

Pérdidas y daños en el Acuerdo de París y su Plan de Trabajo

Guillermina Elias¹ y Laura Iezzi²

Resumen

El presente documento aborda los conceptos de *daños y pérdidas* en el Acuerdo de París, en el marco del Mecanismo de Varsovia sobre Pérdidas y Daños originado en la COP19 de 2013.

Se analiza el rol del tema pérdidas y daños en el Acuerdo de París y en la Decisión 1/CP.21, como así también se aborda el trabajo del Comité Ejecutivo y de la Fuerza Especial de Desplazamiento de dicho Mecanismo, y las presentaciones de las Partes a la Convención. Finalmente, se presentan los resultados específicos sobre el tema de la COP24 realizada en Katowice, finalizando una primera parte del proceso de implementación del mencionado Acuerdo.

Palabras claves: cambio climático - pérdidas y daños - desplazamientos - Mecanismo de Varsovia sobre Pérdidas y Daños - Fuerza Especial de Desplazamiento

A. INTRODUCCIÓN

Los fenómenos vinculados al cambio climático, como es el caso de las inundaciones, los huracanes, la desertificación o el aumento del nivel del mar, entre otros, tienen el potencial de provocar serios efectos adversos sobre las poblaciones y las economías locales. Sin embargo, estas consecuencias pueden evitarse o reducirse poniendo en práctica medidas de mitigación y adaptación. Pero, ¿qué ocurre cuando estas medidas no resultan suficientes? En esos casos, entran en juego los conceptos de *pérdidas y daños*.

Puede decirse que dicha cuestión constituyó uno de los temas más debatidos en las negociaciones que tuvieron lugar en París en el marco de la COP21. De hecho, la inclusión en el texto final del Acuerdo de un apartado sobre *pérdidas y daños* también fue bastante controvertida. Los países en desarrollo, particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, en especial los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados, presionaron para que se reconozca la problemática como un pilar separado de la acción climática, además de la mitigación y la adaptación, y crear

1 Lic. en Relaciones Internacionales. Esp. en Gestión Ambiental Estratégica. Doctoranda en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Univ. Nacional de Rosario. Becaria doctoral del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) - CONICET Mendoza. E-mail: guille.elias14@gmail.com

2 Lic. en Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE), Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Maestranda en Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), UNLP. E-mail: iezzilaura@yahoo.com

así un acuerdo institucional y financiero apropiado. Por otra parte, los países desarrollados se mostraron reacios a incluir cualquier referencia a pérdidas y daños en el Acuerdo de París, argumentando que la discusión debería suspenderse hasta 2016, cuando la revisión del Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños (WIM, por sus siglas en inglés) - establecido dos años antes – venciera (ClimateFocus, 2015).

En los últimos tres años del proceso de implementación del Acuerdo, de 2016 a 2018, este tópico ha evolucionado de modo diferente en relación a otros como mitigación, adaptación, transparencia, Balance Mundial (GST, por sus siglas en inglés) o mecanismo de cumplimiento, entre otros. El primer motivo es que no fue incluido en la agenda del Grupo de Trabajo *Ad Hoc* del Acuerdo de París (APA), negociada en mayo de 2016. Pero fue incorporado en la agenda de los órganos subsidiarios de la Convención (SBSTA y SBI, por sus siglas en inglés) y en la agenda del Comité Ejecutivo (ExCom) del Mecanismo de Varsovia sobre Pérdidas y Daños. El trabajo a través del ExCom del WIM incluye la creación de una Fuerza Especial de Desplazamiento (*Task Force on Displacement*) que también concluyó sus recomendaciones en 2018, de acuerdo a lo establecido en el párrafo 49 de la Decisión 1/CP.21 que acompaña al Acuerdo del París.

El trabajo incluye una primera parte relativa al rol del tema pérdidas y daños en el Acuerdo de París (AP) y en la Decisión 1/CP.21. Luego, se aborda el trabajo del ExCom del WIM a la luz de los compromisos de París. En una tercera parte se trabajan las presentaciones de las Partes a las que se accedió a través del portal de *submissions* de la Convención y, finalmente, se trabajan los resultados de la COP24 realizada en Katowice donde finalizó una primera parte del proceso de implementación con algunos resultados específicos para el tema que convoca esta sección.

1. PÉRDIDAS Y DAÑOS EN EL ACUERDO DE PARÍS Y EN LA DECISIÓN 1/CP.21

Ya es una verdad ineludible que las islas y los países más pobres del mundo son los más expuestos al cambio climático y a los desastres naturales en la actualidad.

Es posible afirmar que las pérdidas y daños, son definidos como “la manifestación real y potencial de los impactos del cambio climático que afectan negativamente a los sistemas humanos y naturales”, donde las pérdidas hacen particular referencia a los impactos negativos en relación con los cuales es imposible una reparación o restauración, como la pérdida de recursos de agua dulce, y los daños a los impactos negativos en relación con los cuales es posible una reparación o restauración, como daños por tormentas de viento en el techo de un edificio o daños a un bosque de manglar costero como resultado de oleadas costera (CMNUCC, 2012: 4).

Ante la preocupación cada vez más generalizada, pero especialmente de algunos países en desarrollo, por estos efectos del cambio climático que exceden a la acción de adaptación, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático ha venido incorporando paulatinamente el tópico desde la COP16 realizada en Cancún. Uno de los momentos claves fue el de la creación del Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños Asociados con las Repercusiones del Cambio Climático o WIM. El WIM busca suministrar asesoramiento y apoyo a estas naciones para afrontar los efectos adversos del cambio climático.

El WIM fue establecido en la cumbre climática de 2013, COP19 desarrollada en Varsovia (Polonia), con el objetivo de enfrentar las pérdidas y daños asociados al cambio climático, incluyendo los eventos de corta y larga duración o fenómenos extremos y graduales, en los países en desarrollo que son especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.

Durante la COP20 de 2014, y respondiendo al llamado de los Estados más vulnerables frente al cambio

climático, se reconoció expresamente al WIM y su Comité Ejecutivo, ExCom, fue confirmado por dos años con una representación equilibrada de miembros de países en desarrollo y desarrollados. Asimismo, en la Decisión 2/CP.20 se estableció un plan de trabajo bienal³.

A través del WIM, se solicita a los países desarrollados fortalecimiento y apoyo, incluyendo tecnología y desarrollo de capacidades, para que las naciones vulnerables hagan frente a las pérdidas y daños. Además, indica que las acciones se deben complementar con ayuda de órganos existentes y de grupos de expertos fuera y dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

El plan de trabajo bienal establecido en Lima invita, también, a los países miembros de la CMNUCC a fortalecer y desarrollar instituciones y redes a nivel regional y nacional, especialmente en los países en desarrollo particularmente vulnerables, para mejorar las acciones para enfrentar las pérdidas y daños de una manera que fomente la cooperación y coordinación entre las partes interesadas pertinentes, y mejore el flujo de información.

A favor de la larga puja de los países en desarrollo y especialmente de algunos grupos como LDCs y AOSIS para lograr el reconocimiento del tema en el AP, la cuestión de pérdidas y daños fue incluida en el **artículo 8** del Acuerdo, el cual establece:

- El reconocimiento de la importancia de evitar, reducir y afrontar las pérdidas y daños relacionados con el cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los de evolución lenta.
- El rol del WIM bajo la CMA.
- La relevancia de reforzar la comprensión y acción de modo cooperativo y facilitativo a través del WIM, en particular en: sistemas de alerta temprana; preparación frente a emergencias; fenómenos de evolución lenta; fenómenos que puedan producir pérdidas y daños permanentes e irreversibles; evaluación y gestión integral del riesgo; servicios de seguros de riesgos, la mancomunación del riesgo climático y otras soluciones en el ámbito de los seguros; pérdidas no económicas; y resiliencia de las comunidades, los medios de vida y los ecosistemas.
- La colaboración del WIM con otros órganos y cuerpos en el marco del AP.

A su vez, la Decisión 1/CP.21 establece en sus párrafos 47 a 51, un primer paso para la implementación de las provisiones relativas a las pérdidas y daños en el artículo 8 del AP. Es así que instituye:

- Mantener el WIM tras su examen en 2016.
- Solicitar al ExCom del WIM que establezca un centro de intercambio de información sobre transferencia de riesgo a modo de repositorio de datos.
- Pedir al ExCom del WIM que establezca una Fuerza Especial de Desplazamiento (TFD) para elaborar recomendaciones sobre enfoques integrados para evitar, reducir y afrontar los desplazamientos vinculados con el cambio climático.
- Reconoce que el artículo 8 del AP no implica responsabilidad jurídica ni compensación.

Cabe mencionar, que de todas las provisiones adoptadas en el Acuerdo y en la Decisión, la cuestión relativa a la responsabilidad y la compensación es la más sensible para los países desarrollados y la que ha trabado históricamente cualquier avance de este tema sustantivamente en el ámbito de la CMNUCC. Es por eso que sin esta cláusula era imposible pensar en la existencia del artículo 8 en el AP.

³ El plan de trabajo se encuentra disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/2014/sb/spa/04s.pdf>

2. EL COMITÉ EJECUTIVO DEL MECANISMO INTERNACIONAL DE VARSOVIA PARA PÉRDIDAS Y DAÑOS (EXCOM)

Este Comité guía la implementación de las funciones del Mecanismo Internacional de Varsovia. Su actual plan de trabajo fue respaldado por las Partes en la COP23 de noviembre de 2017 en Bonn. El ExCom se compone de veinte miembros que son nominados por las Partes de la CMNUCC, reuniéndose al menos dos veces al año con sesiones abiertas a observadores. A su vez, implementa su plan de trabajo a través de la coordinación y colaboración con distintos grupos de interés. Las Partes guían al ExCom una vez al año al presentar sus informes a la COP, órgano supremo de decisión de la CMNUCC.

El plan de trabajo se lleva a cabo a partir de cuatro grupos temáticos: eventos de desarrollo lento o gradual⁴, pérdidas no económicas, desplazamientos relativos a impactos adversos del cambio climático y aproximaciones de manejo integral de riesgos (UNCCC, 2018a).

Las áreas estratégicas del plan de trabajo de cinco años del ExCom incluyen: la cooperación y asesoramiento con relación a eventos de desarrollo lento, así como a pérdidas no económicas; la acción y soporte en materia de financiamiento, tecnología y construcción de capacidades; el manejo integral de riesgos para encaminar y construir países resilientes a largo plazo, poblaciones y comunidades vulnerables a pérdidas y daños y la movilidad humana, migración inclusiva, desplazamiento y relocalización planificada.

Del mismo modo, los dos años iniciales del plan de trabajo se basan en distintas áreas: pérdidas y daños que afectan, particularmente, a países vulnerables en desarrollo; manejo integral de riesgos; información y el conocimiento de riesgos de eventos de desarrollo lento y sus impactos; pérdidas no económicas asociadas a eventos adversos del cambio climático; preparación y respuesta a la construcción de resiliencia; patrones de migración; instrumentos de financiamiento y herramientas y colaboración con otros órganos bajo la Convención.

3. LA FUERZA ESPECIAL DE DESPLAZAMIENTO (TASK FORCE ON DISPLACEMENT)

La Conferencia de las Partes, en su 21° sesión en París, creó la Fuerza Especial de Desplazamiento para desarrollar recomendaciones para propuestas integradas para prevenir, minimizar y abordar el desplazamiento asociado a los impactos adversos del cambio climático. Al ExCom WIM se le asignó la tarea de operacionalizar la Fuerza Especial de Desplazamiento. Ésta complementa e involucra, según corresponda, cuerpos y grupos de expertos bajo la CMNUCC, así como también organizaciones relevantes y cuerpos de expertos fuera de la Convención. Tal como aparece en la figura 2, la conformación de la Fuerza fue una discusión clave en la CMNUCC de modo que involucrara a actores de diversos sectores: humanitario, de desarrollo, migraciones y organizaciones de la sociedad civil, como de cambio climático provenientes de la Convención, coordinados por el ExCom.

El proceso desarrollado involucró una designación de miembros específicos y un cronograma, presente en la figura 3, por el que la Fuerza se reunió en mayo de 2017 y estableció un plan de trabajo. El mismo estuvo concentrado en las acciones que los miembros de la Fuerza podían desarrollar, especialmente las organizaciones internacionales. Dichas acciones a través de un sistema de informes fueron presentados ante una reunión de múltiples actores en mayo de 2018 en Ginebra. Con dichos insumos, la

Desertificación, pérdida de biodiversidad, aumento de temperaturas, salinización, aumento del nivel del mar, acidificación de océanos, degradación de tierras y bosques, retracción de glaciares e impactos relativos (CMNUCC, 2016b).

Fuerza se volvió a reunir para redactar las recomendaciones que fueron dirigidas al ExCom en septiembre de 2018 para su endoso y presentación a la COP24. El circuito total consta en la figura 1.

La Fuerza Especial finalizó sus recomendaciones al ExCom, el cual las presentó en su reporte a la COP24 de Katowice, involucrando áreas temáticas como: Políticas/Práctica – Nacional/Subnacional; Políticas – Internacional/Regional; Datos y Evaluaciones; Encuadre y conexiones.

Figura 1: Proceso de formación y de recomendación de la Fuerza Especial de Desplazamiento



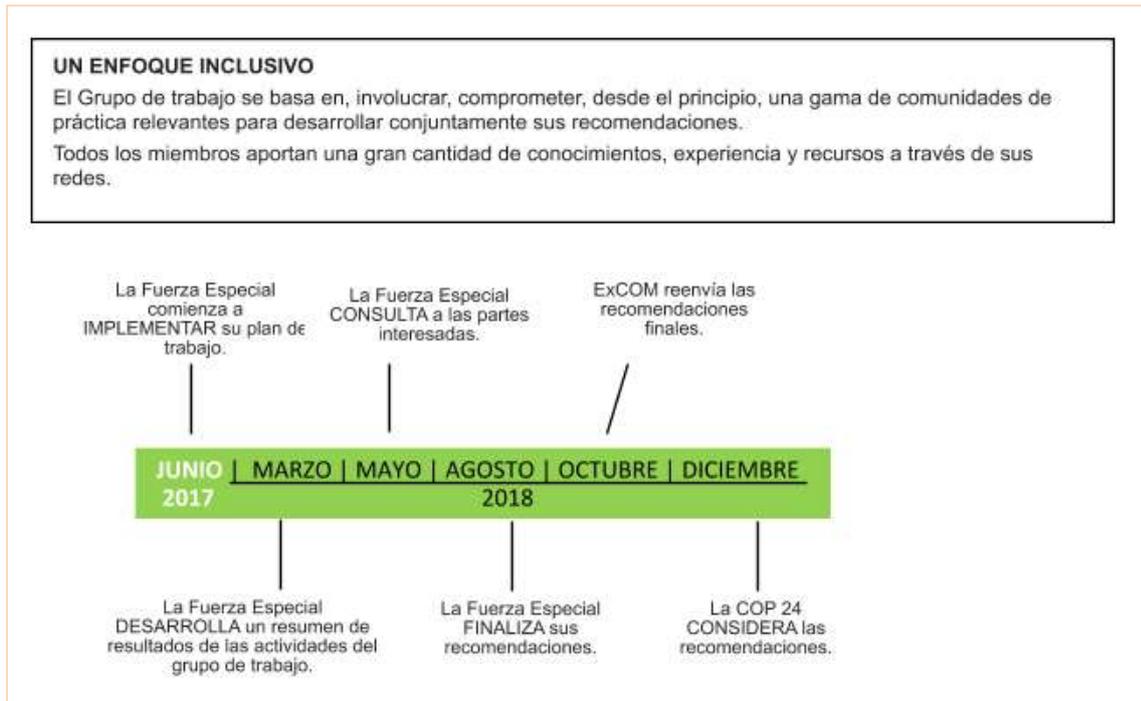
CMNUCC, 2017b.

Figura 2: Conformación de la Fuerza Especial de Desplazamiento



CMNUCC, 2017b.

Figura 3: Cronograma de trabajo de la Fuerza Especial de Desplazamiento



CMNUCC, 2017b.

4. PRESENTACIONES REALIZADAS POR PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES CON RESPECTO A PÉRDIDAS Y DAÑOS

En referencia al WIM, y en respuesta a la Decisión 3 de la COP22 que invita a las Partes y a las organizaciones competentes a que presenten sus opiniones y aportes pertinentes sobre posibles actividades a realizar en el contexto de cada una de las esferas de actividad estratégicas que figuran en el marco orientativo para el plan de trabajo quinquenal evolutivo del Comité Ejecutivo, centrándose en las esferas de actividad e), f) y g)⁵, los siguientes Estados y grupos realizaron presentaciones en el contexto del Plan de Trabajo del ExCom del WIM⁶: i) Indonesia; ii) Maldivas en nombre de la Alianza de los

5(e) Espacio reservado para temas relacionados con finanzas; (f) Espacios reservados para obtener resultados adicionales del plan de trabajo inicial de dos años; y (g) Espacio reservado para necesidades emergentes.

6 Presentaciones disponibles en el sitio de la UNFCC “Submissions on possible activities under strategic workstreams of the five-year rolling workplan”: <https://unfccc.int/topics/resilience/resources/submissions-of-views-and-relevant-inputs-on-activities-possible-activities>

Pequeños Estados Insulares (AOSIS)⁷; iii) Japón; iv) México en nombre del Grupo de Integridad Ambiental (EIG)⁸; v) Mali en nombre del Grupo Africano de Negociadores (AGN)⁹; vi) Canadá; vii) Kuwait; viii) Guatemala en representación de Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC)¹⁰; ix) Malta en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, y x) Etiopía en nombre de los Países Menos Adelantados (LDC); xi) Nepal; xii) Sri Lanka; y xiii) Pakistán¹¹.

Luego de analizar en detalle las distintas presentaciones de los mencionados países, por un lado resulta claro que existe un generalizado acuerdo acerca de los puntos principales para avanzar en el tratamiento de la temática. En este sentido, todos hacen mención a la importancia de que la ayuda se oriente, en primer lugar, a los países menos desarrollados, que como se mencionó anteriormente, son éstos quienes se encuentran más expuestos a las consecuencias del cambio climático y son, a su vez, quienes tienen mayores dificultades para hacer frente a las pérdidas y daños, tanto económicos como no económicos. Esto claramente no es casual y entendemos que se debe a que fueron justamente los países menos desarrollados, a excepción de Canadá, Japón y la UE, los que realizaron presentaciones referidas a la temática. De todas formas, sí resulta un común denominador la vulnerabilidad climática de todos los países, ya sea por tratarse de Estados insulares como es el caso de Indonesia, Sri Lanka, Malta, Maldivas o Japón, Estados cuyos territorios, o gran parte de ellos, están ubicados en latitudes tropicales, como Guatemala, Etiopía o México, emplazados en zonas áridas como Kuwait, Pakistán o Mali, o afectados por el deshielo de glaciares como Nepal. Por su parte, Canadá está expuesta a los incendios forestales y el derretimiento del permafrost en su región ártica.

De acuerdo con las presentaciones¹², la ayuda hacia los países menos desarrollados debe darse principalmente mediante la creación de capacidades y de un mejoramiento del estado del conocimiento y

7 En AOSIS se integran 39 países, a los que se suman 5 entidades territoriales en calidad de observadores. Los países miembros de AOSIS son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cabo Verde, Comoros, Islas Cook, Cuba, Dominica, República Dominicana, Fiji, Estados Federados de Micronesia, Granada, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Jamaica, Kiribati, Maldivas, Islas Marshall, Mauricio, Nauru, Niue, Palaos, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Singapur, Seychelles, Santo Tomé y Príncipe, Islas Salomón, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Timor Oriental, Tonga, Trinidad y Tobago, Tuvalu y Vanuatu. Las entidades observadoras son: Samoa Americana, Antillas Neerlandesas, Guam, Islas Vírgenes y Puerto Rico.

8 Liechtenstein, México, Mónaco, República de Corea y Suiza.

9 AGN es una alianza integrada por negociadores de cambio climático de cada país africano.

10 Guatemala, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú.

11 Afganistán, Angola, Bangladesh, Benín, Bután, Burkina Faso, Burundi, Camboya, República Centroafricana, Chad, Comoras, República Democrática del Congo, Yibuti, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Kiribati, República Democrática Popular de Lao, Lesoto, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Nigeria, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Islas Salomón, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Timor Oriental, Togo, Tuvalu, Uganda, República Unida de Tanzania, Vanuatu, Yemen y Zambia.

12 AOSIS: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/maldives_aosis_input.pdf

AILAC: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/AILAC_14Oct..pdf

CANADÁ: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/canada_submission.pdf

EIG: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/mexico-eig-input.pdf

AGN: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/mali_ag_n_submission.pdf

JAPÓN: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/japan_input.pdf

LDC: https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/ethiopia_ldc_input.pdf

KUWAIT: https://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/455_310_131327493180381781-Submission_from_the_State_of_Kuwait_WIM%20Loss_and_Damage.pdf

EC: https://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/783_310_131322265505181580-MT-02-22-

de acceso a la tecnología (por ejemplo, mediante el desarrollo de sistemas de alerta temprana), reduciendo las brechas existentes entre los países. Así, se sugiere la redacción de documentos técnicos por parte de expertos durante los primeros dos años del plan de trabajo del WIM, con el fin de exponer los principales riesgos que enfrentan estos países con respecto a las pérdidas y daños, y los caminos a seguir para crear mecanismos de respuesta, adaptación y recuperación ante los nuevos escenarios climáticos durante el plan renovable de cinco años. La necesidad de una visión a largo plazo también fue referida en varios de los informes.

En cuanto al financiamiento de las tareas del WIN, las sugerencias realizadas por los países se centran en la necesidad de crear mecanismos de colaboración con otros organismos y comités financieros, dentro y fuera de la CMNUCCC, estableciendo acuerdos de financiamiento claros. En el caso de Japón, Canadá, en sus informes mencionan la necesidad de involucrar al sector privado en este financiamiento. La transferencia de riesgos por medio de seguros también se incluye en las presentaciones de México, Guatemala y Etiopía.

En referencia a las necesidades emergentes, se destacan la gestión integral del riesgo, fortalecimiento de marcos institucionales, en especial para aquellas personas que migran o se desplazan como consecuencia de los efectos del cambio climático, el abordaje de los eventos de inicio lento y las pérdidas no económicas.

Si bien como se dijo, las presentaciones tienen similitudes unas con otras, también se observan algunas diferencias, entre las que destacamos: la perspectiva de los países desarrollados relacionada con la asistencia post evento, el rol limitado de los actores locales y el rol del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas que es vertebrador a toda la negociación climática en la CMNUCC.

En cuanto a la perspectiva de los países más desarrollados, la presentación de Canadá es la única que habla de ayuda humanitaria como una necesidad emergente. Por su parte, el informe de Japón habla de la necesidad de aumentar la conciencia acerca de los riesgos ante pérdidas y daños, mientras que Malta en representación de la UE habla de difusión y sensibilización.

En lo relativo al rol de los actores locales, en sólo algunas presentaciones se menciona la necesidad de incluir a las comunidades o autoridades locales en las tareas de capacitación o en el diseño de políticas referidas a las pérdidas y daños. Dada la particularidad con la que se manifiesta el cambio climático en cada región del planeta, la inclusión de los actores locales resulta indispensable en el diseño y puesta en práctica de las medidas. Sin embargo, sólo son tenidos en cuenta en el caso de México, Malta, Guatemala, Mali y Canadá, sin tampoco tener gran protagonismo. En el reporte de Japón se incluye a la sociedad civil.

Finalmente, respecto al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, Kuwait indica que son los países desarrollados quienes deberían financiar, además de asumir la responsabilidad de implementar los compromisos y tomar medidas en esta materia.

[EU%20Submission%20on%20Loss%20and%20Damage.pdf](https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/pakistan_input.pdf)

PAKISTAN:

https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/pakistan_input.pdf

SRI LANKA:

https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/sri_lanka_submission.pdf

NEPAL:

https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/nepal_input.pdf

5. SOBRE EL INFORME DEL COMITÉ EJECUTIVO DEL MECANISMO INTERNACIONAL DE VARSOVIA PARA LAS PÉRDIDAS Y LOS DAÑOS RELACIONADOS CON LAS REPERCUSIONES DEL CAMBIO CLIMÁTICO. DECISIÓN 10/CP.24. 49º PERÍODO DE SESIONES, KATOWICE, 2 A 8 DE DICIEMBRE DE 2018.

El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA, por sus siglas en inglés) y el Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI, por sus siglas en inglés), en su 49º período de sesiones, decidieron recomendar el siguiente “Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático” a la Conferencia de las Partes para que lo examinara y aprobara en su 24º período de sesiones, el pasado diciembre en Katowice, Polonia, oportunidad en la cual finalizó una primera parte del proceso de implementación.

A continuación, se presentan los lineamientos más destacados de dicho Informe, como así también de su Anexo “Recomendaciones del informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático sobre enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático”.

El Informe recomienda:

- a) Recibir con satisfacción el informe anual del ExCom, como así también el informe del Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos¹³ y su evaluación integral de las cuestiones más amplias de los desplazamientos relacionados con el cambio climático; y el informe del diálogo de expertos de Suva¹⁴, destacando el papel desempeñado por el diálogo al orientar la preparación del documento técnico;
- b) Reconocer la labor realizada por las organizaciones que integran el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos y prorrogar el mandato del Equipo de conformidad con el mandato que elaborará el Comité Ejecutivo en su próxima reunión;
- c) Alentar al Comité Ejecutivo a que busque formas de continuar reforzando su capacidad de respuesta, eficacia y desempeño al realizar las actividades de su plan de trabajo quinquenal evolutivo, en particular las de la esfera de actividad estratégica e)¹⁵; que prosiga su labor sobre la

¹³ Los miembros técnicos del Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos proceden de la Organización Internacional del Trabajo, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Organización Internacional para las Migraciones, la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, así como de grupos de la sociedad civil representados por el Grupo Consultivo sobre el Cambio Climático y la Movilidad Humana, que incluye el Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, el Consejo Noruego para Refugiados, el Hugo Observatory, la Red Árabe para el Medio Ambiente y el Desarrollo, y Refugees International (CMNUCC, 2018d).

¹⁴ La COP23 solicitó a la secretaría, bajo mandato del ExCom y la presidencia del Órgano Subsidiario de Implementación (SBI), organizar un diálogo de expertos para explorar un amplio rango de información, contribuciones y puntos de vistas para facilitar la movilidad y seguridad de experiencias, y mejoras de apoyo, incluyendo financiamiento, tecnología y construcción de capacidades para evitar, minimizar y direccionar pérdidas y daños asociados a los efectos adversos del cambio climático, incluyendo eventos climáticos extremos y eventos de desarrollo lento.

También se le encargó a la Secretaría preparar un informe técnico sobre el diálogo de expertos de Suva para presentarlo como un aporte en la COP25 de diciembre 2019 en Santiago de Chile (CMNUCC, 2018c).

Para más información: <https://unfccc.int/es/node/65509#eq-2>

¹⁵ Esfera de actividad estratégica e): aumento de la cooperación y facilitación en relación con 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.

movilidad humana en el marco de la esfera de actividad estratégica d)¹⁶ de su plan de trabajo quinquenal evolutivo;

- d) Valerse de la labor, la información y las competencias técnicas de los órganos de la Convención y el Acuerdo de París, así como de los procesos internacionales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, en particular al desempeñar su labor por conducto del grupo de expertos técnicos sobre la gestión integral del riesgo, establecido en el marco de la esfera de actividad estratégica c)¹⁷ del mencionado plan;
- e) Continuar determinando las necesidades de información científica y las lagunas de conocimientos con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático y otras organizaciones científicas;
- f) Invitar a las Partes a que consideren la posibilidad de formular políticas, planes y estrategias, y faciliten la adopción de medidas coordinadas y el seguimiento de los avances, cuando proceda, en sus esfuerzos por evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños; y tener en cuenta los futuros riesgos climáticos al elaborar y aplicar sus planes y estrategias nacionales pertinentes que tengan por objeto evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños y reducir el riesgo de desastres;
- g) Sujetarse a la disponibilidad de recursos financieros para solicitar medidas y actividades a la secretaría.

El Anexo, por su parte, persigue:

- a) Agradecer las contribuciones y aportaciones de los participantes en el taller de consulta con las partes interesadas del Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos, organizado por la Organización Internacional para las Migraciones y la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, así como las comunicaciones de otras fuentes;
- b) Invitar a los órganos de la Convención y el Acuerdo de París a que faciliten los esfuerzos de los países por, entre otras cosas, elaborar evaluaciones de los riesgos relacionados con el cambio climático y mejores estándares para la recopilación y el análisis de datos sobre la movilidad humana interna y transfronteriza, de manera que se cuente con la participación de las comunidades afectadas, o susceptibles de verse afectadas;
- c) Invitar al Comité de Adaptación y al Grupo de Expertos para los Países Menos Adelantados a que, de conformidad con sus mandatos y planes de trabajo, y en colaboración con el Comité Ejecutivo, ayuden a las Partes que son países en desarrollo a integrar enfoques que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático en los procesos de planificación pertinentes de ámbito nacional, entre ellos el proceso de formulación y ejecución de planes nacionales de adaptación;
- d) Invitar a las Partes a:
 - i. Considerar la posibilidad de formular leyes, políticas y estrategias, que reflejen la importancia de contar con enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático y en

16 Esfera de actividad estratégica d): aumento de la cooperación y facilitación en relación con la movilidad humana, incluidos la migración, los desplazamientos y la reubicación planificada.

17 Esfera de actividad estratégica c): aumento de la cooperación y facilitación en relación con los enfoques de gestión integral del riesgo.

- el contexto más amplio de la movilidad humana, teniendo en cuenta sus respectivas obligaciones en materia de derechos humanos y otras normas internacionales y consideraciones jurídicas pertinentes;
- ii. Mejorar las labores de investigación, recopilación de datos, análisis de riesgos y difusión de información, con el fin de cartografiar, comprender y gestionar mejor la movilidad humana relacionada con los efectos adversos del cambio climático de manera que se cuente con la participación de las comunidades afectadas, o susceptibles de verse afectadas, por dichos desplazamientos;
 - iii. Reforzar las medidas de preparación, entre otras cosas, estableciendo sistemas de alerta temprana, elaborando planes de contingencia y planes de evacuación y diseñando estrategias y planes para aumentar la resiliencia, y desarrollen enfoques innovadores, como la financiación basada en pronósticos, para evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos;
 - iv. Integrar los retos y las oportunidades que conlleva la movilidad humana relacionada con el cambio climático en los procesos de planificación nacionales, según proceda, recurriendo a las herramientas, la orientación y las buenas prácticas disponibles, y consideren la posibilidad de comunicar las iniciativas emprendidas;
 - v. Recordar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y procuren intensificar la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos cuando trabajen en la aplicación de enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático;
 - vi. Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, según proceda y de conformidad con las políticas y leyes nacionales, en el contexto del cambio climático, y que para ello tengan en cuenta las necesidades de los migrantes y los desplazados, las comunidades de origen, tránsito y destino, y brinden mejores oportunidades de acceder a vías para la migración regularizada, entre otras la movilidad de la mano de obra, de conformidad con las normas internacionales del trabajo;
- e) Invitar a los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones pertinentes y otros interesados a que sigan apoyando los esfuerzos de las Partes y otros actores, en particular en ámbitos como la financiación, la tecnología y el fomento de la capacidad, incluidos los esfuerzos realizados con las comunidades y los actores locales o para estos, a fin de evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático, a todos los niveles (comunitario, nacional, regional e internacional);
- i. Apoyar y mejorar la cooperación regional, subregional y transfronteriza con miras a evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático, particularmente en el contexto de las evaluaciones del riesgo y de la vulnerabilidad, la labor de cartografía, el análisis de datos, la preparación y los sistemas de alerta temprana;
 - ii. Seguir desarrollando y compartiendo buenas prácticas, herramientas y orientaciones con miras a evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos, en lo que respecta a la comprensión del riesgo; el acceso al apoyo en ámbitos como la financiación, la tecnología y el fomento de la capacidad; la prestación de asistencia y protección a las personas y comunidades afectadas en el marco de las leyes nacionales y los protocolos y convenios internacionales en vigor, según corresponda; y la aplicación de instrumentos jurídicos y marcos normativos internacionales;

- f) Invitar a los organismos competentes de las Naciones Unidas y a otros interesados a que colaboren con los órganos de la Convención, en particular con el Comité Ejecutivo, al facilitar los esfuerzos de los Estados para hacer frente a los retos y oportunidades que conlleva la movilidad humana relacionada con el cambio climático, entre ellos el Pacto Mundial para la Migración y la labor del Foro de Examen de la Migración Internacional, la Red de las Naciones Unidas sobre Migración y otros marcos y programas de acción internacionales pertinentes;
- g) Invitar al Secretario General a que estudie qué medidas adoptar, entre ellas un examen estratégico de todo el sistema de las Naciones Unidas, para abordar la movilidad humana en el contexto del cambio climático de manera más coherente en el sistema de la Organización, y a que facilite la inclusión de enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático en la labor del grupo de alto nivel sobre desplazados internos que se ha previsto establecer (CMNUCC, 2018d).

B. CONCLUSIONES

Con el establecimiento del WIM en 2013 y las disposiciones subsiguientes referidas a pérdidas y daños en el Acuerdo de París, se ha establecido una base firme para promover la cooperación internacional para abordar las pérdidas y daños causados por los efectos adversos del cambio climático especialmente en los países en desarrollo que son especialmente vulnerables a dichos efectos.

El quinto informe de evaluación del IPCC confirma que tanto los arrecifes de coral de aguas cálidas como los ecosistemas del Ártico ya están experimentando cambios irreversibles en el régimen que podrían provocar cambios abruptos e irreversibles en los grados más altos de calentamiento. Estas conclusiones refuerzan la necesidad, no solo de una acción global mejorada, sino también de acciones urgentes y sólidas para abordar las pérdidas y daños, en particular, en las áreas de acción y apoyo, incluidas las finanzas, la tecnología y el desarrollo de capacidades. Estas afirmaciones se han visto fortalecidas por el informe presentado en octubre de 2018 por el mismo IPCC relativo a los efectos del cambio climático derivados del incremento de la temperatura media global a niveles pre-industriales en 1.5°C en comparación con los 2°C, de acuerdo al propósito del AP establecido en su artículo 2.

Acerca de las presentaciones de los países, puede destacarse, por un lado, que las mismas fueron principalmente enviadas por los países menos desarrollados, así como otros países en desarrollo, como es el caso de Indonesia, Maldivas, Mali, Kuwait, Guatemala, Etiopía, lo que da cuenta que son éstos los que se ven más afectados por las pérdidas y daños como consecuencia de los efectos del cambio climático. No sólo esto, han sido históricamente los LDCs y AOSIS quienes han bregado fuertemente, primero, por la inclusión de este tópico en la agenda de la CMNUCC., luego, por la creación de órganos permanentes y, en tercer lugar, su transversalidad hacia otros temas de agenda. En contraposición, los países desarrollados han mostrado su resistencia como producto de ver este tema a partir de los riesgos de las compensaciones y responsabilidades internacionales como interpretación de su responsabilidad histórica.

En cuanto a las actividades sugeridas al Comité Ejecutivo del WIM, se repiten en la mayoría de las presentaciones y en referencia al financiamiento, la búsqueda de fuentes de financiamiento tanto dentro como fuera de la CMNUCC, e incluso la búsqueda de fuentes innovadoras de financiamiento son comunes denominadores. La cuestión del financiamiento de las pérdidas y daños aún no está resuelta puesto que en el marco del Fondo Verde del Clima y del Fondo para el Medio Ambiente Global, así como otros fondos del sistema, se sigue pujando por la paridad de financiamiento entre acciones de mitigación y de adaptación. Con lo cual, pérdidas y daños es un paso ulterior que aún no se ha dado.

No sólo esto, si los montos de financiar adaptación son cada vez más elevados, los de financiar pérdidas y daños se llevarían el escaso financiamiento disponible. Esto genera conflictos al interior de los países en desarrollo por el reparto de los fondos.

Luego de París, los países desarrollados hicieron un muy alto hincapié en la posibilidad de que el financiamiento de las pérdidas y daños se concentrara en la gestión privada de los riesgos. Por ahora, el tema no ha tenido mayores movimientos.

Las presentaciones de las Partes también coinciden en que los principales beneficiarios sean los países en desarrollo, que son los que lidian con falta de fondos, falta de información y de comprensión sobre pérdidas y daños y, a su vez, dentro de éstos debe enfocarse en asistir a aquellas áreas y poblaciones más vulnerables.

Sobre de los resultados del plan de trabajo, las presentaciones instan al organismo a hacer especial hincapié en la difusión de los resultados como una forma de generar conciencia acerca del problema y para poder generar un aporte al conocimiento sobre pérdidas y daños. Se sugiere también combinar éstos avances de investigación con los trabajos desarrollados por otras agencias para poder tener una visión integral del problema y asimismo aunar esfuerzos, fortaleciendo también la transferencia de capacidades desde los países desarrollados hacia los menos avanzados. También destacan la importancia de focalizar los flujos de trabajo hacia temas prioritarios y de mayor urgencia, como los eventos de desarrollo lento, el desarrollo de sistemas de alerta temprana, los movimientos de población como consecuencia del cambio climático, y la evaluación de pérdidas no económicas, entre otras, aplicando un enfoque a largo plazo.

En cuanto a las necesidades emergentes, se destacaron las sequías e inundaciones (presentación de Mali), que son fenómenos cuyos impactos afectan fuertemente a las poblaciones más vulnerables y a sus economías. También las tormentas de polvo o arena (presentación de Kuwait), que afectan a la salud, la alimentación, seguridad, actividades sociales, transporte, economía.

La Fuerza de Desplazamiento significó una experiencia positiva y novedosa en el contexto de la Convención con una conformación diversa y no concentrada en la acción de las Partes sino de otros actores que es algo históricamente reclamado. Lo que no significa que las recomendaciones fueron ratificadas por las Partes en la COP y que deberán serán ejecutadas por diversos actores incluyendo a las Partes. El éxito de la Fuerza se mide en la continuidad de su trabajo más allá de Katowice a partir de 2019 habiendo cumplido su propósito inicial.

No hay que olvidarse que este tema siempre es políticamente complejo en virtud de los riesgos políticos que interpretan los países desarrollados que entraña para sus intereses. y el fuerte interés de algunos grupos de países en desarrollo con apoyo del G77 más China aunque con recaudos. El principal recaudo siempre fue, especialmente por parte de China, que quede clara la aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Con lo cual, los resultados de la COP24 son promisorios. pero dentro de un marco político complejo.

C. REFERENCIAS

CLIMATE FOCUS (2015) "Loss and damage in the Paris Agreement. Climate Focus Client Brief on the Paris Agreement IV". Briefing Note. Febrero 2016. Disponible en: <https://climatefocus.com/sites/default/files/20151228%20COP%2021%20briefing%20FIN.pdf>

CONVENCIÓN MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (CMNUCC) (2012). 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. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2012/sbi/eng/inf14.pdf>

CMNUCC (2015). Acuerdo de París. Disponible en: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

CMNUCC (2016a). Conferencia de las Partes. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21º período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015. Adición Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21er período de sesiones. FCCC/CP/2015/10/Add.1. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf>

CMNUCC (2016b). Work of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss & Damage towards Slow Onset Events. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/ld_poster_1_2016-05-02.pdf

CMNUCC (2016c). Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático. Marrakech, 7 a 14 de noviembre de 2016. FCCC/SB/2016/3. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2016/sb/spa/03s.pdf>

CMNUCC (2017a). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 22º período de sesiones, celebrado en Marrakech del 7 al 18 de noviembre de 2016. Adición Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 22º período de sesiones. FCCC/CP/2016/10/Add.1. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2016/cop22/spa/10a01s.pdf>

CMNUCC (2017b). Task Force on Displacement at a glance. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TFD_brochure.pdf

CMNUCC (2018a). Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage. Disponible en: <https://unfccc.int/7543>

CMNUCC (2018b). Workplan - Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage. Disponible en: <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/executive-committee-of-the-warsaw-international-mechanism-for-loss-and-damage-wim-ExCom/workplan>

CMNUCC (2018c). Suva expert dialogue. Disponible en: <https://unfccc.int/es/node/65509#eq-2>

CMNUCC (2018d). Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático. Disponible en: <https://unfccc.int/event/cop-24#eq-20>

CONEXIÓN COP (2015). “Seis claves para entender el mecanismo internacional de pérdidas y daños”. Disponible en: <http://conexioncop22.com/que-es-mecanismo-perdidas-danos-danos-la-tinoamerica-paises-vulnerables/>

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNISDR) (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf