

Las pérdidas y daños por efecto del cambio climático y el Mecanismo Internacional de Varsovia

Serie Minutas N° 97-21, 29/10/2021

Resumen

Esta Minuta ha sido elaborada para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados en la Reunión Parlamentaria en ocasión de la COP26, organizada conjuntamente por la Unión Interparlamentaria (UIP) y el Grupo Británico en la UIP, que tendrá lugar en Glasgow (Reino Unido) el 7 de noviembre de 2021. En particular, entrega antecedentes en relación con la sesión de Debate temático “*Loss and damage*”.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Antecedentes generales

En las últimas décadas, la comunidad internacional ha tomado creciente conciencia de la emergencia ambiental generada por el cambio climático. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992 lo define en su artículo 1º como

“cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.

Esta es la definición adoptada también en Chile, e incorporada en la Ley Nº 19.300 sobre bases generales del medio ambiente.¹ El propósito general de la CMNUCC, y del régimen internacional climático al que da origen, consiste en lograr estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, haciendo posible el desarrollo sostenible de todos los países.²

Desde una perspectiva económica, se entiende que el cambio climático representa una ‘externalidad negativa’ global que se manifiesta en alteraciones climáticas significativas³ como el aumento de la temperatura media global, alzas en el nivel de los océanos, modificaciones en los patrones de eventos climáticos extremos (lluvias, huracanes, sequías, etc.), entre otros fenómenos. A su vez, estas alteraciones tienen impactos decisivos sobre la vida de las personas y las sociedades, produciendo efectos económicos y sociales, así como ambientales, relevantes y, en ocasiones, drásticos. Por lo demás, se prevé que estos fenómenos climáticos, así como sus efectos asociados, se intensifiquen en el futuro si no se reducen drásticamente los niveles de emisiones de GEI.

En este sentido, el régimen internacional del clima ha relevado desde su origen la importancia de implementar estrategias de política pública que apunten a mitigar las emisiones y, además, que adopten medidas para adaptarse a los efectos más inminentes del cambio climático. Asimismo, a la luz del principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, los países desarrollados se comprometieron a respaldar acciones vinculadas al cambio climático en los países en desarrollo, mediante financiación y transferencia tecnológica, tanto en materia de mitigación como de adaptación.

La mitigación del cambio climático implica estrategias que permitan reducir las fuentes y niveles de emisión de GEI, como también mejorar la captura de esos gases en “sumideros” que los remueven de la atmósfera. Mientras en este último aspecto los bosques juegan un papel clave, las transformaciones en los sectores de la energía y el transporte concentran la atención en materia de mitigación en nuestra región.⁴

Por su parte, la adaptación al cambio climático requiere ajustes en los

1 Vivanco Font, Enrique, *Cambio climático. Conceptos e impactos*, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional, Valparaíso, Septiembre 2019, p. 2.

2 Ferrero, Mariano, *La legislación en materia de cambio climático en Chile*, Serie Informes Nº 29-12, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, Junio 2012, p. 2.

3 Sánchez, Luis y Reyes, Orlando, *Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe. Una revisión general*, Documento de Proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Diciembre 2015, LC/W.675, p. 9.

4 Samaniego, José Luis *et al.*, “Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe”, *Síntesis de Políticas Públicas sobre Cambio Climático*, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Abril 2017, pp. 7-8, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/sintesis_pp_cc_medidas_de_mitigacion_y_adaptacion.pdf [acc. 26/10/21].

sistemas naturales o humanos para responder a las alteraciones climáticas actuales o proyectadas, y/o a sus impactos, para limitar sus daños o aprovechar sus aspectos beneficiosos. Considerando que la región de América Latina y el Caribe está particularmente expuesta a los efectos adversos del cambio climático, las acciones se han centrado en sectores de alta vulnerabilidad como el agua, la biodiversidad, la agricultura, y los asentamientos humanos, entre otros.⁵

Sin embargo, la comunidad internacional se ha tornado crecientemente preocupada por la existencia de efectos del cambio climáticos que resultan cada vez más inescapables, en especial para los países en desarrollo. Por ello, se ha hecho más habitual referirse a las pérdidas y daños asociados a efectos del cambio climático en relación a consecuencias adversas -de tipo económico o no económico- que ya no pueden ser evitadas. Están estrechamente vinculadas con los esfuerzos de mitigación y adaptación, en tanto la mayor eficacia de éstos implica disminuir el riesgo de incremento de las pérdidas y daños (PyD)⁶, pero requieren de un abordaje específico como el que se ha incorporado en el régimen internacional climático a partir del Mecanismo Internacional de Varsovia.

2. Más allá de mitigación y adaptación: caracterización de las pérdidas y daños (PyD), y su abordaje en el régimen climático

El cambio climático genera impactos económicos, ambientales y sociales a los que están expuestos, con distinto grado de vulnerabilidad, todos los países y sociedades. De esa manera, se producen una serie de “pérdidas”, esto es, las que derivan de impactos severos e irreversibles del cambio climático, como también “daños”, es decir, las que resultan de impactos que son, en principio, reversibles.⁷

En cualquier caso, las pérdidas y daños son el resultado de un proceso continuo generado por los fenómenos climáticos, tanto eventos meteorológicos extremos (olas de calor, inundaciones, etc.) como aquellos procesos climáticos graduales o de aparición lenta (acidificación de los océanos, desertificación, derretimiento de glaciares, etc.). De hecho, hay dos grandes modos de hacer frente a las PyD: reduciendo su impacto a través de estrategias de mitigación y adaptación, y/o afrontando las PyD residuales con distintos instrumentos para gestionar el riesgo tales como son las de transferencia del riesgo -tipo seguros- o las de retención del riesgo -redes de protección social, fondos de contingencia, etc.⁸

En ese sentido, es posible identificar tres tipos de PyD: las evitadas, las no evitadas y las inevitables. En el primer caso, se trata de aquellos impactos que son evitados o limitados con medidas exitosas para mitigar y adaptarse, en tanto la ineficacia o insuficiencia de éstas lleva a pérdidas y daños que, siendo evitables, no lograron serlo y se convierten en PyD no evitados. Finalmente, existe un porcentaje de PyD que son inevitables, es decir, que ningún esfuerzo de

5 Sánchez, Luis y Reyes, Orlando, *Medidas de adaptación...*, op. cit., pp. 19-21.

6 Roberts, Erin et al., *Pérdidas y daños: cuando la adaptación no es suficiente*, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Abril 2014 (original en inglés), disponible en: <https://cambioclimatico.ineter.gob.ni/bibliografia/Adaptacion%20al%20cambio%20climatico/Articulo%20sobre%20Prdidias%20y%20Daos.pdf> [acc. 26/10/21].

7 *Ibid.*, p. 3.

8 SEAN-CC, *Documento Informativo Pérdidas y Daños*, Southeast Asia Network of Climate Change (SEAN-CC) - PNUMA, Pre-COP 19, Octubre 2013 (trad. PNUMA-REGATTA), p. 1, disponible en: [http://cambioclimatico-regatta.org/index.php/es/negociaciones-cmnucc?task=callelement&format=raw&item_id=2837&element=d810d6da-6af1-4a58-9860-45a3251e7413&method=download&args\[0\]=0](http://cambioclimatico-regatta.org/index.php/es/negociaciones-cmnucc?task=callelement&format=raw&item_id=2837&element=d810d6da-6af1-4a58-9860-45a3251e7413&method=download&args[0]=0) [acc. 26/10/21].

adaptación podría haber impedido en vista de la evolución que ya ha tenido el cambio climático.⁹ En consecuencia, los dos últimos tipos constituyen las PyD residuales, a que se refiere esta Minuta, que abarcan tanto las PyD de carácter económico -que afectan a los ingresos, o a las propiedades y activos- como de naturaleza no económica -abarca un amplio espectro de impactos culturales, sociales, mentales o psicológicos, de pérdida de biodiversidad, etc.¹⁰

Entendiendo la íntima vinculación entre el fenómeno del cambio climático y la problemática de las pérdidas y daños emergentes, sería extraño que esta noción no hubiera sido discutida hasta fecha reciente. Y, en efecto, en las negociaciones previas a adoptar la CMNUCC, una coalición de pequeños Estados insulares presentó el tema proponiendo que se estableciera un mecanismo de seguros que los apoyara dada su alta vulnerabilidad a los impactos climáticos. Sin embargo, el asunto quedó en un segundo plano durante la primera fase de vigencia del régimen internacional del clima, cuando el énfasis estuvo puesto en las estrategias de mitigación.¹¹ Con la evidencia entregada por el 4º Informe del IPCC en 2007, que mostró los insuficientes avances de mitigación, se fortalecería la atención a las acciones de adaptación en las negociaciones climáticas y, con ello, se abriría un espacio para considerar la gestión de las PyD residuales.

En consecuencia, el Plan de Acción de Bali, adoptado en la COP13 de 2007, incorporó el concepto de pérdidas y daños como parte de una acción mejorada de adaptación que incluyera “estrategias de reducción de desastres y medios para afrontar pérdidas y daños” en países en desarrollo que son particularmente vulnerables, y también “estrategias de gestión y de reducción del riesgo, incluido formas de riesgo compartido y mecanismos de transferencia como seguros”.¹² Posteriormente, en la COP16 de 2010, se incluyó un Programa de trabajo sobre Pérdidas y Daños en el marco del Plan de Acción de Cancún para la Adaptación, y se lo puso a cargo del Órgano Subsidiario de Implementación (SBI, por las siglas en inglés).

Este órgano inició el trabajo técnico en la materia, identificando tres áreas temáticas:

- evaluar el riesgo de PyD asociadas con los efectos adversos del cambio climático, y el estado actual del conocimiento sobre ello
- establecer un conjunto de enfoques para enfrentar las PyD, incluyendo los impactos relacionados a eventos climáticos extremos y a eventos de aparición lenta, considerando la experiencia a todos los niveles (local, nacional e internacional)
- evaluar el papel de la Convención para fortalecer la implementación de enfoques para enfrentar las PyD

En base a este trabajo técnico, que contó con el aporte de redes de expertos, la COP18 de 2012 decidió, como parte del acuerdo conocido como Puerta Climática de Doha, solicitar al secretariado de la CMNUCC que impulsara la creación de un mecanismo institucional para abordar las pérdidas y daños durante la siguiente Conferencia (COP19). Además, le encomendó realizar una reunión de expertos para considerar necesidades futuras en la materia, y la preparación de documentos técnicos sobre pérdidas no económicas, y respecto a

9 Roberts, Erin et al., *Pérdidas y daños...*, op. cit., p. 3.

10 SEAN-CC, *Documento Informativo...*, op. cit., p. 1. Asimismo, ver: UNFCC, *Loss and Damage Online Guide*, UNFCC - Executive Committee of the WIM for Loss and Damage, June 2021, p. 7, disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Online_Guide_June_2021.pdf [acc. 26/10/21].

11 Warner, Koko and Zakiideen, Sumaya Ahmed, *Loss and damage due to climate change: An overview of the UNFCCC negotiations*, European Capacity Building Initiative (ECBI), 2012, citado por: SEAN-CC, *Documento Informativo...*, op. cit., p. 2.

12 UNFCC, *Loss and Damage Online Guide*, op. cit., p. 33.

brechas institucionales y organizativas, tanto dentro como fuera de la CMNUCC, para enfrentar las PyD incluidas aquellas relacionadas con eventos de aparición lenta.¹³

3. El Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y Daños: objetivos, estructura y principales funciones

En el 19º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP19) celebrada en noviembre de 2013, se estableció el **Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y Daños asociados a los impactos del cambio climático** (WIM, por las siglas en inglés).¹⁴ Su propósito consiste en enfrentar las PyD residuales, tanto producto de fenómenos climáticos extremos como fenómenos graduales o de lenta aparición, en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. Además, crea un comité ejecutivo -y le fija una composición provisoria- para que conduzca, bajo la orientación de la COP, el desempeño de las funciones que le define al WIM.

La misión del WIM consiste en promover la aplicación de enfoques para afrontar las PyD de una manera integral y coherente, desempeñando para ello al menos las siguientes funciones:

- *mejorar el conocimiento y la comprensión de los enfoques integrales de gestión del riesgo para enfrentar las PyD*, facilitando y promoviendo, entre otras, medidas para reducir las brechas de comprensión y conocimiento técnico; la gestión, intercambio y uso de datos e información pertinentes; y la elaboración de reseñas generales de buenas prácticas, desafíos, experiencias y lecciones aprendidas
- *fortalecer el diálogo, la coordinación, la coherencia y las sinergias entre los interesados pertinentes*, liderando, coordinando y supervisando la aplicación de los enfoques requeridos; y fomentando el diálogo, la colaboración y las sinergias con todas las entidades y procesos ajenos a la Convención que sea pertinente
- *intensificar las medidas y el apoyo a los países para que puedan realizar acciones, entre otras cosas en lo referente a la financiación, la tecnología y el fomento de la capacidad, para hacer frente a las PyD*, en particular prestando orientación y apoyo técnico; suministrando información y formulando recomendaciones a la COP; y facilitando la movilización y obtención de conocimientos especializados, así como aumentando el apoyo en lo referente a la financiación, la tecnología y el fomento de la capacidad

Un año después, la COP aprobó un programa de trabajo bianual presentado por el comité ejecutivo, y definió la conformación definitiva de éste. De este modo, el Comité Ejecutivo del WIM está integrado por diez representantes de países desarrollados y otros diez de países en desarrollo, distribuyéndose estos últimos de manera equitativa entre Asia, África y América Latina así como con representación especial para Estados insulares y países menos desarrollados. Además, se estableció su atribución para crear grupos de expertos, sub-comités,

13 Respecto a la trayectoria del tema en esta primera fase de trabajo técnico, UNFCC, *Chronology - L&D workstream*, en: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/loss-and-damage-ld/chronology-ld-workstream#eq-8> [acc. 26/10/21].

14 Estas decisiones de la COP19 están plasmadas en su informe final, ver: UNFCC, "Decisión 2/CP.19: Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático", en: *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19º período de sesiones, celebrado en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013*, publicado 31 de enero de 2014, FCCC/CP/2013/10/Add.1, pp. 7-10.

grupos de tareas ad hoc, y otros órganos consultivos de apoyo.¹⁵

En 2015, el WIM quedó anclado al Acuerdo de París a través de su artículo 8º que estableció áreas de cooperación y facilitación para mejorar el entendimiento, la acción y el apoyo, con especial atención a:

- sistemas de alerta temprana y preparación para emergencias
- eventos de aparición lenta
- eventos que pueden implicar PyD permanentes e irreversibles
- evaluación y gestión integral de riesgos
- mecanismos y soluciones en materia de seguros
- pérdidas no económicas
- resiliencia de comunidades, medios de vida, y ecosistemas

Asimismo, dispuso que el WIM estará bajo la autoridad y orientación de la CMA, que es la Conferencia de Partes del Acuerdo de París -que se reúne en paralelo a cada COP. Finalmente, encomendó al Comité Ejecutivo la creación de una oficina de información sobre transferencia de riesgo -que sea repositorio de información sobre seguros- y de un grupo de tareas sobre desplazamientos que permita desarrollar recomendaciones sobre enfoques integrados para evitar, minimizar y enfrentar este fenómeno.¹⁶

A partir de 2016, cuando estaba prevista una revisión del Mecanismo de Varsovia, el WIM logra continuidad con la aprobación un plan de trabajo escalonado de cinco años para implementar su mandato. También se establece que el proceso será revisado periódicamente, y que el siguiente hito de revisión tendrá lugar en 2019; y se solicita a las Partes definir un 'punto focal' nacional sobre PyD. En su visión, el Plan de Trabajo¹⁷ contempla lograr que las PyD sean incorporadas en las políticas y prácticas a nivel nacional y global, que se tenga el foco en las personas vulnerables, las comunidades, los países en desarrollo y los ecosistemas, que se esté mejor equipado para evitar, minimizar y afrontar las PyD, y que se cuente con sistemas efectivos para actuar y entregar apoyo. Para ello, se propone mejorar la cooperación y facilitación en torno a cinco ámbitos estratégicos, cada uno con sus actividades asociadas, modalidades, y resultados esperados. Esos ámbitos estratégicos son:

- eventos de aparición lenta
- pérdidas no económicas
- enfoques de gestión integral de riesgos
- movilidad humana
- acción y apoyo

Para desarrollar esos ámbitos, el Comité Ejecutivo ha ido creando una serie de órganos¹⁸, a saber:

- *Fiji Clearing House*, oficina de información en materia de gestión de riesgos;
- *Task Force on Displacement*, grupo de tareas sobre movilidad humana - migración, desplazamiento y relocalización planificada- generada por el cambio climático, que ha realizado recomendaciones en la materia y está en la segunda fase de implementación de su plan de acción
- Grupo Técnico Experto en CRM, es decir, en gestión integral de riesgos que tiene a su cargo identificar o desarrollar metodologías que mejoren el conocimiento y comprensión de la gestión de riesgo, incluyendo aspectos de datos, financiamiento, tecnología, ambientes regulatorios, y creación de capacidades

15 UNFCC, *Chronology...*, op. cit.; UNFCC, *Loss and Damage Online Guide*, op. cit., p. 39.

16 UNFCC, *Loss and Damage Online Guide*, op. cit., pp. 10 y 40.

17 *Ibid.*, pp. 27-30.

18 *Ibid.*, pp. 14-22.

- grupos expertos en eventos de aparición lenta, en pérdidas no económicas, y sobre las medidas y el apoyo¹⁹

En su conjunto el WIM se propone apoyar a los países en desarrollo, facilitando que puedan implementar medidas y desarrollar acciones de evaluación del riesgo de pérdidas y daños, identificar opciones y elaborar e implementar estrategias y enfoques nacionales de gestión del riesgo, recopilar de manera sistemática datos sobre los impactos del cambio climático, generar un ambiente facilitador del involucramiento de partes interesadas relevantes, de las inversiones en gestión del riesgo climático, y de la participación de las comunidades vulnerables, la sociedad civil, y distintos grupos interesados en la evaluación y respuesta a la problemática de las pérdidas y daños asociados al cambio climático.²⁰

4. El WIM en la COP25 y en la antesala de la COP26

Durante el 25º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP26) tuvo lugar, según estaba previsto, la segunda ronda de revisión del WIM, considerando los avances en la implementación del plan de acción quinquenal del Comité Ejecutivo. Como resultado de este proceso, se entregaron recomendaciones para fortalecer el Mecanismo de Varsovia²¹, en especial aumentando la colaboración y coordinación con otras entidades dentro y fuera de la Convención para ampliar la movilización de recursos, las acciones y el apoyo a los países en desarrollo. En particular, se indica al Comité Ejecutivo:

- fortalecer el diálogo con el Comité Permanente de Finanzas de la CMNUCC, y cooperar con el Fondo Verde para el Clima, para clarificar el modo en que los países en desarrollo pueden acceder a financiamiento, así como establecer un grupo experto en materia de financiamiento
- potenciar el trabajo técnico de sus órganos de apoyo, y crear los grupos expertos sobre eventos de aparición lenta y sobre pérdidas no económicas, y generar guías técnicas

La próxima ronda de revisión del WIM quedó fijada para 2024, en el marco de la COP30, y a partir de ahora se realizará cada cinco años.

Dentro de esta orientación de fortalecimiento del Mecanismo de Varsovia, la COP25 estableció el mandato de conformar una red para catalizar la asistencia técnica para los países más vulnerables. En ese marco se conformó a mediados de 2020 la Red de Santiago sobre cómo abordar Pérdidas y Daños resultantes de los impactos del cambio climático, que lanzó su sitio web en el mes de junio.²² Su propósito es catalizar y canalizar el acceso, y organizar la disponibilidad de, asistencia técnica a partir de asociaciones y sinergias entre gobiernos, organizaciones multilaterales, y ONG, así como con redes de expertos, en función de las necesidades de apoyo de los países en desarrollo vulnerables.

En el marco de la COP26 se espera avanzar en el fortalecimiento de las estrategias de adaptación, operacionalizando el “objetivo global de adaptación” previsto con carácter genérico en el Acuerdo de París. Y, más allá de eso,

19 Sobre los planes de acción de estos grupos expertos, de creación reciente, ver el último informe del Comité Ejecutivo, UNFCC, *Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático*, 20 de agosto de 2021, FCCC/SB/2021/4, pp. 12-22, disponible: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2021_04S.pdf [acc. 26/10/21].

20 UNFCC, *Frequently asked questions - Warsaw International Mechanism for Loss and Damage*, en: <https://unfccc.int/topics/resilience/resources/questions-and-answers-ld-mechanism> [acc. 26/10/21].

21 UNFCC, *Chronology...*, op. cit.; UNFCC, *Loss and Damage Online Guide*, op. cit., p. 45.

22 MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE - CHILE, *Lanzan red y sitio web para abordar Pérdidas y Daños*, publicado 1 de julio de 2020, en: <https://cop25.mma.gob.cl/lanzan-red-y-sitio-web-para-abordar-perdidas-y-danos/> [acc. 26/10/21].

enfrentar los daños económicos y no económicos resultantes de los impactos del cambio climático que constituyen PyD residuales.²³ En este último aspecto, se invitará a la COP26 a discutir sobre la gobernanza del WIM ya que, si bien el Acuerdo de París lo situó bajo la autoridad de su conferencia de partes, la CMA, el asunto ha sido examinado por sucesivas COP sin llegar a un consenso sustancial. Además, deberán elegirse en esta ocasión los integrantes del Comité Ejecutivo del WIM.²⁴

23 Aberg, Anna, *What is COP26 and why is it important?*, Environment and Society Program, Chatham House, UK, September 2021, en: <https://www.chathamhouse.org/2021/09/what-cop26-and-why-it-important> [acc. 28/09/21].

24 Herrera, Juan Camilo, *Todo lo que necesita saber sobre la COP26 de Glasgow*, 13 de septiembre de 2021, disponible en: <https://creenergia.org/que-es-la-cop-26/> [acc. 28/09/21]; UNFCC, *Chronology...*, *op. cit.*