



AVANCES Y PROBLEMAS EN LOS RESULTADOS DE LA COP 18

8 de diciembre de 2012

René Orellana y Diego Pacheco¹

La COP18 ha aprobado decisiones importantes como son las relacionadas con los Grupos de Trabajo del Protocolo de Kioto (GT-PK), Grupo de Trabajo de Acciones de Cooperación a Largo Plazo (GT-ACL) y del Grupo de Trabajo de la Plataforma de Durban (GT-PD).

Los documentos aprobados tienen luces y sombras. Sin duda hay temas preocupantes pero también hay avances que tenemos que analizarlos en su verdadera magnitud. Un primer intento de esta evaluación lo ofrecemos en este documento escrito a unas horas de aprobarse las decisiones de Doha.

Avances

1. Países desarrollados que están en el KP y no serán parte del segundo período de compromisos no podrán acceder a los mecanismos de flexibilidad del KP. Los países del Anexo 1 que salieron del Protocolo de Kioto (KP) y no serán parte del Segundo Período de Compromisos del (KP) solicitaron seguir empleando los mecanismos de mercado para contabilizar la reducción de sus emisiones. Estos mecanismos de flexibilidad fueron definidos para apoyar a los países del Anexo 1 a cumplir con sus compromisos adicionales de reducción, por lo que con esta decisión se buscaba premios para los países que no cumplen con sus obligaciones. Es importante, por lo mismo, que en la decisión sobre el Segundo Período de Compromisos (2PC) del Protocolo de Kioto, que entra en vigor a partir del primero de enero de 2013, se haya determinado que los países Anexo 1 que no tienen compromisos de reducción de emisiones en el marco del 2PC (por ejemplo, Japón, Nueva Zelanda y Rusia, incluidos USA y Canadá) no podrán usar los mecanismos de mercado que establece el PK (véase párrafo 13, decisión PK).
2. Se prohíbe la transferencia a los créditos de carbono excedentes (“Carry Over”) y se limita al mínimo a los otros países desarrollados. Algunos países desarrollados pretendían que todo el “carry over” estuviera disponible en su totalidad en el mercado de carbono. Es decir que 11Gigatoneladas de Carbono que equivalen a la cuarta parte del máximo de emisiones permitido para no superar 2° en 2020, pudiera transferirse o venderse en el mercado de carbono. En el marco de la decisión del PK se ha limitado al mínimo la transferencia de los créditos de carbono acumulados por las economías en transición (*carry-over*) en el 2PC del PK. Este es un logro fundamental para el cambio climático porque permite contar con una salvaguarda para la integridad ambiental. Este tema fue intensamente debatido en las negociaciones y Rusia presentó hasta último momento una oposición fuerte a su aprobación. La decisión establece que los países que no se han retirado del 2PC del PK podrán contar con un *carry-over* máximo del 2.5% aplicado solo a sus ofertas de reducción nacional, pudiendo transferir únicamente hasta un monto equivalente al 2% de la cantidad permitida para emisiones permitidas en el segundo período de compromisos (véase párrafo 23 al

¹ Jefe y Subjefe Alterno (respectivamente) de la Delegación Boliviana en la COP 18



26, decisión PK). Es decir, los países que tienen “carry over” (que son los países exsoviéticos) solo pueden pasar al segundo período de compromisos el 2,5% de sus unidades adicionales reducidas y pueden transferir hasta un máximo del 2% del total del monto que les asignen para el segundo período de compromisos. Lo importante es destacar que sólo podrán transferirse entre ellos, porque el resto de los países anexo 1 no podrán adquirirlas no solo porque los mencionados párrafos no lo permiten sino porque adicionalmente han hecho un compromiso escrito que no lo harán, compromiso que se encuentra en el Anexo II de la decisión sobre el PK.

3. Se inicia la discusión y trabajo de texto sobre Mecanismos de Mitigación no Basados en Mercado así como la forma de su financiamiento.- En el marco del GT-LCA se ha logrado un acuerdo importante que recupera un conjunto de propuestas y posiciones de los países en desarrollo, abriéndose un proceso de discusión y desarrollo de propuestas alternativas en temas que siempre han estado ignorados y excluidos del debate en el marco de la Convención sobre Cambio Climático ya que son temas que corresponden a la agenda de los países desarrollados, y particularmente son temas claves para el Estado Plurinacional de Bolivia. Por vez primera en este grupo de trabajo se ha abierto la posibilidad de incorporar temas estratégicos para los países en desarrollo como son los que se refieren a visión compartida, tecnología, y enfoques que no están basados en el mercado, entre los más importantes.
4. Madre Tierra, Equidad, Acceso Equitativo al Desarrollo Sostenible como parte del Derecho al Desarrollo están incorporados.- En el primer párrafo del capítulo de visión compartida se ha incorporado que los esfuerzos de las Partes deben realizarse tomando como base la equidad y las responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades, y la provisión de financiamiento, y transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades, teniendo en cuenta el imperativo del acceso equitativo al desarrollo sostenible, la sobrevivencia de los países y la protección de la integridad de la Madre Tierra (véase párrafo 2, decisión ACL). Este logro es importante porque esta mención explícita no pudo introducirse en los textos de decisión en las negociaciones de los últimos años por la férrea resistencia de algunos países. La delegación de Estados Unidos en la COP18 ha observado este párrafo y ha presentado una medida de interpretación contra el mismo.
5. Mecanismo Internacional de Daños y Pérdidas promovido por Bolivia es aprobado para su desarrollo y aprobación en la COP19.- La COP18 ha aprobado avanzar en un Mecanismo Internacional de Daños y Pérdidas, que debe prepararse durante el año 2013 para que sea aprobado en la COP 19 del 2013 en Polonia. Este mecanismo tendrá que dar respuestas rápidas y concretas ante los impactos de eventos climáticos extremos. En la gestión de esta propuesta han tenido un rol importante los países del G77+China, con un liderazgo importante de Bolivia que coordina el grupo por el G77+China, si como los países hermanos del ALBA.
6. El Nuevo Instrumento Legal a elaborarse será Integral y comprenderá no solo mitigación sino adaptación, tecnología y financiamiento entre otros.- Se ha logrado que en el Grupo de la Plataforma de Acción de Durban se fortalezca una visión integral para el desarrollo del nuevo instrumento legal y no sólo de mitigación, como



algunos países desarrollados proponían inicialmente, y se establezca que su trabajo continuará bajo la guía de los principios de la Convención, entre ellos los principios de la Responsabilidad Común pero Diferenciada, el derecho al desarrollo y la equidad. Esto es importante porque algunos países desarrollados de manera persistente proponen borrar toda alusión a los principios e incluso cualquier alusión a la Declaración de Rio+20.

7. Se ha establecido trabajar en la forma de flexibilizar las barreras de Patentes y Licencias de Tecnologías tendrán que ser flexibilizadas a través de acciones del Comité Ejecutivo de Tecnología (TEC por su sigla en ingles).- El TEC tiene mandato para construir un enfoque sobre las barreras existentes sobre propiedad intelectual (conocido como IPR) para el acceso a las tecnologías, a través de una redacción difícilmente redactada pero que alude a los IPR. Este tema nunca fue aceptado por los países desarrollados y es un logro que se haya incluido en la decisión de la COP18.
8. El SBSTA desarrollara técnicamente y pondrá a consideración de la COP19 la propuesta de Bolivia de un enfoque no basado en mercado para la mitigación y la adaptación en bosques.- Se ha logrado, en el capítulo de “Enfoques de Política e Incentivos de Política con relación a la deforestación y a la degradación forestal...”, se dé un mandato al SBSTA para que considere cómo se pueden desarrollar los enfoques no basados en el mercado, tal como el “enfoque conjunto de adaptación y mitigación para el manejo integral y sustentable de los bosques” (párrafo 39, decisión ACL). De este modo se promueve avanzar en la propuesta presentada por el Estado Plurinacional de Bolivia e incorporada en el párrafo 67 de la decisión 27/CP.17 de Durban Sudafrica. El SBSTA tiene el mandato de reportar sobre este tema a la COP19. Asimismo, se incorpora en el nuevo programa de trabajo a ser desarrollado en este capítulo sobre financiamiento se tome en cuenta los diferentes enfoques para promover la reducción de la deforestación y degradación forestal, incluyendo los enfoques que no están basados en el mercado (párrafo 28, decisión ACL). La propuesta boliviana ha sido fuertemente resistida por los países desarrollados (Unión Europea, Australia y Noruega) pero ha contado con un fuerte apoyo de otros países en desarrollo. Esto además ha confirmado que REDD+ se promueve como un enfoque de mercado para permitir movilizar recursos de los mercados de carbono y solamente en su fase de elaboración recursos públicos.
9. Se desarrollaran varios mecanismos de mitigación no basados en mercados además de propuesto por Bolivia lo que amplía las opciones alternativas al uso de mercados.- Se solicita al SBSTA conducir un programa de trabajo abierto para elaborar enfoques que no están basados en los mercados y la presentación de una propuesta de decisión en la COP19 (párrafo 47, decisión ACL). Este logro figura en el capítulo de “varios enfoques incluyendo mercados”. Hasta ahora, este capítulo no tenía nada de “varios enfoques” y estaba destinado exclusivamente a trabajar los “enfoques de mercado”. Este es un importante aspecto que permite construir las propuestas de mitigación del Estado Plurinacional de Bolivia. De este modo se refuerza la posición boliviana sobre los enfoques que no están basados en el mercado y se da un espacio de trabajo al “Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques”.



10. No se podrán implementar inmediatamente (2013) los nuevos mercados de carbono que se pretendía crear. Su creación está sujeta a una discusión en 2013.- Se ha logrado evitar la inmediata implementación de nuevos mecanismos de mercado sin base institucional y de procedimiento, postergándose su posible implementación previa realización de un programa de trabajo que se realizara en 2013 y que “podría considerar posibles elementos para un enfoque de mercados de carbono” (párrafos 50 y 51, decisión ACL). Los países desarrollados trataron de forzar la aplicación de un sistema de mercados difuso a partir del año 2013. Debido a la oposición de varios países no lo lograron. En esta resistencia activa contra los mercados como solución al cambio climático se incluye el Estado Plurinacional de Bolivia. Entonces, la discusión continúa hacia el futuro. Bolivia presentó una Interpretación sobre este punto en el discurso de cierre en la COP18.

Problemas

1. Uno de los problemas más importantes tiene que ver con el nivel de ambición. Se destaca que en la enmienda del PK las ambiciones para la mitigación siguen siendo bajas, con un rango que oscila entre 25 y 40 % de reducción de emisiones (párrafo 7, decisión PK) y con un agregado de solo 18% considerando las ofertas actuales de los desarrollados. Tomando en cuenta que una postura razonable para disminuir el calentamiento global hubiera sido incrementar el rango de ambición entre el 40 y 50% este es un tema altamente preocupante. No obstante, en una revisión futura se plantea el incremento posible de las mismas con base en información de la ciencia. Sin embargo, si los países no han incrementado sus ambiciones durante los últimos años nada hace prever que lo harán durante el proceso de revisión propuesto. Bolivia igualmente observó este punto junto al grupo de los países del ALBA.
2. El Segundo Periodo comienza su vigencia de inmediato en enero del 2013, se establece una aplicación provisional pero que de hecho entrará en ejecución cuando cada país lo ratifique en sus poderes legislativos (párrafos 4 al 6, decisión PK).
3. El capítulo de financiamiento carece absolutamente de mecanismos que viabilicen el financiamiento para el cambio climático. Se reitera la oposición permanente de los países desarrollados para proveer financiamiento y tecnología a los países en desarrollo (párrafos 63 al 67, decisión ACL). Por lo mismo, tampoco existen compromisos de transferencia de tecnología.
4. El capítulo de “medición de acciones de mitigación de los países desarrollados es débil” y a pesar de establecer un programa de trabajo para controlar e identificar acciones que permitan medir la ejecución de reducciones de emisiones de los países desarrollados y proveer parámetros de comparabilidad (párrafo 9, decisión ACL), en realidad no permite contar con un sistema de control y transparencia que permita conocer cuando efectivamente redujeron sus emisiones los países desarrollados particularmente los que no están en el segundo período de compromisos del KP. En el futuro, es necesario desarrollar un trabajo coordinado con países aliados y hacer incidencia en este programa de trabajo.



Tarea inmediata: Consolidar el ALBA y fortalecer el Grupo de Afinidad para incidir en las agendas internacionales

Es importante destacar la unidad del grupo de países del ALBA y el Grupo de Afinidad (Like-Minded Developing Countries Group-LMDG) que está conformado entre otros países por Algeria, Argentina, Bolivia, China, Cuba, República Democrática del Congo, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, India, Irán, Irak, Kuwait, Malaysia, Mali, Nicaragua, Pakistán, Arabia Saudita, Sri Lanka, Tailandia, Venezuela y Filipinas. Este grupo ha tenido un rol determinante en los logros destacados anteriormente, habiéndose organizado y preparado para incidir en los temas cruciales en el marco de la presentación de numerosas propuestas. Esta coalición es estratégica y está siendo fortalecida.

