



BOLETÍN INFORMATIVO DE LAS NEGOCIACIONES SEAN-CC

Marco de Diversos Enfoques, incluyendo los no basados en el Mercado y el Nuevo Mecanismo de Mercado

Autor: Clare Stott

Junio, 2014



Índice

Marco de Diversos Enfoques, incluyendo los no basados en el Mercado y el Nuevo Mecanismo de Mercado	1
Introducción	3
Definiciones y Controversias	4
El Marco de Diversos Enfoques.....	4
Enfoques no Basados en el Mercado.....	4
Enfoques Basados en el Mercado y el Nuevo Mecanismo de Mercado	5
Integración de los ENM y el NMM bajo el FVA.....	5
Presentaciones y Discusiones para la COP19.....	6
La COP19 y el FVA.....	6
La COP19 y el ENM.....	7
La COP19 y el NMM	7
Avances y Retos Identificados.....	8
Resultados y Orientación Futura.....	9
Resultados de la COP19 Relativos al FVA, los ENM y el NMM	9
Orientación Futura.....	9
Referencias.....	12

Marco de Diversos Enfoques, incluyendo los no basados en el Mercado y el Nuevo Mecanismo de Mercado

Introducción

La decimonovena reunión de la Conferencia de las Partes (COP19) se celebró en Varsovia en noviembre de 2013. La conferencia representó el punto medio entre la COP17, celebrada en Durban en 2011, y la COP21, que tendrá lugar en París en 2015 y cuyo objetivo es llegar a un acuerdo integral. La COP17 fue testigo de la formación de la Plataforma de Durban, en la que los países ofrecieron negociar un nuevo tratado internacional sobre el clima para el 2015. Se espera que la sesión de París en 2015 represente un hito en las negociaciones mundiales sobre el clima, y se espera que los avances se reflejen en el acuerdo global resultante, el cual se está negociando en el marco del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (ADP) (C2ES, 2013). Sin embargo, si bien se esperaba que la COP19 rija los dos años restantes de las negociaciones de la Plataforma de Durban, los análisis posteriores han puesto de relieve el modesto nivel de avance alcanzado a la fecha en términos de toma de decisiones sólidas (C2ES, 2013). En vez de ello, se cree que la COP19 ha puesto en evidencia los retos sustanciales que enfrentan las partes para alcanzar el nuevo acuerdo global.

El Marco de Diversos Enfoques (FVA, por sus siglas en inglés¹), los Enfoques no basados en el Mercado (ENM) y el Nuevo Mecanismo de Mercado (NMM) representan tres puntos de la agenda en estas discusiones globales. Durante la COP13 se identificó la necesidad de orientación sobre los diversos enfoques utilizados para lograr la mitigación (UNFCCC, 2013b). Esta recomendación se desarrolló durante las COP subsiguientes, con un enfoque en los mecanismos de mercado (MBM¹) (UNFCCC, 2013b). En la COP17, los países acordaron que los ENM debían incluirse junto con los enfoques de mercado para mejorar la rentabilidad y la promoción de las acciones de mitigación (CMW, 2013a). Por último, en la COP18 se decidió que se necesitaba un marco para regir los enfoques apropiados y, desde entonces, las conversaciones que abordan los temas de NMM y ENM tienden a ubicarse dentro del marco del FVA (C2ES, 2013; CMW, 2013a). Se había anticipado que se avanzaría en definir de manera más precisa el FVA durante la COP19 para permitir su inicio y adopción (C2ES, 2013).

Para impulsar este proceso, la COP 18 solicitó a la OSACT38 elaborar un programa de trabajo con el fin de hacer recomendaciones a la COP19 (UNFCCC, 2013b). El programa de trabajo buscó abordar las preguntas sobre el propósito y alcance del FVA, cómo debe operar y su relación con otros asuntos de la CMNUCC. Como parte de este programa de trabajo, la OSACT38 solicitó medidas que deban adoptarse antes de las discusiones de la OSACT39 y las negociaciones de la COP19 el año siguiente. Estas incluyeron presentaciones de las Partes en respuesta a las preguntas definidas de la OSACT38, resúmenes técnicos para el FVA y el NMM, y tres talleres que abordaron cada tema del programa, para considerar estas presentaciones y resúmenes (UNFCCC, 2013a; UNFCCC, 2014b). Los talleres se llevaron a cabo en Bonn, Alemania, del 7 al 9 de octubre de 2013, y sus resultados y discusiones fueron difundidos a quienes no pudieron asistir, a través de un evento paralelo en la COP19 (UNFCCC, 2014b).

¹ Todas las siglas señaladas por este mismo superíndice en este documento corresponden a los nombres en inglés (N. del T.)

En la COP19 se celebraron una serie de reuniones para discutir el FVA, el ENM y el NMM al mismo tiempo. Un grupo de contacto comenzó las negociaciones de los tres temas del programa (TWN, 2013). Se sostuvieron discusiones adicionales durante las reuniones informales de la 39ª sesión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT39), que buscaban preparar recomendaciones para presentarlas a la Conferencia de las Partes (UNFCCC, 2013a). La Presidencia de la COP organizó una mesa redonda de alto nivel en la que se discutieron los enfoques de mercado y se realizaron consultas sobre los temas de la agenda. A pesar de ello, no se llegó a un consenso sobre los resultados del FVA, ENM y NMM en la COP19. En este documento se destacan los puntos principales que se abordaron, incluyendo direcciones potenciales para que estos tres elementos de la agenda se desarrollen en las discusiones y negociaciones futuras.

Definiciones y Controversias

El Marco de Diversos Enfoques

El FVA tiene por objeto establecer las normas y directrices para diversos enfoques para lograr la rentabilidad de las estrategias de mitigación que reduzcan y eviten las emisiones de gases de efecto invernadero (CMW, 2013a). Sin embargo, persiste la controversia entre las Partes en torno al alcance y el propósito del FVA. Algunos consideran que debe incluir ENM, algunos más piensan que debe incluir el NMM y los mecanismos de compensación de Kioto ya existentes, tales como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y la Aplicación Conjunta (AC). Otros países se oponen totalmente a ello (CMW, 2013a). Una vez dicho esto, las discusiones durante los talleres en Bonn revelaron un amplio acuerdo en que el propósito del FVA es asegurar la integridad ambiental de los enfoques que abarca, para abordar las cuestiones internacionales relacionadas (por ejemplo, la transferencia de unidades o la mayor ambición de mitigación), al tiempo que también permite a las Partes cumplir sus compromisos y objetivos ante la CMNUCC (UNFCCC, 2013a). Además del MDL y la AC, otras iniciativas y mecanismos pertinentes incluyen el Comercio Internacional de Derechos de Emisión (IET¹) en el marco del Protocolo de Kioto, el NMM, los regímenes de comercio, los programas bilaterales de compensación, las Medidas Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMA), el Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación de Bolivia (JAM¹) y mecanismos para evitar emisiones, tales como la iniciativa Yasuní de Ecuador (UNFCCC, 2013b). Otros desacuerdos tienen que ver con la idoneidad de la gobernanza nacional frente a la internacional, un alcance generalizado versus uno específico de las normas, y los requisitos para participar en el marco ya sea como compradores o vendedores para lograr los compromisos de mitigación (CMW, 2013a). Los vínculos entre el FVA y el acuerdo global del 2015 se han puesto de relieve, así como los vínculos con la transferencia de tecnología, el financiamiento, la adaptación, la presentación de informes y la creación de capacidades (UNFCCC, 2013b). Se ha reconocido que estos vínculos pueden aportar lecciones sobre la forma de abordar el FVA. Las decisiones previas de la COP (1/CP.18 y 1/CP.16) establecen que las Partes podrán aplicar voluntariamente actividades de mitigación que complementen a las NAMA, estimulando la mitigación al tiempo que se mantienen la integridad ambiental y una buena gobernanza (UNFCCC, 2013b). Las partes también pueden mantener y basarse en mecanismos existentes, incluyendo los establecidos en el marco del Protocolo de Kioto (UNFCCC, 2013b).

Enfoques No Basados en el Mercado

Los ENM están recibiendo una atención creciente en las discusiones sobre el clima. Estos incluyen "cualquier acción, actividad o enfoque para atender el cambio climático, que no se basa en un mecanismo de mercado y que no produce unidades comercializables que puedan utilizarse contra los objetivos vinculantes de reducción de emisiones bajo la Convención" (UNFCCC, 2013c: 6). Algunos ejemplos incluyen a las NAMA, los planes nacionales de adaptación (PNA); REDD +; el Programa de

Trabajo de Nairobi sobre los impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático; así como las actividades e iniciativas que abordan la agricultura, la creación de capacidades, la transferencia de tecnología, el financiamiento y las pérdidas y daños (UNFCCC, 2013c). Se ha afirmado que las políticas y medidas financieras también son relevantes. Estas incluyen los fondos verdes de inversión, fondos revolventes, pagos directos, préstamos preferenciales, la eliminación gradual de los subsidios a los combustibles fósiles, el eco-etiquetado, la promoción de la energía renovable, la eficiencia energética y las normas de desempeño, la reducción gradual de la producción y el consumo de hidrofluorocarbonos (HFC), y los impuestos, incentivos y subvenciones. Muchos coinciden en que deberían aplicarse ENM a los principios de la Convención (UNFCCC, 2013c).

Enfoques Basados en el Mercado y el Nuevo Mecanismo de Mercado

Los Enfoques Basados en el Mercado (MBA) han sido tradicionalmente el foco central de los mecanismos para reducir los niveles de emisiones, y tienden a tener precedencia sobre los ENM. En la COP18 se decidió que debe establecerse un Nuevo Mecanismo de Mercado (NMM), y se aclaró que "todos esos enfoques deben cumplir con normas que permitan producir resultados de mitigación reales, permanentes, adicionales y verificados, evitar la doble contabilidad de esfuerzos y lograr una disminución neta o evitar emisiones de gases de efecto invernadero" (CMW, 2013b: 7). Se sostiene que el alcance y los objetivos del NMM deberían ser más ambiciosos que los MBA anteriores. Como tal, el NMM debe ir más allá de la compensación de emisiones y lograr una mitigación real, basándose en la experiencia adquirida en los enfoques existentes del IPCC¹, la CMNUCC, el Protocolo de Kioto, el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea y otros sistemas de comercio y créditos (UNFCCC, 2013d), para incluir un conjunto más amplio de actividades que aumenten las opciones disponibles para generar unidades de mitigación a través tanto del comercio como de los créditos (UNFCCC, 2013d). Tales esquemas nuevos se encuentran en proceso de desarrollo en Japón, California, China y Corea del Sur, entre otros países. También se ha sugerido que podrían incluirse enfoques existentes, como REDD+ y las NAMA (UNFCCC, 2013d). Sin embargo, persisten preguntas en torno a cómo se deben incluir este tipo de actividades y en qué medida los enfoques deben seguir los principios de la Convención (CMW, 2013a).

Entre las sugerencias para el NMM se ha mencionado que la participación debe ser voluntaria y que se debe otorgar una mayor flexibilidad a los países anfitriones en la selección de las actividades que contribuirán al desarrollo sostenible de ese país (UNFCCC, 2013d). Además, el NMM debe buscar ofrecer beneficios más allá de la mitigación, incluyendo la creación de capacidades, la difusión y transferencia de tecnología y la adaptación, incluyendo las pérdidas y daños (UNFCCC, 2013d). En el taller de NMM celebrado en Bonn del 7 al 9 de octubre de 2013, hubo un entendimiento compartido evidente que el NMM debe operar bajo el FVA, siguiendo los principios, disposiciones y compromisos de la Convención. Los participantes reconocieron ampliamente que el NMM debe garantizar la mitigación neta mediante el establecimiento de herramientas comunes a través de normas estandarizadas que aseguren una mayor adhesión que las desarrolladas en el marco del Protocolo de Kioto (UNFCCC, 2013d).

Integración de los ENM y el NMM bajo el FVA

Algunas partes reconocen que los enfoques de mercado y los no basados en este podrían ser complementarios, aunque persiste la controversia en cuanto a si estos tres enfoques deben integrarse, y cómo (UNFCCC, 2013c). Durante las discusiones del taller, algunas Partes, como Brasil, China, Filipinas y Ecuador, reiteraron que se requiere un paquete que abarque los tres enfoques (UNFCCC, 2013c). En general, se sostiene que es más relevante que los MBA se rijan bajo el FVA que los ENM. Durante el taller en Bonn se señaló que los ENM son más adecuados cuando las reducciones de emisiones no pueden cuantificarse de manera confiable, cuando las fugas podrían ser un problema, cuando el mercado está inundado debido a que es demasiado barato generar créditos de carbono, cuando existen incentivos perversos, y cuando se toman decisiones de inversión por razones distintas a

la mitigación de las emisiones de carbono (UNFCCC, 2013c). Algunos participantes llegaron a la conclusión de que, si bien los ENM se deben considerar bajo el FVA, en primer término es necesario establecer claramente el alcance y la finalidad de ambos (UNFCCC, 2013c).

Presentaciones y Discusiones para la COP19

Durante la COP19 se realizaron discusiones sobre el FVA, los ENM y el NMM en la primera y tercera reuniones de la OSACT39 (UNFCCC, 2013e). Además, se llevó a cabo un evento paralelo en el que se difundieron los debates y resultados de los talleres de Bonn. Las discusiones relevantes de la OSACT39 se centraron en los resultados de los talleres de Bonn y en los resúmenes técnicos de las presentaciones y decisiones previas de las Partes, que fueron preparadas para el FVA y la NMM.

La COP19 y el FVA

En el taller de Bonn y los resúmenes técnicos se destacaron tres áreas centrales de interés común que podrían abordarse en una decisión del FVA en la COP19 (UNFCCC, 2013a). Estas debían abordar los aspectos internacionales de enfoques tales como la transferencia de unidades o resultados, comenzar con el intercambio de información y la presentación de informes sobre los enfoques, y considerar el desarrollo de normas, normas y directrices comunes para garantizar la integridad ambiental y evitar la doble contabilidad. Los resúmenes técnicos, basados en las decisiones, talleres y presentaciones relacionados con el FVA, y que datan del 1 de enero de 2012, indicaron que las medidas de mitigación bajo el FVA deben incluir unidades internacionales de transferencia en lugar de ser de carácter puramente nacional (UNFCCC, 2013b). En el taller, se acordó por mayoría que el FVA podría iniciarse a través de un enfoque de etapas múltiples comenzando por el intercambio de conocimientos. Los países en desarrollo, en particular, consideraron el intercambio de información como un primer paso apropiado (TWN, 2013) y se sugirió que esto podría tomar como base un portal web que ya existe para el intercambio de información ya establecida sobre enfoques de mercado y no basados en mercado (UNFCCC, 2013a, UNFCCC 2013b). En cuanto al alcance del FVA, se destacó que es necesario aclarar muchos elementos, tales como si debían abordarse tanto los resultados como las unidades, si debían incluirse enfoques desarrollados por las Partes o sólo los definidos en el marco de la Convención, y si debían considerarse los enfoques que benefician la adaptación además de la mitigación (UNFCCC, 2013b). El resumen técnico subrayó la convergencia de puntos de vista en el sentido de que el FVA debe, como mínimo, cubrir los mecanismos vigentes adoptados bajo el Protocolo de Kioto y la CMNUCC.

Con respecto a este subtema de la agenda en la OSACT39, los representantes de dieciocho Partes formularon declaraciones, incluyendo declaraciones en nombre del Grupo de Coordinación, los Estados de África, el Grupo de Integridad Ambiental (EIG¹), la Unión Europea y sus 28 Estados miembros, los Países Menos Desarrollados y la Asociación Independiente para América Latina y el Caribe (AILAC). Varias partes, incluyendo a Nueva Zelanda, Estados Unidos, Liechtenstein en nombre del EIG, Senegal, Sudáfrica, Chile en nombre de Perú y Colombia, China y Brasil, destacaron la necesidad del intercambio de información, y Brasil indicó que, en esta etapa, solo debía realizarse el intercambio de información (TWN, 2013). La necesidad de definir el propósito y el alcance del FVA fue reiterada por Senegal, Sudáfrica y Chile, este último en nombre de Perú y Colombia. La necesidad de contar con normas comunes con el fin de garantizar la integridad ambiental fue señalada por la Unión Europea, Canadá, Liechtenstein en nombre del Grupo de Integridad Ambiental, y Arabia Saudita. Asimismo, la Unión Europea, Estados Unidos y Liechtenstein, este último en nombre de la EIG, también solicitaron que la contabilidad común y los controles de conformidad den seguimiento a las unidades y eviten la doble contabilidad. Al adoptar una postura favorable al desarrollo y las comunidades indígenas, Bolivia presionó por la equidad y el desarrollo sostenible, y esto último fue

respaldado por Arabia Saudita en su declaración de presentación en torno a que debe garantizarse la protección ambiental. Arabia Saudita también abogó en el sentido de que el FVA debe diseñarse para garantizar un equilibrio entre los ENM y los MBA, en tanto que Venezuela, Brasil y China especificaron la necesidad de alinear el FVA con los principios de la CMNUCC (TWN, 2013).

La COP19 y el ENM

Se identificaron cuatro elementos del programa de trabajo centrales para los ENM durante el taller respectivo en Bonn: el intercambio de información sobre acciones y experiencia; el desarrollo de directrices y herramientas para los ENM; el fomento y apoyo de actividades de ENM existentes que contribuyen a los objetivos de la CMNUCC, y la discusión de un mecanismo conjunto de mitigación y adaptación (UNFCCC, 2013a). Además, se reconoció que para la implementación exitosa de los ENM son necesarias la coordinación, cooperación y contribución internacionales encaminadas a garantizar el desarrollo sostenible (UNFCCC, 2013c). No se elaboró un documento de resumen técnico en relación con los ENM.

En las reuniones del OSACT39 se emitieron declaraciones por los representantes de dieciocho Partes, incluyendo una en nombre del Grupo de Convergencia, los Estados de África, el EIG, la Unión Europea y sus 28 Estados miembros, los Países Menos Desarrollados y la AILAC. Bolivia enfatizó el tema de los ENM y demandó una mayor atención a los elementos del ENM a través de un programa de trabajo elaborado (TWN, 2013). Especificó que los ENM deben ser de índole no financiera, sin orientación de mercado, no mercantiles, no comercializables, no transferibles y no compensatorios, y que deben atender las perspectivas de los pueblos indígenas. Junto con Senegal, Brasil y Liechtenstein en nombre del GEI, Bolivia estuvo de acuerdo en que los ENM deben ser incluidos en el FVA (TWN, 2013). Arabia Saudita y Brasil se sumaron a este punto de vista haciendo un llamado a llegar a un acuerdo amplio y equilibrado con los enfoques de rutina, con lo cual la Unión Europea expresó su acuerdo en última instancia, especificando la necesidad de evitar duplicaciones en los ENM. Por último, Indonesia insistió en que debían identificarse el alcance y la finalidad de los ENM, en tanto que Senegal, Angola, Ecuador y Arabia Saudita solicitaron hacer esfuerzos para avanzar en la agenda de los ENM (TWN, 2013).

La COP19 y el NMM

El NMM fue objeto de múltiples discusiones durante el taller en Bonn y se sugirieron varias áreas de interés común para abordarse en la COP19. Estas incluyeron directrices en torno al alcance y propósito del NMM, la confirmación de los compromisos y disposiciones previstos en el marco de la Convención, y la aclaración de que el NMM operará en el marco del FVA y contribuirá a los compromisos de la CMNUCC (UNFCCC, 2013a). Además, se sugirió que las decisiones podrían ayudar a equilibrar los principios acordados previamente (es decir, los de la COP16 de Cancún) con otros principios que puede aportar el NMM, tales como el acceso y la difusión de tecnología y el acceso equitativo. El resumen de los resultados del taller también recomendó la necesidad de comenzar el intercambio de información a fin de identificar posibles actividades nuevas, brindar apoyo y crear las capacidades, y compartir datos científicos específicos que puedan enfatizar los beneficios de los mecanismos de mercado. El taller recomendó que durante la COP19 podrían desarrollarse las normas establecidas en el Protocolo de Kioto para aumentar el rigor en la aplicación del NMM, confirmar una parte de los ingresos derivados de la CMNUCC y verificar la necesidad de que el NMM se base en los enfoques de mercado existentes, al tiempo que también garantice procedimientos simples y flexibles con base en los cuales el NMM requeriría de pocas disposiciones. La última área de interés común sugerida fue la necesidad de discutir la gobernanza del NMM para asegurar que se gana la confianza mediante la rendición de cuentas (UNFCCC, 2013a).

Los debates del taller también se centraron en la importancia de garantizar que la actividad del NMM considere todas las fuentes de emisiones y entidades pertinentes (UNFCCC, 2013d). Se hizo hincapié en que las actividades deben estar sujetas a normas, criterios, métodos y reglas de contabilidad robustos, además de requisitos de medición, reporte y verificación. Se puso de manifiesto el interés general en que el desarrollo del NMM debe comenzar con el intercambio de información, y se reconoció que el apoyo y la creación de capacidades facilitarían dicho intercambio (UNFCCC, 2013d). Por último, se reconoció que se requieren incentivos para garantizar la participación del sector privado en el diseño e implementación del NMM (CMNUCC 2013d).

Si bien se reconoció la enorme necesidad de avanzar en esta variedad de elementos, se presentaron varios obstáculos para lograrlo. En primer lugar, fueron evidentes diferencias fundamentales de opinión entre las partes. Además, se destacó que los avances en el NMM dependen en gran medida del progreso en otros temas relacionados, tales como las pérdidas y daños, la cuestión del financiamiento y los acuerdos resultantes de procesos tales como el ADP (TWN, 2013). A pesar de la esperanza de los países en desarrollo en torno a que se pondría en marcha el NMM durante la COP19, algunos participantes señalaron que sentían que estos países actualmente tienen poca necesidad del NMM, dado su muy bajo nivel de ambición para reducir emisiones (TWN, 2013). Asimismo, Brasil, China, Filipinas, Bolivia, Ecuador y Venezuela expresaron simultáneamente su preocupación en cuanto al establecimiento del NMM, mientras el nivel de ambición de las partes del Anexo 1 sea muy bajo (TWN, 2013).

En las reuniones de la OSACT39 se hicieron declaraciones por los representantes de dieciocho Partes, incluyendo una en nombre del Grupo de Convergencia, los Estados Africanos, el EIG, la Unión Europea y sus 28 Estados miembros, los Países Menos Desarrollados y la AILAC. Liechtenstein en nombre del EIG, Papúa Nueva Guinea en nombre de la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales, Cuba y Tailandia solicitaron centrar la atención en las modalidades y los procedimientos del NMM (TWN, 2013). Del mismo modo, Sudáfrica pidió que se aclararan su alcance y su propósito. Algunos, incluyendo nuevamente a Liechtenstein en nombre del EIG, junto con Noruega y Senegal en nombre de los Países Menos Desarrollados (LDC), abogaron porque el NMM complemente al Mecanismo de Desarrollo Limpio existente. Brasil y Arabia Saudita verificaron la necesidad de claridad en los mercados, al tiempo que presionaron por un mayor nivel de ambición en los objetivos de mitigación, junto con China y Papúa Nueva Guinea, esta última en nombre de la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales. Junto con Bolivia y China, los dos países también señalaron la necesidad de aclarar los beneficios científicos demostrados de ciertos enfoques. China también solicitó un mayor intercambio de información sobre el NMM y aclarar cuándo se aplicaría (TWN, 2013). Noruega, Papúa Nueva Guinea en nombre de la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales, Indonesia y los EE.UU. abogaron por una perspectiva más amplia para el NMM, mientras que Indonesia, Brasil, China, Sudáfrica y Cuba también subrayaron la importancia del contexto y la demanda. Noruega pidió elaborar propuestas detalladas para el NMM y Tailandia cuestionó la rentabilidad de las posibles estrategias del NMM. Papúa Nueva Guinea en nombre de la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales, Indonesia y Sudáfrica abogaron porque el NMM forme parte del FVA. Muchas de estas declaraciones reflejaron la posición de la UE durante el taller en Bonn. En la promoción de la incorporación de todos los elementos acordados en Doha, la UE declaró que la prioridad era la presentación de informes, evaluación y aprobación del NMM, incluyendo cuál sería su formato, quién lo establecería y con base en qué requisitos. En contraste con esto, Bolivia se opuso totalmente al NMM y solicitó una moratoria sobre los mercados, en parte debido a consideraciones éticas sobre el intento de financiarizar la naturaleza (TWN, 2013).

Avances y Retos Identificados

Si bien se han identificado algunos avances a la fecha, son más evidentes las lecciones aprendidas de los obstáculos anteriores. Las NAMA a nivel nacional son acciones que indican el avance en cuando a que proporcionan el contexto para las actividades de mercado y las no basadas en el mercado en las que puede lograrse la estandarización de los aspectos técnicos a nivel nacional (UNFCCC, 2013a). Un mayor avance puede comprenderse en términos de las lecciones aprendidas a partir de las experiencias aprendidas en el establecimiento de actividades del mercado de carbono. De aquí la pertinencia de los objetivos ambiciosos de reducción para garantizar una suficiente demanda de créditos y un rector sólido para las inversiones, así como la importancia de la igualdad en la distribución geográfica de las actividades de proyectos del MDL, constituyen lecciones críticas para la evolución futura.

Existen varios desafíos y obstáculos actuales y en curso presentados por el FVA y sus mecanismos asociados. En primer lugar, el usar una variedad de enfoques puede dar lugar a una doble contabilidad. Este es un problema tanto para el NMM como para los ENM, que en última instancia limita los recursos disponibles para la reducción de emisiones (UNFCCC, 2013c). Por ello, el FVA está obligado a proporcionar un mecanismo para evitar la doble contabilidad, potencialmente a través de una contabilidad ordenada, el diseño adecuado de instrumentos del mercado de carbono y el seguimiento consistente de las unidades (UNFCCC 2013a). Se ha establecido que la normalización y la inclusión o rechazo de mecanismos particulares son cruciales para hacer frente a este desafío (UNFCCC 2013a). Se hizo énfasis en que el papel del país anfitrión es significativo en cuanto a su capacidad de impactar el traslado de las iniciativas gubernamentales a empresas individuales y evitar la acreditación a nivel agregado, los cuales son factores que pueden limitar los incentivos para las plantas individuales (UNFCCC 2013d). Asimismo, existen análisis que han indicado que puede evitarse la doble contabilidad si se cumplen las promesas sin utilizar unidades adquiridas, o bien estableciendo la equivalencia entre unidades vendidas y emisiones (CMW 2013a). En consecuencia, ciertas reglas de contabilidad constituyen una necesidad vital para la operación confiable de los mecanismos previstos en el FVA y se ha indicado que si el FVA tiene éxito en este sentido, podría proporcionar una base importante para las normas de contabilidad especificadas en el acuerdo de París 2015 (C2ES, 2013).

Los desafíos para alcanzar la integridad ambiental y la confianza también fueron identificados como barreras a lo largo de las discusiones. Hasta el momento, no se han establecido directrices del FVA para garantizar la integridad ambiental (CMW, 2013a). Sin embargo, se ha sugerido que la REDD+ no debe incluirse en el FVA debido a que es un enfoque insostenible que presenta riesgos de fugas y dificultades para el establecimiento de líneas de base y excesos de emisiones (CMW, 2013a). La confianza puede abordarse garantizando la transparencia y fomentando la confianza (UNFCCC, 2013a). Se ha indicado que las normas comunes de contabilidad también pueden utilizarse para lograr tanto la confianza como la integridad ambiental. Esta sugerencia fue ejemplificada para los MBA a través del MDL y para los ENM a través del Fondo Amazonía brasileño (UNFCCC, 2013a).

Un desafío adicional durante las discusiones del FVA se refiere a la disputa de los beneficios, los costos y los plazos de los enfoques basados en el mercado. Para algunas partes, como Bolivia, su oposición se basa en juicios ideológicos (C2ES, 2013). También existen inquietudes acerca de los costos de implementación de este tipo de actividades en el marco del NMM (UNFCCC, 2013d). De hecho, se han producido grandes demoras en el avance del NMM, como lo demuestra el desfase entre el Protocolo de Kioto y los Acuerdos de Marrakech, y se ha solicitado se aplique un proceso más rápido en el caso del NMM que el usado en el marco del MDL.

Resultados y Orientación Futura

Resultados de la COP19 Relativos al FVA, los ENM y el NMM

La conferencia de Varsovia ha sido descrita como "la COP de menores consecuencias en varios años", y los avances ahí logrados se consideran como "principalmente en los procedimientos" (C2ES, 2013: 1). En consecuencia, no se llegó a un consenso sobre el FVA, los ENM o el NMM en la COP19 y las conversaciones se limitaron en gran medida a las reuniones OSACT39, y nunca fueron entregadas a la COP para la toma de decisiones (C2ES, 2013). En vez de ello, el Presidente de la COP llevó a cabo consultas sobre los temas de la agenda e informó a la COP de la falta de una decisión para continuar el trabajo en Varsovia (UNFCCC, 2014b).

Esta falta de avance en los enfoques se debe en gran parte a los puntos de vista divergentes de los distintos países. Estos se confirmaron durante una mesa redonda de alto nivel sobre los enfoques de mercado que fue organizada por la Presidencia de la COP (CMW, 2013b). En el caso del NMM, los desacuerdos sobre el papel y el alcance de los enfoques impidieron avanzar. Además, muchos países no se comprometerían a tomar decisiones en esta etapa, ya que desean esperar a ver las discusiones para el FVA y el impacto del NMM sobre el acuerdo global previsto para 2015 (CMW, 2013b). Por el contrario, algunos países desarrollados quieren que el FVA permita una orientación dirigida a nivel nacional, en lugar de estar sujeta a supervisión y normas internacionales (CMW, 2013b). El grupo de contacto final indicó que el registrar todos los diferentes puntos de vista en torno a estos tres temas de la agenda fue, en sí mismo, un gran logro (TWN, 2013).

Se ha declarado que se dará consideración adicional y se decidirá sobre estos subtemas de la agenda de conformidad con las reglas 10 (c) y 16 del proyecto de reglamento de procedimiento que se aplicará en la SBSTA40 del próximo año, a realizarse en junio de 2014 (TWN, 2013; UNFCCC, 2013e), en la que los mecanismos de mercado y no basados en el mercado son actualmente el tema número 13 en la agenda provisional (UNFCCC, 2014a). Se invitará al OSACT a continuar trabajando en el marco del programa de trabajo para desarrollar cada tema de la agenda, al tiempo que también aborda los elementos que figuran en las decisiones pertinentes, considerando los resúmenes técnicos pertinentes y los informes de los talleres, con miras a recomendar un proyecto de decisiones para su consideración y adopción en la COP20 (UNFCCC, 2014a).

Orientación Futura

Las Partes han puesto de relieve que es necesaria una decisión simultánea sobre el FVA y los NMA (TWN, 2013) y, como tal, es de esperar que se llegue a un consenso sobre estos temas de la agenda al unísono. Como punto de partida, parece que el intercambio de información es clave, seguido por la definición del propósito y el alcance de los temas de la agenda y luego pensar más específicamente acerca de los enfoques a utilizar y la forma en que se registrarán. Aquellos desafíos críticos que ya han sido subrayados tendrán que ser abordados en las decisiones futuras. Esto incluye los problemas de la doble contabilidad, la normalización, la integridad ambiental, la efectividad del costo y los plazos, así como los principios y criterios para abordar cada uno de estos aspectos. Sin embargo, a pesar de que se discutió un FVA piloto (CMW, 2013a), no pueden tomarse decisiones antes de que se haya decidido sobre los elementos precedentes. En primer término, se requieren compromisos de reducción de emisiones y reglas de contabilidad especificadas mediante negociaciones en el marco de la ADP para contribuir a un acuerdo post-2020 (CMW, 2013a).

La dirección para el NMM, incluyendo cómo seguiría los principios de la CMNUCC, la forma en que se relacionaría con otros mecanismos de mercado, y cómo se deberían utilizar los créditos internacionales de carbono, siguen sin estar claros. Es necesario aclarar la medida en la que los

enfoques de mercado seguirían un marco común bajo la CMNUCC y desempeñarían un papel en un marco post-2020 (CMW, 2013b). Además, el uso de créditos internacionales de carbono para compensar los objetivos de emisiones está en discusión. Si bien actualmente se han levantado las restricciones previas para el uso de compensaciones para los países que tienen un objetivo de reducción para el segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto, el uso de dichos créditos internacionales sanciona el uso de créditos adquiridos a través de mecanismos potencialmente poco confiables y de baja calidad que no hayan sido aprobados a través un proceso de la ONU (CMW, 2013a). Por lo tanto, el establecimiento de un NMM se confunde por cuestionamientos sobre si deben utilizarse mecanismos de mercado del todo y, si van a utilizarse, cuáles son los adecuados. Más allá de estas cuestiones de la existencia básica del NMM, tampoco está claro cómo el NMM se relacionaría con otros mecanismos de mercado tales como el MDL, y cómo se integrará con los mecanismos de créditos en el futuro, tales como REDD + y las NAMA (CMW, 2013b).

Puede entenderse que varias recomendaciones formuladas antes de la COP19 sobre el futuro del FVA siguen siendo relevantes en vista de la falta de decisiones. Estas incluyen un alto nivel de ambición, el acceso a los mercados vinculados a niveles altos de ambición, el establecimiento de un marco internacional de contabilidad, buscar abordar todos los tipos de doble contabilidad, buscar lograr un beneficio atmosférico neto, garantizar la integridad ambiental de las unidades, garantizar una estructura de gobernanza sólida (CMW, 2013a), la defensa de los derechos humanos y la consecución de beneficios de desarrollo sostenibles (CMW, 2013c). Si el FVA ha de abarcar los mecanismos existentes en el marco del Protocolo de Kioto y la CMNUCC, ya que se ha subrayado que constituye un área de acuerdo, esto significaría que podría abarcar tanto enfoques basados en proyectos, como el MDL y la AC, como enfoques sectoriales o de toda la economía, como el CIE (UNFCCC, 2013b).

Se tendrán en cuenta dichas recomendaciones y orientaciones posibles, con el objetivo de llegar a un consenso en las próximas reuniones de este año. El ADP se volverá a reunir en Bonn del 10 al 14 de marzo de 2014, y se reunirá nuevamente en la reunión ordinaria de los Órganos Subsidiarios de la CMNUCC, que tendrá lugar del 2 al 15 de junio de 2014 en Bonn. Podría realizarse una tercera reunión del ADP en el otoño (C2ES, 2014). La Cumbre del Clima del Secretario General de la ONU está programada para el 23 de septiembre de 2014 en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York. Por último, la COP20 se celebrará del 1 al 14 diciembre de 2014 en Lima, y la COP 21 se llevará a cabo del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015 en París.

Referencias

C2ES, 2013. Outcomes of the U.N. Climate Change Conference in Warsaw: Nineteenth session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (COP 19), November 11-22, 2013. Centre for Climate and Energy Solutions.

CMW, 2013a. Herding the Global Carbon Market Cats: Recommendations for the negotiations of the Framework on Various Approaches. Position Paper for COP-19, Warsaw. November 2013. Carbon Market Watch.

CMW, 2013b. COP19 Analysis. Carbon Market Watch.

CMW, 2013c. Views on the Framework for Various Approaches and the New Market Mechanism. Carbon Market Watch.

TWN, 2013. SBSTA: No consensus on market mechanisms in Warsaw. Third World Network, Warsaw News Update 16.

UNFCCC, 2013a. Report on the Workshop on the Framework for Various Approaches. Note by the Secretariat. FCCC/SBSTA/2013/INF.11.

UNFCCC, 2013b. Technical synthesis on the Framework for Various Approaches. Technical paper. FCCC/TP/2013/5.

UNFCCC, 2013c. Report on the Workshop on Non-Market-Based Approaches. Note by the Secretariat. FCCC/SBSTA/2013/INF.12.

UNFCCC, 2013d. Report on the Workshop on the New Market-Based Mechanism. Note by the Secretariat. FCCC/SBSTA/2013/INF.13.

UNFCCC, 2013e. Report of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice on its Thirty-Ninth Session, held in Warsaw from 11 to 17 November 2013. FCCC/SBSTA/2013/5.

UNFCCC, 2014a. Provisional Agenda and Annotations. Note by the Executive Secretary. FCCC/SBSTA/2014/1.

UNFCCC, 2014b. Market and Non-market Mechanisms. Web page available from: http://unfccc.int/cooperation_support/market_and_non-market_mechanisms/items/7551.php [Accessed on 22 March 2014]