NUESTRA AMÉRICA VERDE

INFORME NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS N°1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

camino a la COP28 EAU

Noviembre 2023

Nuestra América Verde

Informe Negociaciones Climáticas N°1

América Latina y el Caribe camino a la COP28 de Dubái

Autor: Pedro Cisterna Gaete

Noviembre 2023

Director Ejecutivo Nuestra América Verde

LLM Global Environment and Climate Change Law, University of Edinburgh

PhD in Law Candidate, University of Edinburgh

NUESTRA AMÉRICA VERDE

ÍNDICE

1.INTRODUCCIÓN 3

2.BALANCE GLOBAL 5

3. MITIGACIÓN, TRANSICIÓN JUSTA Y DERECHOS HUMANOS 7

4. ADAPTACIÓN, POBLACIONES VULNERABLES Y EQUIDAD 12

5. PÉRDIDAS Y DAÑOS 15

6. FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO 17

7. INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN SISTEMÁTICA 20

8. ARREGLOS PARA REUNIONES INTERGUBERNAMENTALES 21

9. SEGURIDAD ALIMENTARIA 22

10. PUEBLOS INDÍGENAS 23

11. PALABRAS FINALES 24

BIBLIOGRAFÍA 25

1. Introducción

Durante junio 2023, se celebró en Bonn la conferencia climática de la UNFCCC, donde se reunieron los cuerpos subsidiarios de asistencia técnica e implementación del régimen climático. Usualmente, esta conferencia tiene lugar entre una COP y otra, sirviendo de base para las futuras decisiones de la Conferencia en diversas materias.

Algo relevante para este 2023, es que finaliza el periodo de Balance Mundial establecido por el artículo 14 del Acuerdo de París.[1] Definir qué elementos considerará este balance y los factores de evaluación de desempeño de las Partes en sus compromisos climáticos, es vital para avanzar hacia el futuro.

Otro punto fundamental es el financiamiento climático, en especial en lo relativo al aumento en la escala de montos,[2] y la urgencia por hacer operativo el fondo de pérdidas y daños acordado en la COP27.[3] Canalizar más recursos y con mayor agilidad, es fundamental para el buen desarrollo de las negociaciones y la confianza entre las partes. Finalmente, un punto pendiente de la COP27, y que requiere acciones concretas en la COP28, es la reducción progresiva de combustibles fósiles. Esto último, es al menos poco auspicioso, especialmente considerando la última declaración de los países del G7 al respecto.[4]

En este contexto global desafiante, el rol de América Latina y el Caribe en materia climática resulta crucial. El conjunto de países del continente es variado, incluyendo países de ingreso bajo y medio con alta vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático, estando los primeros en un estado de urgente necesidad de asistencia para enfrentar eventos extremos y aquellos de lento avance.

Con esto, América Latina y el Caribe, requieren demostrar mayor coordinación de posturas de cara a Bonn, la COP28 y las siguientes negociaciones. Reconocer las

---

[1] Acuerdo de París, artículo 14.

[2] Standing Committee on Finance, Report of the Standing Committee on Finance - Executive summary of the first report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_10a02_cma2021_07a02.pdf

[3] UNFCCC, "Funding arrangements for responding to loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including a focus on addressing loss and damage", Decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4.

[4] G7 Hiroshima Leaders' Communiqué, disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/g7-hiroshima-leaders-communique/#:~:text=We%2C%20the%20Leaders%20of%20the,course%20for%20a%20better%20future.

vulnerabilidades y desafíos comunes,[5] puede ser un punto de partida para una conversación y acuerdos de carácter más regional. Temas como financiamiento climático, pérdidas y daños o adaptación, son espacios de alta convergencia para los países del continente, y sobre los cuales pueden influir sustancialmente en las decisiones de la COP.

Este documento tiene como propósito entregar visiones que, desde Nuestra América Verde, tenemos respecto de las proyecciones hacia algunos puntos clave de la negociación en la COP 28 y el rol crucial que los países de América Latina y el Caribe pueden tener en ellos.

[5] Ver, en este sentido, Documento final de la reunión de Altas Autoridades de Cambio Climático de la CELAC, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/11/reunion_de_autoridades_de_cambio_climatico_-_documento_final_.docx_1.pdf

2. Balance Global

- Primer Balance Global del Acuerdo de París

De acuerdo al artículo 14.2 del Acuerdo de París,[6] este año corresponde el primer balance mundial del avance y aplicación del tratado. El objetivo de este ejercicio es evaluar y presentar los progresos en la aplicación del tratado cubriendo materias tales como mitigación, adaptación y medios de aplicación y apoyo.

El artículo 14.1 del Acuerdo de París, establece que este ejercicio debe realizarse a la "luz de la equidad y de la mejor información científica disponible".[7] Además de revisar el estado actual de implementación del tratado, el objetivo de este balance, tal y como señala el artículo 14.3, es también aportar información para que las Partes "actualicen y mejoren"[8] sus acciones y la cooperación internacional necesaria para el cumplimiento del Acuerdo.

En relación con lo anterior, la literatura entiende el Balance Mundial como una herramienta esencial en el ciclo de ambición climática,[9] de modo de fortalecer progresivamente las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDCs) de cada Estado parte. Buscando empujar la implementación íntegra del tratado, el balance mundial se enfoca en los objetivos a largo plazo del mismo: 1.5 grados de temperatura global, resiliencia frente a impactos climáticos y financiamiento necesario para afrontar lo anterior.[10]

Con esto en consideración, la Conferencia de Bonn fue la antesala del término del Primer Balance Global, que concluirá luego de celebrada la COP28 de Dubái. En Bonn, las partes desarrollaron un diálogo técnico y en consultas informales se llegó a una propuesta preliminar de estructura del Balance Mundial. Sobre lo primero, se solicitó a los facilitadores del diálogo la entrega de un informe para mediados de agosto. Un punto relevante durante la discusión del diálogo técnico, fue el énfasis de los países en desarrollo en que se considere la responsabilidad histórica (pre 2020) en este primer ejercicio.[11]

---

[6] Acuerdo de París, art. 14.2

[7] ibid, art. 14.1

[8] Ibid, art. 14.3

[9] Lavanya Rajamani, Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, International Climate Change Law, 2017. (falta página)

[10] Ver, Acuerdo de París, art. 2

[11] Anotaciones propias del seguimiento de la discusión en Bonn.

Así, la información del primer balance mundial, deberá ser considerada por cada Estado parte en sus respectivas actualizaciones de NDC del año 2025. Considerando todo lo anterior, y teniendo en vista que la región de América Latina y el Caribe es una de las más vulnerables a los efectos del cambio climático, desde NAVE creemos que los siguientes puntos deben ser considerados por los países de la región de cara a la COP28:

- ✓ El principio de equidad y el respeto a los derechos humanos como ejes del Balance Mundial.

La determinación de un proceso de implementación adecuada, requiere que el Balance mundial- en cumplimiento con las disposiciones del tratado- considere el principio de equidad y los derechos humanos como prismas angulares de la evaluación y como bases para requerimientos de posteriores NDCs. En este sentido, una adecuada evaluación de las medidas climáticas que se hayan implementado, está sujeta a los impactos negativos o positivos que dichas acciones hayan tenido en materia de equidad y derechos humanos.

- ✓ Participación de comunidades locales e indígenas y grupos vulnerables, así como defensores ambientales y climáticos en el desarrollo del Balance Mundial.

Incluir a las comunidades indígenas y otras vulnerables en el desarrollo del Balance Mundial es un elemento de equidad procedimental fundamental. Países en América Latina y el Caribe, deben aplicar procedimientos inclusivos, tanto acorde al Acuerdo de París como el Acuerdo de Escazú, en el caso de los Estados que han ratificado este último.

- ✓ Sobre la propuesta preliminar de estructura para el Balance Mundial acordada en Bonn,[12] es fundamental que se mantenga una evaluación "a la luz de la equidad", y se resuelvan las divergencias respecto a la tercera sección de la propuesta.

[12] UNFCCC, INFORMAL NOTE on SBSTA 58 agenda item 8 SBI 58 agenda item 7, disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/IN.SBI58.i7_SBSTA58.i8.4.pdf

Matters relating to the global stocktake under the Paris Agreement

3. Mitigación, transición justa y derechos humanos

Un objetivo prioritario del Acuerdo de París es mantener la temperatura global a 1.5,[13] meta que requiere acelerar notablemente la acción en mitigación. En este sentido, es fundamental que las acciones de mitigación cumplan con estándares de derechos humanos y transición justa. Esta última, si bien ha sido inicialmente entendida con un foco eminentemente laboral,[14] ha ido expandiendo sus fronteras e incluido también nociones de protección a comunidades vulnerables que sufran efectos de proyectos o políticas climáticas.[15] Actualmente, al menos tres focos de discusión son cruciales para avanzar en esta materia: los mercados de carbono establecidos en el artículo 6 del Acuerdo de París; el programa de trabajo en mitigación, ambición e implementación; y el programa de trabajo en transición justa.

- Mercados de Carbono

Como referencia, los mercados de carbono del Acuerdo de París se contemplan en su artículo 6, donde se establecen tres tipos de mecanismos de cooperación para la reducción de emisiones. El artículo 6.2 permite que las Partes que deseen obligarse con otras, transen créditos de resultados de mitigación de transferencia. Luego, el numeral 4 del mismo artículo crea un mercado global de carbono, similar al Mecanismo de Desarrollo Limpio del protocolo de Kioto, donde proyectos de mitigación pueden implementarse luego de ser aprobados por un órgano de supervisión. Finalmente, el 6.8 establece un programa de trabajo para mecanismos de no mercado, tales como el establecimiento de impuestos al carbono.

Actualmente, un tema relevante respecto de estos mecanismos, es el diseño que adquiera el mecanismo multilateral que contempla el artículo 6.4. En la COP26 de Glasgow, se establecieron reglas y modalidades para este mecanismo, constituyendo un órgano supervisor para su funcionamiento.[16] Luego, en la COP27, este consejo propuso ciertas actividades que comprendería el mecanismo, incluyendo aquellas de eliminación de carbono, pero sin entregar estándares para su admisibilidad. Previo a la SB58, este Consejo se reunió por quinta vez, con una agenda principalmente enfocada en el funcionamiento del mecanismo, procedimientos, metodologías y estándares de las actividades incluidas en el artículo 6.4.

---

[13] Acuerdo de París, artículo 2.

[14] Acuerdo de París, preámbulo.

[15] Ver, UNFCCC, Decision 1/CP.27

[16] UNFCCC, Decision 3/CMA.3

En este contexto, los estados de América Latina y el Caribe tienen varios puntos que empujar conjuntamente, existiendo aspectos vitales que el Consejo Supervisor del artículo 6.4 debe considerar en la definición y operación del mecanismo. Así, de cara a la COP28, es fundamental:

- ✓ Primero, los mecanismos de mercado habilitan actividades que buscan generar un net-cero, lo que no impide que los Estados continúen usando combustibles fósiles en sus actividades. Bajo esta lógica, resulta improbable cumplir con las recomendaciones del IPCC sobre la reducción sustancial de uso de combustibles fósiles.[17]

- ✓ Segundo, establecer exigencias ambientales a las actividades que se consideren en el mecanismo, evitando agravar la crisis ecológica actual. En este sentido, es crucial que los avances de este mecanismo sean coherentes con otros tratados multilaterales ambientales, tales como la Convención sobre Biodiversidad, o el recientemente acordado tratado sobre la conservación y uso sostenible en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional.

- ✓ El respeto a derechos humanos, especialmente en el caso de los grupos más vulnerables, como es el caso de las comunidades indígenas. Es vital que este mecanismo implique y promueva nuevas formas de desarrollo, amigables con los ecosistemas y también respetuoso de las tradiciones de pueblos originarios.

- ✓ En cada actividad acogida por el mecanismo, es necesario la evaluación y eventual implementación de procesos de transición justa respecto de las comunidades afectadas con nuevos proyectos o tecnologías sustentables.

- ○ Programa de trabajo en mitigación, ambición e implementación

En Glasgow, se estableció el Programa de trabajo en mitigación, ambición e implementación,[18] enfocado en aumentar las acciones en mitigación y su correspondiente ejecución. Durante el 2023, se realizarán diálogos dentro del marco del programa de trabajo, enfocados en acelerar una transición justa. El IPCC ha insistido en que las medidas, políticas y compromisos climáticos actuales sobrepasarían los 1.5 grados de temperatura global, siendo crucial un cambio de ritmo y rumbo en acciones de mitigación.

[17] IPCC, 2021.

[18] UNFCCC, Decision 1 /CMA.3

Lamentablemente en Bonn, la atrasada adopción de la agenda supuso el costo de excluir la inclusión de este programa de trabajo dentro de ella. El principal desacuerdo fue respecto al rechazo por parte de EU de no incluir la propuesta de los países LMDC, el Grupo Árabe y ALBA sobre aumentar la asistencia financiera para la acción climática. Desde la EU, se insistió que el ítem de financiamiento ya estaba dentro de distintos puntos de negociación, y también estaba incluido en el programa de trabajo sobre mitigación y ambición. A su vez, algunos grupos de países en desarrollo, argumentaban que mayor ambición en mitigación requería de mayores recursos, por ende, era vital incluir un ítem sobre aumento de financiamiento climático.[19]

Este desacuerdo no se resolvió, y se determinó incluir para la COP28 una nota informal detallando el avance que tuvo el programa durante estas negociaciones.[20] En este contexto, desde América Latina y el Caribe, los Estados pueden promover ciertas medidas y posturas en beneficio del avance de este programa:

- ✓ Resulta fundamental tener una postura clara sobre la necesidad urgente de avanzar en este ítem durante la COP 28 de Dubái.[21]
- ✓ Que el presente programa de trabajo, considere bases y requerimientos concretos de transición justa para las acciones de mitigación que se implementen a nivel global. En este sentido, resulta vital que se tenga en cuenta el progreso del programa de trabajo sobre transición justa, en especial los resultados del workshop acordado en este ítem durante la SB58.[22] Éstos requerimientos deben considerar el principio de equidad en sus dimensiones intra e intergeneracional,[23] velando por evitar impactos adicionales a poblaciones con alta vulnerabilidad climática y social.
- ✓ En base a lo anterior, creemos que el rol de los países de América Latina y el Caribe, especialmente de aquellos que están haciendo esfuerzos en mitigación, es hacer propuestas y seguimiento a los avances de este programa en materia de transición justa, y que en consecuencia también empuje progresos similares en el programa de trabajo de transición justa. Es vital que países de ingreso

[19] TWN, Efforts continue to break deadlock over adoption of agendas of Subisidiary Bodies, disponible en: https://www.twn.my/title2/climate/news/Bonn24/TWN%20update%209.pdf

[20] UNFCCC,

[21] Se incluirá en la Agenda de COP28 por aplicación del artículo 16 de las reglas procedimentales de la UNFCCC.

[22] UNFCCC, SB58 Work programme on just transition pathways referred to in the relevant paragraphs of decision 1/CMA.4, Draft conclusions proposed by the Chairs, FCCC/SB/2023/L.5, disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2023_L05E.pdf

[23] UNFCCC, art. 3

medio y bajo que componen el continente de América Latina y el Caribe, compartan experiencias y dificultades que proyectos de mitigación generan en poblaciones vulnerables.

- ✓ Revisar las experiencias de litigación sobre transición justa en América Latina,[24] sobretodo en casos donde comunidades locales e indígenas se han opuesto justificadamente a proyectos de mitigación, por los impactos ambientales y culturales que generan.
- ✓ Por lo anterior, creemos fundamental que los Estados de América Latina y el Caribe, velen por una participación efectiva de las comunidades locales e indígenas en todas las actividades del programa.[25]

- Programa de trabajo en Transición Justa

Este programa de trabajo está en fases iniciales, definiendo objetivos y alcances de sus acciones, para adoptar una decisión en la próxima COP28. En Sharm el Sheik, hubo progreso efectivo en la materia, tanto por considerar la transición justa en la decisión adoptada y fijar un programa de trabajo al respecto, como por el entendimiento amplio de las problemáticas que requieren procesos de transición justa.

En Bonn, Nuestra América Verde tuvo el privilegio de seguir de cerca estas negociaciones y si bien, falta mucho por avanzar, las partes negociadoras demostraron real voluntad de construir acuerdos. En un principio, el desacuerdo era significativo, pero de a poco y con un gran trabajo de los co-facilitadores, las posiciones se fueron acercando. En definitiva, se acordó desarrollar un workshop previo a la SB59, con formato hibrido, facilitando participación de ONGs, y que se registrará en un reporte a cargo del Secretariado de la UNFCCC.

En otro aspecto procedimental, se abrió un espacio para enviar perspectivas y posturas sobre el proceso de transición justa, que tendrá como plazo Septiembre de este año. Una nota informal desarrollada durante la SB58 que recoge objetivos, alcances, principios y acciones respecto a transición justa, informará las entregas de países y observadores.[26]

---

[24] Ver, Maria Antonia Tigre, Lorena Zenteno, Marlies Hesselman, Natalia Urzola, Pedro Cisterna-Gaete, and Riccardo Luporini, Just Transition Litigation in Latin America: An Initial Categorization of Climate Litigation Cases Amid the Energy Transition (Sabin Center for Climate Change Law, January 2023)

[25] UNFCCC, Decision 4/CMA.4.

[26] UNFCCC, SBSTA agenda item 9 / SBI agenda item 8 Matters relating to the work programme on just transition pathways referred to in decision 1/CMA.4, paragraphs 50–52, disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/IN.SBI58.i8_SBSTA58.i9.4.pdf

Considerando lo anterior, como NAVE planteamos que desde América Latina y el Caribe, se podrían empujar las siguientes líneas de acción:

- ✓ Es fundamental mantener una noción amplia del concepto de transición justa, expandiéndolo desde una noción laboral hacia otros espacios donde políticas de transición afectan ciertas comunidades.
- ✓ Es necesario revisar y depurar la nota informal que recoge las perspectivas sobre transición justa, de modo de que pueda servir efectivamente como una guía para las conversaciones posteriores en este programa de trabajo.
- ✓ Insistir en considerar importancia de requerimientos de transición justa a compañías privadas, especialmente las transnacionales que realicen actividades en países en desarrollo.
- ✓ Si bien, es necesario establecer estándares mínimos de cumplimiento sobre protección y respeto a derechos humanos de las comunidades y sectores involucrados, las medidas de transición justa que se implementen deben ser adecuadas y con enfoque nacional y local.
- ✓ En términos más generales, puede resultar relevante que, desde el régimen climático se cuide la adecuación de las medidas de transición justa. Así, si el alcance de aplicación de la transición justa incorpora problemáticas sociales y culturales que sobrepasan los ámbitos laborales, se desarrollen correspondientemente nociones relativas a cada uno de dichas problemáticas, evitando una homogeneización de prácticas y principios.

4. Adaptación, poblaciones vulnerables y equidad

La adaptación es pilar fundamental del régimen climático, reconocido por todos los tratados internacionales que han surgido desde la UNFCCC,[27] y especialmente destacado por el Acuerdo de París en su artículo 7.[28] La adaptación se define como la capacidad de ajuste que ecosistemas y sistemas humanos tienen para enfrentar los impactos del cambio climático.[29]

En este sentido, existen diferencias respecto a la capacidad adaptativa entre ciertas comunidades, países y ecosistemas. Por ello, creemos que el principio de equidad juega un rol central en la definición e implementación de políticas de adaptación, a nivel doméstico y global.

- Objetivo global de Adaptación (GGA)

En su artículo 7, el Acuerdo de París, establece el objetivo global de adaptación,[30] enfocado en mejorar capacidad adaptativa, fortalecer resiliencia y reducir vulnerabilidad frente al cambio climático. El examen de este objetivo, deberá ser incorporado en el Balance Mundial, por lo que su definición es vital.

Para ello, la CMA estableció un grupo de trabajo para avanzar en el detalle e indicadores del GGA, órgano que ha desarrollado workshops para levantar información y posturas sobre los elementos que deben integrarse en este objetivo. En Bonn, se celebró el sexto workshop, enfocado en la definición más detallada de las metodologías, métricas, metas e indicadores que demarcarán este objetivo global de adaptación.

En la conclusión adoptada, se reafirmó la decisión de desarrollar un marco basado en las dimensiones, temas y consideraciones señaladas en la decisión 3 de la CMA4. Esto incluye enfoque de derechos humanos, principio de equidad intergeneracional y justicia social, y especial consideración por grupos vulnerables. Además, se debe tomar en cuenta la más avanzada ciencia disponible, y soluciones basadas en la naturaleza. En la decisión se proponen elementos para una eventual decisión de la CMA5. Entre ellos, están los elementos del marco, la relación con el Balance Mundial, y la cooperación internacional.

---

[27] Citar UNFCCC y Kioto.

[28] Acuerdo de París, art. 7

[29] Citar IPCC, y quizás poner esta frase al inicio del párrafo.

[30] Acuerdo de Paris, art. 7

Así, posturas con las que América Latina y el Caribe puede seguir contribuyendo al avance de la definición del objetivo global de adaptación son:

- ✓ Reforzar el elemento, reconocido por la última conclusión de SB58, de que las soluciones de adaptación sean diseñadas e implementadas desde las prácticas, necesidades y capacidades de adaptación local.
- ✓ Enfatizar el elemento de soluciones basadas en la naturaleza, también mencionado en la SB58, insistiendo con que se prioricen este tipo de soluciones. Esto, principalmente para evitar la mala adaptación y asegurar la protección efectiva de la naturaleza y biodiversidad en la implementación de medidas de adaptación.
- ✓ Mantener y resaltar la consideración del respeto de derechos humanos, incorporada en la decisión 3 de CMA4, tanto desde sus aspectos substantivos como procedimentales. La literatura reconoce que las medidas de adaptación pueden contribuir directamente a un mejor cumplimiento de derechos humanos, especialmente en poblaciones vulnerables.[31]
- ✓ Considerando que, algunos de los efectos del cambio climático pueden tener carácter transnacional, es esencial que ese elemento se integre al marco del objetivo global de adaptación que pueda adoptarse en la COP28. En América Latina y el Caribe, son variados los ecosistemas y patrimonios ambientales compartidos entre distintos países, tales como el Amazonas y la cordillera de los Andes. En esa línea, los estados de América Latina y el Caribe podrían jugar un importante rol en destacar la importancia de incorporar el fenómeno transnacional para metas globales en adaptación.[32]

- ○ Planes Nacionales de Adaptación (NAP)

En Bonn, los países en desarrollo insistieron en la relevancia de abordar sus brechas y necesidades para diseñar e implementar NAPs. En este sentido, también se enfatizó la importancia de considerar el conocimiento de pueblos originarios en el desarrollo de estos planes. También, y aún sin ser una contribución de las partes, fue destacable la

[31] Margaux J Hall and David C Weiss, 'Avoiding Adaptation Apartheid: Climate Change Adaptation and Human Rights Law' (2012) 37 Yale Journal of International Law 309.

[32] En este sentido, interesante ver conclusiones de la Pre Cumbre Amazónica, disponible en: https://www.rfi.fr/es/am%C3%A9ricas/20230709-lula-y-petro-debaten-sobre-c%C3%B3mo-rescatar-la-amazon%C3%ADa

presentación de la NAP Global Network[33] sobre la incidencia positiva que pueden tener los NAP en el desarrollo de acciones sobre pérdidas y daños.

Considerando lo anterior, y el borrador de decisión que se presentará en la próxima COP28 sobre la materia, es fundamental que los Estados de América Latina y el Caribe:

- Sigan exigiendo asistencia para diseñar e implementar NAPs, especialmente en aquellos países más vulnerables a los efectos del cambio climático.
- Potenciar el vínculo y utilidad que los NAPs pueden tener sobre el avance del tratamiento de pérdidas y daños.

[33] NAP Global Network, Infographic | Addressing Loss & Damage: Insights from National Adaptation Plans (NAPs), disponible en: https://napglobalnetwork.org/resource/infographic-loss-and-damage-national-adaptation-plans/

5. Pérdidas y Daños (PyD)

El artículo 8 del Acuerdo de París reconoció "la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las PyD" derivados de los efectos adversos del cambio climático.[34] Países climáticamente más vulnerables sufren las consecuencias negativas del fenómeno.[35] Asistirlos es coherente con la equidad climática,[36] el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas[37] y el principio precautorio,[38] todos reconocidos por la Convención Marco de las Naciones Unidas por el Cambio Climático.

- Fondo de PyD

En la pasada COP27, y 30 años después de la adopción de la Convención Marco sobre Cambio Climático, se acordó la creación de un Fondo de PyD y otros instrumentos de financiamiento, para asistir a los países y comunidades especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.[39] Para su implementación, se creó un Comité Transicional[40] que está elaborando una propuesta de diseño y operación del Fondo, la que deberá aprobarse y acordarse en la COP28 de Dubái.

De cara a COP28 y el sucesivo desarrollo de la operación de este Fondo, como NAVE creemos fundamental que desde América Latina y el Caribe se empuje:

- ✓ La incorporación de PyD en el Balance Mundial, señalada en el último acuerdo adoptado en Bonn. En particular, sería relevante solicitar que países desarrollados incorporen en sus NDCs compromisos financieros relacionados directamente con el Fondo de PyD.
- ✓ Adicionalmente, incluir las PyD en el Balance Mundial contribuye a mejorar el registro de acciones y aportes que hagan los países desarrollados a países en desarrollo, en este ámbito.
- ✓ La asistencia de recursos para que países en desarrollo puedan desarrollar evaluaciones y seguimientos efectivos de sus pérdidas y daños relacionados al cambio climático, y con ello, poder incluirlos en sus respectivos NDCs.

---

[34] Acuerdo de París, art. 8

[35] Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, preámbulo. (CMNUCC)

[36] Ibid, art 3.; Acuerdo de París, art. 2.2

[37] Ibid.

[38] CMNUCC, art. 3.3

[39] UNFCCC, Decision 2/CP.27

[40] Ibid.

- ✓ La necesidad de acelerar la operación de este Fondo de PyD, considerando el incremento de efectos adversos del cambio climático que están sufriendo comunidades a lo largo de América Latina y el Caribe.
- ✓ Considerando los acuerdos de la reunión número 5 del Comité Transicional, creemos que los países de América Latina y el Caribe deben exigir que se explicite el principio de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas en toda decisión que regule la operación del fondo. Asimismo, la responsabilidad histórica de los países desarrollados en la generación del cambio climático, no es coherente con aportes voluntarios, siendo necesario establecer contribuciones financieras más objetivas y concretas.

- Santiago Network (SN)

En relación con las PyD, la Santiago Network (SN) se establece como un órgano que facilita la asistencia técnica a países especialmente vulnerables al cambio climático. En la COP27, se adoptaron los términos de referencia de la SN, y se dispuso de un Consejo Consultivo para su operación.[41] Uno de los puntos que debió haberse decidido en Bonn era su lugar de funcionamiento, existiendo propuestas desde el Banco del Desarrollo del Caribe, y otra en conjunto entre la UNDRR y UNPS.[42] Lamentablemente, y luego de haberse presentado informes de evaluación de ambas propuestas, no se generó acuerdo y por tanto, no se adoptó ninguna decisión sobre el órgano que acogerá la SN. Situación decepcionante, sobre todo pensando que en particular fue el grupo de G77 y China el que no pudo llegar acuerdo internamente, complicando la adopción de una decisión. Este traspié implica retraso en la asistencia de las poblaciones más vulnerables a los impactos climáticos.

Considerando el rol de la SN y las materias de su competencia, desde NAVE creemos relevante que los estados de América Latina y el Caribe puedan en la próxima COP28:

- ✓ Contribuir decisivamente a la adopción de un acuerdo y decisión que defina el órgano que acogerá la SN, definiendo plazos concretos de avance e implementación de la instancia.
- ✓ Empujar y acelerar el proceso de instalación y operación de la Santiago Network, adelantando y priorizando la asistencia técnica a aquellos países que han sufrido o están sufriendo los impactos climáticos actualmente.

[41] UNFCCC, Decision 11/CP.27

[42] UNFCCC, FCCC/SB/2023/1, Hosting of the Santiago network secretariat. Report of the evaluation panel.

6. Financiamiento Climático

El artículo 9 del Acuerdo de París, establece que las partes que "son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarle asistencia en la mitigación y adaptación".[43] Uno de los compromisos incumplidos en esta materia, fue la meta establecida en Copenhague de transferir 100 billones de dólares al 2020, desde países desarrollados a países en desarrollo.[44] Actualmente, ese compromiso continúa sin consumarse, debilitando la confianza de los países en desarrollo sobre la asistencia financiera que países desarrollados deben canalizar bajo el Acuerdo de París. Dos temas parecen prioritarios para países de América Latina en este aspecto, el nuevo objetivo colectivo y cuantificado de financiamiento (NCCF) y el financiamiento de adaptación.

- Nuevo objetivo colectivo y cuantificado de financiamiento (NCCF)

El artículo 9.3 del Acuerdo de París contempla este objetivo,[45] debiendo considerar no sólo cuestiones climáticas, sino también la erradicación de la pobreza y el desarrollo sustentable. En la CMA/4 se encargó el desarrollo de una planificación de trabajo para este 2023, el que consideraba la realización de diálogos técnicos de expertos. En Bonn, tuvo lugar el sexto de estos diálogos, donde se conversó sobre plazos, cantidades y naturaleza de los fondos incluidos en este objetivo.

Predictibilidad y responsabilidad, fueron elementos en los que diferentes partes insistieron, principalmente teniendo en cuenta la no muy buena experiencia del anterior objetivo financiero establecido en Copenhague. Sobre este punto, desde NAVE creemos relevante que los estados de América Latina y el Caribe puedan en la próxima COP28:

- ✓ Considerando que, según el Global Landscape of Climate Finance, se requiere aumentar 7 veces la inversión de aquí al 2030 para alcanzar objetivos del Acuerdo de París,[46] es fundamental establecer y vigilar cumplimiento de objetivos intermedios. Dichos objetivos deben considerar distintas fuentes de financiamiento, privilegiando las públicas por sobre las privadas.

---

[43] Acuerdo de París, art. 9.

[44] UNFCCC, Decision 2/CP.15

[45] Acuerdo de París, art. 9.3.

[46] Climate Policy Initiative, Global Landscape of Climate Finance, 2022, disponible en: https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2022/10/Global-Landscape-of-Climate-Finance-A-Decade-of-Data.pdf

- ✓ Según el "Climate Finance Shadow Report 2023" de Oxfam,[47] entre 2019-2020 los aportes netos efectivos para financiamiento climático fueron entre 24 y 28 billones de dólares.[48] Lo anterior, demuestra una brecha importante con los 81.9 billones de dólares declarados como financiamiento climático en el mismo periodo.[49] La mayoría de los fondos transferidos a países en desarrollo son bajo préstamos no concesionales, lo que implica aumentar la carga de deuda externa para quienes reciben financiamiento y que ya sufren altos costos por aquello.[50] Por todo lo anterior, y en línea con la "Bridgetown Initiative",[51] es importante aumentar el porcentaje de "grants", especialmente en casos de prevención y respuesta a desastres.

- ✓ Considerando lo anterior, es fundamental que en la próxima COP28 se llegue a una definición de financiamiento climático,[52] contribuyendo a aclarar qué tipo de aportes son realmente efectivos para cooperar con países de menor ingreso y más vulnerables a efectos climáticos.

- ✓ Es fundamental que la propuesta contenga sub-objetivos en temas de financiamiento, tales como mitigación, adaptación y PyD. También, que se establezcan procesos de evaluación para determinar si es necesario incluir otros sub-objetivos.

- ○ Financiamiento de adaptación

Este es un punto crítico en materia de financiamiento, donde la brecha entre lo invertido en mitigación versus adaptación es considerable. Para los países de América Latina y el Caribe, este ítem es relevante, y lo es especialmente para aquellos de menor ingreso y que no cuentan con recursos para alcanzar un grado de resiliencia y capacidad adaptativa adecuada.

---

[47] OXFAM, Climate Finance Shadow Report 2023: Assessing the delivery of the 100 billion commitment, (OXFAM Finance 2023) disponible en: https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621500/bp-climate-finance-shadow-report-050623-en.pdf;jsessionid=F3C4A3D01B86C632C2C1DAC0A0243C46?sequence=19

[48] Ibid, p. 10.

[49] Ibid

[50] Ibid, p.18

[51] Gobierno de Barbados, Urgent and Decisive Action Required for an Unprecedented Combination of Crises

The 2022 Bridgetown Initiative for the Reform of the Global Financial Architecture, disponible en: https://pmo.gov.bb/wp-content/uploads/2022/10/The-2022-Bridgetown-Initiative.pdf

[52] En este sentido, Romain Weikmans, J. Timmons Roberts & Stacy-ann Robinson, What counts as climate finance? Define urgently, Nature 588, 220 (2020).

El último informe de desigualdad climática, demostró que, en 2022, de los 84 billones de dólares transferidos desde países desarrollados a países en desarrollo 49 correspondieron a mitigación, y 29 a adaptación.[53] Todavía cuando esto es un avance respecto de años anteriores, aún la brecha es muy significativa.

Así, es importante que los Estados de América Latina y el Caribe, puedan empujar los siguientes puntos en este ámbito:

- ✓ Es crucial aumentar el financiamiento de adaptación en forma de "grants" o, en subsidio, a través de préstamos concesionales. Proyectos de adaptación, en general, están enfocados en evitar o minimizar efectos de desastres, por lo que su retorno económico es bajo. Por lo anterior, evitar uso de préstamos no concesionales es fundamental para que el financiamiento de adaptación sea una real contribución a países vulnerables.[54]

[53] World Inequality Lab, Climate Inequality Report 2023, disponible en: https://wid.world/wp-content/uploads/2023/01/CBV2023-ClimateInequalityReport-2.pdf

[54] Entre 2019 y 2020, el 31% de lo aportado para adaptación fue bajo préstamos no concesionales. Ver, OXFAM Finance 2023, p.23.

7. Investigación e información sistemática

Un punto vital para sobre este ítem de la agenda era el valor del último informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, que incluyó como un punto sustancial la conclusión inequívoca de la relación entre la actividad humana y la generación cambio climático.[55] En esta línea, existió decepción por no incorporar el análisis y consideración de este informe como un punto aparte de la agenda.[56] Asimismo, durante el plenario final, varios países insistieron en que se desaprovechó una buena instancia para acentuar el rol de la ciencia en las acciones climáticas que hoy se requieren.

Sobre el avance y proyección de esta materia de cara a la COP28, estados de América Latina y el Caribe, pueden empujar los siguientes ejes:

- ✓ Una postura clara que disponga con claridad el principio de decisiones basadas en la ciencia, incorporándola al conjunto de decisiones de la próxima Conferencia climática. El borrador actual, propuesto por SBSTA y SBI, valora la ciencia, pero no le otorga un peso específico en las futuras decisiones que adopte la COP.
- ✓ En base a lo anterior, y con referencia al párrafo 5 de la decisión propuesta[57] por el SBSTA para la CMA5 y COP28, sería interesante considerar que se reemplace la expresión "to inform" por una expresión más clara, como por ejemplo "to define and implement".

[55] IPCC, 2021, Summary for Policy Makers, en Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, p.6.

[56] IISD, Earth Negotiations Bulletin, Summary of the Bonn Climate Change Conference, p.5

[57] UNFCCC, FCCC/SBSTA/2023/L.7/Add.2

8. Arreglos para reuniones intergubernamentales (AIM)

Este ámbito de negociaciones resulta fundamental para la participación efectiva, segura y libre de las organizaciones de la sociedad civil en las Conferencias climáticas. Tomando en consideración, los bajos estándares de respeto a derechos y libertades que existen en Emiratos Árabes Unidos,[58] país anfitrión de la próxima COP, se requería un avance sustantivo en esta materia durante Bonn.

En Bonn, este ámbito fue uno de los de mayor progreso.[59] Se reiteró la necesidad urgente de aumentar la participación de organizaciones de países en desarrollo, valorando el crucial rol que juegan los observadores en los procesos de negociación. Un aspecto muy relevante de las conclusiones adoptadas en Bonn sobre este ítem, fueron las referencias a los fines y principios del derecho internacional de los derechos humanos.[60] Aquí, el SBI instó a los países anfitriones a cumplir con estándares de derechos humanos tanto antes, durante y después de las conferencias, para que los participantes puedan ejercer sus derechos humanos sin miedo a represalias de ningún tipo.

Asimismo, en Bonn se reafirmó que es necesario proyectar que las sesiones y eventos de la UNFCCC se desarrollen en lugares donde los derechos humanos y libertades fundamentales sean promovidas y protegidas. En lo concreto, el SBI recomendó la designación de un focal point para atender las materias ya señaladas.

Considerando lo anterior, sería pertinente que los estados de América Latina y el Caribe pudieran:

- ✓ Continuar promoviendo el lenguaje de derechos humanos en las decisiones de los cuerpos de la UNFCCC sobre participación de sociedad civil en dichos espacios.
- ✓ Vigilar la representatividad regional de los cuerpos conformados dentro de la estructura de la UNFCCC.
- ✓ Vigilar el cumplimiento de estándares de derechos humanos en todos las conferencias y eventos de la UNFCCC, denunciando aquellos actos que sean contrarios o no cumplan con dichos estándares.

---

[58] Ver en este sentido, Human Rights Watch, World Report 2022, United Arab Emirates, disponible en: https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/united-arab-emirates

[59] UNFCCC, FCCC/SBI/2023/L.10

[60] Ibid.

9. Seguridad alimentaria y agricultura

En la COP27 de Sharm el-Sheik, las partes acordaron establecer un programa de trabajo conjunto entre SBI y SBSTA para los próximos cuatro años, espacio que continúa con lo avanzado con el programa de trabajo de Koronivia.[61] Entre sus objetivos se encuentra, promover la investigación y el desarrollo conjunto del conocimiento sobre materias relacionadas a la seguridad alimentaria y agricultura. En Bonn, las partes decidieron continuar con el programa de trabajo definido en Egipto.

Dado lo delicado de la situación de seguridad alimentaria y agricultura a nivel planetario, y considerando especialmente las poblaciones más vulnerables, los Estados de América Latina y el Caribe pueden empujar que:

- ✓ En 2023, el Food Security Information Network, publicó un informe indicando que 258 millones de personas, correspondientes al 22.7 por ciento de 58 países analizados, sufriría crisis alimentaria aguda.[62] Por lo mismo, es urgente que los países de America Latina y el Caribe refuercen la prioridad de esta agenda en las negociaciones, y se acelere su implementación.

- ✓ Adherir y promover las líneas de acción propuestas por la Food Systems Partnership,[63] y sus seis caminos para la transformación de los sistemas alimentarios. Entre ellos están: a) Mejorar niveles de colaboración e inclusión entre todos los niveles del sistema alimentario; b) Facilitar una transición a dietas saludables, nutritivas y sostenibles para todos; c) Adoptar reformas agrícolas y producción natural positiva; d) Incrementar la acción para detener la pérdida y desechos de comida; e) Transformar los mecanismos financieros para sostener sistemas alimentarios equitativos y sostenible; f) Desarrollar un monitoreo y control acucioso del progreso global de estos ámbitos.

---

[61] UNFCCC, Decision 3/CP.27

[62] Food Security Information Network, Global Report on Food Crises, disponible en: https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC2023-brief-EN.pdf

[63] Food Systems Partnership, Pathways for food systems transformation, disponible en: https://foodsystemspavilion.com/wp-content/uploads/2023/06/Pathways-for-food-systems-transformation-report.pdf

10. Pueblos indígenas

En Bonn, los pueblos indígenas demandaron participación y representación en el Comité Transicional de implementación del Fondo de Pérdidas y Daños aprobado durante la COP27.[64] Asimismo, otra de sus exigencias es tener acceso directo a financiamiento climático. Todo lo anterior, cobra altísima relevancia considerando que comunidades indígenas protegen el 80% de la biodiversidad del planeta.

Considerando lo anterior, y los más de 800 pueblos y 58 millones de personas de pueblos indígenas que habitan el continente,[65] es relevante que los Estados de América Latina y el Caribe en la COP28 empujen:

- ✓ Definiciones acerca de mecanismos de acceso directo a financiamiento climático para comunidades indígenas, especialmente aquellas con alta vulnerabilidad a efectos climáticos.
- ✓ Integración de representantes de pueblos indígenas en el Comité Transicional del fondo de pérdidas y daños, que actualmente sólo se encuentra integrado por representantes de países en desarrollo y desarrollados. Esto no garantiza la consideración de la perspectiva indígena en el diseño e implementación de este fondo.
- ✓ Reforzar la recomendación planteada en el primer workshop relacionado al establecimiento de este fondo, sobre el reconocimiento rol de liderazgo de los pueblos indígenas en responder y abordar las pérdidas y daños.[66]
- ✓ Incorporar la experiencia y conocimiento indígena en la evaluación y consideración de pérdidas y daños no económicos.[67]

---

[64] 'Closing Statement of the International Indigenous Peoples' Forum on Climate Change at UNFCCC SB58 in Bonn' (7 December 2022) <https://www.culturalsurvival.org/news/closing-statement-international-indigenous-peoples-forum-climate-change-unfccc-sb58-bonn> accessed 6 July 2023.

[65] CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), Los pueblos indígenas de América Latina – Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial (LC/TS.2020/47), Santiago.

[66] UNFCCC, Report of the first workshop on addressing loss and damage in the context of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4, TC2/2023/4, p.16.

[67] ibid, p. 18.

11. Palabras finales

Analizados algunos de los temas más relevantes de las negociaciones climáticas, es difícil no alarmarse con el escaso avance en temas centrales como una mayor ambición en mitigación o el financiamiento climático. Mirando el 2030, y a medida que avanzan las conferencias climáticas, la carga acciones aumenta y el tiempo para su acuerdo y ejecución disminuye. Mayor intensidad y frecuencia de efectos climáticos, requiere urgencia, eficiencia y prioridad.

Desde NAVE, creemos que el aporte regional de América Latina y el Caribe puede ser fundamental para acelerar la acción climática, tanto por las acciones domésticas de cada país, como por el empuje que pueden generar para la acción de otros, especialmente lo más desarrollados. Definir posturas regionales en puntos de común interés, hacer declaraciones conjuntas y fortalecer la cooperación sur-sur, son aspectos que es necesario promover y concretar en y desde la región.

Las negociaciones climáticas constituyen un espacio multilateral y de consenso que tiene valor en sí mismo, pero al mismo tiempo, es primordial cuidarlo mediante acuerdos que aceleren acciones climáticas efectivas. En este informe, se revisaron distintos ámbitos de negociación de cara a la COP28, proponiendo ciertas directrices y posturas que esperamos sean bien acogidas por los Estados y sus representantes. Estas recomendaciones pretenden contribuir al debate y la acción climática, potenciando la coordinación y cooperación regional para enfrentar el desafío estructural más relevante del planeta. Mayor convergencia es crucial para enfrentar la crisis climática, siendo América Latina y el Caribe un actor vital en esta tarea.

12. Bibliografía

- UNFCCC

- Acuerdo de París

- Standing Committee on Finance, Report of the Standing Committee on Finance. Executive summary of the first report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_10a02_cma2021_07a02.pdf

- UNFCCC, "Funding arrangements for responding to loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including a focus on addressing loss and damage", Decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4.

- UNFCCC, Decision 1/CP.27

- UNFCCC, Decision 3/CMA.3

- UNFCCC, Decision 1 /CMA.3

- UNFCCC, SB58 Work programme on just transition pathways referred to in the relevant paragraphs of decision 1/CMA.4, Draft conclusions proposed by the Chairs, FCCC/SB/2023/L.5, disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2023_L05E.pdf

- UNFCCC, Decision 4/CMA.4.

- UNFCCC, SBSTA agenda item 9 / SBI agenda item 8 Matters relating to the work programme on just transition pathways referred to in decision 1/CMA.4, paragraphs 50–52, disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/IN.SBI58.i8_SBSTA58.i9.4.pdf

- UNFCCC, FCCC/SBI/2023/L.10

- UNFCCC, FCCC/SBSTA/2023/L.7/Add.2

- UNFCCC, Report of the first workshop on addressing loss and damage in the context of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4, TC2/2023/4

- UNFCCC, FCCC/SB/2023/1, Hosting of the Santiago network secretariat. Report of the evaluation panel.

- UNFCCC, Decision 11/CP.27

- UNFCCC, Decision 2/CP.27
- UNFCCC, Decision 3/CP.27

○ Informes

- TWN, Efforts continue to break deadlock over adoption of agendas of Subisidiary Bodies, disponible en: https://www.twn.my/title2/climate/news/Bonn24/TWN%20update%209.pdf
- Maria Antonia Tigre, Lorena Zenteno, Marlies Hesselman, Natalia Urzola, Pedro Cisterna-Gaete, and Riccardo Luporini, Just Transition Litigation in Latin America: An Initial Categorization of Climate Litigation Cases Amid the Energy Transition (Sabin Center for Climate Change Law, January 2023)
- NAP Global Network, Infographic | Addressing Loss & Damage: Insights from National Adaptation Plans (NAPs), disponible en: https://napglobalnetwork.org/resource/infographic-loss-and-damage-national-adaptation-plans/
- Climate Policy Initiative, Global Landscape of Climate Finance, 2022, disponible en: https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2022/10/Global-Landscape-of-Climate-Finance-A-Decade-of-Data.pdf
- Food Systems Partnership, Pathways for food systems transformation, disponible en: https://foodsystemspavilion.com/wp-content/uploads/2023/06/Pathways-for-food-systems-transformation-report.pdf
- Food Security Information Network, Global Report on Food Crises, disponible en: https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC2023-brief-EN.pdf
- OXFAM, Climate Finance Shadow Report 2023: Assessing the delivery of the 100 billion commitment, (OXFAM Finance 2023) disponible en: https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621500/bp-climate-finance-shadow-report-050623-en.pdf;jsessionid=F3C4A3D01B86C632C2C1DAC0A0243C46?sequence=19
- IPCC, 2021, Summary for Policy Makers, en Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), Los pueblos indígenas de América Latina – Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial (LC/TS.2020/47), Santiago.
- IISD, Earth Negotiations Bulletin, Summary of the Bonn Climate Change Conference

- Human Rights Watch, World Report 2022, United Arab Emirates, disponible en: https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/united-arab-emirates

- Literatura

- Lavanya Rajamani, Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, International Climate Change Law, 2017.
- Margaux J Hall and David C Weiss, 'Avoiding Adaptation Apartheid: Climate Change Adaptation and Human Rights Law' (2012) 37 Yale Journal of International Law 309.
- Romain Weikmans, J. Timmons Roberts & Stacy-ann Robinson, What counts as climate finance? Define urgently, Nature 588, 220 (2020).

NUESTRA
AMÉRICA
VERDE