



La CP crea un nuevo mecanismo para compensar las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático

Por Martin Khor

Director ejecutivo del Centro del Sur

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, celebrada en Varsovia, ha creado un nuevo mecanismo internacional para ayudar a los países en desarrollo que se vean afectados por las pérdidas y los daños causados por los efectos del cambio climático, como en el caso del tifón en Filipinas.

La puesta en marcha de un mecanismo internacional para las pérdidas y los daños ha sido el mayor logro del 19º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (CP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que concluyó el sábado 23 de noviembre de 2013 en la tarde, un día entero más tarde de lo previsto.

Otros resultados principales de la Conferencia fueron la decisión sobre el procedimiento en las negociaciones de la Plataforma de Durban y siete decisiones sobre la financiación relacionada con el clima. Sobre este último tema, los países en desarrollo quedaron muy decepcionados, ya que consideran que la CP sobre financiación, como ellos la han denominado, apenas ha producido resultados concretos, a excepción de un aporte de fondos complementarios para el diezmado Fondo de Adaptación.

El nuevo mecanismo para las pérdidas y los daños, que busca ayudar a las víctimas de tifones, inundaciones, sequías y otros efectos del cambio climático, ha sido adoptado tras muchos días de negociaciones. Esta decisión de vital importancia facilitará el desarrollo de la coordinación internacional de los esfuerzos para ayudar a los países que se vean afectados por fenómenos meteorológicos extremos y fenómenos graduales.

Las más de 6.000 muertes y la devastación causada en los hogares y ciudades de Filipinas, a causa del Tifón Haiyan, justo al comienzo de la Conferencia fueron un triste telón de fondo que espoleó a los representantes mientras trabajaban para crear el mecanismo con el que hacer frente a «las pérdidas y los daños» relacionados con las repercusiones del cambio climático, tal y

como se utiliza en la jerga de las negociaciones de las Naciones Unidas.

Este nuevo mecanismo deberá ofrecer a los países apoyo técnico, facilitar las acciones y mejorar la coordinación de los trabajos en el seno de la CMNUCC, así como con otras organizaciones.

Por encima de todo, movilizará y garantizará fondos, tecnología y coordinará actividades para el desarrollo de capacidades con el fin de abordar las pérdidas y los daños causados por las consecuencias del cambio climático.

Ya existen organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas y organismos que se ocupan de los desastres como la Cruz Roja, Médicos Sin Fronteras y Oxfam que actúan en cuanto ocurre una catástrofe como la del tifón en Filipinas, el tsunami de 2004 en Asia o el terremoto de Haití.

Ahora bien, cuando se producen estos fenómenos deben conseguirse fondos cuyo recaudotoma tiempo y estos suelen ser insuficientes. Además, los países que se ven afectados están a menudo devastados o en condiciones paupérrimas como para responder con celeridad.

Se necesitaron muchos días antes de que las víctimas del tifón en Filipinas o del tsunami en Aceh pudieran recibir ayuda, alimentos, asistencia médica y refugio. Además, se necesitarán años para reconstruir las casas, ciudades y las tierras de labranza que han quedado destruidas, si es que se logra reconstruirlas.

El objetivo del mecanismo para las pérdidas y los daños es el de colmar las lagunas financiera y estructural en el seno de la CMNUCC, que es la institución principal en lo referido al cambio climático.

Actualmente, la CMNUCC moviliza fondos para la mitigación (reducción de emisiones de gases de efecto invernadero) y para la adaptación (preparación contra los efectos del cambio climático tales como la construc-

ción de rompeolas y sistemas de alcantarillado), pero hasta ahora no había tenido potestad real para ayudar a que los países se recuperen de las pérdidas y los daños.

La creación de este nuevo mecanismo podría ayudar a liberar la energía y los esfuerzos organizacionales contenidos desde hace mucho tiempo, al menos en los países en desarrollo. También se requerirán fondos para este concepto de pérdidas y daños, recientemente aceptado en el marco de la CMNUCC, y para complementar el trabajo de otras organizaciones.

El daño causado por los desastres naturales ha aumentado de unos 200.000 millones de dólares estadounidenses anuales hace diez años a entre 300.000 y 400.000 millones anuales en los últimos años. Los climatólogos opinan que el cambio climático está incrementando la incidencia y la fuerza de los fenómenos meteorológicos extremos.

En la sala de convenciones, representantes de países en desarrollo y desarrollados se mostraron muy contentos cuando se tomó la decisión de establecer el «mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático», tras una complicación de última hora en las negociaciones.

Con el liderazgo del Grupo de los 77 y China y con el apoyo de varios grupos (incluidos los países menos adelantados (PMA), el grupo africano y la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS)) y de países como Filipinas y Bolivia a título individual, los países en desarrollo pidieron vehementemente que se modificara la parte del texto en la que se disponía que el mecanismo para las pérdidas y los daños se enmarcaría «en el ámbito del Marco de Adaptación de Cancún».

Durante los largos días de negociaciones, los países en desarrollo dejaron claro que querían que la cuestión de las pérdidas y los daños estuviera separada de la cuestión de la adaptación, ya que debería tratarse de modo individual conceptual y operacionalmente. Así pues, estos países no querían que se infiriera que el mecanismo se enmarcaría «en el ámbito» del Marco de Adaptación.

Todos los países desarrollados excepto los Estados Unidos estaban de acuerdo con el uso de otro término en lugar de «en el ámbito de» y se pasó mucho tiempo en el pleno de la CP tratando el tema de las pérdidas y los daños, ya que los países en desarrollo defendían el uso de un término distinto al de «en el ámbito de», lo cual era una manera de luchar por un trato independiente del mecanismo para las pérdidas y los daños en el marco de la CMNUCC.

Tras una reunión informal prolongada entre los

Estados Unidos, el G77 y China y otras delegaciones de países desarrollados y en desarrollo, se alcanzó un compromiso con tres componentes: a) la adopción de un nuevo párrafo del preámbulo; b) la aceptación del término «en el ámbito» en relación con el Marco de Adaptación, pero con la salvaguardia de que el término será revisado dentro de tres años en la CP 22 de diciembre de 2016; y c) una referencia específica en el párrafo 15 a un examen de la estructura, el mandato y la efectividad del mecanismo, en el entendimiento (leído en el pleno de la CP por la Secretaría antes de la adopción de la decisión) de que la cuestión de la estructura incluiría la interrelación del mecanismo para las pérdidas y los daños con otras cuestiones.

Una declaración interpretativa de Filipinas aclaraba su punto de vista de que el examen al que hace referencia el párrafo 15 incluye una revisión de la interrelación del mecanismo internacional de Varsovia con respecto al Marco de Adaptación de Cancún.

El nuevo e importante párrafo del preámbulo, surgido de la reunión informal y adoptado por la CP, queda redactado de la siguiente manera: «Reconociendo además que las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático incluyen lo que puede reducirse por medio de la adaptación, y en algunos casos más». Para los países en desarrollo, esto significa que el concepto y la cuestión de «las pérdidas y los daños» puede ir y, en efecto, va más allá de la cuestión de la adaptación en el marco de la Convención.

Hasta ahora, la Convención reconoce dos elementos principales que son la mitigación y la adaptación. El que las «pérdidas y los daños» en ocasiones incluyan «más que la adaptación» es un reconocimiento importante en la decisión de la CP.

El texto final adoptado por la CP en su importante párrafo 1 dice lo siguiente: «Establece el mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños, en el ámbito del Marco de Adaptación de Cancún, con el fin de hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático, incluidos los fenómenos extremos y los fenómenos graduales, en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático (en adelante, el mecanismo internacional de Varsovia), y de conformidad con las disposiciones que figuran en los párrafos 2 a 15 infra».

Además, la decisión estableció en su párrafo 2 un comité ejecutivo del mecanismo internacional de Varsovia, que funcionará bajo la orientación de la CP, a la que rendirá cuentas, para que guíe en el desempeño de sus funciones.

A título provisional, el comité ejecutivo estará formado por dos representantes de cada uno de los siguientes órganos, de conformidad con la Convención,

con una representación equilibrada de las Partes que son países desarrollados y las que son países en desarrollo: el Comité de Adaptación, el Grupo de Expertos para los PMA, el Comité Permanente de Financiación, el Comité Ejecutivo de Tecnología y el Grupo Consultivo de Expertos sobre las comunicaciones nacionales de las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención.

Al mecanismo internacional de Varsovia se le atribuyen muchas funciones, entre otras: a) mejorar el conocimiento y la comprensión de los enfoques integrales de gestión del riesgo para hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidas las repercusiones graduales; b) fomentar el diálogo, la coordinación, la coherencia y las sinergias entre todos los interesados; c) 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 pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, a fin de que los países puedan emprender actividades.

Esta decisión sobre las pérdidas y los daños acabó con la pesadumbre que había dominado durante gran parte de las dos semanas de negociaciones de la CMNUCC.

Hubo otras dos buenas noticias: la adopción de un programa de trabajo para financiar la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD-plus) y el compromiso de los países desarrollados de cumplir el objetivo de procurarse 100 millones de dólares estadounidenses para el Fondo de Adaptación, cuyos recursos se habían agotado tras el desplome de los precios del carbono.

La financiación relacionada con el clima

La pesadumbre fue causada en gran parte por la falta de progreso sobre las cuestiones principales de financiación: cómo reunir los 100.000 millones de dólares estadounidenses prometidos para el año 2020 para ayudar a que los países en desarrollo puedan tomar medidas relacionadas con el clima. Hasta ahora solo ha habido un goteo de fondos y ninguna hoja de ruta entre ahora y el 2020.

Los países en desarrollo siguieron pidiendo que se establecieran objetivos intermedios en una hoja de ruta, como por ejemplo 70.000 millones de dólares en 2016, para llegar a los 100.000 de 2020. Esto no ha sido aceptado por los países desarrollados, que no se comprometieron a crear una hoja de ruta ni a fijarse objetivos intermedios. Esto llevó a que muchos países en desarrollos y grupos expresaran ampliamente su decepción y frustración. El coordinador de finanzas del G77 llamó a esta falta de

cifras y compromisos «un gran fracaso» en lo que se supone que tendría que ser una CP sobre financiación.

Algunos países desarrollados incluso llegaron en un punto a no estar de acuerdo con continuar un programa de trabajo sobre la financiación a largo plazo. Al final se tomó una decisión de continuar con las deliberaciones sobre la financiación a largo plazo, la cual incluye talleres sobre el aumento de la financiación a largo plazo; un diálogo ministerial de alto nivel bienal sobre la financiación relacionada con el clima que dé comienzo en 2014 y finalice en 2020; y un llamado a los países desarrollados para que presenten cada dos años sus enfoques actualizados para el aumento de la financiación relacionada con el clima desde 2014 hasta 2020 e incluyan elementos de una hoja de ruta.

En efecto, la evolución del Fondo Verde para el Clima en los próximos 12 y 24 meses será un índice revelador del progreso del financiamiento relacionado con el clima, puesto que se supone que dicho fondo se convertirá en la principal entidad financiera relacionada con el clima, y es que hasta ahora no ha recibido ninguna contribución sustancial.

Negociaciones de la Plataforma de Durban

Se puso mucho esfuerzo durante la CP19 en el debate sobre cómo llevar a buen puerto las negociaciones en los próximos dos años (en la llamada Plataforma de Durban), que desembocará en otro acuerdo sobre el cambio climático en diciembre de 2015.

Algunos de los países ricos estaban decididos a acabar con las diferencias sobre las obligaciones de mitigación entre los países en desarrollo y desarrollados. Por otro lado, muchos países en desarrollo luchaban por conservar el «cortafuegos» entre los compromisos de los países desarrollados (que comportan una obligación jurídica superior) y el refuerzo de las acciones de los países en desarrollo, que deben recibir apoyo financiero y tecnológico.

La incapacidad para estar de acuerdo sobre un párrafo crucial en esta cuestión de la decisión estuvo a punto de hacer que se vinieran abajo las negociaciones de la Plataforma de Durban.

En el último momento, los países se pusieron de acuerdo para utilizar un lenguaje neutral sobre cómo facilitarían todos los países detalles de sus «contribuciones» (en lugar de «compromisos») para las futuras discusiones sobre la información de las obligaciones o acciones que las Partes deben proporcionar para preparar el resultado de las negociaciones de la Plataforma de Durban, fijada para diciembre de 2015 en la CP21 de París.

El término para describir la naturaleza de las obligaciones se ve como uno muy significativo para la cuestión política principal de si seguirá habiendo una dife-

rencia («cortafuegos») entre los países en desarrollo y los desarrollados.

Muchos países en desarrollo han sostenido durante mucho tiempo que el artículo 4 de la CMNUCC prevé una diferencia clara entre los compromisos jurídicos de mitigación de los países desarrollados y las acciones de mitigación de los países en desarrollo apoyadas por las transferencias financieras y tecnológicas.

Los países desarrollados defienden que en la decisión de la Plataforma de Durban, adoptada en Durban (Sudáfrica) en diciembre de 2011, la diferencia desapareció. La mayoría de países en desarrollo mantienen que, dado que la decisión se adopta «en virtud de la Convención», aún se mantienen las diferencias en las responsabilidades.

En la CP18 de Doha, celebrada en diciembre de 2012, los representantes se enzarzaron durante más de un día en una discusión sobre la descripción de las obligaciones: los países desarrollados, liderados por los Estados Unidos, insistían en describir esto simplemente como compromisos (insinuando que esto se aplicaba a todas las Partes); los países en desarrollo, liderados por China, proponían los términos «compromisos y acciones» (dejando entrever que aún existen las diferencias entre los países en desarrollo y los desarrollados).

Al final, se llegó al acuerdo en Doha de que se usara el término neutral «acción reforzada», un término que también se encuentra en el título de la decisión por la que se establecía la Plataforma de Durban.

Esta disputa sobre los términos continuó en Varsovia en las consultas del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada (GPD). Los ministros del Brasil, Sudáfrica, la India y China (grupo BASIC) hicieron saber a través de sus negociadores que solo aceptarían el término «compromisos» si se veía acompañado por el sintagma «de conformidad con el artículo 4 de la Convención».

Un texto de los copresidentes de las 5:45 de la mañana del 22 de noviembre llevó a una discusión que se prolongó durante todo el viernes 22 de noviembre, siendo todavía el párrafo 2, apartado b, la manzana de la discordia.

Los copresidentes emitieron el texto definitivo el sábado 23 de noviembre de 2013, y el pleno final del GDP lo debatió. Muchos países en desarrollo mostraron su profundo desacuerdo con el párrafo 2, apartado b: «[Decide] invitar a todas las Partes a iniciar o intensificar los preparativos internos en relación con los compromisos determinados a nivel nacional que tengan previsto asumir en el contexto de

la aprobación de un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes para alcanzar el objetivo de la Convención enunciado en su artículo 2 y a comunicar esos compromisos con suficiente antelación al 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (dentro del primer trimestre de 2015, en el caso de las Partes que estén en condiciones de hacerlo) de un modo que promueva la claridad, la transparencia y la comprensión de dichos compromisos». Estaba claro que no se iba a aceptar el texto y la crisis era inminente.

Los copresidentes pidieron una pausa e invitaron a las Partes a celebrar una reunión informal (la «nueva forma normal» de intentar resolver diferencias). La reunión informal incluyó a delegaciones de países desarrollados y muchos países en desarrollo (entre 30 y 50 participaron en la propia sala de conferencias).

Tras una hora aproximadamente, cuando el pleno volvió a empezar, la delegación india anunció que la reunión privada había producido un resultado, con el que el nuevo párrafo 2, apartado b, quedaba redactado de la siguiente manera: «[Decide] invitar a todas las Partes a iniciar o intensificar los preparativos internos en relación con las contribuciones determinadas a nivel nacional, sin perjuicio de la naturaleza jurídica de las contribuciones, que tengan previsto asumir en el contexto de la aprobación de un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes para alcanzar el objetivo de la Convención enunciado en su artículo 2 y a comunicar esas contribuciones con suficiente antelación al 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (dentro del primer trimestre de 2015, en el caso de las Partes que estén en condiciones de hacerlo) de un modo que promueva la claridad, la transparencia y la comprensión de dichas contribuciones, sin perjuicio de la naturaleza jurídica de las contribuciones».

Al final, el pleno del GDP (y después el de la CP) adoptó este apartado, así como el resto de la decisión, con el aplauso de una sala llena de representantes aliviados y exhaustos.

Se adoptaron otros dos apartados:

- Párrafo 2, apartado c): Pedir al GDP que, antes del 20º período de sesiones de la CP, determine la información que habrán de proporcionar las Partes al presentar los compromisos mencionados en el párrafo 2 b) supra; .
- Párrafo 2, apartado d): Pedir encarecidamente a las Partes que son países desarrollados, las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financi-

ero y otras organizaciones que estén en condiciones de hacerlo, que ofrezcan apoyo a las actividades conexas mencionadas en el párrafo 2 b) y c) supra lo antes posible en 2014.

El uso del término neutral «contribuciones» para sustituir al cargado «compromisos» ha facilitado un mayor margen de maniobra para las futuras negociaciones sobre si hay una diferencia o «cortafuegos» entre las responsabilidades de los países en desarrollo y los desarrollados.

Otros temas que suscitarán intensas negociaciones el próximo año son el debate sobre cómo algunos países tendrán que «contribuir» con sus esfuerzos para encarar la mitigación y las actividades de adaptación, especialmente la cuestión de si habrá o no diferenciación y, de haberla, qué tipo de diferenciación; además, deberá debatirse sobre el tema de garantizar el apoyo financiero y tecnológico a los países en desarrollo. El GDP tiene programada otra reunión entre el 10 y el 14 de marzo de 2014, y también en junio y diciembre, posiblemente con una sesión extra.

Números anteriores de informes sobre políticas climáticas del Centro del Sur

No. 1, diciembre de 2009 – Copenhague: los principales problemas que afrontan los países en desarrollo

No. 2, diciembre de 2009 – Copenhagen and After

No. 3, noviembre de 2010 – Cancun Climate Conference: Some Key Issues

No. 4, diciembre de 2010 – El reparto equitativo del espacio atmosférico y de desarrollo: Resumen

No. 5, marzo de 2011 – Las complejas implicaciones de la Conferencia de Cancún sobre el Clima

No. 6, noviembre de 2011 – Annex 1 pledges, accounting "loopholes", and implications for the global 2°C pathway

No. 7, septiembre de 2012 – Las normas sobre las emisiones de la aviación en virtud del ETS de la UE

No. 8, noviembre de 2012 – Identifying Outcomes that Promote the Interests of Developing Countries at COP 18

No. 9, febrero de 2013 – Los objetivos poco ambiciosos de la Conferencia sobre el cambio climático de Doha

No. 10, febrero de 2013 – Overview of the Results of UNFCCC COP18/CMP8

No. 11, abril de 2013 – Climate Change Financing Requirements of Developing Countries

No. 12, noviembre de 2013 – La incorporación de una perspectiva de género en las políticas de cambio climático, en las políticas sobre desarrollo y en la CMNUCC

No. 13, agosto de 2014 – Developing the loss and damage mechanism in climate change: The tasks ahead



**CENTRO
DEL SUR**

Chemin du Champ-d'Anier 17
PO Box 228, 1211 Ginebra 19,
Suiza

Teléfono: (4122) 791 8050

Fax: (4122) 798 8531

E-mail: south@southcentre.int

<http://www.southcentre.int>