 para cumplir la NDC; no obstante, solo se ha hecho una inversión anual promedio de 0.16 % del PIB. "[...] es evidente que aún queda mucho camino por recorrer".

# 5.1.1. Instrumentos y espacios de gobernanza climática relevantes

#### Instrumentos

- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2016).
- CONPES 4058 de 2021: "Política pública para reducir las condiciones de riesgo de desastres y adaptarse a los fenómenos de variabilidad climática".
- Ley de Acción Climática (Ley 2169 de 2021).
- Fondo de Adaptación (estudios de evaluación de daños, pérdidas e impactos asociados a la ocurrencia del fenómeno de La Niña).

# Espacios de gobernanza (Decreto 298 de 2016; MADS, s. f.)

- Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC).
- Nodos Regionales de Cambio Climático (NRCC).
- Entes territoriales y autoridades ambientales regionales.

# 5.1.2. Recomendaciones

### **Actualización NDC 3.0**

De esta NDC se destacan las siguientes metas en adaptación que tienen oportunidad de analizar y enfocar capacidades para evitar, reducir al mínimo y afrontar P&D, ahora que para 2025 el Acuerdo de París convocó a las partes a actualizar sus compromisos climáticos de cara a mantener al planeta en una senda por debajo del incremento de temperatura de 1.5 °C, bajo el principio de progresión y ambición climática. Este proceso será clave para discutir los mínimos establecidos en la NDC de 2020 y apostar por metas que reconozcan las trabas sociopolíticas, económicas, culturales e institucionales de la acción climática (tabla 2).

Tabla 2. Oportunidades en P&D frente a la NDC 3.0

#### Meta

# Incorporación de la adaptación al cambio climático en los instrumentos sectoriales, a través del desarrollo de lineamientos, herramientas y criterios que orienten la gestión de la adaptación en el sector.

# Sector

Sector Vivienda, ciudad y territorio

# **Oportunidades en P&D**

- Definir institucionalmente P&D y su nexo con la adaptación y la gestión del riesgo.
- Promover en los entes sectoriales y territoriales la incorporación de estudios en vulnerabilidad y riesgos bajo un enfoque de P&D.
- Diseñar una guía de estudio sobre
   P&D en sectores y entes territoriales.
- Diseñar nuevos y mejorados esquemas de financiamiento de respuesta y reparación para P&D en eventos climáticos extremos desde los existentes por la gestión del riesgo y cambio climático.
- Incluir la obligatoriedad de que cada plan nacional, departamental y municipal de desarrollo contenga un capítulo de gobernanza climática con metas contundentes, claras, viables y medibles en materia de adaptación y P&D.
   Además

Meta Sector Oportunidades en P&D			
		de que tengan una fuente fiscal específica en los planes decenales de inversión.	
Desarrollar acciones estructurales y no estructurales de gestión del riesgo para la adaptación al cambio climático en el 30 % de los municipios priorizados por susceptibilidad al desabastecimiento por temporada seca y temporada de lluvias (2030).	Agua y saneamiento básico	<ul> <li>Diseñar un marco de valoración y seguimiento de P&amp;D con impactos económicos y no económicos de la mano con las entidades territoriales (gobernaciones y alcaldías).</li> <li>Promover la incorporación del enfoque de P&amp;D en los PIGCCT.</li> <li>Incorporar impactos climáticos de P&amp;D en el uso del suelo, manejo de la biodiversidad, actividades agrícolas y gestión de bosques.</li> </ul>	
A 2030, se formularán acciones de adaptación en prevención de la enfermedad y promoción de la salud, que aporten a reducir los casos de enfermedades sensibles al clima en el 100 % de las entidades territoriales en el sector salud, del nivel departamental, distrital y municipal de categoría 1, 2 y 3, y estarán implementadas en un 40 % de estas.	Salud	<ul> <li>Incorporar indicadores climáticos con efecto en la salud a causa de P&amp;D.</li> <li>Hacer estudios en salud física y emocional después de eventos extremos por P&amp;D climáticos.</li> </ul>	

Meta	Sector	Oportunidades en P&D
Línea estratégica de información para la adaptación: a 2025, contar con una metodología de análisis de riesgos climáticos actualizada, junto con una estrategia de actualización de manera periódica a nivel nacional y empresarial.	Minas y energía	Incluir en la metodología de análisis de riesgos climáticos el enfoque en P&D y los riesgos de estos en la provisión de servicios públicos esenciales.
Política para la gestión de riesgo de desastres y adaptación al cambio climático formulada para el sector.	Transporte	Hacer valoración económica de P&D en el sector transporte.
Incluir consideraciones de cambio climático en los instrumentos de planificación del sector agropecuario e implementaciones de acciones de adaptación.	Agropecuario	Diseñar metodologías y valoración de eventos de inicio lento que puedan impactar el sector agrope- cuario.
A 2030, el país contará con un Sistema Integrador de Información sobre Vulnerabilidad, Riesgo y Adaptación al Cambio Climático (SIIVRA), que permitirá monitorear y evaluar la adaptación al cambio climático en Colombia, articulado al Sistema Nacional de Información de Cambio Climático (SNICC).	Ambiente	<ul> <li>Incluir en el SIIVRA indicadores e información para el monitoreo y observación de la manifestación de P&amp;D en el país, bajo el acceso público y con posibilidad de nutrir la información con monitoreo comunitario.</li> <li>Revisar estructuras y posibilidades de articulación de espacios de gobernanza climática (nodos regionales) con gestión del riesgo.</li> </ul>

Meta	Sector	Oportunidades en P&D
		<ul> <li>Articular el SisClima y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre para enfrentar hechos relacionados con P&amp;D.</li> </ul>
Inclusión de consideraciones de cambio climático en los instrumentos de manejo y control ambiental de proyectos, obras y/o actividades de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales a partir del año 2020.	Ambiente	Incluir impactos climáticos en el diseño de estudios de impacto ambiental y diagnóstico de alter- nativas con enfoque en eventos extremos y de evolución lenta.
Formulación del Plan de Acción y de la Comunicación en Adaptación (PACA) del PNACC, articulado con las NDC.	Ambiente	Articular el PACA con la futura comunicación en cambio climático, que incorpore estudios sobre P&D a partir de la información disponible en política pública, ciencia y evidencia territorial.

Fuente: elaboración propia

# Estrategia 2050

La Estrategia 2050 es un instrumento indicativo sobre hacia dónde se debería orientar la política climática para lograr las metas propuestas en la NDC. De esta manera, con lo expresado explícitamente sobre P&D climáticos en la versión presentada en 2021, se recomienda su actualización bajo las siguientes consideraciones:

- Diferenciar P&D, tomando en cuenta si son impactos permanentes o recuperables.
- Reformular mensajes claves que orientan la acción a una gobernanza climática a favor de la mitigación y adaptación para evitar, minimizar y responder a las P&D.
- No enfocar exclusivamente las P&D a impactos en infraestructura o sectores. Dar enfoque en derechos humanos y en las personas.
- Reconocer los eventos de evolución lenta como una apuesta por abordar los efectos inevitables del cambio climático.
- Reconocer la necesidad de la desfosilización y descarbonización para enfrentar las P&D.
- Identificar los roles de las comunidades y fortalecer su capacidad de respuesta ante eventos de P&D.

# Estrategia Nacional de Financiamiento Climático

Bajo la articulación de los previos instrumentos, es necesario crear un enfoque diferencial en P&D en la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático. Para esto, se recomienda:

- •Diferenciar las ayudas de desarrollo del financiamiento climático de manera comparativa y explícita.
- Identificar la cantidad de financiamiento climático que llega en deuda para el país.
- Diferenciar costos de P&D frente a proyectos de adaptación. Análisis previo y posterior a la manifestación de eventos extremos o de evolución lenta
- Detallar el rol de los seguros y pólizas en las respuestas a eventos climáticos que consolidan P&D. Identificar los escenarios de respuesta de aseguradoras en riesgos previstos.
- Identificar mecanismos de financiamiento de respuesta urgente y necesaria bajo el enfoque de P&D.

### Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

La Ley 1523 de 2012, con la que se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, conceptualiza las amenazas, los desastres y los riesgos como hitos asociados a las P&D, pero no establece mecanismos de reparación una vez ocurren.

Esto no es tan claro y suelen ser dos áreas que se confunden. Ocurre que los esquemas de gestión del riesgo dan una falsa sensación de que estamos abordando P&D porque nombran que pueden existir, pero no dan rutas para reparar, restaurar, recompensar, entre otras formas de justicia climática, después del daño. Se recomienda adelantar una comisión de estudio para revisar estrategias de respuestas después de las P&D.

# 5.2. Discurso del actual Gobierno frente a la crisis climática

Los últimos tres presidentes de Colombia han sido explícitos en su compromiso por la acción climática; no obstante, el actual Gobierno ha sido mucho más explícito en narrar y discutir las raíces de la crisis climática, dando una mirada más crítica y reflexionando sobre los retos en diplomacia, cooperación y desarrollo para las naciones y para el país.

La intensificación de diversos conflictos armados globales, la recuperación después de una pandemia y el repunte del consumo y de la deuda externa son factores que han dado una visibilidad mayor al presidente Gustavo Petro. En diversos espacios internacionales, ha logrado un amplio reconocimiento y respaldo; sin embargo, en el ámbito nacional, ha sido objeto de varias críticas de sectores políticos conservadores que históricamente han tenido poder en el país. Esto se refleja en el bajo margen de gobernabilidad del actual Gobierno para impulsar grandes reformas ante la pérdida de apoyos importantes dentro del Congreso de la República, las Altas Cortes y las autoridades locales de elección popular.

Sus apuestas por una seguridad climática se presentaron durante su postulación como candidato a la Presidencia, las cuales lograron su ascenso al poder ejecutivo. Entre ellas se reflejan apuestas como: "Colombia, economía para la vida", que propuso que el país fuera líder en la lucha contra el cambio climático (Petro, s. f.), a través de:

- El ordenamiento territorial alrededor del agua como forma de garantizar derechos fundamentales.
- La naturaleza viva y los territorios vitales como maneras de reconocer las formas de vida propias de las comunidades, la preservación de ecosistemas estratégicos, la lucha contra la deforestación, la promoción de alternativas comunitarias y la gestión del riesgo.
- Una sociedad movida por el sol, el viento y el agua para promover un modelo energético que avanzará a la independencia de los combustibles fósiles y a la transición energética justa pensando los modelos energéticos descentralizados y apropiados.
- La gestión y aprovechamiento de los residuos.

Estas apuestas han sido una contranarrativa frente a anteriores gobiernos. Si bien se enmarcan en temas en común, las formas y los actores que prioriza el actual Gobierno generan la diferencia en esta acción climática.

Aunque lo expuesto es un tema sujeto a discusión por los resultados tras los dos primeros años de Gobierno, en el ámbito internacional, Gustavo Petro ha sido crítico frente al actual marco de acción climática, pero no exclusivo. Esto lo dejó ver en noviembre de 2022, cuando se pronunció en la Alcaldía de París para afirmar:

La crisis climática ha llevado al poder mundial a desechar poblaciones enteras del Tercer Mundo. Es decir, estamos frente a una especie de omnicidio. No importan los pobres, se volvieron desechables [...], entre COP15 y COP27 —siete años han pasado—, la evaluación es que no se ha avanzado mayor cosa [...], hoy no existe ningún mecanismo concreto que, ante catástrofes climáticas producidas por el estándar de vida de los países ricos, puedan responder, puedan colaborar, puedan financiar los carísimos procesos que implicaría organizar la población en territorios para defenderlos en su vida de las catástrofes climáticas. (Pinzón, 2022)

Lo anterior refleja una apuesta por lanzarse como líder de la izquierda global con una crítica radical al capitalismo del Norte (Pacheco, 2022), donde la discusión va más allá del Acuerdo de París, pues pone en la mesa la crisis de la deuda, la cual incluye a gran parte de los países altamente vulnerables al cambio climático. Esto se suma a que no se han alcanzado las metas de financiamiento climático propuestas por los países. Todo esto cuestionando las responsabilidades diferenciadas del Norte Global en la crisis.

A la vez, a diferencia de los anteriores presidentes de Colombia, su discurso reta a cambiar el modelo económico, pues "creer que, con reforestar, con revitalizar las selvas se puede resolver la crisis climática, no es cierto [...] es dejar de extraer el petróleo, el carbón y el gas". Estas son palabras de Petro frente al Foro Indígena de Naciones Unidas, lugar desde el que nuevamente pidió avanzar hacia el intercambio de deuda por acción climática (Hernández, 2023). Esto lo ha mencionado en varias cumbres climáticas reconociendo la responsabilidad compartida de países del Globo Sur.

El rechazo a la profunda dependencia a combustibles fósiles es una de las banderas que lo ha posicionado en el marco de la transición energética justa, descentralizando la narrativa de nuestra exclusiva responsabilidad de cuidar ecosistemas estratégicos como la Amazonia, consolidada por anteriores gobiernos. Este mensaje se ha mantenido en la incorporación de Colombia en la Alianza para Superar el Carbón en la Generación de Energía (Powering Past Coal Alliance [PPCA]), la Alianza Más Allá del Petróleo y el Gas (Beyond Oil and Gas Alliance [BOGA]), y el Tratado de No Proliferación de Combustibles Fósiles (TNPCF) para facilitar la eliminación progresiva de los combustibles fósiles.

Esto ha llamado la atención de diversos países, en los que sus discursos han mostrado una apuesta concreta por adelantar, pero carente de medios, recursos y consensos nacionales. Todo eso ha hecho que insista en promover el pago de los países ricos a los que sufren las consecuencias de la crisis climática; no obstante, no ha reconocido mensajes claves a favor de la cooperación Sur-Sur o a hacer un llamado a la transferencia técnica, o a otro tipo de colaboración o cooperación entre países. En el Acto de Conmemoración del Sexto Aniversario de la Firma del Acuerdo de Paz "Renace el Acuerdo para la Vida", que tuvo lugar en noviembre de 2022, expresó:

Si evaluáramos todos esos daños y perjuicios y saliera una cuenta y se la transfiriéramos a quienes han producido eso, que no somos nosotros, no es ningún colombiano, ninguna colombiana, que es ni más ni menos el nivel de vida y los estándares alcanzados por personas, sociedades, sectores de esas sociedades que habitan en Estados Unidos, en Europa Occidental, en Japón, que viven mucho mejor que nosotros, pero que para lograr esos niveles de confort y del nivel de vida utilizan enormes cantidades per cápita de carbón, de petróleo y producen esta transformación atmosférica que hoy tiene a nuestros campesinos bajo el agua. (Presidencia de la República, 2023)

Estos mensajes han llevado a que sus narrativas sean complejas y diversas tocando diferentes sensibilidades, y relegando la agenda climática como un efecto de otras problemáticas. Un ejemplo de ello fue su discurso en la 77.ª versión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, su primer discurso en esta instancia. Allí expresó: "Por ocultar la verdad, verán morir la selva y las democracias. La guerra contra las drogas ha fracasado. La lucha contra la crisis climática ha fracasado, la guerra contra las drogas ha fracasado" (Cancillería Colombia, 2022).

Lo anterior fue compensado en julio de 2023, cuando Petro presentó el Plan Marshall, el cual busca enfrentar el cambio climático enfocándose en reformar el sistema financiero mundial para que los países ricos, principalmente del Norte, paguen los recursos a los países en desarrollo o del Sur Global por y para hacer frente a los efectos de la crisis climática. Esto tuvo más sentido cuando la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentó las seis cartas como líder en la COP28, la Cumbre Mundial del Clima (MADS, 2023). En esta nota del ministerio destaca:

 Balance mundial: Colombia propondrá la necesidad de replantear los modelos económicos mundiales, complementados con una transición energética, la eliminación progresiva de combustibles fósiles y los aportes de las comunidades.

- Portafolio de inversión: con cinco líneas de inversión, Colombia se posiciona como uno de los primeros países en el mundo que presentará proyectos estratégicos que permitan el crecimiento de la economía, pero que, a su vez, generen la conservación y protección de ecosistemas estratégicos.
- Combustibles fósiles: liderar un tratado de no proliferación de combustibles fósiles que garantice la transición energética justa, una eliminación progresiva de los combustibles y un freno a la frontera extractivista.
- Plan Marshall: países vulnerables y en vía de desarrollo requieren más de 1 billón de dólares anuales, de financiación externa, para cumplir con el Acuerdo de París; sin embargo, las condiciones actuales de deuda están evitando su crecimiento económico. Por ello, se propone liderar para que se reconozcan la riqueza en la biodiversidad y los aportes a la reducción de emisiones, y la adaptación al cambio climático como pago a la deuda externa.
- Comisión de expertos en deuda por acción climática: Colombia plantea establecer una mesa técnica de expertas y expertos que revise las reformas necesarias para garantizar la sostenibilidad de la deuda de los países en desarrollo.
- Fondo de Pérdidas y Daños: como representante de América Latina y el Caribe, Colombia lideró la discusión que estructura el funcionamiento del Fondo de Pérdidas y Daños, que permitirá a los países en vía de desarrollo acceder a los recursos necesarios para afrontar los efectos del cambio climático.

Estas apuestas fueron obtenidas en su totalidad. Como lo expresa la ministra Muhamad:

Colombia ha ganado terreno en el ámbito internacional con el lanzamiento del primer portafolio para la transición socioecológica en el mundo, la aprobación del Fondo de Pérdidas y Daños, tras 30 años de negociaciones fallidas, y como el primer país en Latinoamérica en adherirse al Tratado de No Proliferación de Combustibles Fósiles. (MADS, 2024b)

Luego de estos resultados, en retrospectiva, ha sido difícil identificar la línea narrativa y su orden. Con las declaraciones del MADS es que se logra entrever un orden de los factores; no obstante, estas agendas internacionales no están

posicionadas dentro del país. Esto refleja una complejidad del discurso que no permite llegar a reconocer los avances y retos de estas decisiones, además del rol de Colombia en estos espacios que se traducen en decisiones nacionales. También hay que tener en cuenta que: "Es evidente que el tema ambiental tiene claros y oscuros. No hay un solo presidente que se salve de ambivalencias, vacíos y conflicto" (Rodríguez, 2020).

# 5.2.1. Recomendaciones

La definición del artículo 8.º sobre P&D en el Acuerdo de París es un referente que permite claridad y asertividad frente a los mensajes. Sumado a la evidencia científica, económica y territorial, podría facilitar la apropiación de estas banderas al orden nacional en P&D. De esta manera, se propone un orden de integración de factores para construir narrativas sobre la necesidad de abordar y discutir P&D en perspectiva de justicia climática.

En este sentido, las partes reconocen la importancia de los puntos que se ven en la figura 3. Esto para articular narrativas a partir de la definición de P&D.

Figura 3. Acuerdo de París, artículo 8.º

"Las partes reconocen la importancia de



#### Evitar



#### Reducir al mínimo



#### **Afrontar**

las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático..."

- → Eliminar progresivamente la producción y el uso de combustibles fósiles de forma justa y equitativa, de acuerdo con el objetivo climático global de 1.5 °C.
- → Financiamiento para la transición y la salida y cierre de prácticas extractivistas fósiles.
- Garantía de derechos humanos con enfoque diferencial e intergeneracional.
- Mitigación para incrementar la capacidad de adaptación a través de soluciones duraderas.
- Debate público sobre falsas soluciones.
- → Responsabilidades comunes, pero diferenciadas.

- Medios de implementación (financiamiento para la adaptación).
- Integración de prácticas, saberes y nociones territoriales y comunitarias.
- → Consolidar territorios en paz.
- Ordenamiento territorial alrededor de los bienes comunes.
- Derechos de acceso.

- Incapacidad del Globo Sur de responder a las P&D por la crisis de la deuda.
- Necesidad de reparar y no compensar.
- Cooperación diferente a ayudas humanitarias y préstamos para el desarrollo.
- Acciones restaurativas y reparadoras.
- → Enfoque de respuesta y reparación frente a la movilidad e inmovilidad humana a causa del cambio climático.
- Intersección entre justicia climática y justicia migratoria.
- → Pago de la deuda ecológica histórica.
- Decisiones internacionales sobre financiamiento frente a mecanismo de respuesta.

Fuente: elaboración propia.

# 5.3. Movilidad humana y derechos humanos: evaluación de pérdidas y daños en el contexto de movilidad e inmovilidad humanas asociadas a la crisis climática

Una de las intersecciones al abordar la crisis climática se da entre los patrones de movilidad humana como migración, desplazamiento y refugio, y los eventos climáticos extremos o eventos paulatinos. Este vínculo cada día toma más fuerza en los países más vulnerables a los efectos de la crisis climática en América Latina, en especial los del Cono Sur, Centroamérica e insulares, por las P&D que se ocasionan en estos contextos. Por eso, es importante reconocer también un enfoque de justicia y hablar de justicia climática y justicia migratoria.

Si bien "las movilidades relacionadas con el cambio climático son multicausales, lo que quiere decir que existen factores políticos y socioeconómicos que juegan un rol en causar la migración, junto con los impactos del cambio climático" (Baldwin y Fórmalé, 2017; Black, 2001, Black et al., 2010, citados en Aristizábal et al., 2022), no necesariamente son causa y efecto, pero sí tienen una relación muy estrecha.

Adicional a esto, los impactos del cambio climático "exacerban los problemas sociales y ambientales ya existentes en los territorios, aumentando de esta manera los patrones de migraciones ligados a la pobreza rural, escasez de agua, violencia, inseguridad alimentaria, etc." (Bustos *et al.* 2021, citados en Aristizábal et al., 2022). En el caso particular de Colombia, los avances para el reconocimiento estatal de esta intersección son relativamente recientes.

# 5.3.1. Avances legislativos

En el Congreso de la República (2024) se viene adelantando el Proyecto de Ley "por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento forzado por causas climáticas, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones". En palabras de uno de los autores de esta iniciativa, el representante a la Cámara Duvalier Sánchez (BoellColombia, 2023b):

Se espera que se construya un registro único de desplazamiento por causas climáticas, que identifique las zonas de Colombia de mayor vulnerabilidad para que la respuesta del Estado mejore, sea oportuna y se garanticen los derechos de la comunidad, como salud, educación y vivienda. Con este proyecto de ley se busca promover la creación de

Una política pública integral que reconozca la condición de desplazamiento forzado por causas climáticas que ya está ocurriendo y que en el marco jurídico colombiano ya está reconocido por la Corte, tanto en sentencias como en los principios de la ONU integrados al bloque de constitucionalidad. (Sánchez, 2023)

Pese a ser una iniciativa necesaria y ambiciosa para Colombia, los conceptos, alcance e instrumentos que contempla el proyecto han despertado reflexiones en sectores como la academia, que ha estudiado por años la mejor manera de reconocer jurídicamente los fenómenos de movilidad humana asociada al cambio climático y así proteger los derechos de quienes deben movilizarse o permanecer inmóviles en sus territorios. Por ejemplo, el Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario se pronunció en un escrito de comentarios y recomendaciones sobre el proyecto de ley e indicó varios puntos por considerar antes de la aprobación del texto, que se detallan en el próximo apartado.

# 5.3.2. Recomendaciones del Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

- El Proyecto de Ley debe incluir el concepto de desplazamiento forzado e interno por razones ambientales, es decir, contemplando tanto aquellos hechos súbitos y repentinos, más asociados a la naturaleza, como otros de categoría lenta y progresiva, más próximos al cambio climático.
- Se destaca que no es preciso hablar de desplazados ambientales para referirse a quienes cruzan frontera internacional, pues se desfigura la noción de desplazamiento forzado interno dada por Naciones Unidas y acogida por la jurisprudencia nacional.
- Frente a la política pública propuesta, se sugiere que se integre al existente Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), con el fin de evitar la creación de una nueva institucionalidad para atender este fenómeno y de esta manera evitar un subregistro de datos (Grupo de Acciones Públicas, 2022).

**Nota de los autores:** el proyecto podría nutrirse del marco que conceptualiza las P&D para no generar una contraposición entre: 1) causas asociadas a cambio climático y desastres climáticos y 2) la expresión de fenómenos climáticos extremos y de evolución lenta con movimientos forzados o voluntarios frente a los efectos adversos de un clima inseguro. A la fecha de publicación de este documento, el proyecto de ley sigue en proceso de construcción y debate, por lo que puede que estas recomendaciones sean acogidas en futuras versiones.

Con un debate amplio sobre futuras responsabilidades del Estado, este es un buen punto de partida para abrir la discusión y, sobre todo, para poner en marcha el reconocimiento jurídico necesario para evitar más P&D en contextos de movilidad humana, pues en Colombia este vacío legal sigue impidiendo la protección de los derechos de quienes se movilizan o inmovilizan por emergencias climáticas dentro del territorio nacional. Esta iniciativa normativa, que hasta el momento solo intenciona medidas para mitigación y adaptación, bien podría ser rodeada por actores claves que impulsen la inclusión del enfoque de P&D.

En este sentido, se requiere una comisión especial para definir qué tienen que ver las P&D con el desplazamiento en Colombia, bajo la lupa de la Sentencia T-123 de la Corte Constitucional, la ley y el sistema de atención a víctimas por desplazamiento forzado —instrumento con el que no cuenta la mayoría de los países de la región—en el marco de la Declaración de Cartagena, de la que el país es parte, y de la próxima Opinión Consultiva de la Corte IDH sobre las responsabilidades de los Estados en la emergencia climática.

Para traer a colación uno de muchos ejemplos, una de las emergencias climáticas más recientes en Colombia fue el paso del huracán lota cerca del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en noviembre de 2020. Providencia sufrió una destrucción sin precedentes en el 98 % de la vivienda e infraestructura, aproximadamente (Vargas, 2021). Los estudios evidencian que el 100 % de las edificaciones en Providencia están expuestas al campo de viento de los huracanes, mientras que aproximadamente el 75 % se ubican en zonas propensas a marea de tormenta. El 90 % del bosque seco tropical y el 70 % de los bosques de manglar sufrieron afectaciones. Asimismo, las comunidades relatan que se dieron pérdidas en materia de especies frutales, medicinales, maderables y alimentos (Humboldt, 2021, citado en Ortiz, 2022).

Desde una mirada general, algunas cifras en relación con los daños económicos en eventos como huracanes e inundaciones indican que el valor de pérdida anual esperada (PAE) por inundación y huracán en 2021 equivalía al 7.54 % del presupuesto general (4.8 billones de pesos; Cardona et al., 2020). No se conocen cifras exactas sobre el número de personas que tuvieron que desplazarse debido a la emergencia ni las que han tenido que hacerlo de forma paulatina; sin embargo, se sabe que las P&D irán en aumento tras la frecuencia de este tipo de eventos.

Sin duda, casos como el de San Andrés, Providencia y Santa Catalina evidencian que la agenda climática no debe parcializarse ni limitarse a algunos actores e instituciones. Para ser resilientes a los efectos de la crisis climática, las comunidades requieren intervenciones multisectoriales y multinivel con acciones sincronizadas entre la mitigación, la adaptación y las P&D, dado que, en este caso, incluso la reparación de las P&D estuvo inmersa en dinámicas de corrupción. Desde la experiencia en el territorio, Yurshell Rodríguez, líder y activista raizal, en el diálogo "La crisis ya está en los territorios: análisis de instancias y políticas climáticas sobre pérdidas y daños", indicó:

En la respuesta estatal para atender este proceso, se evidenciaron las fallas en materia de adaptación a la crisis climática, porque las comunidades no cuentan con las herramientas para hacerle frente a las emergencias y no conocen la hoja de ruta para adaptar y mitigar los riesgos. Las pérdidas tras esta emergencia no fueron solo económicas, sino que también se reflejaron en traumas psicológicos para muchos de los miembros del territorio. (BoellColombia, 2023a)

Este tipo de situaciones nos muestran que la intersección entre movilidad humana y crisis climática también se debe abordar desde una agenda clara y concreta de P&D, y que urge materializar acciones basadas en un enfoque de justicia climática y derechos humanos de las comunidades.

# 5.3.3. Avances jurisprudenciales

La Corte Constitucional de Colombia, mediante la Sentencia T-123 de 2024, estableció un importante precedente al reconocer el desplazamiento forzado por factores ambientales en Colombia. Esto se originó por una acción de tutela presentada por José Noé Mendoza Bohórquez y Ana Librada Niño de Mendoza, una pareja de campesinos, de 66 y 63 años, que fue desplazada de su predio en el municipio de Saravena (departamento de Arauca), debido a las inundaciones del río Bojacá en 2015 y 2016. Ellos solicitaron a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) ser reconocidos como víctimas de desplazamiento forzado por estos hechos, pero dicha solicitud les fue negada.

Este es un claro ejemplo de cómo se relacionan las P&D con la movilidad humana, pues los demandantes insistieron en que las autoridades accionadas vulneraron su derecho a la vivienda porque, a causa de las inundaciones, tuvieron que abandonar su casa sin que se les ofreciera ayuda humanitaria ni soluciones de reubicación. Asimismo, consideraron vulnerados sus derechos al trabajo, a la alimentación, a la seguridad alimentaria y al mínimo vital, ya que indicaron que la pérdida de sus cultivos trajo como consecuencia que hoy no puedan generar ingresos y, por ende, esté comprometido su sustento.

Por primera vez, la Corte reconoció que existe un desplazamiento forzado interno por desastres, hechos asociados al cambio climático y a la degradación ambiental, que se denomina desplazamiento por factores ambientales.

El desplazamiento forzado interno es un fenómeno de movilidad humana que lesiona de manera intensa y multidimensional los derechos humanos de las personas que han sido obligadas a abandonar su residencia habitual sin cruzar la frontera de su propio país. El desplazamiento forzado causa desarraigo, aleja a la persona de su entorno, de sus propiedades y, en general, de su forma de vida. Es un fenómeno que genera una amenaza y vulneración compleja de derechos constitucionales —no solo de derechos civiles y políticos, sino también de derechos económicos, sociales y culturales—, y que exige para enfrentarla el despliegue de acciones coordinadas que protejan a la población desplazada desde una perspectiva integral. (Sentencia T-123 de 2024)

Como se señaló, se reconoció que el conflicto armado no es la única causa de desplazamiento interno que se presenta en el país, pues el desplazamiento por factores ambientales, al igual que el generado por este conflicto, amenaza y compromete de manera compleja el ejercicio de los derechos de las personas, y es una situación que también debe ser enfrentada por el Estado con prontitud.

En este pronunciamiento la Corte analizó el contexto normativo nacional e internacional en materia de movilidad humana y de crisis climática, y presentó los instrumentos que el Estado debería tener en cuenta para el reconocimiento de este fenómeno y el cumplimiento de sus obligaciones. Así, por ejemplo, en la

providencia se abordan los *Principios Pinheiro* y los *Principios Deng* 4, mediante los cuales se definen los desplazados internos y se prevé la existencia del derecho de las víctimas a la restitución de toda propiedad despojada, respectivamente. Estos dos principios, junto a los demás instrumentos analizados, muestran que, en un contexto de movilidad humana, la protección de los derechos requiere de acciones de mitigación y adaptación, pero también del reconocimiento de las P&D que pueden ocurrir.

Como características para considerar sobre este tipo de desplazamiento, la Corte señaló:

- a. La connotación multicausal y compleja del desplazamiento forzado por factores ambientales.
- b. La temporalidad y el carácter interno.
- c. La mayor afectación a los más vulnerables. (Sentencia T-123 de 2024)

Asimismo, hizo énfasis en que una de las grandes complejidades del fenómeno es que afecta principalmente a los más vulnerables, cuya capacidad para mitigar y adaptarse es menor. El reconocimiento de esta vulnerabilidad pone de nuevo sobre la mesa la necesidad de un enfoque de justicia climática en todas las acciones que se adopten y la importancia de reconocer los efectos diferenciados de la crisis climática y de las emergencias ambientales.

El estudio del caso dejó en evidencia que la regulación con la que cuenta el país en materia de cambio climático está enfocada principalmente en la mitigación de sus causas y en la adaptación de las poblaciones y el territorio. En materia de adaptación, sin embargo, la respuesta es insuficiente en relación con la atención de quienes ya sufrieron esos efectos. En particular, en lo que respecta a las víctimas del desplazamiento por factores ambientales: 1) no hay un reconocimiento explícito

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Los Principios Pinheiro y los Principios Deng son directrices internacionales que buscan garantizar los derechos humanos de las personas afectadas por desplazamientos. Los Principios Pinheiro, adoptados en 2005, se enfocan en el derecho de los refugiados y desplazados a la restitución de sus viviendas, tierras y propiedades despojadas, promoviendo soluciones equitativas, no discriminatorias y participativas, con preferencia por la restitución sobre otras formas de compensación. Por su parte, los Principios Deng, establecidos en 1998, abordan la protección integral de las personas desplazadas dentro de sus propios países, enfatizando la prevención de desplazamientos arbitrarios, el respeto a los derechos humanos durante todo el proceso y la búsqueda de soluciones duraderas como el retorno voluntario, la integración local o el reasentamiento. Ambos conjuntos de principios subrayan la responsabilidad estatal en la protección de los desplazados, destacando la importancia de garantizar sus derechos de manera justa y efectiva.

sobre el fenómeno del desplazamiento forzado por causas ambientales y 2) las medidas de adaptación no prevén políticas ni actuaciones específicas en relación con el restablecimiento de sus derechos (Sentencia T-123 de 2024).

Todo lo expuesto representa un gran avance, que se suma a la decisión final de la Corte Constitucional de fallar a favor de los demandantes y ordenar a diferentes entidades públicas acciones de reparación y restablecimiento de derechos; además, exhortó al Congreso de la República a legislar sobre la materia. Esto permite concluir que los retrasos en materia de mitigación y adaptación están causando P&D en los territorios, y están poniendo en mayor riesgo a las comunidades más vulnerables. La superación de estos retos parte del reconocimiento de intersecciones como la de movilidad humana y crisis climática.

Además, existen retos adversos para poder consolidar y llegar a este tipo de sentencias, visibilizando diversas vulneraciones a los derechos fundamentales y colectivos de las comunidades en el acceso a la justicia. Esto lo reconocieron distintas organizaciones de la sociedad civil, que se reunieron en el Encuentro Latinoamericano sobre Litigio Climático y Transición Energética Justa. En este evento, realizado en Bogotá por la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) y la Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia (2023), se reconocieron los principales retos para abordar P&D en el litigio climático.

# 5.3.4. Retos y oportunidades en el litigio climático para abordar pérdidas y daños

- Carga de la prueba: en la mayoría de los casos, recae en los demandantes y, por lo general, causa una posición de poder desigual para asignar responsabilidades. Asimismo, hay dificultad para recabar datos científicos que demuestren la vulnerabilidad climática de las comunidades locales. No obstante, son valiosas las apuestas de la ciencia ciudadana y el monitoreo comunitario para recoger las pruebas necesarias de cara a determinar la responsabilidad y la respuesta de los actores.
- Especialización de las juezas y jueces: se debe mantener el llamado a que las juezas y jueces resuelvan los litigios climáticos más allá de las formas tradicionales. Deben recurrir a la mejor ciencia disponible, a la aplicación de principios de acceso a la justicia y a las vocerías ciudadanas, así como permitir la valorización de elementos culturales y políticos en sus decisiones alrededor de la crisis climática.

- Implementación de las sentencias: es necesario plantear casos que puedan ser implementados y cuyas decisiones permitan dar respuesta a los afectados. Asimismo, se requiere avanzar en casos que reconozcan la responsabilidad de los actores empresariales en la creación y agravación de la crisis climática, y que las medidas no solo recaigan en el Estado. Por otra parte, urge una mayor fiscalización frente a las tácticas de empresas transnacionales para asumir su responsabilidad con la crisis climática y el extractivismo. Es necesario avanzar a decisiones judiciales que blinden la garantía de los derechos fundamentales y colectivos por encima de sus beneficios económicos.
- Se requiere identificar la magnitud de las P&D con y para las comunidades en sus territorios. No sirve imponer soluciones o respuestas que no den espacios a la participación de las comunidades bajo el respeto de su autodeterminación y soberanía.
- La consulta previa, el acceso a la información y la participación ciudadana, como principios y prácticas rectores del ahora firmado Acuerdo de Escazú, deben ser articulados con la identificación y reconocimiento de P&D en cada proyecto de desarrollo que se quiera adelantar.





"Para afrontar los daños y pérdidas causados por la actividad económica del Norte Global solo necesitamos justicia". Este es el llamado de La Ruta del Clima, una de las organizaciones de la sociedad civil en Centroamérica que más ha discutido e incidido para abordar P&D en el mundo. El mensaje proviene de su publicación *Justicia un reclamo radical: financiación de daños y pérdidas* (2023), en la cual debate políticamente la necesidad de abordar P&D más allá de un flujo de recursos.

Para La Ruta del Clima, el Fondo de P&D es uno de muchos mecanismos que se requieren para dar respuesta a las víctimas climáticas del Sur Global, que han sido revictimizadas durante las últimas tres décadas en el marco de las Naciones Unidas, desde donde no se reconoce la deuda ecológica histórica y en el que las partes no han dado respuestas contundentes.

En gran medida, es gracias al trabajo de la sociedad civil que hoy se discuten las P&D en los espacios de discusión de las Naciones Unidas. Su trabajo e incidencia han sido los movilizadores para reconocer que las respuestas que se dieron en el Protocolo de Kyoto eran insuficientes, por lo que se debía incorporar un nuevo enfoque a la fórmula de los elementos de la gobernanza climática (mitigación, adaptación y P&D).

De esta forma, la sociedad civil es clave para discutir los marcos y propuestas que se están construyendo, para demandar la no repetición de los errores y para asignar una justa responsabilidad común, pero diferenciada. De allí que no se hable de recursos para compensaciones, sino de apostar por escenarios justos en los que se incluya la reforma de las relaciones económicas entre el Globo Sur y el Globo Norte. Por esto, el foco debe ser la reparación.

La oposición sistémica de los países desarrollados a las rectificaciones y reparaciones tiene implicaciones en materia de derechos humanos, ya que los afectados suelen ser comunidades que viven en condiciones vulnerables y que son las menos responsables de las causas del cambio. En el *Informe del Experto Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional* (Naciones Unidas, 2020) se afirma:

Si bien la compensación por las pérdidas y los daños causados por el cambio climático, que puede adoptar diversas formas, constituye un medio jurídico y moral para dar respuesta al hecho de que el cambio climático es un fenómeno al que no todos los países han contribuido en la misma medida y que se experimenta de forma desigual, esta medida sigue topándose con la resistencia de determinados Estados, lo que va en contra de la solidaridad internacional fundada en los derechos humanos.

Este mensaje ha sido reconocido por las organizaciones de Colombia que, al igual que las organizaciones latinoamericanas, han demandado reparación de la deuda histórica. Ejemplo de ello es el *Anexo 0*, el cual se propuso desde la sociedad civil durante la COP21, que dio origen al Acuerdo de París, en el que se demandó el reconocimiento, el respeto y el compromiso real de los países para dar respuesta a los pueblos impactados por actividades extractivistas (Toro, 2015).

De esta manera, en Colombia se han organizado diferentes coaliciones que han iniciado esta discusión. Un ejemplo de ello es Voces por el Clima, la cual se conformó en 2019 reuniendo voces juveniles, femeninas, indígenas, afrocolombianas, académicas y de organizaciones sociales y ambientales que se sumaron para expresar sus preocupaciones, sus análisis y sus propuestas frente a la crisis climática, desde la defensa de los derechos de acceso a un ambiente y clima seguros. Este colectivo hace incidencia y seguimiento a las negociaciones climáticas, y tiene un especial énfasis en hacer incidencia alrededor de política pública en transición energética y P&D, discutiendo ampliamente sobre la necesidad de promover una ambición justa y coherente.

A partir del extenso reservorio de experiencias de las organizaciones que hacen parte de Voces por el Clima, se adelantó el proyecto *La crisis ya está en los territorios: diálogos sobre pérdidas y daños, convocado* por la Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia, Climate Tracker Latinoamérica y Censat Agua Viva. Este espacio apostó por el fortalecimiento de las propuestas de la sociedad civil para influir en el diseño de políticas públicas climáticas a través de la diplomacia ciudadana y la incidencia, con el fin de abordar mecanismos e instrumentos que garanticen la reparación integral de los P&D desde la mirada de los derechos humanos en Colombia. Así, en 2023 se convocaron cinco diálogos en cuatro ciudades (Manizales, Cartagena, Cali y Bogotá) con diversos expertos, periodistas, académicos, representantes legislativos y de gobierno, comunidades afectadas y sociedad civil de Colombia, Costa Rica y Alemania<sup>5</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Ana Malagón y Andrea Prieto – Asociación Ambiente y Sociedad; Isaura Gomajoa – Asociación de Mujeres Indígenas Sabedoras de la Medicina Tradicional Chagra de la Vida (Asomi); Juan Carlos Albarracín – Asoquimbo; Diego Alejandro Cardona y Mariana Pinzón – Censat Agua Viva; Esteban Tavera – Climate Tracker; Alejandra Roa y Daniela Torres – Climalab; Yurshell Rodríguez – Comunidad raizal de San Andrés y Providencia; Camila Rueda – Coordinadora de Unidad de Trabajo Legislativo; Congreso de la República de Colombia; Fernanda Bedoya y Laura Serna – El Derecho a No Obedecer; Evelyn Hartig<sup>,</sup> Santiago Aldana y Ángela Valenzuela – Fundación Heinrich Böll<sup>,</sup> Oficina Bogotá <sup>-</sup> Colombia; Adriana Vásquez y Adrián Martínez – La Ruta del Clima; Ángela Rivera – MADS; Juan José Guzmán – Pacto por el Clima; Angie Serna<sup>,</sup> Brian Venera<sup>,</sup> Rubén Martínez<sup>,</sup> María José Mejía<sup>,</sup> Paula Nieto<sup>,</sup> José Estupiñán y María Suárez – Periodistas; Natalia Daza – Red de Observadores de Sociedad Civil del Fondo Verde del Clima; Duvalier Sánchez – Representante a la Cámara; Andrés Gómez – Tratado de No Proliferación de Combustibles Fósiles; Felipe Arango – Transforma Global; Cristian Uscátegui – Unidad Nacional de Gestión del Riesgo; José Rodríguez Orúe – World's Youth for Climate Justice (WYCJ)<sup>,</sup>

De allí se derivaron insumos valiosos que esta publicación busca recoger, reconociendo que las ideas que se comparten son de las personas que acompañaron estos diálogos.

# 6.1. Conclusiones de La crisis ya está en los territorios: diálogos sobre daños y pérdidas

# Responsabilidades Norte-Sur/Sur-Sur

Las P&D van más allá de la adaptación a la crisis climática y son el resultado de las malas prácticas del extractivismo del Norte Global <sup>6</sup>. Un Norte Global que ha podido replicarse en élites latinoamericanas que concentran el poder de los territorios y que, a la vez, tienen responsabilidad en la deuda ecológica de manera histórica. La apuesta por el desarrollo ha creado cada vez más instrumentos que financian a la naturaleza para el lucro de unos pocos, dejando a las personas más vulnerables expuestas a la crisis climática. Y también dejan expuestas a las especies de fauna y flora que desaparecen sistemáticamente; junto con ellas desaparecen las barreras entre especies para reducir y evitar los contagios pandémicos y epidémicos, y se reducen los servicios ambientales que proporcionan. De allí que una forma de ver estos impactos se relacione con la planificación del territorio, cuyos determinantes cada vez están más orientados a socavar las relaciones con la naturaleza.

Esto lleva a que se exprese "violencia climática" en las comunidades, que son revictimizadas ante la falta de asignación de un responsable que dé respuesta, promoviendo así la tercerización de la responsabilidad sin resultados efectivos. No es irracional pensar que, para enfrentar las P&D, se recurra a las experiencias y aprendizajes de los procesos de transición en materia de conflicto armado, apostando por diseñar y adoptar marcos de justicia integral que brinden justicia distributiva, de procedimiento, de no repetición y reparación.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> El término "Norte Global" o "Globo Norte" se refiere a una construcción geopolítica y cultural que distingue a los países ubicados en el hemisferio norte del planeta, predominantemente aquellos que son industrializados, considerados desarrollados o con economías dominantes. Esta división no es simplemente geográfica; está profundamente vinculada a relaciones de poder históricas y económicas surgidas durante el colonialismo, lo cual les asigna una responsabilidad histórica frente a las desigualdades existentes. Durante ese período, los países del Norte Global consolidaron su dominio político, militar y económico sobre vastas regiones del hemisferio sur, extrayendo recursos y perpetuando dinámicas de explotación y dependencia. No obstante, en este concepto de Globo Norte se debate y se cuestiona el rol de economías que han emergido para alcanzar altos grados de industrialización y riqueza, lo que les ha permitido tener gran influencia y dominación económica en el mundo, como en el caso de China, los gigantescos conglomerados de carbón de los mercados emergentes y las empresas energéticas estatales o semiestatales, y emblemáticamente los Estados petroleros y gasísticos de Oriente Medio. Países altamente industrializados como estos mencionados reproducen dinámicas de extracción y subordinación en sus relaciones con países del Sur Global y son los principales impulsores de las emisiones actuales. De aquí que para este texto se incluyan estas potencias económicas sin desconocer la responsabilidad histórica.

A pesar de la evidencia, son las élites distribuidas en diversos niveles geopolíticos que demandan información en sus modos y estilos de operar para comprobar su responsabilidad, lo que deja la carga de la prueba en las comunidades que se desmotivan por no tener los medios para poder generar nexos de casualidad e impacto; además de no incluirse en las respuestas a la crisis climática de espacios como las Naciones Unidas sus conocimientos y saberes. Asimismo, se da una captura de las discusiones, donde hay profundos nexos con las economías fósiles y sus intereses, a pesar del sentido de urgencia de la crisis climática. La academia aquí tiene un rol fundamental en identificar y evitar sus riesgos de instrumentalización por empresas extractivistas, ya que datos científicos son manipulados con el fin de ocultar información esencial para la sostenibilidad de las comunidades y los ecosistemas.

Esto ha generado tensiones en el Globo Sur, que ahora debe competir por los pocos recursos que ofrece el Globo Norte para la reparación de las P&D. Estas tensiones, si bien han permitido que continentes como el africano se integren más, en el contexto de Latinoamérica y Asia son cada vez más difíciles de abordar, debido a la variabilidad política y los demás conflictos sociales y armados que enfrentan. De esta forma, cada país del Globo Sur debe repensar sus prioridades, siendo la pobreza uno de los motivos principales por los cuales no puede emprender la acción climática. De aquí que se plantee que las agendas no deben entrar en competencia, sino avanzar a la par por la defensa, protección y garantía de los derechos de ambas problemáticas.

# Impacto diferencial en género

Las mujeres son las más vulnerables frente a las P&D. Tanto en comunidades locales como étnicas, sus roles de cuidado, salvaguarda de espiritualidad y trabajo promueven que sean en especial vulnerables. Además, esta realidad es constantemente invisibilizada. De acuerdo a información de la ONU del Comité de Género, el 80 % de las personas desplazadas por el cambio climático son mujeres, lo que se traduce en escenarios de riesgo (Naciones Unidas, 2021). Esto plantea retos importantes, pues son pocos los fondos de financiamiento climático que tienen salvaguardas en género y aquellos que los tienen no cumplen la debida diligencia para reconocer los impactos diferenciales. Esta realidad pone un desafío relevante al Fondo de P&D, de tal forma que no profundice la violencia económica, social e institucional detrás de estos impactos.

No obstante, cuando se buscan los motivos por los cuales las comunidades sin respuesta estatal logran sobrepasar eventos climáticos, se reconoce el rol de las mujeres, cuyas propuestas de cuidado, comunicación y protección comunitarias protegen a la población, en especial a la más vulnerable, como adultos mayores, infancias y adolescencias. Ejemplo de eso son los albergues temporales que

construyeron mujeres de la organización Asomi en Mocoa (Putumayo), quienes consiguieron mitigar los impactos de una avalancha que destruyó parte de la ciudad en 2017. Por esto, hoy son las mujeres las que más demandan en los territorios de Colombia y Latinoamérica reparación, más allá de lo económico.

#### Retos de financiamiento

Existe la preocupación de que el Fondo de P&D sea una "billetera vacía". Hoy los gobiernos del Globo Sur no tienen los recursos para responder a las P&D, que se repetirán con mayor frecuencia. Además, de no emprender acciones de mitigación, es seguro que los fondos no darán para reparar a todos los países, lo que intensificará relaciones bilaterales y globales.

Por otro lado, los fondos climáticos quedan capturados por intermediarios que no permiten que las comunidades locales determinen la inversión de estos recursos. El Sur Global tiende a problematizar, pero no a construir soluciones con y para las comunidades. Además, existe una amplia burocracia que excluye la participación y la transparencia en la ejecución de estos fondos. Se encuentra un ejemplo de esto en el Fondo Verde del Clima, en el cual son grandes operarios y ONG los que pueden aplicar a estos recursos.

Frente al Fondo de P&D, se expresa una "amnesia" de los compromisos climáticos previos. En cada reunión global se desconocen acuerdos anteriores, incluidos los hechos por el Globo Sur, además de los del Norte. Esto ha hecho que se abra espacio a fondos privados, cuya discusión en las P&D tiene amplios cuestionamientos, ante la posibilidad de usarse para excusar su responsabilidad en la mitigación.

Por otra parte, los flujos de recursos se movilizan por la rentabilidad que pueden generar. Así, no es sorpresa encontrar el interés de las aseguradoras privadas en este Fondo de P&D. Ante el rol de estos actores, es relevante la preocupación de involucrarse en eventos donde la reparación sea más cara que las pólizas y donde lo aportado quede en manos de las aseguradoras. Un error clave sería pensar que el Globo Sur pagará a aseguradoras de manera anticipada por las P&D que no causaron. La lógica del financiamiento climático de P&D debe ser reparar los territorios, no endeudarlos.

# Respuesta estatal

Las comunidades se encuentran cada vez más expuestas en eventos de P&D climáticos. Factores socioambientales y económicos promueven una mayor vulnerabilidad, y en experiencias previas los Estados no han podido responder. Esta preocupación se materializó en eventos como el del huracán lota en 2020 en San Andrés y Providencia, cuando en el territorio, aun con planes de adaptación y gestión del riesgo, no pudieron responder a los efectos del huracán; además,

la reparación y reconstrucción fueron capturadas por la corrupción y la violencia. Comunidades expresaron la falta de diálogo y concertación para las formas de reconstrucción de sus viviendas, lo cual las victimizó y desconoció las prácticas culturales del pueblo raizal.

Además, el Estado no domina los conocimientos necesarios sobre las P&D climáticos; confunde terminologías y aborda las problemáticas de manera desarticulada. Asimismo, se apropia de estructuras burocráticas que concentran los recursos en operadores privados y el sector financiero, no para las comunidades. Por otro lado, el Estado colombiano carece de información oportuna para la toma de decisiones. Pocas veces orienta capacidades para el empoderamiento de las comunidades y el uso de sus conocimientos durante emergencias; además, no garantiza derechos de acceso (participación, acceso a la información y justicia) durante eventos climáticos. Esto expresa una amplia oportunidad para la corrupción, ya que en eventos extremos se declara urgencia manifiesta, que disminuye los estándares de seguimiento de los recursos en el país. Sumado a eso, está la incapacidad de incorporar estándares de comunicación gubernamental y prácticas de gobierno abierto para darles seguimiento a los compromisos que la nación tiene en la agenda climática.

## Rol de los medios de comunicación

En un estudio de Climate Tracker (s. f.) sobre cómo los medios de comunicación registran P&D en eventos internacionales, se reconocieron hallazgos relevantes como:

- En negociaciones internacionales, como las COP, los medios de comunicación suelen reportar más las discusiones diplomáticas y de políticas públicas que las experiencias y llamados de la sociedad civil.
- Los medios de comunicación suelen dar más voz a representantes del Globo Norte (en especial de Europa) que del Globo Sur. Esto genera disparidad y distorsión de la información en asuntos climáticos.
- No dan prioridad al cubrimiento de P&D con eventos de evolución lenta; además, no visibilizan cómo afectan la vida diaria de las personas.
- Hay desequilibrio en el uso de fuentes masculinas frente a las femeninas, lo cual afirma que una gran parte de las decisiones de política climática mundial está en manos de hombres, principalmente. Esto demuestra que a los medios de comunicación tradicionales y grandes les falta incluir el enfoque de género.

En el ámbito territorial, los desafíos del cubrimiento de las P&D se encuentran en la alta complejidad de los territorios, lo que dificulta aterrizar las variables sin

entrar en dispersión sobre la historia que se quiere contar. Además, es complejo acceder a las comunidades y encontrar apertura para hablar. Muchos de estos eventos representan cargas emocionales, físicas y económicas que son difíciles de abordar. Asimismo, a veces, las salas de redacción dan prioridad a datos fríos que no recogen las vivencias de las comunidades; también caen en noticias amarillistas y catastróficas. Todo esto convoca a buscar los formatos apropiados para comunicar.

Por otro lado, hay "grietas" en las salas de redacción. Se da más voz a tomadores de decisión o al sector privado, lo cual promueve que las historias no se cuenten con profundidad. También, en muchos casos, son consorcios o empresas transnacionales y nacionales los que financian medios de comunicación masiva, lo que permite la captura de estas discusiones para distorsionar responsabilidades o no reconocerlas. Todo esto se da en el marco de iniciativas privadas y de sectores de la extrema derecha que promueven fake news, así como tácticas de desinformación y manipulación política, a través de las redes sociales, para negar o reducir los discursos alrededor de los derechos sociales y ambientales.

De esta manera, las y los periodistas convocados en estos diálogos reconocen oportunidades para enfrentar los desafíos en el cubrimiento de P&D en:

- Monitoreo comunitario o ciencia ciudadana para aportar a la historia.
- Periodismo de soluciones.
- Trabajo en red con colegas y actores académicos y de sociedad civil.
- Diversificación de fuentes de financiamiento de las historias.
- Inclusión de la mayor diversidad y cantidad de voces.
- Innovación en los formatos para contar las historias.
- Inclusión de personal especializado en los equipos de redacción.
- Formación de las y los periodistas.
- Producción y difusión de más datos y narrativas de fácil consumo para diferentes audiencias.

# La intersección entre movilidad humana, crisis climática y P&D vista desde la sociedad civil colombiana

En el cuarto diálogo de La crisis ya está en los territorios se exploró la problemática de la movilidad humana en el contexto de la crisis climática. Se destacó que en

Centroamérica se ha abordado este asunto desde la perspectiva de la justicia del conocimiento, pero hoy no existen sistemas de información adecuados para medir el porcentaje de la población que migra debido a emergencias climáticas. Además, se subrayó que la migración climática tiene un impacto diferenciado en niñas, jóvenes y mujeres, lo que resalta la importancia de medir y cuantificar los datos como base para crear un marco de acción y protección, tanto en el ámbito gubernamental como para las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la adaptación de las comunidades para evitar la migración forzada.

En cuanto a los procesos migratorios, se señaló que la movilidad humana es un derecho fundamental y que el Estado tiene la responsabilidad de facilitarla y garantizar la dignidad de las comunidades, tanto en el ámbito nacional como en el transfronterizo. La carencia de una terminología clara en este contexto no refleja una falta de atención al problema, sino una confusión generada por la utilización de múltiples conceptos.

Se argumentó que las intersecciones entre movilidad humana y crisis climática requieren una claridad conceptual para poder adoptar acciones de protección a los derechos. No es lo mismo ser un migrante climático, un refugiado climático, un desplazado climático o un damnificado, y el factor climático exacerba las problemáticas ya existentes en los territorios. Por ello, es necesario repensar la relación entre movilidad humana y crisis climática, ya que no se trata solo de una relación de causa y efecto, sino que es multicausal.

Finalmente, se destacó la relevancia de unir esfuerzos entre las agendas ambiental y de migración. Se identificaron dos puntos clave: 1) que las desigualdades estructurales, exacerbadas por la crisis climática, influyen en la movilidad de las comunidades, a menudo sin que estas asocien su migración con los efectos climáticos, y 2) que la relación entre daños, pérdidas y movilidad humana no se está abordando adecuadamente, lo que resulta en la falta de fuentes de financiamiento específicas para estos escenarios.

# 6.2. Solicitud de opinión consultiva de la República de Chile y la República de Colombia sobre emergencia climática y derechos humanos

El 17 de marzo de 2023, Chile y Colombia presentaron una solicitud de opinión consultiva (OC-32) a la Corte IDH. El objetivo es que la Corte aclare el alcance de las obligaciones de los Estados en relación con la emergencia climática, tomando en cuenta el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), interpretando lo que establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De esta forma, la Corte IDH ha escuchado a organizaciones internacionales, instituciones nacionales, ONG, instituciones académicas, comunidades, pueblos indígenas y racializados, y personas de la sociedad civil para recabar información y dar respuesta a dicha solicitud. Si bien las opiniones consultivas emitidas por un tribunal internacional sobre una cuestión jurídica tienen valor jurídico reconocido, no son obligatorias. Se espera que sea un importante precedente para los marcos jurídicos de la región latinoamericana, en especial en el reconocimiento de responsabilidad y en la reparación de P&D para Colombia.

Los mensajes llevados por organizaciones de la sociedad civil frente a P&D se recogen en la Declaración de Manaos, firmada por más de 151 personas, 28 comunidades y pueblos, y 41 organizaciones de la sociedad civil en Latinoamérica (AIDA Américas, 2024). De esta declaración se reconocen los siguientes mensajes, citando su sección 8:

# 8. Los Estados deben garantizar el derecho a la reparación por pérdidas y daños climáticos

Esta obligación supone tomar todas las medidas necesarias para que las víctimas de violaciones a los derechos humanos derivadas de la crisis climática disfruten del derecho a la reparación, incluyendo sus componentes de restablecimiento, compensación, satisfacción, rehabilitación y no repetición. Por lo tanto:

- **8.1. El deber de reparación recae de forma preferencial sobre los Estados.** Con fundamento en su rol de garante y en sus competencias de vigilancia, control y sanción sobre los particulares, los Estados deben asegurar que los daños y las pérdidas asociadas con la emergencia climática siempre sean objeto de medidas de reparación dentro de su jurisdicción o en instancias internacionales.
- 8.2. Los Estados deben garantizar que las empresas que hayan causado o contribuido a violaciones de derechos humanos relacionadas con el cambio climático asuman los costos de su reparación. A la luz de la obligación general de los Estados de proteger los derechos humanos y del principio de que 'quien contamina, paga', los Estados deben adoptar medidas para garantizar que las empresas de combustibles fósiles y agroindustriales cubran los costos de la mitigación y adaptación, y reparen las violaciones de derechos humanos relacionadas con el cambio climático. Igualmente, los Estados deben cooperar en el establecimiento de mecanismos internacionales de financiación que puedan asegurar las contribuciones de los contaminadores, como gravámenes sobre los combustibles fósiles o impuestos por contaminación climática.

- **8.3.** Se deben entender como nulas las cláusulas de tratados o acuerdos, decisiones entre partes y disposiciones de derecho interno **que prevengan a las víctimas de daños climáticos de reclamar reparaciones adecuadas e integrales** por violaciones a los derechos humanos; o que sustituyan el derecho a la reparación con medidas de adaptación y mitigación de la emergencia climática.
- **8.4.** La reparación comprenderá tanto los daños materiales como aquellos de naturaleza inmaterial, simbólica, cultural o espiritual. La pérdida de prácticas colectivas ancestrales, el abandono de actividades cotidianas y representativas para el orden comunitario o la imposibilidad de reproducir los sistemas de conocimiento y los modelos de gobierno propio, son algunas de las dimensiones de los daños climáticos susceptibles de medidas de reparación.
- **8.5.** La reparación climática debe poseer una dimensión transformativa, en virtud de la cual se adopten medidas complejas, **que vinculen a todas las autoridades y particulares involucrados,** y tengan por objetivo modificar progresivamente las prácticas culturales, el esquema institucional o las funciones y competencias de los agentes públicos que permitieron o cohonestaron actividades con impacto negativo en la estabilidad y la seguridad climática.
- 8.6. La tasación de los daños climáticos podrá llevarse a cabo con el empleo de la ciencia occidental y los sistemas de conocimiento local o ancestral, indistintamente. Los reclamantes tendrán flexibilidad probatoria o la autorización para acudir a todos los elementos de prueba reconocidos ordinariamente para acreditar las lesiones sobre sus derechos humanos asociadas con la crisis climática.
- **8.7.** No obstante, si se verifica la imposibilidad o dificultad grave para tasar en términos monetarios los daños y las pérdidas ocasionadas por la crisis climática para una población o ecosistema, ello no debe ser óbice para reconocer el derecho a la reparación. En tales eventos, el valor del daño resarcible debe equivaler a una multa o sanción económica dictada 'en equidad' y con aptitud persuasiva suficiente para prevenir nuevos incumplimientos en el futuro.
- 8.8. Debe ser válida la prueba prospectiva o aquella que proyecte las consecuencias futuras de una acción u omisión actual mediante el uso de la ciencia occidental o los sistemas de conocimiento local o ancestral. Lo anterior, teniendo en cuenta que los daños climáticos registran una distancia temporal entre la época en la cual se realiza la actividad peligrosa y aquella en la cual emerge la respectiva lesión.
- 8.9. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas no debe interpretarse como una eximente del deber de reparación integral de los daños climáticos. Le corresponde a los Estados tomar las medidas regulatorias necesarias, así como emprender las actividades diplomáticas conducentes, para exigir el pago de perjuicios a los Estados que más contribuyen en la profundización de la crisis climática.

La Corte IDH ya ha fallado en sentido positivo para reconocer obligaciones de los Estados en materia de crisis climática. El caso ejemplar hasta el momento es Habitantes de La Oroya versus Perú (2023), en el que se reconocieron 1) el derecho de las personas a un medio ambiente sano, 2) las implicaciones de este en la garantía de otros múltiples derechos y 3) la urgencia de protección para los defensores y líderes ambientales.

# 6.3. "Después del daño": historias de pérdidas y daños en Colombia

Este documento se construye con el fin de referenciar organizaciones y voces líderes en P&D en Colombia y Latinoamérica, como una forma de aterrizar y potenciar los debates y respuestas a la apremiante crisis desde tomadores de decisión y de acuerdo al contexto de política pública. De esta manera, se comparte de modo breve el proyecto "Después del daño", una serie de pódcast que cuenta seis historias en Colombia sobre eventos climáticos que se enmarcan en P&D. Esta serie constituye un insumo creado por Climate Tracker, con la Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá – Colombia, que permite abordar diversas realidades a partir de las voces de las comunidades y los ecosistemas que habitan.



# Clarena y el mar

Clarena Fonseca es una mujer wayuu que durante la última década ha visto cómo parte de la playa donde viven ella y su comunidad ha sido consumida por el mar, y ahora amenaza con llevársela por completo. Las voces de quienes habitan esa zona de La Guajira, al norte de Colombia, son testimonios de las pérdidas y daños que ha ocasionado la crisis climática allí.



# Frailejonas: el espíritu del páramo

Las Frailejonas son un colectivo de campesinas que habitan el páramo de Sumapaz (el más grande del mundo) y que hace 16 años descubrieron que el teatro, la música y la poesía les servían para contarle al mundo lo complejo que es habitar un territorio marcado por el dilema de elegir entre la conservación y la preservación de su cultura campesina. Con sus labores de cuidado dicen representar el espíritu de esa fábrica de agua.



# Providencia: entre huracanes y llamas

El Parque Natural Regional The Peak es todo un santuario de flora y fauna en la isla de Providencia. Entre el 24 de mayo y el 12 de junio de 2023, ese parque ardió en uno de los incendios forestales más catastróficos de la historia del lugar. Las causas del incendio fueron muchas, pero su relación con las tormentas lota y Eta nos habla de la vulnerabilidad de este lugar ante la crisis climática que cada vez es más evidente.



# Entre lodo y escombros

El 17 de julio de 2023 ocurrió un desastre natural que conmovió a toda Colombia: una avalancha arrasó por completo la vereda El Naranjal (Quetame, Cundinamarca). Héctor Rodríguez y Liz Gómez son una pareja de esposos que milagrosamente logró sobrevivir, pero que aún vive con el riesgo a cuestas.



# Nubakake: los sonidos olvidados

La parte alta de la Sierra Nevada de Santa Marta fue durante décadas el hogar permanente o temporal de miles de aves que gozaban allí de árboles y agua. Con el paso de los años, debido al deshielo y otros problemas, muchas de estas aves se marcharon y otras prefirieron no volver. Esta es la historia de *nubakake*, una palabra que parece estar condenada al olvido.



# Neris y el río

Neris Carrasquilla Mendivil, una mujer afrocolombiana de 73 años, ha vivido durante cuatro décadas a orillas del río Manzanares, uno de los afluentes más importantes de la ciudad de Santa Marta. Las periódicas inundaciones que genera este río, a causa de la deforestación, la crisis climática y el crecimiento desmedido de la ciudad, cada año golpean la vida de Neris y sus vecinos.

Conoce las historias en:

https://open.spotify.com/show/2Gnvi5rmCZBcMsS6CAfHh0





## **CONCLUSIONES**

Con base en lo expresado en diversas esferas sobre las oportunidades para incorporar P&D climáticos en Colombia y en las recomendaciones dadas en los capítulos previos, se concluye:

- Colombia debe tomar una posición en el ámbito global que favorezca el financiamiento de P&D, basado en la responsabilidad y no solo en soluciones de mercados que den paso a la reparación por los impactos generados y nuestra amplia vulnerabilidad climática.
- Las naciones deben ser líderes y buscar la unión latinoamericana y del Caribe para contraargumentar la diferenciación entre países "particularmente vulnerables" en espacios internacionales, y oponerse a cualquier tipo de instrumento que profundice la competencia de flujos financieros climáticos.
- El país tiene que mantener su posición y vocalización explícita en espacios de negociación internacional sobre la reparación justa a las víctimas climáticas del Sur Global, desde un enfoque de derechos humanos. Para ello, puede apoyarse del proceso de la opinión consultiva ante la Corte IDH sobre las responsabilidades climáticas de Colombia y Chile.
- La definición del artículo 8.º sobre P&D en el Acuerdo de París es un referente que permite claridad y asertividad frente a los mensajes que el país quiere dar en el ámbito nacional. Esto, sumado a la evidencia científica, económica y territorial, podría permitir la apropiación de estas banderas al orden nacional para impulsar una efectiva acción climática enfocada en transiciones y justicia.
- Es necesario incorporar y aterrizar los mensajes elevados por la sociedad civil en la Declaración de Manaos, reconocida por 41 organizaciones, 151 personas y 28 comunidades y pueblos en toda la región latinoamericana.
- Colombia tiene importantes oportunidades de incorporar y abordar P&D en la actualización de sus próximos compromisos climáticos (NDC 3.0), además de lograr la definición y perfeccionamiento de lo establecido en la estrategia a largo plazo a 2025, como empezar a calcular flujos financieros en la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático.

- Se requiere fortalecer el monitoreo de P&D con enfoque en derechos humanos y género, y de manera comunitaria, para permitir el robustecimiento de capacidades a tomadores de decisiones locales y nacionales.
- El Gobierno nacional tiene una amplia oportunidad de fortalecer y garantizar derechos de acceso (participación, acceso a la información y a la justicia) con el visto bueno de constitucionalidad de la Corte Constitucional frente al Acuerdo de Escazú, a partir de los riesgos y desafíos encontrados en el litigio climático.
- Con la reciente Sentencia T-123 de 2024 y el proyecto de ley sobre desplazamiento climático en el Congreso de la República, es necesario empezar a focalizar estas discusiones en P&D climáticos con enfoque diferencial; además de avanzar al reconocimiento de responsabilidades no solo institucionales, sino también de diversos actores empresariales causantes de la profundización de la vulnerabilidad de los territorios.

## ANEXO 1. GLOSARIO

#### Estado del arte

Es una modalidad de la investigación documental que permite el estudio del conocimiento acumulado (escrito en textos) dentro de un área específica (Pineda, 2005).

#### Cambio climático

El artículo 1.º de la CMNUCC lo define como el "cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables". En contraposición a la definición del IPCC, la CMNUCC diferencia el cambio climático atribuible a las actividades humanas y a las causas naturales, como ciclos solares, erupciones volcánicas, entre otros (IPCC, 2018).

## Cambio climático asegurado

De acuerdo al IPCC, es el futuro cambio climático inevitable que se deriva de la inercia de los sistemas geofísicos y socioeconómicos. Se cuantifica por lo general en términos de los cambios de temperatura, pero también se tienen en cuenta otros cambios, por ejemplo, del ciclo hidrológico, fenómenos meteorológicos y climáticos extremos, y el nivel del mar (IPCC, 2018).

#### Crisis climática

La Real Academia Española (RAE) define la palabra "crisis" como un cambio significativo y con importantes consecuencias en un proceso o situación. En medicina, este término se emplea para describir un cambio abrupto en el curso de una enfermedad, que puede resultar en una mejora o un empeoramiento de la condición del paciente. Debido a los efectos del cambio climático sobre los sistemas naturales y la vida humana, tanto para las generaciones actuales como futuras, la evidencia científica y local ha llevado a que, desde un enfoque político, se hable hoy de una crisis climática en lugar de simplemente cambio climático, subrayando así la seriedad del fenómeno que enfrentamos. Esta crisis climática se examina desde la perspectiva del Antropoceno, un concepto que busca entender el papel de la humanidad en la provocación de cambios geológicos de gran escala. Este punto de vista fue respaldado por el IPCC en su informe de 2021, titulado Calentamiento global de 1.5 °C, donde se declara que es inequívoco que la influencia humana ha calentado la atmósfera, los océanos y la tierra (Villegas *et al.*, 2024).

La crisis tiene efectos sistémicos, de tal forma que se da la convergencia de impactos severos por consecuencia del cambio climático acelerado, como los fenómenos meteorológicos extremos, el aumento del nivel del mar y las alteraciones en los ecosistemas, afectando de manera grave la biodiversidad, la seguridad alimentaria, el agua y la salud humana (UNFCCC, 2019).

Las múltiples crisis asociadas con la climática tienen su raíz histórica en el modelo económico extractivista intenso en carbono, causado principalmente por las economías del Norte. Esto ha causado daños trasfronterizos ambientales que profundizan las desigualdades al trasladar las externalidades de los impactos en las comunidades más vulnerables. De ahí que se hable de deuda ecología al reconocer la responsabilidad común, pero diferenciada, detrás de la crisis de quienes se han beneficiado de las emisiones de GEI (La Ruta del Clima, 2023).

#### Variabilidad climática

La constituyen los cambios a corto y mediano plazo en las condiciones meteorológicas y climáticas, que pueden ser atribuibles a procesos naturales, por ejemplo, El Niño y La Niña, así como a factores antropogénicos que influyen en el clima (National Oceanic and Atmospheric Administration, 2020).

#### Justicia ambiental

Reconoce las desigualdades socioambientales y la necesidad del uso equilibrado, responsable y ético de los recursos naturales para garantizar la sostenibilidad de los seres humanos, de esta y la futura generación, así como el resto de las otras especies (Rodríguez, 2022).

#### Justicia climática

Puede concebirse como el principio que prioriza la equidad y los derechos humanos en la formulación de decisiones y acciones relacionadas con el cambio climático. Esto conlleva el reconocimiento de la desigualdad en la responsabilidad histórica que tienen diferentes países y grupos humanos en la crisis climática. Es importante que los países, industrias, empresas y personas que se han beneficiado al emitir grandes cantidades de GEI asuman su deber de apoyar a aquellos afectados por el cambio climático, en especial a las naciones y comunidades más vulnerables, que a menudo han contribuido menos a esta crisis (Villegas *et al.*, 2024).

De este modo, se busca que esto sea el principio para que los beneficios obtenidos de las actividades que causan el cambio climático y las cargas de los impactos del cambio climático se distribuyan de manera justa (Arcaya y Gribkoff, 2022).

### Mitigación

La constituyen las acciones que se implementan para reducir las emisiones o sumideros de GEI, con el objetivo de limitar el aumento de la temperatura global (UNFCCC, 2015).

## **Adaptación**

De acuerdo al IPCC (2018), en los sistemas humanos, es el proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos, con el fin de moderar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas.

## Pérdidas y daños

Se refieren a las consecuencias negativas del cambio climático que suceden a pesar —o a falta— de la adaptación. En otras palabras, ocurren cuando se han superado los límites de la adaptación.

## Límites de adaptación

De acuerdo al IPCC, representan el punto en que los objetivos de un agente (como una comunidad, gobierno, individuo, otro) o las necesidades de un sistema no pueden asegurarse frente a los riesgos intolerables mediante medidas de adaptación. Existen dos tipos:

- Límite estricto de la adaptación: no se pueden adoptar medidas de adaptación para evitar riesgos intolerables.
- Límite suave de la adaptación: ocurre cuando no se tienen opciones para evitar riesgos intolerables mediante medidas de adaptación.

#### Financiamiento climático

Consiste en la financiación local, nacional o transnacional —procedente de fuentes de financiación públicas, privadas y alternativas— que trata de apoyar las medidas para reducir las emisiones de GEI y fomentar la resiliencia al cambio climático, según el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (UNFF, 2020).

## Responsabilidades comunes, pero diferenciadas

Representan uno de los principios constitutivos de la gobernanza global del cambio climático. En particular, el principio señala que los países desarrollados

tienen una mayor responsabilidad, debido a la mayor presión que han ejercido históricamente sobre el ambiente y a su mayor capacidad financiera y tecnológica (Kurt, 2021). Este principio es clave porque la falta de acción de quienes tienen mayor responsabilidad hace que se trasladen sus responsabilidades a los pueblos, naciones y comunidades que mayor afectación y vulnerabilidad tienen frente a la crisis climática (Oliwatch, 2015).

## Gestión del riesgo

Se define como el proceso de identificar, analizar y cuantificar las probabilidades de pérdidas y efectos secundarios que se desprenden de los desastres, así como de las acciones preventivas, correctivas y reductivas correspondientes que se deben emprender (Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, s. f.).

El riesgo es una función de dos variables: la amenaza y la vulnerabilidad. Ambas son condiciones necesarias para expresar el riesgo, el cual se define como la probabilidad de pérdidas dentro de un punto geográfico y temporal específico. En Colombia la gestión del riesgo se contempla en la Ley 1523 de 2012.

# **Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)**

Es el órgano internacional encargado de evaluar los conocimientos científicos relativos al cambio climático. Fue establecido en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para facilitar a las instancias normativas evaluaciones periódicas sobre la base científica del cambio climático, sus repercusiones y futuros riesgos, así como las opciones que existen para adaptarse a este y atenuar sus efectos (IPCC, 2013).

#### Desfosilización

Hace referencia al proceso de eliminación o reducción gradual y progresiva del uso de combustibles fósiles, y su participación en las matrices y los sistemas energéticos de los países. En pocas palabras, este término representa el objetivo fundamental de disminuir nuestra dependencia de los combustibles fósiles y, en última instancia, prescindir por completo de ellos. La explotación y el consumo de combustibles fósiles es la principal causa del cambio climático (el IPCC ha concluido que el 86 % de los GEI provienen de la quema de combustibles fósiles; Villegas *et al.*, 2024).

# Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático

El SisClima está conformado por las entidades estatales, privadas y sin ánimo de lucro, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos para coordinar y articular las acciones, y medidas de reducción de GEI, lo que nos ayudará a adaptarnos al cambio climático (MADS, 2016).

## Plan Nacional de Adaptación de Cambio Climático

El objetivo del PNACC es reducir la vulnerabilidad del país e incrementar su capacidad de respuesta frente a las amenazas e impactos del cambio climático. Para ello, cuenta con tres objetivos (Comité Coordinador del PNACC, 2016):

- Objetivo n.º 1: gestionar el conocimiento sobre el cambio climático y sus potenciales consecuencias sobre las comunidades, la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, y la economía del país.
- -Objetivo n.º 2: incorporar la adaptación al cambio climático en la planificación del desarrollo territorial y sectorial.
- -Objetivo n.º 3: promover la transformación del desarrollo para la adaptación al cambio climático con criterios de competitividad, sostenibilidad y equidad.

#### Contribución nacional determinada

Las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) son el elemento central del Acuerdo de París y la clave para alcanzar sus objetivos a largo plazo. Representan los esfuerzos de cada país para reducir las emisiones internas y adaptarse a los impactos del cambio climático. Según el artículo 4.º, párrafo 2.º, del Acuerdo de París, cada parte debe preparar, comunicar y mantener las NDC sucesivas que planea alcanzar. Para cumplir con los objetivos de estas contribuciones, las partes deben implementar medidas de mitigación en el ámbito nacional (United Nations Climate Change, s. f.).

## **Estrategia Climática de Largo Plazo (E2050)**

Es un instrumento de planeación y de política de Estado que orienta las acciones nacionales, sectoriales y territoriales para construir un futuro resiliente al clima en Colombia, al tiempo que constituye un ejercicio

de planificación de largo plazo que demuestra el compromiso internacional del país para contribuir con el logro de los objetivos globales plasmados en el Acuerdo de París. (MADS, 2021).

"En Colombia, la resiliencia climática socio-ecológica de largo plazo (2050) se define a partir de la construcción de un desarrollo carbono-neutro y de una alta adaptabilidad" (Gobierno de Colombia, 2021).

### Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)

Su objetivo radica en incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que reduzca los riesgos del cambio climático y permita aprovechar las oportunidades que este genera (Sistema de Información Ambiental de Colombia, s. f.b).

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Åberg, A. (2023). *The historic loss and damage fund.* https://www.chathamhouse.org/2023/02/historic-loss-and-damage-fund
- ACTAlianza. (2020). Seguros de riesgos climáticos y financiamiento del riesgo en el contexto de la justicia climática. https://actalliance.org/wp-content/
- AIDA Américas. (2024). Declaración de Manaos sobre los Derechos Humanos en la Emergencia Climática. https://aida-americas.org/es/declaracion-demanaos-sobre-los-derechos-humanos-en-la-emergencia-climatica
- Arcaya, M. y Gribkoff, E. (14 de marzo de 2022). Climate justice. MIT Climate Portal.
- Aristizábal, A., Bustos, C. y Vélez., J. (2022). *Cambio climático y movilidad humana*. https://hipfunds.org/wp-content/uploads/2023/08/Movilidad-humana-2.pdf
- Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente y Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá Colombia. (2023). Resumen de memorias: Encuentro Latinoamericano sobre Litigio Climático y Transición Energética Justa. https://co.boell.org/sites/default/files/2024-08/20240802\_litigio-diagramado.pdf
- Barbarà, L. y Hadap, A. (2024). With fewer than 100 days to COP29, what's on the agenda? https://www.weforum.org/agenda/2024/08/what-is-cop29-climate-change-summit-priorities/
- Bernal, A. M. (2017). Evaluación de oportunidades de participación y acceso al financiamiento climático en Colombia. https://www.ambienteysociedad.org. co/evaluacion-de-oportunidades-de-participacion-y-acceso-alfinanciamiento-climatico-en-colombia/
- BID, DNP y CEPAL. (2012). Valoración de daños y pérdidas: ola invernal en Colombia 2010-2011. http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/19331
- BoellColombia. [BoellColombia]. (2023a, 23 de agosto). *La crisis ya está en los territorios, sesión 2 Cartagena* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=ssp5gB8kffU&t=78s
- BoellColombia. [BoellColombia]. (2023b, 4 de septiembre). *La crisis ya está en los territorios* | *Sesión 4 Bogotá* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=RZ1gC4Oedso&t=535s
- Cancillería Colombia. [Cancillería Colombia]. (2022). Presidente Gustavo Petro ante la 77.º Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas ONU [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=r-oR2J5hulc
- Cardona, O., Bernal, G., Pabón, J., Marulanda, M., Carreño, M., González, D., Villegas, C., Marulanda, P., Grajales, S., Rincón, D. y Molina, J. (2020). Entregable 3.

  Informe con los resultados de la propuesta de medidas de adaptación
  y su efecto en reducción del riesgo Fase 1. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Modelacion\_Adaptacion\_Riesgo\_Colombia.pdf
- Chaparro, S. (2024, 14 de agosto). Canje de deuda por acción climática: una gota en medio del océano de la crisis mundial de la deuda. Taller ABC de financiamiento climático y biodiversidad. Climate Tracker y Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá Colombia.

- Climate Tracker. (s. f.). *Pérdidas y daños en América Latina y el Caribe: ¿cómo cubrieron los medios la COP 27?* https://drive.google.com/file/d/1Nm63jNzg QNQBtOCK902MucHMxAtbWRJj/view
- Congreso de la República de Colombia. (24 de abril de 2012). Ley 1523 de 2012. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47141
- Congreso de la República de Colombia. (22 de diciembre de 2021). Ley 2169 de 2021. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30043747
- Congreso de la República de Colombia. (24 de noviembre de 2022). *Desplazamiento por causas climáticas*. https://www.camara.gov.co/dezplazamiento-por-causas-climaticas
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2011). CONPES 3700. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/5.-Conpes-3700-de-2011.pdf
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. (s. f.). *Normativa cambio climático.* http://sigam.car.gov.co/mod/book/view.php?id=7873
- Corte Constitucional de Colombia. (1.º de agosto de 1996). Sentencia C-333 de 1996. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-333-96.htm
- Corte Constitucional de Colombia. (16 de abril de 2024). Sentencia T-123 de 2024. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/T-123-24.htm
- Corte IDH. (2023). Caso Habitantes de La Oroya versus Perú. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\_511\_esp.pdf
- Criado, J. I. (2021). Gobierno abierto en Iberoamérica. Estudios de caso en gobiernos subnacionales (vol. I). https://editorial.tirant.com/mex/libro/gobierno-abierto-en-iberoamerica-estudios-de-caso-en-gobiernos-subnacionales-volumen-1-luis-f-aguilar-villanueva-9788413971063
- Daza, N. (14 de agosto de 2024). Comprendiendo los mecanismos financieros de la CMNUCC. Taller ABC de financiamiento climático y biodiversidad. Climate Tracker y Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2022a). Estrategia Nacional de Financiamiento Climático. https://www.anla.gov.co/eureka/documentos-estrategicos/planes-documentos-estrategicos/3058-estrategia-nacional-definanciamiento-climatico-dnp
- Departamento Nacional de Planeación. (2022b). Estrategia Nacional de Financiamiento Climático. Cerrando la brecha. https://www.andi.com.co/Uploads/ESTRATEGIA%20NACIONAL%20DE%20CAMBIO%20CLIMATICO.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2022c). *Programa País de Colombia para el GCF*. https://finanzasdelclima.dnp.gov.co/movilizacionrecursos/fondoverde/Documentos%20compartidos/ProgramaPais.pdf
- Departamento Nacional de Planeación y Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo. (2022). Estrategia Nacional de Financiamiento Climático. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Ambiente/Finanzas%20del%20Clima/Estrategia\_Nacional\_de\_Financiemiento\_Climatico.pdf

- Departamento Nacional de Planeación y Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo. (s. f.). Estrategia Nacional de Financiamiento Climático. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Ambiente/Finanzas%20del%20Clima/Estrategia%20nacional%20de%20financiamiento%20clim%C3%A1tico.pdf
- Eckstein, D., Künzel, V. y Schäfer, L. (2021). Global Climate Risk Index 2021. https://www.germanwatch.org/en/19777
- Equipo Monitoreo, Reporte y Verificación. (2021). Análisis del financiamiento climático movilizado desde la Banca Nacional de Desarrollo. https://colaboracion.dnp. gov.co/CDT/Ambiente/Finanzas%20del%20Clima/Analisis-delfinanciamiento-climatico-movilizado-desde-la-Banca-Nacional-de-Desarrollo.pdf
- Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres. (s. f.). *Gestión del riesgo*. https://www.eird.org/cd/toolkit08/material/proteccion-infraestructura/gestion\_de\_riesgo\_de\_amenaza/8\_gestion\_de\_riesgo.pdf
- Espinoza, R. (2024). Seguridad, comunicación y rumbo político: las dificultades que ha enfrentado el Gobierno de Boric y lo que viene en los próximos dos años, comenta Rodrigo Espinoza. https://socialesehistoria.udp. cl/seguridad-comunicacion-y-rumbo-politico-las-dificultades-que-ha-enfrentado-el-gobierno-de-boric-y-lo-que-viene-en-los-proximos-dosanos-comenta-rodrigo-espinoza/
- GFLAC Financiamiento Climático ALC. [GFLAC Financiamiento Climático ALC]. (2021, 25 de marzo). *Presentación Índice de Finanzas Sostenibles en Colombia* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=4ApnmfVoteE
- GFLAC Financiamiento Climático ALC. [GFLAC Financiamiento Climático ALC]. (2024, 16 de julio). *El estado de las finanzas climáticas en Colombia* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=Phx1\_hQ3sJM
- Gobierno de Colombia. (2021). Estrategia climática de largo plazo de Colombia E2050 para cumplir con el Acuerdo de París. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/COL\_LTS\_Nov2021.pdf
- Gómez, N. (2020, 21 de mayo). Obediencia o colaboración: el dilema civil en torno a una gobernanza post pandemia. *Al Poniente*. https://alponiente.com/obediencia-o-colaboracion-el-dilema-civil-en-torno-a-una-gobernanza-post-pandemia/
- Greene, F. (2023). Financiamiento climático: preguntas y respuestas. https://aida-americas.org/es/blog/financiamiento-climatico-preguntas-y-respuestas
- Grupo de Acciones Públicas. (2022). Comentarios al Proyecto de Ley 299 de 2022
  Cámara "Por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento
  forzado por causas climáticas, se fijan lineamientos para su identificación y
  se dictan otras disposiciones"- Facultad de Jurisprudencia, Universidad
  del Rosario. https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/
  files/2023-03/Comentarios%20GAP%20URosario%20PL%202992022%20C.pdf
- Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe. (2021). *Índice de Finanzas Sostenibles*. https://www.sustainablefinance4future.org/indicede-finanzas-sostenibles

- Gutiérrez, J., Carvajal, A., Pabón, J. y Cusva, A. (2017). Análisis de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático en Colombia. Tercera Comunicación Nacional Cambio Climático Colombia. https://www.researchgate.net/publication/322220463\_Analisis\_de\_Vulnerabilidad\_y\_Riesgo\_por\_Cambio\_Climatico\_en\_Colombia\_Tercera\_Comunicacion\_Nacional\_Cambio\_Climatico\_Colombia
- Guzmán, S. y De la Fuente, A. (2020). *Informe de resultados para América Latina y el Caribe, 2020. Resumen ejecutivo*. https://www.sustainablefinance4future.org/\_files/ugd/32948d\_b226aaa66acb4459b61ef19f6520b243.pdf?index=true
- Guzmán Jiménez, L. F. y Olivares Torres, F. Y. (2023). Responsabilidad por daños al medio ambiente. Una mirada al daño ambiental puro y consecutivo. https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/e29ab65a-322c-4fcb-b372-df4598edd158
- Hernández, C. (2023). Petro insiste: 'Crisis climática se supera sin petróleo y carbón'. Portafolio. https://www.portafolio.co/economia/gobierno/gustavo-petro-dijoen-la-onu-que-la-crisis-climatica-se-supera-dejando-de-extraer-petroleocarbon-y-gas-581549
- Hickel, J., Dorninger, C., Wieland, H. y Suwandi, I. (2022). Imperialist appropriation in the world economy: Drain from the global South through unequal exchange, 1990-2015. *Global Environmental Change*, 73. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S095937802200005X?\_\_cf\_chl\_tk=0zr8vS6X\_isQTwW5gc\_9jS9Jxs8OABNPQT0k2Dttwnl-1726193740-0.0.1.1-6292
- IDEAM, PNUD, MADS, DNP y Cancillería. (2017). Resumen ejecutivo. Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la CMNUCC. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/RESUMEN%20EJECUTIVO%20TCNCC%20 COLOMBIA%20A%20LA%20CMNUCC%202017.pdf
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2018). Anexo I: Glosario. En Calentamiento global de 1.5 °C. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/10/SR15\_Glossary\_spanish.pdf
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2021). Climate change 2021: The physical science basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2023). AR6 synthesis report: Climate change 2023. https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/
- Kazimierski, M. y Argento, M. (2021). Más allá del petróleo: en el umbral de la acumulación por desfosilización. *Relaciones Internacionales*, 30(61), 209-231. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/166608
- Kurt, C. (2021). Principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas: un análisis de la internalización de la norma por parte del sector privado en Brasil (2005-2015). Estudios Internacionales, 53(198). https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0719-37692021000100063
- Kurzgesagt In a Nutshell. [Kurzgesagt In a Nutshell]. (2020, 21 de junio). ¿Quién es responsable por el Cambio Climático? ¿Quién necesita arreglarlo? [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=ipVxxxqwBQw

- La Ruta del Clima. (2022). Afrontando las pérdidas y los daños: pasos críticos para una respuesta a la CMNUCC. https://larutadelclima.org/2022/08/11/como-abordar-las-perdidas-y-danospasos-criticos-para-una-respuesta-de-la-cmnucc/
- La Ruta del Clima. (2023). *Justicia un reclamo radical: financiación de daños y pérdidas*. https://larutadelclima.org/wp-content/uploads/2024/02/83ee2-justicia-un-reclamo-radical.pdf
- La Ruta del Clima. (s. f.). Submission: funding arrangements to respond to loss and damage. https://larutadelclima.org/2023/02/16/https-larutadelclima-org-wp-admin-upload-php/
- Marín, R. (2024). Los niveles de CO<sub>2</sub> en la atmósfera están aumentando a niveles nunca antes vistos en todo el planeta, advierten expertos. *Infobae*. https://www.infobae.com/america/mundo/2024/06/07/los-niveles-de-co2-en-la-atmosfera-estan-aumentando-a-niveles-nunca-antes-vistos-en-todo-el-planeta-advierten-expertos/
- Martínez, A. (2021). *Daños y pérdidas: una introducción al párrafo 51 y la compensación*. https://sv.boell.org/es/2021/10/29/danos-y-perdidas-una-introduccion-al-parrafo-51-y-la-compensacion
- Martínez, A. (2023). Notas resumen del diálogo n.º 4: La crisis ya está en los territorios. Propuesta multiactor para la crisis climática en Colombia. https://www.youtube.com/watch?v=pQvNBgWekyI
- Mechler, R., Bouwer, L., Schinko, T., Surminski, S. y Linnerooth-Bayer, J. (2019). Loss and damage from climate change. Concepts, methods and policy options. https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5
- Mendoza, J. (s. f.). *Análisis de riesgo por cambio climático en Colombia*. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/analisis\_por\_riesgo\_al\_cambio\_climatico\_en\_colombia\_-\_javier\_mendoza.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016a). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*. https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-del-riesgo/plan-nacional-de-adaptacion-al-cambio-climatico/
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016b). Sistema Nacional de Cambio Climático. https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-del-riesgo/sistema-nacional-de-cambio-climatico-sisclima/
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2021). Estrategia 2050. https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-del-riesgo/estrategia-2050/
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2023). Colombia se juega seis cartas como líder en la COP28, la Cumbre Mundial del Clima. https://www.minambiente.gov.co/colombia-se-juega-6-cartas-como-lider-en-la-cop28-la-cumbre-mundial-del-clima/
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024a). Comunicaciones Nacionales de cambio climático. https://archivo.minambiente. gov.co/index.php/comunicaciones-nacionales-de-cambio-climatico#:~:text=Las%20Comunicaciones%20Nacionales%20 son%20informes,los%20temas%20de%20cambio%20clim%C3%A1tico

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024b). *Por segundo año consecutivo mejora el ambiente en Colombia*. https://www.minambiente.gov.co/por-segundo-ano-consecutivo-mejora-el-ambiente-en-colombia/
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s. f.). Sistema Nacional de Cambio Climático. https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-del-riesgo/sistema-nacional-de-cambio-climatico-sisclima/
- Molina, N. (2005). ¿Qué es el estado del arte? *Ciencia y Tecnología para la Salud Visual y Ocular*, (5), 73-75. https://doi.org/10.19052/sv.1666
- Monsalve, M. (2023). Colombia, Francia y Kenia evalúan si el canje de deuda por acción climática funciona para los países del sur. *El País*. https://elpais.com/america-colombia/2023-12-11/colombia-francia-y-kenia-evaluan-si-el-canje-de-deuda-por-accion-climatica-funciona-para-los-paises-del-sur.html
- Naciones Unidas. (2020). Informe del Experto Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional. https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g20/079/22/pdf/g2007922.pdf
- Naciones Unidas. (2021). COP26: las mujeres son las más afectadas por el cambio climático. https://news.un.org/es/story/2021/11/1499772
- Naciones Unidas. (2023). Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre su cuarto período de sesiones, celebrado en Sharm el-Sheikh del 6 al 20 de noviembre de 2022. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022\_10\_a01S.pdf
- National Oceanic and Atmospheric Administration. (2020). *Climate variability: What is climate variability?* https://cpo.noaa.gov/divisions-programs/earth-system-science-and-modeling-division/climate-variability-predictability/
- NDC LAC. (2018). Colombia Primera Contribución Nacionalmente Determinada. https://ndc-lac.org/es/ndc/colombia-primera-contribucion-nacionalmente-determinada
- Olazábal, P. (2022). *El clima y el símil de la bañera*. https://www.linkedin.com/pulse/el-clima-y-s%C3%ADmil-de-la-ba%C3%B1era-pedro-olazabal-herrero/
- Oliwatch. (2015). Es tiempo de crear el Grupo ANEXO 0. https://www.oilwatch.org/es/2015/07/16/es-tiempo-de-crear-el-grupo-anexo-0/
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París*. https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\_paris\_agreement.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). Estudio analítico de la relación entre el cambio climático y el derecho humano de todos al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g16/092/05/pdf/g1609205.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2020). Solidaridad internacional y cambio climático Informe del experto independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional. https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g20/079/22/pdf/g2007922.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2024). Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its fifth session, held in the United Arab Emirates from 30 November to 13 December 2023. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023\_16a01\_adv\_.pdf

- Organización de las Naciones Unidas. (s. f.). Causas y efectos del cambio climático. https://www.un.org/es/climatechange/science/causes-effects-climate-change#:~:text=Los%20 combustibles%20f%C3%B3siles%20 (carb%C3%B3n%2C%20petr%C3%B3leo,emisiones%20de%20 di%C3%B3xido%20de%20carbono.
- Organización Meteorológica Mundial. (2024). Es probable que en los próximos 5 años la temperatura mundial supere temporalmente en 1.5 °C los niveles preindustriales. https://wmo.int/es/media/news/es-probable-que-en-los-proximos-5-anos-la-temperatura-mundial-supere-temporalmente-en-15-degc-los
- Organización para la Educación y Protección Ambiental. (2023). *Línea de tiempo político-normativa sobre cambio climático*. https://opepa.org/camino-hacia-carbono-neutral/biblioteca-de-recursos/linea-de-tiempo-politico-normativa-sobre-cambio-climatico/
- Ortiz, J. (2022). Impactos económicos, sociales, ambientales asociados a los programas de reactivación económica implementados como estrategia de mitigación tras el paso de los huracanes lota y Eta en el municipio de Providencia y Santa Catalina islas. Una aproximación.

  https://camarasai.org/wp-content/uploads/Impactos-Economicos-sociales-y-ambientales-del-Huracan-IOTA-en-Providencia.-VERSION-UNOdocx.pdf
- Pacheco, D. (2022). Las cinco claves del primer discurso de Gustavo Petro en la ONU. *La Silla Vacía*. https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/las-cinco-claves-del-primer-discurso-de-gustavo-petro-en-la-onu/
- Parra, F., Tavera, E., Venegas, N. y Mamani, E. (2024). ¿Cómo comunicar las pérdidas y daños en América Latina y el Caribe? https://lac.oxfam.org/lo-%C3%BAltimo/publicaciones/como-comunicar-las-perdidas-y-danos-en-america-latina-y-el-caribe#:~:text=La%20 gu%C3%ADa%20%C2%BFC%C3%B3mo%20comunicar%20las,las%20 personas%20en%20el%20centro
- Peña, J. (2024). El canje de deuda por naturaleza o por acción climática: una falsa solución que perpetúa las deudas. https://censat.org/el-canje-de-deuda-por-naturaleza-o-por-accion-climatica-una-falsa-solucion/
- Petro, G. (s. f.). *Programa de gobierno 2022-2026*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Programa%20de%20Gobierno%20Gustavo%20Petro.pdf
- Pineda, N. (2005). ¿Qué es el Estado del arte? https://doi.org/10.19052/sv.1666
- Pinzón, S. (2022). "La crisis climática ha llevado al poder mundial a desechar poblaciones del Tercer Mundo": Petro. *Colombia*. https://www.colombia.com/actualidad/politica/estamos-frente-a-una-especie-de-omnicidio-presidente-petro-sobre-la-crisis-climática-373526#google\_vignette
- Presidencia de la República. (2023). Palabras del presidente Gustavo Petro en el acto de radicación del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo "Colombia, Potencia Mundial de la Vida". https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-presidente-Gustavo-Petro-en-el-acto-deradicacion-del-proyecto-230206.aspx

- Procuraduría General de la Nación. (2021). Diálogos territoriales: dimensión ambiental del ordenamiento territorial de las ciudades capitales (Convenio 105 de 2020 PGN y Asocapitales). https://www.asocapitales.co/wp-content/uploads/2021/06/Cuadernos-de-Trabajo-No.-3-Cambio-climatico-y-OT.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2023). Las naciones deben superar con creces los compromisos del Acuerdo de París si quieren evitar un calentamiento global de entre 2.5 y 2.9 °C. https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/las-naciones-deben-superar-con-creces-los-compromisos
- Quintanilla, V. (2024). Lo que debes saber de las "pérdidas y daños" de la crisis climática. https://aida-americas.org/es/blog/lo-que-debes-saber-de-las-perdidas-y-danos-de-la-crisis-climatica#:~:text=Seg%C3%BAn%20 otros%20c%C3%A1lculos%2C%20el%20costo,891%20mil%20 millones%20en%202070.
- República de Colombia. (1887). *Código Civil*. https://www.oas.org/dil/esp/codigo\_civil\_colombia.pdf
- Rivera, A. (2023). *Notas resumen del diálogo n.º 2: La crisis ya está en los territorios*. https://www.youtube.com/watch?v=ssp5gB8kffU
- Rodríguez, M. (2020). En ambiente Duque trazó metas ambiciosas a las que les falta el cómo. 070. https://cerosetenta.uniandes.edu.co/en-ambiente-duque-trazo-metas-ambiciosas-a-las-que-les-falta-el-como/
- Rodríguez, G. (2022). Fundamentos del derecho ambiental colombiano. https://foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2023/03/FUNDAMENTOSDERECHOAMBIENTALCOLOMBIANO.pdf
- Sánchez, D. (2023). Notas resumen del diálogo n.º 4: La crisis ya está en los territorios. Propuesta multiactor para la crisis climática en Colombia. https://www.youtube.com/watch?v=pQvNBgWekyI
- Sistema de Información Ambiental de Colombia. (s. f.a). Financiamiento climático. http://www.siac.gov.co/financiamiento#:~:text=Estrategia%20Nacional%20 de%20Financiamiento%20Clim%C3%A1tico,de%20NDC%20actualizada%20 en%202020
- Sistema de Información Ambiental de Colombia. (s. f.b). *Política y normatividad*. http://www.siac.gov.co/
- Swiss Info. (2024). La ONU lanza el índice de vulnerabilidad multidimensional para complementar el PIB. https://www.swissinfo.ch/spa/la-onu-lanza-el-%C3%ADndice-de-vulnerabilidad-multidimensional-para-complementar-
- Tapella, E. (2007). El mapeo de actores clave. Documento de trabajo del proyecto "Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario". https://www.studocu.com/latam/document/universidad-central-de-venezuela/psicologia/mapeo-de-actores-clave/58460967
- Tavera, E. y Gómez, A. (2024). Lobby petrolero en la COP28: silencioso pero efectivo. https://co.boell.org/es/2024/01/29/lobby-petrolero-en-la-cop-28-silencioso-pero-efectivo

- Toro, C. (2015). Anexo 0. Cumbre climática y justicia ambiental. *Semillas.* https://www.semillas.org.co/es/anexo-0-cumbre-clim
- United Nations Climate Change. (s. f.). El Acuerdo de París y las contribuciones determinadas a nivel nacional. https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc
- UNFCCC. (2012). Current knowledge on relevant methodologies and data requirements as well as lessons learned and gaps identified at different levels, in assessing the risk of loss and damage associated with the adverse effects of climate change. https://unfccc.int/files/adaptation/cancun\_adaptation\_framework/loss\_and\_damage/application/pdf/risk\_assessment\_synopsis.pdf
- UNFCCC. (2015). Adoption of the Paris Agreement. https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09.pdf
- UNFCCC. (2018). *Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños.* https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Poster%20WIM%20 structure%20spanish.pdf
- UNFCCC. (2019). What is climate change? https://www.un.org/en/climatechange/what-is-climate-change
- UNFCCC. (2022). Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París. Cuarto período de sesiones.

  Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las repercusiones del cambio climático. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022\_L04S.pdf
- Vargas, L. (Ed.). (2021). Vienen más huracanes y aún no termina la reconstrucción en Colombia. https://gatopardo.com/noticias-actuales/huracan-reconstruccion-colombia-desplazados-cambio-climatico/
- Villegas, M., Aldana, S., Mendoza, N. y Torres, J. (2024). Nociones y derechos. En De la palabra a la acción: glosario normativo para la transición energética justa. Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia y Polen Transiciones Justas.





PÉRDIDAS Y DAÑOS POR CRISIS CLIMÁTICA EN COLOMBIA. PRIMEROS PASOS PARA ABORDARLOS

