



REGATTA
Portal Regional para la Transferencia de Tecnología y la Acción
frente al Cambio Climático en América Latina y el Caribe



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

Noviembre, 2014



iied

International Institute
for Environment
and Development

Contenido

Marco de Diversos Enfoques, incluyendo los no basados en el Mercado y el Nuevo Mecanismo de Mercado	1
I. Introducción.....	3
II. Definiciones y Controversias	5
El Marco de Diversos Enfoques.....	5
Enfoques no Basados en el Mercado	6
Enfoques Basados en el Mercado y el Nuevo Mecanismo de Mercado.....	7
Integración de los ENM y el NMM en el marco del FVA	8
III. Presentaciones y Discusiones en la COP19	8
COP19 y el FVA	8
COP19 y el ENM	9
COP19 y el NMM	10
Resultados de la COP19 sobre el FVA, los ENM y el NMM.....	12
IV. Presentaciones y Discusiones Posteriores a la COP19.....	12
V. Avances y Desafíos	15
VI. Orientación Futura	16
Referencias.....	18

I. Introducción

El Marco de Diversos Enfoques (FVA, por sus siglas en inglés), los Enfoques No Basados en el Mercado (ENM) y el Nuevo Mecanismo de Mercado (NMM) representan tres puntos importantes de la agenda en las discusiones globales celebradas por la Conferencia de las Partes (COP). El FVA y los debates relacionadas de los ENM los enfoques de mercado (MBA) son el resultado de las discusiones de la COP en curso, específicamente las derivadas del Plan de Acción de Bali, el cual se desarrolló como resultado de la decimotercera Conferencia de las Partes (COP13). Entre otros asuntos, el Plan de Acción de Bali identificó la necesidad de mejorar las acciones nacionales e internacionales para la mitigación del cambio climático. Con el fin de garantizar tales avances, el plan de acción especificó la necesidad de considerar enfoques para promover y mejorar la eficacia económica de las acciones de mitigación que sean apropiados para las diferentes circunstancias de los países desarrollados y en desarrollo (UNFCCC, 2008; UNFCCC, 2013b). Los enfoques considerados inicialmente se basaron en gran parte en el mercado. Las discusiones de la COP subsiguientes siguieron abordando la necesidad de contar con diversos enfoques dentro de las discusiones de mitigación. El año 2011 (COP17) fue testigo la formación de la Plataforma de Durban en la cual los países prometieron negociar un nuevo tratado internacional sobre el clima en la COP21 a celebrarse en París en 2015. Como parte de la Plataforma de Durban, los países acordaron que deben incluirse ENM junto a los enfoques de mercado (CMW, 2013a). Un año más tarde, en la COP18, se decidió que era necesario un marco formal para regir enfoques apropiados. También en este caso, se tomó la decisión de establecer un ENM. Aunque los detalles de un FVA no han sido definidos, desde la COP18, las prácticas en torno a los ENM y el NMM tienden a ubicarse en el marco del FVA (C2ES, 2013; CMW, 2013a).

Para impulsar el proceso de definición y establecimiento de un FVA, la COP 18 solicitó a la trigésima octava sesión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT) la elaboración de 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 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Como parte de este programa de trabajo, la OSACT38 solicitó las medidas que deben 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 en la OSACT38, resúmenes técnicos sobre el FVA y el NMM, y tres talleres, en torno a los ENM, el NMM y el FVA, para considerar estas presentaciones y resúmenes (UNFCCC, 2013a; UNFCCC, 2014b). Los tres talleres se llevaron a cabo en Bonn, Alemania, los días 7, 8 y 9 de octubre de 2013, respectivamente, y sus resultados y discusiones fueron difundidos a quienes no pudieron asistir a través de un evento paralelo en la COP19

(UNFCCC, 2014b).

Se previó que durante la COP19 se avanzaría en la definición más precisa del FVA con el fin de permitir su inicio y adopción (C2ES, 2013). Como tales, se celebraron varias reuniones durante la COP19 para discutir el FVA, los ENM y el NMM simultáneamente. Un grupo de contacto inició las negociaciones del FVA, los ENM y el NMM (TWN, 2013). Se llevaron a cabo debates adicionales durante reuniones informales del OSACT 39, que buscaban preparar recomendaciones para presentarlas a la COP (CMNUCC, 2013a). Además, la Presidencia de la COP organizó una mesa redonda de alto nivel sobre los enfoques de mercado y llevó a cabo consultas sobre el FVA, los ENM y el NMM. Sin embargo, análisis posteriores han puesto de relieve el modesto nivel de los avances logrados en cuanto a la toma de decisiones sólida (C2ES, 2013). De hecho, en conflicto con las expectativas, se considera que la COP19 contribuyó a aclarar los importantes retos que enfrentan las Partes para llegar a un nuevo acuerdo mundial en 2015. De ello se desprende que no hubo consenso sobre los resultados del FVA, los ENM y el NMM.

En lugar de ello, se decidió que las discusiones continuarían durante las reuniones del OSACT40 en Bonn, Alemania, del 4 al 15 junio de 2014, con miras a establecer un marco en la COP20, que se celebrará en Lima, Perú, del 1 al 12 de diciembre de 2014. De nuevo, se lograron avances modestos sobre el FVA, los ENM y el NMM y, aunque la mayoría de las Partes acordó la inclusión de la REDD+ como un NMM, se subrayó que en primer término debe definirse el FVA como un prerrequisito para lograr avanzar en la definición de los ENM y el NMM. En consecuencia, se invitó a las Partes y los grupos de observadores a realizar presentaciones sobre estos temas, dado que se solicitó generar un documento de resumen técnico basado en estas presentaciones. Este documento se utilizará junto con las presentaciones de las Partes para guiar una decisión en torno al FVA, los ENM y el NMM en la COP20. A pesar de los limitados avances alcanzados a la fecha, aún se espera que París 2015 represente un hito en las negociaciones climáticas globales. Como tal, la COP20 ahora representa un evento preliminar fundamental para la COP21 y se espera que los avances se reflejen en el acuerdo global resultante, negociado en el marco del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (ADP) (C2ES, 2013), así como en la definición y el establecimiento del FVA y los enfoques relacionados. Las principales cuestiones técnicas y políticas relacionadas con el FVA son las siguientes:

- Acuerdo en torno a que la comunicación y el intercambio de conocimientos deben ser centrales en cualquier marco y que el propósito del FVA es garantizar la integridad ambiental de los enfoques que abarca, y abordar las cuestiones internacionales relacionadas al tiempo que permita a las Partes cumplir sus compromisos y objetivos en virtud de la CMNUCC;

- Disputa sobre si el FVA debería incluir tanto a los ENM como a los MBAs;
- Diferentes perspectivas sobre el grado de cercanía de la CMNUCC para guiar el FVA, con la sugerencia de que deberían guiar un marco internacional pero que la gobernanza nacional debe ser flexible, según las necesidades y los deseos de cada país;
- Sugerencia que el marco debería aplicarse de manera diferente a los países desarrollados y en desarrollo, en particular con respecto a los objetivos de emisiones;
- Desacuerdo sobre los requisitos para participar en el marco, ya sea como compradores o vendedores, para lograr los compromisos de mitigación, con la sugerencia de criterios de elegibilidad definidos en contraposición a sugerencias de participación de forma voluntaria.

Este documento subraya los principales puntos que se plantearon en la COP y las discusiones relacionadas, incluyendo las probables orientaciones para el FVA, los ENM y el NMM que deberán ser más pormenorizadas en el diálogo y las negociaciones futuros.

II. Definiciones y Controversias

El Marco de Diversos Enfoques

El FVA busca 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) y otros países se oponen totalmente a ello (CMW, 2013a). El contraste en las perspectivas de los países se ejemplifica a través de una comparación de los miembros de la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS; por sus siglas en inglés), que han solicitado la orientación centralizada en el marco de la CMNUCC, con países como Nueva Zelanda, Japón y los EE.UU., los cuales abogan por la flexibilidad en el establecimiento de sus propias estructuras de gobernanza para los enfoques de mitigación (CMW, 2013a). A pesar de lo anterior, las discusiones durante los talleres en Bonn en octubre de 2013 revelaron un amplio acuerdo en que el propósito del FVA es garantizar la integridad ambiental de los enfoques que incluye, para abordar las cuestiones internacionales relacionadas (por ejemplo, la transferencia de unidades o un mayor nivel de 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 (IET) en el marco del Protocolo de

Kioto, el NMM, los regímenes de comercio, las Medidas de Mitigación Apropriadas para Cada País (NAMA), el Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación de Bolivia (JAM), los mecanismos para evitar emisiones, tales como la iniciativa Yasuní de Ecuador y los esquemas de compensación bilateral tales como el Mecanismo de Acreditación Conjunta de Japón (JCM) (UNFCCC, 2013b).

El JCM se ha desarrollado en consonancia con las decisiones previas de la COP (UNFCCC, 2014d). Japón apoya este enfoque y está dispuesto a compartir experiencias sobre la implementación del JCM. De hecho, a agosto de 2014, Japón ha establecido acuerdos para la implementación conjunta del JCM con 12 países, entre ellos Mongolia, Bangladesh, Etiopía, Kenia, Maldivas, Vietnam, Laos, Indonesia, Costa Rica, Palau, Camboya y México. En el desarrollo de un FVA existen desacuerdos adicionales que 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). Se han subrayado los vínculos entre el FVA y el acuerdo global del 2015, 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. Decisiones previas de la COP (1/CP.18 y 1/CP.16) establecen que las Partes podrán poner en práctica 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, no se basan en un mecanismo de mercado y no producen unidades comercializables que puedan utilizarse contra los objetivos vinculantes de reducción de emisiones en el marco de la Convención" (UNFCCC, 2013c: 6). Al reconocer la necesidad de establecer un vínculo entre la mitigación y la adaptación, países como Bolivia, Brasil y Guyana han señalado que los ENM deben incluir y apoyar medidas de adaptación, aunque otras Partes rechazan esta noción con la idea de que los ENM son relevantes solo en relación con la mitigación (UNFCCC, 2013c). Algunos ejemplos de ENM 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; y 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 las energías renovables, la eficiencia energética y las normas de desempeño, la eliminación 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 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 NMM, y se aclaró que "todos esos enfoques deben cumplir con normas y 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 las emisiones y lograr una mitigación real, basándose en la experiencia adquirida en los enfoques existentes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 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 la 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 los daños (UNFCCC, 2013d). En el taller de NMM celebrado en Bonn del 7 al 9 de octubre de 2013, hubo un entendimiento compartido evidente en torno a que el NMM debe operar en el marco del 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 en el marco del 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 en el marco del FVA, en primer término es necesario establecer claramente el alcance y la finalidad de ambos (UNFCCC, 2013c).

III. Presentaciones y Discusiones en 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 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, estándares 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 en el marco del 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 solo 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 subraya la convergencia de puntos de vista en el sentido de que el FVA debe, como mínimo, cubrir los mecanismos vigentes adoptados en el marco del 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 Paraguas, los Estados de África, el Grupo de Integridad Ambiental (EIG), la Unión Europea y sus 28 Estados miembros, los Países Menos Adelantados 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 para evitar 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 apoyó 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 los 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 Paraguas, los Estados de África, el EIG, la Unión Europea y sus 28 Estados miembros, los Países Menos Adelantados 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 EIG, 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 realizar 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 a 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 subrayar 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 la participación 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 pocas disposiciones. La última área de interés común sugerida fue la necesidad de discutir la gobernanza del NMM para asegurar que se gane 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 (UNFCCC 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 los 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 Paraguas, los Estados Africanos, el EIG, la Unión Europea y sus 28 Estados miembros, los Países Menos Avanzados 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 presentaciones 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).

Resultados de la COP19 sobre el 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 sobre 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, la cual 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 lograr avances. Además, muchos países no se comprometerían a tomar decisiones en esta etapa, ya que desean esperar a 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 sujeto a supervisión y normas internacionales (CMW, 2013b). El grupo de contacto final indicó que el registro de todos los diferentes puntos de vista en torno a estos tres temas de la agenda fue, en sí mismo, un gran logro (TWN, 2013).

IV. Presentaciones y Discusiones Posteriores a la COP19

Se previó una discusión adicional de estos subtemas del programa a lo largo de las reuniones celebradas entre las conferencias COP19 y COP20. El ADP se volvió a reunir en Bonn del 10 al 14 de marzo de 2014, y de nuevo durante la reunión ordinaria de los Órganos Subsidiarios de la CMNUCC, del 2 al 15 junio de 2014 en Bonn. El OSACT había sido invitado a seguir trabajando en el marco del programa de trabajo en torno al FVA, los ENM y el NMM, además de abordar también los elementos que figuran en las decisiones pertinentes, teniendo en cuenta los resúmenes técnicos y los informes de talleres relevantes, a fin de recomendar proyectos de decisión para su análisis y adopción en la COP20 (UNFCCC, 2014A; 2014c). Más recientemente, la Cumbre sobre el Clima del Secretario General de la ONU Climático tuvo lugar el 23 de septiembre de 2014 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

Las discusiones más importantes relativas al FVA, los ENM y el NMM tuvieron lugar durante la reunión OSACT40 en junio de 2014, en la primera y segunda reuniones (TWN, 2013; UNFCCC, 2013e; UNFCCC, 2014c). Las discusiones destacaron la voluntad de las Partes para compartir sus opiniones, experiencias y lecciones aprendidas de las acciones relativas al FVA, los ENM y el NMM, con el fin de profundizar en estos temas para guiar una decisión. Al discutir la validez de la REDD+ como un NMM, la mayoría de las partes expresaron su acuerdo en la inclusión de la REDD+; sin embargo, Brasil, China y la UE se opusieron a la REDD+ (CMW, 2014). Se destacó que el FVA debe definirse en primer término para poder avanzar en la definición de los mecanismos de mercado y no relacionados con el mercado apropiados. Además, se subrayó que el apoyo sobre la manera en que podrían funcionar estos mecanismos podría provenir del Fondo Verde para el Clima, el cual actualmente está en condiciones de proporcionar y apalancar recursos económicos para la provisión de conocimientos que puedan contribuir a estas decisiones (CMW, 2014). Aunque las discusiones fueron bastante similares para el FVA, los ENM y el NMM, no se llegó a conclusiones específicas durante el OSACT40.

Como tal, el OSACT invitó a que las Partes y las organizaciones observadoras incluyeran en sus presentaciones sus puntos de vista sobre el FVA, los ENM y el NMM, incluyendo información, experiencias y buenas prácticas para la elaboración y aplicación de un marco o enfoque particular. Con respecto al FVA, se pidió a las Partes que abordaran si los enfoques cumplen o no con las normas de la Convención Marco, y la manera en que lo hacen, facilitan la contabilidad de los resultados de mitigación, permiten la participación, brindan cobeneficios, incluida la contribución al desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la adaptación, contienen mecanismos institucionales eficaces y gobernabilidad, y se relacionan con los acuerdos internacionales (UNFCCC, 2014c). En relación con los ENM, se pidió a las Partes resaltar las opciones para la cooperación internacional sobre ENM y los

cobeneficios de tales enfoques, incluyendo su contribución al desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la adaptación. Sobre el NMM, se sugirió que las presentaciones incluyeran puntos de vista sobre el diseño y la gobernanza del NMM. Se solicitó la elaboración de los posibles elementos de las modalidades y los procedimientos del NMM, junto aclaración del significado de "una disminución neta y/o evitar las emisiones globales netas de gases de efecto invernadero" (UNFCCC, 2014c). Por otra parte, se sugirió que las Partes proporcionen las lecciones aprendidas de los mecanismos previstos en el Protocolo de Kioto que podrían ser relevantes para el NMM e indiquen cuál debería ser su relación con el FVA, y cuales deberían ser los mecanismos previstos en el Protocolo de Kioto y con un mayor nivel de ambición de mitigación. El plazo otorgado para las presentaciones fue el 22 de septiembre 2014 y, después de esto, se solicitó que la Secretaría prepare un documento de resumen técnico en el que se destaquen los elementos importantes de las presentaciones. Este documento será usado para guiar las discusiones y decisiones durante el OSACT41 que se celebrará del 1 al 6 de diciembre de 2014 durante la COP20 en Lima, Perú.

Desde el OSACT40, siete Partes han hecho presentaciones, a saber, Nueva Zelanda, Bolivia, Canadá, Arabia Saudita, la Unión Europea (UE), Japón y el EIG. Destacan algunas consistencias, aunque son evidentes las diferencias de opiniones sobre los enfoques que deberán incluirse en el FVA y sobre quién puede participar y en qué condiciones. Nueva Zelanda percibe el FVA como una herramienta para la gestión del comercio internacional de las unidades generadas bajo múltiples mecanismos de mercado, las cuales deberían disminuir los costos de transacción y garantizar la integridad del medio ambiente a través de la medición, la presentación de informes y la verificación de las reducciones de emisiones (UNFCCC, 2014d). Insta a utilizar las normas, directrices y prácticas existentes para guiar las prácticas del FVA y modelos de comercio descentralizados; sin embargo, considera que no es necesario ni conveniente que el FVA abarque más allá del comercio de las unidades utilizadas para los compromisos internacionales. Bolivia aboga por que el FVA incluya un marco conceptual, un marco operativo y los enfoques y mecanismos de ENM solamente (UNFCCC, 2014d). Este país subraya la necesidad de buscar la adaptación, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza junto a la mitigación, proporcionando ejemplos del Mecanismo para la Resiliencia al Clima y el Desarrollo Sostenible (CRD) y el Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para la Gestión Integral y Sostenible de los Bosques (JMA). Canadá destaca el uso del sistema de Límites Máximos y Comercio desde enero de 2013, e ubduca que este es un ejemplo de una solución de mercado flexible y económicamente eficiente (UNFCCC, 2014d). A diferencia de Bolivia, Canadá apoya por enfoques basados en el mercado y subraya que el FVA debe vincular los mercados de carbono para proporcionar reducciones de emisiones de bajo costo. Arabia Saudita impulsa la diferenciación entre las Partes que son países desarrollados y en desarrollo suscritos a la Convención, y ha sugerido que el NMM no debería introducir compromisos de reducción de emisiones para los países

en desarrollo (UNFCCC, 2014d). Este país sugiere que la participación debería ser voluntaria y que las reducciones de emisiones de los países desarrollados deberían garantizarse a través de esfuerzos a nivel nacional, donde el FVA jugaría solo un papel complementario. La UE propone un 'mercado internacional del carbono líquido' con un sistema contable común (UNFCCC, 2014d). Sugiere criterios de elegibilidad particulares para definir quién puede participar en dichas transferencias internacionales. Japón aboga por la inclusión tanto de enfoques de mercado como de los no basados en el mercado en el marco del FVA, y ha enfatizado que su JCM es un enfoque adecuado que ya ha recibido apoyo, como se indica a través de los acuerdos bilaterales suscritos con doce países a la fecha (UNFCCC, 2014d). Por último, el EIG sugiere que el FVA debe incluir actividades dentro y fuera de la CMNUCC, incluyendo el comercio de los objetivos de emisiones, y que debe asumir la responsabilidad de los sistemas de inventario de la CMNUCC y las metodologías de monitoreo del MDL (UNFCCC, 2014d). Las Partes solicitan el OSACT y la CMNUCC el desarrollo de los lineamientos metodológicos para la aplicación de sus sugerencias.

V. Avances y Desafíos

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 cuanto 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 en torno al establecimiento de actividades del mercado de carbono. En este sentido, 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, se requiere que el FVA proporcione 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). Esta sugerencia está siendo objeto de debate debido a que las Partes han acordado que la REDD+ podría considerarse como un NMM. Puede fomentarse la confianza 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. La oposición de algunas Partes, como Bolivia, 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.

VI. Orientación Futura

Las Partes han subrayado la necesidad de una decisión simultánea sobre el FVA y los ENM (TWN, 2013) y, como tal, es de esperar que se llegue a un consenso sobre estos temas de la agenda al mismo tiempo. Como punto de partida, parece que el intercambio de información es fundamental, seguido por la definición del propósito y el alcance de los temas de la agenda para 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 deberán atenderse 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 del 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, sigue sin estar clara. Es necesario aclarar la medida en la que los enfoques de mercado seguirían un marco común en virtud de la CMNUCC y desempeñarían un papel en un marco posterior a2020 (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, en caso de que así sea, cuáles serían 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 la 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). Por último, es evidente que, como primer paso, se deben tomar decisiones sobre cuáles enfoques incluir, así como quién debe participar en el FVA y los mecanismos relacionados y sobre qué base. Dichas recomendaciones, posibles direcciones, las

presentaciones y los resúmenes seguirán evaluándose en las sesiones futuras, particularmente durante la COP20 que se celebrará del 1 al 14 de diciembre de 2014 en Lima y en la COP21 que se celebrará del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015 en París, con el objetivo de llegar a un consenso.

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.

CMW, 2014. Bonn Climate Change Conference – Report on SB 40, 4 – 14 June, 2014. Carbon Market Watch. Disponible en: http://carboENMrketwatch.org/wp-content/uploads/2014/07/SB40_Report_final_.pdf [Consultado el 02 de noviembre de 2014].

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

UNFCCC, 2008. Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007. FCCC/CP/2007/6/Add.1*

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. Página web disponible en: http://unfccc.int/cooperation_support/market_and_non-market_mechanisms/items/7551.php [Consultada el 22 de marzo de 2014]

UNFCCC, 2014c. Report of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice on its fortieth session, held in Bonn from 4 to 15 June 2014. FCCC/SBSTA/2014/2.

UNFCCC, 2014d. Submissions from Parties on the Framework for Various Approaches. Página web disponible en: http://unfccc.int/cooperation_support/market_and_non-market_mechanisms/items/7709txt.php [Consultada el 2 de noviembre de 2014]