



REGATTA
Portal Regional para la Transferencia de Tecnología y la Acción
frente al Cambio Climático en América Latina y el Caribe



BOLETÍN INFORMATIVO DE LAS NEGOCIACIONES SEAN-CC

Pérdidas y Daños

Autor: Erin Roberts

Junio, 2014



iied

International Institute
for Environment
and Development

Índice

Pérdidas y Daños	1
Antecedentes.....	3
El mecanismo internacional de Varsovia sobre pérdidas y daños.....	3
Funciones.....	3
Mecanismos institucionales	4
Atención de las pérdidas y los daños a nivel nacional	5
El camino hacia adelante	6
Referencias.....	7

Pérdidas y Daños

Antecedentes

Las cada vez más graves predicciones del cambio climático y los impactos futuros que podría tener figuran en los informes de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), que ha dejado claro que los niveles actuales de los esfuerzos de mitigación y adaptación son insuficientes para evitar que los impactos del cambio climático causen pérdidas y daños en países tanto desarrollados como en desarrollo (Warner y Zakieldeen, 2012). Este reconocimiento ha llevado a elevar las pérdidas y los daños (PyD) como un tema de la agenda de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). El término se acuñó por primera vez en el Plan de Acción de Bali como resultado de las negociaciones en la decimotercera sesión de la Conferencia de las Partes (COP13), que instaba a las Partes de la Convención a tomar mayores medidas de adaptación (CMNUCC, 2008). Tres años más tarde, se estableció un programa de trabajo en la sesión COP16 en Cancún, celebrada en 2010, para mejorar la comprensión de las PyD (UNFCCC, 2011). En la 34ª reunión del Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE), celebrada en Bonn en junio de 2011, el programa de trabajo se dividió en tres áreas temáticas: (1) evaluar el riesgo de PyD; (2) una serie de enfoques para hacer frente a las PyD, y; (3) el papel de la Convención en mejorar la aplicación de los enfoques para hacer frente a las PyD en países en desarrollo (UNFCCC, 2012a). En Doha, en la sesión COP18 de 2012, las Partes acordaron que la Convención debe: (1) mejorar el conocimiento y la comprensión de los enfoques para hacer frente a las pérdidas y los daños; (2) fortalecer el diálogo y la coordinación entre las partes interesadas relevantes; y (3) ampliar las acciones y el apoyo para hacer frente a las PyD (UNFCCC, 2013). Para ayudar a la Convención a llevar a cabo estas funciones, se acordó que se crearían mecanismos institucionales –tales como un mecanismo internacional– en la siguiente COP que se celebraría en Varsovia a finales de 2013 (Ibid).

El mecanismo internacional de Varsovia sobre pérdidas y daños

Las negociaciones en la sesión COP19 en Varsovia fueron precedidas por dos eventos importantes. En primer lugar, el Resumen para Responsables de Políticas de las contribuciones del Grupo de Trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del IPCC se publicó en septiembre de 2013. El informe introdujo el concepto del presupuesto de carbono y sostenía que, aunque hay todavía una ventana para mantener el calentamiento por debajo de 2 °C, esta se está cerrando rápidamente (IPCC, 2013). En segundo lugar, el tifón Haiyan golpeó las Filipinas, Micronesia y Vietnam apenas unos días antes del primer día de la COP. En la sesión plenaria de apertura de la COP19, el jefe de la delegación de Filipinas, Nadarev (Yeb) Sano, urgió a tomar medidas más concretas sobre el cambio climático de cara al aumento en las pérdidas y los daños causados por eventos extremos y las predicciones sobre la próxima incidencia de eventos adicionales (Vidal y Vaughan, 2013).

Después de dos semanas de intensas negociaciones se estableció el mecanismo internacional de Varsovia (MIV) sobre pérdidas y daños para ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a las pérdidas y los daños causados por los impactos del cambio climático, en una reunión de última hora en la sesión plenaria un día después de que las negociaciones oficiales debían haber terminado. El MIV se creó para desempeñar tres funciones principales de la Convención relacionadas con las pérdidas y los

daños, las cuales fueron acordadas previamente en la sesión COP18 de "manera integral, integrada y coherente" (UNFCCC, 2014). Durante las negociaciones en Varsovia las Partes decidieron las modalidades para ayudar a la Convención a llevar a cabo estas funciones.

Funciones

Las Partes acordaron que el MIV permitirá aumentar el conocimiento y la comprensión de los enfoques integrales de gestión de riesgos para hacer frente a las pérdidas y los daños mediante la adopción de medidas para subsanar las deficiencias en los enfoques para atender las pérdidas y los daños; recopilar, compartir, gestionar y utilizar datos e información pertinentes; y proporcionar una visión general de las mejores prácticas y los desafíos, experiencias y lecciones aprendidas en la implementación de enfoques para atender las pérdidas y los daños. Se decidió que el MIV fortalecerá el diálogo, la coordinación, la coherencia y las sinergias entre las partes interesadas pertinentes, aportando liderazgo y coordinación en la evaluación y atención de las pérdidas y los daños en el marco de la Convención y promoviendo la cooperación y colaboración con las partes interesadas pertinentes, instituciones, organismos, procesos e iniciativas externas a la Convención. El MIV ampliará las acciones y el apoyo –incluyendo apoyo financiero, tecnológico y de creación de capacidades– brindando apoyo técnico y orientación sobre los enfoques para hacer frente a las pérdidas y los daños.

Las Partes también decidieron que el MIV proporcionará información y recomendaciones a la COP, enfocándose en la atención de pérdidas y daños; también ayudará a movilizar orientación experta y ampliar el apoyo para construir sobre los enfoques ya existentes y ayudará a desarrollar y aplicar nuevos enfoques para hacer frente a las PyD –causadas tanto por eventos extremos como por procesos de desarrollo gradual–, cuando sea necesario. La decisión ordena que, en el desempeño de su labor, el mecanismo deberá trabajar en conjunto y complementar la labor tanto de los órganos existentes dentro de la Convención como de las organizaciones e instituciones externas a la Convención (Ibid).

Mecanismos institucionales

Para orientar el trabajo del MIV, las Partes decidieron establecer un Comité Ejecutivo, que rendirá cuentas a la Conferencia de las Partes a través tanto del Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE) como del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT). De manera interina, el Comité Ejecutivo estará integrado por dos miembros de cada uno de los siguientes órganos: el Comité de Adaptación, el Grupo de Expertos de Países Menos Desarrollados, el Comité Permanente de Finanzas, el Comité Ejecutivo de Tecnología y el Grupo Consultivo de Expertos sobre Comunicaciones Nacionales de las Partes no incluidas en el Anexo I, con una representación equilibrada de representantes de países en desarrollo y países desarrollados (Ibid).

La primera reunión del Comité Ejecutivo provisional (ExCom) del mecanismo internacional de Varsovia se llevó a cabo del 25 al 28 de marzo de 2014 en Bonn, Alemania. En esta reunión, el Comité Ejecutivo recibió el encargo de elaborar un plan de trabajo de dos años y tomar en cuenta algunos de los temas clave identificados en la Decisión 3/CP 18¹, resultado de las negociaciones de Doha. Específicamente, las decisiones identificaron una serie de acciones nacionales que los países podrían emprender para abordar las PyD, incluyendo la evaluación del riesgo de pérdidas y daños, la identificación, desarrollo e implementación de estrategias de gestión de riesgos impulsadas por los países, y la observación y recopilación de datos sobre los impactos del cambio climático –entre otros–. En Doha también se identificaron una serie de áreas para futuras investigaciones incluyendo, pero

¹ Para mayor información, consulte los párrafos 6 y 7 de la Decisión 3/CP 18, disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf>

sin limitarse a, mejorar la comprensión de los procesos de desarrollo gradual, las pérdidas de carácter no económico, cómo las pérdidas y daños afectan a los segmentos vulnerables de la población y cómo pueden identificarse y aplicarse enfoques apropiados de gestión de riesgos. El Comité Ejecutivo desarrolló los elementos de un plan de trabajo, pero estos no pudieron ser consolidados en un solo documento. Sin embargo, se acordó trabajar en colaboración a través del correo electrónico en los siguientes dos meses para desarrollar un plan de trabajo consistente. Los miembros del Comité Ejecutivo acordaron que debería celebrarse una segunda reunión antes de la reunión intersesional en Bonn, prevista para el 1 al 14 de junio. El Comité Ejecutivo también tiene previsto consultar con las Partes y otras partes interesadas durante el período entre sesiones. El plan de trabajo será presentado en la 41ª sesión del OSACT/OSE en la COP20 en Perú en diciembre de 2014. Además, se pedirá al OSACT y el OSE considerar la composición y los procedimientos del Comité Ejecutivo y emitir recomendaciones a la COP en su vigésimo período de sesiones. La estructura, el mandato y la eficacia del Comité Ejecutivo serán revisados en la COP22, que se celebrará en Dakar, Senegal, en diciembre 2016 (Ibid).

Hasta la COP22, el mecanismo internacional de Varsovia estará ubicado bajo el Marco de Adaptación de Cancún. Este fue un punto de fricción durante las negociaciones. Los países en desarrollo, liderados por el G-77 y China, sostuvieron que hacer frente a las pérdidas y daños requerirá herramientas que van más allá de la adaptación. El G-77 y China acordaron con renuencia el establecimiento del mecanismo bajo el MAC, en una reunión de última hora en la plenaria. En esa discusión las Partes elaboraron una redacción de los párrafos del preámbulo que reconoce que algunas pérdidas y daños van más allá de la adaptación con el fin de asegurar que la decisión fuese aceptable por todas las Partes. En los párrafos del preámbulo las Partes reconocen "que las pérdidas y daños asociados a los efectos adversos del cambio climático incluyen y, en algunos casos, implican más que lo que puede reducirse mediante la adaptación" (Ibid: 6).

Atención de las pérdidas y los daños a nivel nacional

Mientras los debates sobre la forma de hacer frente a las pérdidas y los daños en el plano internacional han continuado, el sudeste de Asia ha experimentado pérdidas y daños significativos causados por eventos meteorológicos extremos y eventos relacionados con el clima. Las inundaciones de 2011 en Bangkok fueron las peores que se hayan experimentado en más de un siglo: causaron la pérdida de 680 vidas (Banco Mundial, 2012), afectaron a otros 12 millones de personas y causaron pérdidas económicas estimadas en 47,5 miles de millones de dólares estadounidenses (Landelle, 2012). En noviembre de 2013, el tifón *Haiyan* –considerado la tormenta más severa que haya tocado tierra en la historia registrada– golpeó las Filipinas, Micronesia y Vietnam. *Haiyan* azotó las Filipinas con vientos de entre 190 y 195 millas por hora (305 a 313 kilómetros por hora) (Fischetti, 2013). A diciembre de 2013 se habían reportado más de 6,000 muertos y 27 000 desaparecidos en Filipinas (Associated Press, 2013). Según el presidente Aquino, la tormenta causó pérdidas y daños estimados en unos 12 900 millones de dólares estadounidenses (Ibid). Si bien el Informe Especial del IPCC sobre la Gestión de Riesgos por Eventos Extremos y Desastres para Avanzar en la Adaptación al Cambio Climático (SREX) y el Resumen para Responsables de Políticas de las contribuciones del Grupo de Trabajo I a la Quinta Evaluación del IPCC predicen que la frecuencia de ciclones, tifones y huracanes se mantendrá igual o disminuirá (aunque la velocidad del viento probablemente aumentará), Filipinas se vio afectada por 24 ciclones tan solo en 2013 (Vidal y Vaughan, 2013).

Un estudio para cartografiar la vulnerabilidad al cambio climático de los países del sudeste de Asia encontró un número de "puntos críticos" climáticos en la región, incluyendo, entre otros fenómenos, sequías en el noroeste de Vietnam, el sur de Tailandia, Filipinas y partes de Malasia e Indonesia; un aumento en el nivel del mar en el delta del Mekong y partes de Indonesia y Tailandia, e inundaciones (Yusuf y Fransisco, 2009). El informe concluyó que las áreas más vulnerables de la región incluyen a todas las Filipinas, el delta del Mekong, casi la totalidad de Camboya, el norte y este de la República Democrática Popular de Laos, Bangkok y, en Indonesia, el Occidente y Sur de Sumatra y Java Occidental y Oriental (Ibid). Los responsables de la formulación de políticas en toda la región luchan para hacer frente a las pérdidas y los daños causados tanto por eventos meteorológicos extremos como por procesos climáticos de desarrollo gradual.

En Varsovia, las Partes reconocieron la contribución de las estrategias de adaptación y gestión de riesgos para afrontar las pérdidas y los daños, y reconocieron que existen algunos impactos del cambio climático que no pueden ser atendidos a través de medidas de adaptación. Las investigaciones sugieren que una vez que se rebasen los límites de la adaptación, las pérdidas aumentarán (Dow et al., 2013). Por tanto, es importante identificar dónde se ubican los límites de la adaptación, para que puedan aplicarse políticas encausadas a evitar las consecuencias de que se rebasen estos (Ibid). Dicho lo anterior, la determinación de dónde termina la adaptación y dónde comienzan las estrategias para hacer frente a las PyD no es una tarea fácil, y será necesario realizar mucha más investigación para poder brindar a los formuladores de políticas la información necesaria para implementar políticas sólidas.

Las nuevas investigaciones sobre los límites de la adaptación han propuesto una frontera de adaptación que representa un "espacio operativo seguro para la adaptación", suponiendo que las opciones de adaptación disponibles se aplican de manera eficiente, lo que, por supuesto, presupone que se cuenta con los recursos para hacerlo (Preston et al., 2013). De esa manera, los responsables de la formulación de políticas deben desarrollar e implementar políticas que ayuden a las comunidades a enfrentar los impactos inevitables del cambio climático con herramientas de retención de riesgos tales como las redes de seguridad social, y con herramientas de transferencia del riesgos, como los seguros (UNFCCC, 2012b). Además, el panorama de políticas para hacer frente al cambio climático ya está abarrotado de mitigación, adaptación y reducción del riesgo de desastres, por no hablar de los objetivos de desarrollo. Existen costos de oportunidad relacionados con la implementación de un tipo de política sobre otra. Al integrar o armonizar las agendas de los ministerios dedicados a atender los diversos aspectos del cambio climático, se pueden encontrar sinergias y se pueden producir cobeneficios.

Por ejemplo, Preston et al. (2013) sugieren que mejorar los resultados del desarrollo puede empujar la frontera de la adaptación, lo cual, en última instancia, reducirá las pérdidas y los daños evitables. Además, una de las funciones del mecanismo internacional de Varsovia es ampliar la acción y el apoyo para ayudar a los países en desarrollo a enfrentar las PyD. Esto puede significar que los centros regionales tendrán la facultad de orientar a los países en desarrollo sobre la gama de posibles enfoques para hacer frente a las pérdidas y los daños. Sin embargo, con el fin de satisfacer sus necesidades, los países en desarrollo deben continuar delineando cuáles son esas necesidades. La continua colaboración entre sí a través de plataformas regionales para el conocimiento y el intercambio de experiencias es también importante.

El camino hacia adelante

La cuestión de si las pérdidas y los daños pueden afrontarse mediante la adaptación seguirá siendo un

tema clave tanto en las discusiones del Comité Ejecutivo del MIV como en otros debates relevantes en torno al tema de pérdidas y daños en el marco de la CMNUCC. Los países en desarrollo, liderados por el G-77 y China, han argumentado que habrá algunas pérdidas y daños que no podrán ser atendidos por los esfuerzos de adaptación. La Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS) sigue enfatizando la necesidad de atender las pérdidas permanentes, como la pérdida de territorio que enfrentan los estados atolón como Tuvalu y Kiribati. El texto del preámbulo de la Decisión 2/CP19 reconoce que "las pérdidas y los daños asociados a los efectos adversos del cambio climático incluyen, y en algunos casos implican más que, lo puede reducirse mediante la adaptación" (UNFCCC, 2014). Sin embargo, el MIV se estableció y estará ubicado bajo el Marco de Adaptación de Cancún hasta la revisión en la sesión COP22, momento en que los mecanismos institucionales pueden ser reevaluados. Las Partes que son países en desarrollo argumentan que las pérdidas y los daños deberían constituir un tercer pilar en el marco del Convenio, ya que representan impactos que no han sido atendidos por la mitigación o la adaptación. Sin embargo, las Partes que son países desarrollados, en particular los EE.UU., Canadá, Australia y Nueva Zelanda, insistirán en que las pérdidas y daños deben seguir ubicados bajo el Marco de Adaptación de Cancún. Estas Partes probablemente también argumentarán que las pérdidas y los daños pueden ser atendidos a través de la adaptación transformacional, definida en el Resumen para Responsables de Políticas de las contribuciones del Grupo de Trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del IPCC como "un cambio en los atributos fundamentales de los sistemas naturales y humanos" (IPCC, 2014). Junto con los límites de la adaptación, la naturaleza de la adaptación transformacional y los impactos que esta puede abordar prometen ser un área de controversia en los debates sobre las pérdidas y los daños en los próximos años.

El establecimiento del mecanismo internacional de Varsovia es solo el comienzo de un largo camino para garantizar que los países en desarrollo cuenten con el apoyo que necesitan para hacer frente a las pérdidas y los daños. El trabajo arduo comienza ahora para asegurarse de que este mecanismo cumple sus funciones. La continua participación tanto de las Partes como de los observadores y el apoyo de los organismos, organizaciones e instituciones, tanto de la Convención como externas a ella, serán necesarios para garantizar el éxito del MIV. Los países en desarrollo tendrán que seguir articulando sus necesidades y a la par evaluar y atender las pérdidas y los daños en sus propios contextos nacionales y participar en el proceso en la medida de lo posible, para asegurar que se satisfagan esas necesidades.

Referencias

- Associated Press (2013) US announces further \$25 million to Philippines after Typhoon Haiyan [online] Disponible en: <http://www.theguardian.com/world/2013/dec/18/john-kerry-humanitarian-aid-philippines-tacloban-typhoon-haiyan> (accessed 3 February 2014).
- Dow, K., Berkhout, F., Preston, B.L., Klein, R.J.T, Midgley, G. and M.R. Shaw (2013) Commentary: Limits to Adaptation *Nature Climate Change* 3:305-307.
- Fischetti, M (2013). Was Typhoon Haiyan a Record Storm. *Scientific American* [online]. Disponible en: <http://blogs.scientificamerican.com/observations/2013/11/12/was-typhoon-haiyan-a-record-storm/> (accessed 23 January 2014).
- Huq, S., Roberts, E. and A. Fenton (2013) Commentary: Loss and damage. *Nature Climate Change* 3:947-949.

- IPCC (2012). *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, and P.M. Midgley, eds.. Cambridge University Press, Cambridge and New York.
- IPCC (2013) *Summary for Policymakers. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.). Cambridge University Press, Cambridge and New York.
- IPCC. (2014). Annex III: Glossary, Agard, J. and L. Schipper, (eds.) In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Field, C., Barros, V., Nirivlolona, R., Abdulla, A., Calvo Buendia, E., Smith, N., Moreno, J.M. and S. Semenov (eds.). Cambridge University Press: Cambridge and New York.
- Landelle, S. (2012) *Bangkok floods, reducing urban floods in a changing climate*. UNISDR [online] Disponible en: <http://www.unisdr.org/archive/24456> (accessed 3 February 2014).
- Preston, B.L., Dow, K and F. Berkhout (2013). The Climate Adaptation Frontier. *Sustainability* 5:1011:1035.
- UNFCCC. (2008). Report of Conference of the Parties, on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007. Addendum. FCCC/CP/2007/6/Add.1.
- UNFCCC (2012a). Report of the Subsidiary Body for Implementation on its 34th session. FCCC/SBI/2011/7.
- UNFCCC (2012b). A Literature Review on the Topics in the Context of Thematic Area 2 of the Work Programme on Loss and Damage: A Range of Approaches to Address Loss and Damage Associated with the Adverse Effects of Climate Change. FCCC/SBI/2012/INF.1
- UNFCCC (2013). Report of the Conference of the Parties, on its eighteenth session, held in Doha from 27 November to 7 December 2012, Addendum. FCCC/CP/2012/7/Add.1.
- UNFCCC (2014) Report of the Conference of the Parties, on its nineteenth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013, Addendum, Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session. FCCC/CP/2013/10/Add.1.
- Vidal, G and A. Vaughan (2013). Philippines urges to resolve climate talks deadlock after Typhoon Haiyan *The Guardian* [online] Disponible en: <http://www.theguardian.com/environment/2013/nov/11/typhoon-haiyan-philippines-climate-talks> (accessed 29 January 2014).

Warner, K and S.A. Zakieldean (2012). *Loss and damage due to climate change: an overview of the UNFCCC negotiations*. Oxford: European Capacity Building Initiative.

Warner, K. and K. van der Geest (2013) Loss and damage from climate change: Local-level evidence from nine vulnerable countries. *International Journal of Global Warming* 5(4):367-386.

World Bank (2012). *Thai Flood 2011: Rapid Assessment for Resilience Recovery and Reconstruction Planning*. World Bank: Bangkok [online] Disponible en:
http://www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/publication/Thai_Flood_2011_2.pdf.

Yusuf, A.A. and H. Fransisco (2009). *Climate Change Vulnerability Mapping in Southeast Asia*. Economy and Environment Program for Southeast Asia (EEPSEA): Singapore [online]
Available at: http://web.idrc.ca/uploads/user-S/12324196651Mapping_Report.pdf