

PÉRDIDAS Y DAÑOS EN LA AGENDA DE LAS NEGOCIACIONES DE CAMBIO CLIMÁTICO AVANCES EN LA CUMBRE DE VARSOVIA- COP19

Una vez más, seamos claros, estamos siendo testigos de un incremento en la frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos -como el tifón Haiyan- y de cómo los más pobres y vulnerables siguen pagando el precio (...) en este sentido es esencial avanzar en la agenda de daños y pérdidas. - Christiana Figueres, Secretaria Ejecutiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático-

Los actuales esfuerzos de adaptación y mitigación son insuficientes, por tanto debemos actuar con urgencia para enfrentar el día después de grandes inundaciones, ciclones, sequías y otros fenómenos extremos. -Koko Warner, Sección de Medioambiente, Migraciones, Vulnerabilidad Social y Adaptación de la Universidad de Naciones Unidas.

La agenda de pérdidas y daños es una problemática en sí misma que ha sido obviada hasta ahora y que sencillamente necesita ser abordada: lejos de resolverse por sí mismo, el problema solo tiende a agravarse. Michiel Schaeffer, Climate Analytics.

Lo que tenemos es un nuevo mecanismo internacional sobre pérdidas y daños. Esto es: no menciona la adaptación. Es un mecanismo de pérdidas y daños, no un programa, no un grupo de trabajo, sino un 'mecanismo'. El titular realmente nos da lo que necesitamos, un paso adelante. Saleemul Huq, International Institute for Environment and Development.

El tremendo impacto del tifón Haiyan en Filipinas en los días previos a la 19 Conferencia de las Partes (COP19) en Varsovia colocó la agenda de Pérdidas y Daños (P&D) en el centro de debate en la reanudación de las negociaciones sobre cambio climático. Aunque la COP pareció descarrilar a medio camino cuando el G77 abandonó la sala de negociación como medida de presión; finalmente, de Varsovia surgió un nuevo "Mecanismo Internacional sobre Pérdidas y Daños" cuyo funcionamiento será definido en 2014.

Este documento analiza el alcance de los avances de la COP19 en la agenda de P&D dentro del marco más amplio de la agenda de las negociaciones de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

1- ANÁLISIS GENERAL DE LA COP 19

La COP de Varsovia se desarrolló en un contexto poco propicio para los avances en la negociación. Atenazados por los recortes fiscales a nivel doméstico, muchos de los países del Anexo I se abstuvieron de compromisos financieros o de reducción de emisiones. Si Canadá anunció en 2012 un retroceso en sus compromisos de mitigación, en la COP de 2013 fueron Japón y Australia quienes anunciaron recortes en su ambición de frenar emisiones de CO₂. La marcha atrás de las grandes economías invitó a los países emergentes a reinstalarse en antiguas posiciones de negociación y evitar compromisos propios de mitigación de cara a un régimen post-2020. En la parte más refractaria a asumir nuevos compromisos dentro del espectro de la UE, Polonia –como Presidente de la COP- hospedó y condujo correctamente el protocolo de la negociación pero no invirtió la energía necesaria para impulsar acuerdos y avances. Bajo circunstancias tan poco favorables, algunos analistas consideraron que el mero

hecho de mantener el barco de la CMNUCC a flote había sido un éxito. Sin embargo, al menos cuatro puntos de las decisiones surgidas de Varsovia merecen reflexión:

a. El camino hacia un Nuevo Acuerdo post-2020 está aún en obras

En el seno de la Plataforma de Durban para la Acción Mejorada (ADP) prosiguieron los trabajos del Grupo *Ad-hoc* para la búsqueda de objetivos de mitigación de las Partes más amplios y ambiciosos para el horizonte post-2020, que permitan contener el incremento de temperatura global y que debieran quedar recogidos en un Nuevo Acuerdo en el seno de la CMNUCC. Sin embargo, los resultados de este Grupo de trabajo en el ADP fueron realmente de mínimos, rebajándose el nivel de exigencia hasta ahora asumido. La Decisión de Varsovia habla de “contribuciones esperadas” en vez de “compromisos” de reducción de emisiones. La falta de avances durante la COP19, las dificultades para dejar aprobado un Segundo periodo del Protocolo de Kyoto, y la laxitud del calendario propuesto por las Partes para el anuncio de las “contribuciones esperadas” a los objetivos de mitigación socava las posibilidades de próximas COP. El camino hacia la COP20 de Lima y la COP21 de París (donde se espera firmar el Nuevo Acuerdo en 2015) ha quedado sin labrar y plagado de escollos para la negociación.

b. A paso lento en la agenda de financiación

Los países desarrollados no anunciaron compromisos concretos sobre cómo contemplan responder al compromiso de movilización de recursos a largo plazo (100 mil millones de dólares anuales para el 2020, según lo acordado en la COP15). Las aportaciones de fondos para el clima (pre- y post- 2020) por parte de los países desarrollados siguen sin concretarse, al tiempo que la capitalización del Fondo Verde para el Clima (FVC) no se ha aclarado. La predictibilidad de financiamiento que sería necesaria para planificar las políticas climáticas en países en desarrollo es inexistente. El Gobierno de Corea del Sur, que hospeda la Secretaría del FVC, anunció una aportación de 48 millones de dólares para su puesta en funcionamiento, sin que quede claro si algún porcentaje de esos recursos se destinará finalmente a los países en desarrollo.

Algunos países (Francia, Bélgica, Alemania, Finlandia, Noruega y Suiza) efectuaron contribuciones para la reposición de recursos en el Fondo de Adaptación, dotándolo de 100 millones de dólares. En Varsovia surgió también dentro del *BioCarbon Fund* administrado por el Banco Mundial, una nueva facilidad financiera para la mitigación de emisiones a través de la iniciativa REDD+ (la ISFL, *Initiative for Sustainable Forest Landscapes*, por sus siglas en inglés). A esta nueva iniciativa multilateral se destinarán 280 millones (financiados por los gobiernos de Reino Unido, Noruega y Estados Unidos). No fue este el único avance relacionados con la agenda del programa REDD+.

c. A paso firme en la agenda de REDD+

La agenda REDD+ prosiguió sus avances durante la COP19. Así, ante la falta de progresos significativos en otras áreas, Varsovia terminó re-bautizándose como la “REDD-COP”. El nuevo *Marco de Varsovia para REDD* comprende acuerdos y directrices técnicas que permitirán operacionalizar el programa a mayor escala. Entre otros avances se concretó: (i) la asistencia técnica para garantizar un correcto sistema

de MRV (Monitoreo, Reporte y Verificación) con el establecimiento de indicadores y líneas de base sobre las que medir los resultados de mitigación; (ii) el acuerdo sobre directrices para establecer arreglos institucionales adecuados para dar cumplimiento a las salvaguardias en el marco del programa; (iii) el establecimiento de un esquema de pago-por-resultados (tanto para actividades de preparación institucional como para objetivos concretos de mitigación).

En paralelo al resto de la negociación, la agenda de REDD+ ha ido tomando un ritmo propio, marcado por un compromiso de las Partes que combina acciones y avances en la preparación a nivel nacional con el apoyo financiero sostenido de donantes bilaterales. El programa ha consolidado su viabilidad y se ha asegurado un lugar en el régimen post-2020.

d. La agenda de Pérdidas y Daños marca un hito en su camino

La mayor parte de los países desarrollados se mostraron renuentes a concretar los avances a los que ya se había comprometido en el apartado de P&D durante la COP18. Impacientados por esta dinámica, los países del G77 asumieron una estrategia de presión arriesgada, levantándose de la mesa de negociación. Sólo *in extremis* lograron los negociadores del G77 y de AOSIS avances en la agenda de P&D, con el establecimiento formal del nuevo *Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños* (MIPD). En vez de asumirse bajo la tutela del Comité de Adaptación (como algunas Partes habían propuesto) el nuevo órgano se ubicará provisionalmente bajo el paraguas del Marco de Adaptación de Cancún (CAF). El marco de gobierno para el MIPD será revisado en 2016 ya que, tal como argumentaron el G77 y AOSIS, la agenda de P&D va más allá de la agenda de adaptación y no debe quedar supeditada al CAF. Durante 2014 un *Comité Ejecutivo Interino* definirá las funciones, modalidades y plan de trabajo del MIP. Éste buscará inicialmente responder a la necesidad de reforzar la acción para enfrentar los P&D, el desarrollo de capacidades y el intercambio de información para clarificar dimensiones y desarrollar los conceptos asociados a P&D. Sin embargo algunas cuestiones clave para este nuevo Mecanismo tales como su integración en la amplia y compleja arquitectura financiera del cambio climático y sus vínculos con la agenda de adaptación aún están por definir. A continuación se analizan los avances hacia el MIPD con mayor profundidad.

2- ANÁLISIS DE LOS AVANCES EN LA AGENDA DE PÉRDIDAS Y DAÑOS

La agenda del Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE), que englobaba las negociaciones sobre P&D, arrastraba al inicio de la COP de Varsovia un retraso significativo después del desencuentro diplomático que bloqueó en Bonn los debates previstos para la reunión de Junio de 2013. Este hecho, sumado a la poca predisposición de los países desarrollados -en particular Australia- para impulsar esta agenda y a la escenificación del desacuerdo del G77 con el abandono de la negociación, limitó el tiempo disponible para concretar los avances que se esperaban en la agenda de P&D. **Comparado con las expectativas creadas en Doha, el establecimiento formal del MIPD fue un mínimo avance tras las dos semanas de intensa negociación en Varsovia.**

Sin embargo, si bien el concepto de P&D -impulsado en su inicio casi exclusivamente por AOSIS- había sido ignorado durante décadas por la COP, desde 2013 esta agenda tendrá un reconocimiento formal propio. Una vez admitido por todas las partes que los impactos del cambio climático ya no podrán ser gestionados únicamente por acciones de mitigación y adaptación, todos los países vulnerables han encontrado una causa común en este objetivo (no en vano el liderazgo actual del G77 en su promoción), difícilmente rechazable para los países del Anexo I. **La suma de adhesiones a la agenda del MIPD no es un logro menor.**

La cuestión de la “compensación” ha supuesto un escollo al avance de las negociaciones sobre P&D. Por un lado, los grandes emisores temen la apertura de causas y reclamaciones judiciales derivadas de los P&D provocados por el cambio climático; por el otro, la cuestión de la atribución (¿cómo y en qué medida atribuir a un emisor concreto los impactos sobre determinado país?) limita todavía las posibilidades de concretar el principio compensatorio. Sin embargo, más allá este debate espinoso, existen otras cuestiones relevantes a la agenda de P&D que son importantes para los países más vulnerables y sobre las que se debería poder avanzar más eficazmente en el marco de la CMNUCC. Las pérdidas irreversibles, de ecosistemas o de medios de vida, las pérdidas no –económicas, las migraciones y desplazamientos derivados del cambio climático, etc. seguirán manifestándose en el medio y largo plazo como resultado de la acumulación de impactos. Podrían ser evitados hoy pero no podrán ser revertidos mañana. **Los P&D debieran ser medidos, evaluados, reconocidos y -en la medida de lo posible- paliados o reparados** (la compensación monetaria en cualquier caso sólo sería posible para algunos de ellos). Por ello es imperativo que esta agenda avance en el marco de la negociación, o fuera de él. Para ello, sería importante reforzar el diálogo y los vínculos de cooperación entre las Partes y con los interlocutores alrededor de la CMNUCC.

Otras dimensiones de la agenda de los P&D que ya habían sido englobadas en la Decisión de Doha (3/CP.18 §7a: la gestión y transferencia del riesgo, la rehabilitación, las redes de protección social, etc.) deberían ser exploradas en mayor profundidad y abordadas con urgencia en el marco de la CMNUCC para esquivar mayores impactos del cambio climático sobre el desarrollo de los países más vulnerables. En ese sentido **Varsovia no concretó avances sino que transfirió la responsabilidad en la definición de agendas y planes de trabajo al Comité Ejecutivo Interino de P&D.**

La cuestión de los vínculos entre Adaptación y P&D acaparó gran parte de la discusión en Varsovia. Una vez se ha asumido que las P&D derivados de los efectos adversos del cambio climático van más allá de la agenda de adaptación -precisamente porque las medidas de mitigación primero y de adaptación después han sido insuficientes es por lo que los D&P se manifiestan-, la ubicación del MIPD (con una estructura propia o bajo el marco de CAF) parece una cuestión más de forma que de fondo. Sería positivo por tanto que las Partes superasen este debate. Al perfilar el nuevo Mecanismo, **la Decisión de Varsovia reconoce los vínculos entre adaptación y reducción del riesgo de desastres, pero también reconoce que el MIPD deberá ir más allá de las medidas que los planes de adaptación ofrecen.**

El cuadro a continuación resume algunos de los aspectos más relevantes de la Decisión de Varsovia¹ respecto a P&D.

- **Avances más reseñables de la Decisión de Varsovia respecto a P&D**
- “Se establece el Mecanismos Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños, bajo el Marco de Adaptación de Cancún, sujeto a la revisión de la 22 Conferencia de las Partes (2016) (...) para abordar los P&D asociados con los impactos del cambio climático, incluyendo los Eventos Meteorológicos Extremos (EWE) y los Fenómenos Acumulativos (SOE) en países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.” (...)
- “Se establece un Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia, que funcionará bajo la orientación de la COP (...) y reportará al Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE) y al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT)” (...)
- “Se decide que, de manera interina, el comité ejecutivo se componga de dos representantes de los siguientes órganos de la Convención, asegurando una representación balanceada de los países en desarrollo y países desarrollados: el Comité de Adaptación, el Grupo de Expertos de los Países Menos Adelantados, el Comité Permanente de Financiación, el Comité Ejecutivo de Tecnología, y el Grupo Consultivo de Expertos en Comunicaciones Nacionales de las Partes no incluidas en el Anexo I” (...)
- “Se decide además que el Mecanismo de Varsovia cumpla su papel en el seno de la Convención (...) asumiendo *inter-alia* las siguientes funciones: (i) Mejora del conocimiento y entendimiento de los enfoques de gestión integral del riesgo para abordar los P&D; (ii) Refuerzo del diálogo, coordinación, coherencia y sinergias entre las partes interesadas; (iii) Impulso de la acción y apoyo, incluido el financiero y tecnológico y el desarrollo de capacidades para abordar los P&D.
- “Se invita a la Secretaria Ejecutiva (...) a convocar por primera vez al comité ejecutivo en Marzo de 2014 en reunión abierta a observadores, y a invitar a representantes de organizaciones internacionales y regionales de relevancia y con conocimientos necesarios sobre el abordaje de los P&D asociados con los efectos adversos del cambio climático” (...)
- “Se requiere que el comité ejecutivo desarrolle su plan de trabajo bianual para su consideración en la 41 sesión del OSACT y del OSE (Diciembre de 2014)” (...)
- “Se invita a las organizaciones internacionales y regionales relevantes, instituciones y procesos a integrar, cuando sea apropiado, medidas para abordar los P&D asociados a los efectos adversos del cambio climático y especialmente en los países particularmente vulnerables al cambio climático” (...)
- “Se decide revisar el Mecanismo Internacional de Varsovia, incluidos su estructura, mandato y efectividad, en la 22 sesión de la COP con vistas a adoptar una decisión adecuada a la luz de los resultados de esa revisión” (...)

La Decisión de Varsovia marca un primer paso en el establecimiento formal de la agenda de P&D como una tercera dimensión de la negociación (más allá de mitigación y de adaptación). Sin embargo **la formulación vaga y provisional de los acuerdos deja la sustancia alejada del detalle de los compromisos que muchos países en desarrollo esperaban de la COP19.**

A partir de 2014, se espera que a través del nuevo MIPD, los países desarrollados empiecen a canalizar apoyos (en forma de experticia o de apoyo financiero) a los países más afectados por los P&D derivados del cambio climático. Por su parte, como seguimiento inmediato a los resultados de la COP, en Enero de 2014 **varios**

¹ El documento completo con el Avance de la Decisión surgida de Varsovia respecto a D&P puede consultarse aquí: https://unfccc.int/files/meetings/warsaw_nov_2013/decisions/application/pdf/cop19_lossanddamage.pdf

negociadores de los países más vulnerables expusieron sus expectativas respecto a lo que consideran que los trabajos en el seno del MIPD deben aportar². Entre otras cuestiones, destacan las siguientes:

- Liderazgo en la evaluación e **implementación de abordajes para P&D** y desarrollo de nueva información y mecanismos de gestión en coordinación con el trabajo de otros órganos de la Convención: Comité Ejecutivo de Tecnología, Comité Permanente Financiamiento, OSE y OSACT.
- Facilitar **investigación y avances técnicos para abordar los retos y lagunas de conocimiento** y experiencias en el manejo de los P&D. Para ello, puede mobilizarse el apoyo de expertos externos que puedan ofrecer orientación técnica a los países para desarrollar instrumentos como por ejemplo mecanismos de transferencia de riesgo e instrumentos para abordar los impactos de los fenómenos acumulativos.
- Contribuir al **refuerzo de capacidades de los países para evaluar sus propias necesidades en relación con el abordaje de P&D** y orientar los esfuerzos de la COP (así como de las entidades ejecutoras y mecanismos financieros) hacia la respuesta a estas necesidades, con el objetivo de reforzar el abordaje de los P&D. Se subraya especialmente los vínculos que deben existir entre estas expectativas de los países y el trabajo a desarrollar con expertos externos, agencias de Naciones Unidas y otros.

3- UN FUTURO DE RETOS Y ALGUNAS OPORTUNIDADES

En 2014 el trabajo de la CMNUCC en torno a P&D se focalizará previsiblemente en torno a asuntos operativos de la agenda que quedaron pendientes tras la COP19, fundamentalmente: **composición permanente del Comité Ejecutivo, funciones y modalidades del MIPD y plan de trabajo bianual.** Todas estas cuestiones debieran quedar aprobadas en la COP20 de Lima.

Otras cuestiones potencialmente más contenciosas, constituirán retos sobre la mesa de negociación y posiblemente requerirán más tiempo para resolverse. Por ejemplo: cómo y quién debe asumir los **P&D permanentes** e irreparables, cómo articular los mecanismos de **seguros climáticos**, cómo incorporar dentro del funcionamiento del MIPD el principio de las **responsabilidades compartidas pero diferenciadas**, cómo se financiarán las actividades (que podrían incluir reparación o rehabilitación) del MIPD y sus **modalidades de implementación**, cómo quedará integrado el MIPD en la **arquitectura financiera climática global** o cómo se contemplará este mecanismo dentro del futuro Nuevo Acuerdo global que debe surgir de la COP de París, etc.

² Para una información más detallada sobre la lectura de la Decisión de la COP de Varsovia respecto a la agenda de D&P, por parte de los países más vulnerables, puede consultarse: *"Warsaw International Mechanism for loss and damage: Moving from polarizing discussions towards addressing the emerging challenges faced by developing countries"*, elaborado por negociadores del G77& China, AOSIS, EL Grupo Africano y el Grupo de los Países Menos Adelantados. Documento disponible aquí <http://www.lossanddamage.net/4950>

Otro asunto que las Partes de la Convención no han terminado de aclarar y que puede tener implicaciones para el MIPD, a tenor de la formulación surgida de la Decisión de Varsovia, es **la determinación de criterios que definan a los países “particularmente vulnerables”** (que actualmente *solo* comprendería a AOSIS, Países Menos Adelantados y el Grupo Africano). Hacia estos países es previsible que se focalice la actividad del Mecanismo en el futuro.

En palabras de Saleemul Huq (ICCAD, IIED): “En Varsovia no ha culminado el proceso de creación del MIPD, sino que más bien ha comenzado”. El camino por delante será largo y el calendario de 2014 ya incluye varias convocatorias potencialmente importantes para su desarrollo. En **Marzo de 2014 se celebrará en Bonn la primera reunión del Comité Ejecutivo Interino del MIDP**. Ese mismo mes se publicará el **próximo capítulo del 5º Informe del IPCC (AR5)** que atenderá al registro de impactos del cambio climático, la vulnerabilidad y la adaptación; se espera por tanto que esta edición haga mención a la agenda de P&D y permita informar futuros debates.

En cuanto al proceso en el marco de la Convención, tras la falta de ambición de las COPs de Doha y Varsovia la comunidad internacional deposita esperanzas en la próxima **COP20 de Lima en 2014**, alimentadas por el impulso y liderazgo que ya ha comenzado a asumir el Gobierno de Perú. La Presidencia de la COP20 tendrá gestionar una agenda intensa para posibilitar los avances necesarios de cara al establecimiento de un Nuevo Acuerdo, que marque el inicio de un nuevo régimen climático post-2020 en la **COP21 de París en 2015**. El Gobierno de Francia también se prepara ya para canalizar el liderazgo europeo dentro de las negociaciones para alcanzar este objetivo, del cual bien puede depender la supervivencia misma del proceso de la CMNUCC.

Con el fin de impulsar las negociaciones y facilitar los acuerdos en las próximas COPs, el Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-Moon ha llamado a los líderes mundiales a una **Cumbre de alto nivel sobre Cambio Climático que se celebrará en Nueva York a partir del 23 de Septiembre**, coincidiendo con la Asamblea General. Será la primera vez, tras la COP15 de Copenhague, en que los Jefes de Estado y de Gobierno se reúnan para tratar sobre la agenda de cambio climático y sus implicaciones para el desarrollo global. Además de a los dirigentes mundiales, el Secretario General ha convocado a líderes del sector privado y la sociedad, y por supuesto a las Agencias de Naciones Unidas, para galvanizar todos los esfuerzos y relanzar con energía la lucha contra el cambio climático dentro y alrededor del proceso de la Convención.