

NOTA SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES, ANTE LA CELEBRACIÓN DE LA 16ª CONFERENCIA DE LAS PARTES DE LA CONVENCIÓN MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO, LA SEXTA SESIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES QUE SON PARTES DEL PROTOCOLO DE KIOTO Y DEL TRIGESIMO TERCERO PERIODO DE SESIONES DE LOS ÓRGANOS SUBSIDIARIOS

Cancún, México. 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010

La décimo sexta sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP16), así como la sexta sesión de la Conferencia de las Partes que son Partes del Protocolo de Kioto (COP-MOP6) se celebrarán en Cancún, México, del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. De forma paralela, se celebrará la trigésimo tercera reunión de los órganos subsidiarios, tanto del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Técnico (SBSTA en sus siglas en inglés) y del Órgano Subsidiario de Implementación (SBI en sus siglas en inglés). Asimismo, se celebrará la décimo quinta sesión del Grupo Ad Hoc para la Consideración de Futuros Compromisos de las Partes Anexo I (AWG-KP) y la décimo tercera sesión del Grupo Ad-Hoc para la cooperación a largo plazo (AWG-LCA).

En esta nota se facilita información sobre el estado de la negociación de los procesos de Acciones Futuras, tanto el AWG-LCA como AWG-KP, así como de los temas más relevantes de la COP16 y la COP-MOP6, y de los órganos subsidiarios, SBSTA y SBI.

SITUACIÓN DE LA NEGOCIACION DEL RÉGIMEN CLIMÁTICO INTERNACIONAL

La negociación internacional sobre el próximo régimen internacional se enfrenta a una reunión clave tras la Cumbre de Copenhague. La sesión de Cancún será fundamental para poner en marcha los cimientos que den forma al futuro de la acción climática internacional y para recuperar la confianza y la credibilidad del sistema internacional de Naciones Unidas.

Las Partes han trabajado a lo largo de este año en la clarificación de posiciones, especialmente abordando los aspectos recogidos en el Acuerdo de Copenhague e identificando los elementos centrales de consenso y discrepancia y en adaptar las expectativas a la realidad de la negociación. Se ha puesto de manifiesto la importancia de trabajar en un enfoque por fases, sentando las bases en Cancún de un acuerdo jurídicamente vinculante en un futuro. Así, la mayor parte de los países esperan que se acuerde un conjunto equilibrado de decisiones que pueda ser aceptado por todos. Estas

decisiones consolidarían los avances del último año y las directrices políticas incluidas en el Acuerdo de Copenhague en áreas como la mitigación, la transparencia, adaptación, financiación, tecnología o bosques y guiarían el trabajo en 2011.

En el ámbito de la Convención, una de las áreas más complejas será la mitigación, donde se está discutiendo la posible inscripción de los objetivos de reducción de emisiones planteados por las Partes en el contexto del Acuerdo de Copenhague y las bases de un sistema de seguimiento, revisión y verificación (MRV) robusto que garantice la transparencia del sistema. Junto a este bloque, la financiación será también un ámbito clave de negociación, en particular el establecimiento de un nuevo Fondo Verde para la movilización de recursos financieros a largo plazo, y la posible formalización de los compromisos de financiación inmediata asumidos en Copenhague, que alcanzarían los 30.000 millones de dólares entre 2010 y 2012. Es precisamente en este contexto en el que la Unión Europea va a presentar el 30 de noviembre el Informe adoptado por el Ecofin que recoge el estado de situación de su compromiso, que asciende a los 7.200 millones de euros para el periodo citado, esto es, un tercio de la cifra total.

Otras áreas relevantes en las que se centrará el debate en Cancún son el establecimiento de un mecanismo para hacer frente a las reducciones de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD+), la puesta en marcha de un mecanismo para acelerar el desarrollo y la transferencia de tecnologías, la creación de un marco para el fortalecimiento de las acciones de adaptación en países en desarrollo o la confirmación del compromiso de limitación del aumento de la temperatura media global a 2°C por encima de los niveles preindustriales.

En el ámbito del Protocolo de Kioto la cuestión de mayor orden que está sobre la mesa es el posible acuerdo para un segundo periodo de compromiso. No obstante, la negociación se centra en las cuestiones concretas que llevarían a tomar esa decisión, como son el alcance de los compromisos de reducción de las Partes Anexo I, las reglas de contabilidad para su establecimiento (sumideros, papel de los mecanismos de mercado, la gestión del excedente de Unidades de Cantidad Asignada y los gases y sectores) y los siguientes pasos. Especial atención merecerán el vínculo de los compromisos de reducción para los países desarrollados en el marco del Protocolo y en el de la Convención.

CUESTIONES MÁS RELEVANTES EN CADA GRUPO DE TRABAJO

En el ámbito del AWG LCA, el trabajo se ha desarrollado alrededor de los bloques del Plan de Acción de Bali: visión compartida, adaptación, mitigación, tecnología, financiación y fortalecimiento de capacidades. Dentro del bloque de mitigación, las discusiones han tenido

lugar en subgrupos específicos centrados en mitigación en países desarrollados, mitigación en países en desarrollo, reducción de emisiones por deforestación, enfoques sectoriales, enfoques de mercado y medidas de respuesta. Tras un año de negociación desde la Cumbre de Copenhague, el AWG LCA trabajará en Cancún tomando como referencia el texto de negociación acordado en agosto y las reflexiones de los facilitadores de los grupos reflejando su entendimiento de las discusiones que tuvieron lugar en la última sesión en Tianjin, China, en noviembre. El AWG LCA trabajará sobre la base de estos documentos para extraer de los mismos los elementos clave que formarán parte del resultado que deberá presentar a la Conferencia de las Partes para su adopción.

A continuación se incluye un breve resumen con los elementos centrales de debate en cada una de las áreas:

1. Mitigación

La mitigación y el sistema de MRV, junto a la financiación, es uno de los asuntos más complejos, en donde se observan mayores discrepancias, y es al tiempo un elemento central para el consenso. El vínculo directo con las discusiones en el ámbito del Protocolo de Kioto, en especial en cuanto a los compromisos de mitigación de los países desarrollados, lo convierten además en uno de los elementos que más atención recabará en Cancún. Las cuestiones más relevantes que se abordarán en Cancún son: la posible inscripción en el ámbito de Naciones Unidas de los objetivos de reducción de emisiones presentados por los países en el contexto del Acuerdo de Copenhague y el establecimiento de un sistema de MRV ambicioso, tanto para países en desarrollo como para países desarrollados que garantice la transparencia del sistema.

a. Mitigación en países desarrollados

La inscripción de los objetivos de reducción de emisiones que los países desarrollados pusieron sobre la mesa en el marco del Acuerdo de Copenhague en el contexto formal de la CMNUCC es uno de los temas más importantes que se abordarán en Cancún. Por otra parte, existe un vínculo directo con las posibles enmiendas al Anexo B del Protocolo de Kioto discutidas en el AWG KP. Otras cuestiones que deben negociarse en este contexto son el sistema de cumplimiento, la comparabilidad de los esfuerzos, la naturaleza legal de las acciones, las reglas de contabilidad y el sistema de MRV, la graduación o el vínculo con los mercados de carbono.

b. Mitigación en países en desarrollo

Los avances en este punto están directamente vinculados a los resultados de la discusión de mitigación en países desarrollados, especialmente en cuanto al nivel de ambición de los objetivos, su inscripción formal y el sistema de MRV. Entre los temas que deberán decidirse

se incluye la creación de un registro o mecanismo de mitigación que se encargue de facilitar el encuentro entre las acciones de mitigación en países en desarrollo que buscan financiación y la financiación existente, el sistema con el que garantizar la transparencia de las acciones de los países en desarrollo, tanto las acciones que estos lleven a cabo de manera autónoma como las que reciban apoyo del exteriores, en donde el papel de unas Comunicaciones Nacionales ampliadas será esencial, o el sistema Internacional de Consulta y Análisis con el que analizar la información presentada por los países.

c. Reducción de emisiones por deforestación

Este tema ha avanzado de manera sustancial en 2010, hasta el punto que podría acordarse en Cancún el establecimiento de un mecanismo para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques, la conservación, la gestión forestal sostenible y la mejora de los stocks de carbono (REDD+) en los países en desarrollo, tal y como incluía en el Acuerdo de Copenhague. Este mecanismo se implementaría en tres fases, una inicial para el desarrollo de acciones y estrategias nacionales, una segunda fase de implementación inicial de las mismas y una tercera de implementación completa en la que se puedan comprobar los resultados de las acciones.

d. Enfoques sectoriales

La discusión en esta área se centra en dos aspectos, las emisiones del transporte marítimo y aéreo internacional (búncers internacionales) y la agricultura.

En cuanto a los búncers internacionales, se siguen observando dos posiciones antagónicas en cuanto al tratamiento de este sector en el ámbito de la Convención, con los países en desarrollo argumentando que es una cuestión del Protocolo de Kioto, mientras que los países desarrollados quieren un tratamiento más amplio en la Convención para evitar la fuga hacia banderas de conveniencia.

En el ámbito de la agricultura existe consenso en el papel de este sector en la mitigación y la adaptación y su vínculo con la seguridad alimentaria.

e. Enfoques de mercado

En esta área se abordarán los distintos enfoques para mejorar la eficiencia y promoción de las acciones de mitigación, incluyendo los mecanismos de mercado. La discusión se centrará fundamentalmente en la posibilidad de crear nuevos mecanismos de mercado a mayor escala, así como en las nuevas normas que los relacionarán con los mecanismos ya existentes. Hay que destacar que determinados países en desarrollo se oponen a discutir este punto en el ámbito de la Convención.

f. Medidas de respuesta

En Cancún continuarán las negociaciones sobre los arreglos institucionales necesarios para tratar los impactos de las medidas de respuesta al cambio climático, aspecto en donde existen posiciones encontradas.

2. Adaptación

En el área de adaptación, se espera que las discusiones se centren en los aspectos institucionales, en concreto en la creación de un Comité de Adaptación y sus posibles funciones, donde se observan dos posiciones, la de los países en desarrollo que defienden su creación como elemento central del bloque de adaptación, y la de los países desarrollados que están a favor de trabajar primero en identificar las funciones que no se están cubriendo en la actualidad, hacer un uso óptimo de las instituciones existentes y, sólo en caso de que sea necesario, crear una nueva institución.

Otros temas pendientes de acuerdo son las consideraciones sobre la priorización del acceso a recursos entre los países en desarrollo en relación a su vulnerabilidad, donde no hay una posición común entre los propios países en desarrollo, la creación posible de un mecanismo internacional para la gestión y transferencia de riesgos ocasionados por el cambio climático y, como cuestión transversal y de mayor relevancia política, los medios de implementación y recursos financieros para poner en marcha las acciones de adaptación.

3. Tecnología

En tecnología, las discusiones se centrarán en el establecimiento de un Mecanismo para la aceleración de la transferencia y el desarrollo de tecnologías, para lo cual el Mecanismo estará formado por un Comité Tecnológico Ejecutivo así como un Centro y una Red. Otro de los temas pendientes por definir es la relación con la financiación, con posiciones encontradas. Los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) continúan en los textos de negociación aunque no se espera que sea posible la resolución de esta cuestión en Cancún, una de las más conflictivas.

4. Financiación

El bloque de financiación, junto a mitigación y MRV, será clave para alcanzar el equilibrio necesario en Cancún. Entre los temas más relevantes dentro de la discusión en este bloque cabe destacar el establecimiento de un nuevo fondo, donde existen distintas opciones:

algunos países defienden que el diseño del fondo se haga a través de un comité que opere bajo el marco de la CMNUCC mientras que otros prefieren que dicho comité opere fuera de ella. En Cancún podrían acordarse las directrices de actuación del Comité, que incluirían, entre otros temas, la representación en la junta de gobierno del nuevo fondo y la elección del administrador fiduciario del mismo. También deberá iniciarse un proceso que analice las opciones para garantizar la coordinación y supervisión de los flujos financieros, que podría ser a través de la creación de una nueva institución o mediante las instituciones existentes.

Por otra parte, uno de los temas clave en Cancún será la financiación inmediata, que fue acordada en el contexto del Acuerdo de Copenhague, y su posible formalización a través de una decisión en el marco de la Convención. Como ya se ha indicado, la Unión Europea presentará su Informe sobre el estado de situación de estos compromisos el 30 de noviembre.

5. Fortalecimiento de capacidades

Ésta es una de las cuestiones de especial interés para los países en desarrollo. Las opciones sobre la mesa incluyen: asegurar que se cubran las necesidades de una forma genérica, el apoyo requerido para ello y la enumeración de actividades concretas que son necesarias para cada pilar del Plan de Acción de Bali. Otro de los asuntos importantes en esta materia es la necesidad de establecer un mecanismo específico para el fortalecimiento de capacidades.

El trabajo del AWG KP, desde su formación, en diciembre de 2005, se ha centrado en discutir los futuros compromisos de los países industrializados bajo el Protocolo de Kioto. Para cumplir con su mandato, el AWG KP deberá presentar los resultados de trabajo a finales de este año e informar a la COP-MOP 6 sobre sus conclusiones. Con este objetivo, y sobre la base de su programa de trabajo, el grupo ha debatido las posibles enmiendas al Protocolo, no sólo al Anexo donde se recogen los compromisos de las Partes Anexo I, sino también lo referente los medios disponibles para que los países industrializados cumplan con sus compromisos: mecanismos de flexibilidad, reglas de contabilidad de los sumideros y posible inclusión de nuevos gases etc. Este proceso ha sido un ejercicio amplio que ha dado lugar a numerosas propuestas de enmiendas al Protocolo.

Durante todo este proceso el grupo se ha enfrentado a la división de posiciones por parte de los países desarrollados y en desarrollo con respecto a cuál debe ser el foco de atención y resultado de este grupo y qué aspectos del programa de trabajo deben concluirse antes. En este sentido los países en desarrollo han mantenido que el mandato

del grupo es limitado y debe centrarse única y exclusivamente en acordar el objetivo agregado de reducción de los países Anexo I y los objetivos individuales de cada Parte, es decir los números. Sin embargo, la mayoría de los países desarrollados han defendido que las reglas sobre los medios disponibles para cumplir con los compromisos - sumideros, mecanismos de flexibilidad así como el resto de aspectos metodológicos- son fundamentales para conocer el alcance de sus compromisos, su nivel de ambición y el nivel de certidumbre de los mismos.

Cabe destacar que los textos de negociación que alimentarán el debate de toma de decisiones en esta última sesión de Cancún, y sobre los que se ha venido trabajando durante todo este tiempo, están bastante maduros y, aunque aún cuentan con cuestiones técnicas sin resolver, la resolución de la mayoría de las cuestiones dependerá del paquete final de decisiones que se pueda acordar.

A continuación se resumen las cuestiones más relevantes en discusión:

1. Objetivo agregado de reducción de emisiones de las partes Anexo I y los objetivos individuales (“números”).

Las últimas sesiones se han centrado en debatir una de las cuestiones políticas fundamentales, sobre las que se deberá tratar de llegar a una conclusión en Cancún: los compromisos anunciados por parte de todos los Anexo I, su vínculo con las discusiones sobre mitigación en el marco del AWG LCA, cómo aumentar el nivel de ambición de los compromisos anunciados, la necesidad de cubrir el gap para alcanzar el compromiso de los 2°C y las opciones para gestionar el excedente de Unidades de Cantidad Asignada (UCAs) del primer periodo de compromiso.

Además, en este marco, se deberán abordar cuestiones fundamentales para poder definir y dar forma real a los futuros compromisos, tales como la longitud de un potencial segundo periodo de compromiso y subsiguientes, el año base de referencia, la forma que adoptarán los compromisos, etc.

2. Cuestiones metodológicas relativas a los medios disponibles para los Anexo I para cumplir con sus compromisos de reducción de emisiones:

Las Partes deberán concluir sobre temas muy relevantes por su influencia en los futuros compromisos de reducción, entre ellos, los diferentes sistemas de contabilidad de las actividades LULUCF, donde la cuestión más relevante es la contabilidad de la gestión forestal en el acuerdo post-2012.

Otra de las cuestiones clave será la relativa a la mejora o ampliación del ámbito de los mecanismos de flexibilidad o la creación de nuevos mecanismos de mercado. En este sentido los temas a negociar se centran en las líneas de base estandarizadas como instrumentos de mejora de la eficiencia, distribución regional e integridad medioambiental del MDL, las bases para el establecimiento de nuevos mecanismos de mercado, y las bases para la utilización y contabilidad de las unidades procedentes de estos mecanismos.

Por último se deberá decidir sobre la inclusión de nuevos gases, sectores o fuentes así como todas otras cuestiones técnicas.

3. Potenciales consecuencias.

En este marco se discute la consideración de la información sobre potenciales consecuencias ambientales, económicas y sociales de las políticas, medidas, herramientas y metodologías disponibles para los Anexo I y donde se ha hecho un trabajo difícil de reducción de opciones durante las últimas sesiones quedando un único tema aún sin resolver: el establecimiento de un foro permanente (cuestión que también se discute en el marco del AWG LCA) o la utilización de los canales de información existentes, como las comunicaciones nacionales y el proceso de revisión de las mismas bajo el SBI para abordar este tema.

En Cancún el AWG KP tiene el mandato de acordar unos textos de decisión y presentarlos como conclusiones ante la COP MOP. En este sentido una de las cuestiones más relevantes, será la secuencia de cómo se vayan cerrando cada uno de los puntos de trabajo del grupo, principalmente por la interrelación de muchas de estas cuestiones con los pasos que se vayan dando en el AWG LCA y de cómo puedan integrarse en un acuerdo general que conformen un paquete de decisiones equilibrado entre ambos procesos.

SITUACIÓN DE LA NEGOCIACION EN EL TRIGESIMO TERCER PERIODO DE SESIONES DE LOS ÓRGANOS SUBSIDIARIOS

Además de las negociaciones sobre el régimen climático internacional a partir de 2012 tendrán lugar las sesiones ya previstas del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Técnico (SBSTA en sus siglas en inglés) y del Órgano Subsidiario de Implementación (SBI en sus siglas en inglés).

En cuanto a los puntos previstos en la **Agenda del SBI 33** cabe destacar:

- Asuntos relacionados con las Comunicaciones Nacionales de las Partes Anexo I y no Anexo I de la CMNUCC: Las negociaciones de estos dos puntos de la agenda del SBI están muy relacionadas con las discusiones en el AWG LCA sobre cómo habrá que reportar e informar en el futuro régimen climático y con qué frecuencia. En este sentido, los temas de la agenda relevantes son:

Anexo I:

- Informe sobre los datos de los inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero de las partes incluidas en el Anexo I de la Convención, para el período 1990 – 2008.
- Estado del envío y revisión de las quintas Comunicaciones Nacionales de las Partes del Anexo I.
- Fecha de remisión de las sextas Comunicaciones Nacionales. Los acuerdos anteriores establecen para las Partes del Anexo I que sus Comunicaciones Nacionales se deberán enviar cada cuatro años. En el grupo de negociación AWGLCA se está planteando que la frecuencia de remisión de información de los países en desarrollo sea cada dos años y en este sentido los países en desarrollo exigen la misma frecuencia para las Partes del Anexo I. Este debate podría trasladarse al SBI.

No Anexo I:

- Información y presentación sobre las actividades de 2010 y el plan de trabajo para el año 2011 del Grupo Consultivo de Expertos.
 - Continuación de las discusiones sobre la revisión y compilación del contenido y la frecuencia de las Comunicación Nacionales de las Partes No Anexo I.
- Asuntos relacionados con el Mecanismo Financiero de la CMNUCC (FMAM): Se seguirá avanzando en el borrador de decisión sobre la cuarta revisión del Mecanismo Financiero así como sobre las orientaciones adicionales que anualmente da la COP al FMAM teniendo en cuenta el informe anual que éste presenta. Este año, el informe anual del FMAM recoge además lo relacionado con la finalización del 5º período de reposición, que cubre el período de junio 2010 a julio 2014. La negociación de este punto está relacionada con las discusiones del AWG-LCA en materia de financiación y arquitectura financiera.
 - Asuntos relacionados con la evaluación de los marcos y programas de trabajo actuales de Capacitación y de Adaptación al cambio climático: Estos asuntos siguen su curso en las negociaciones y poco a poco se va avanzando en su implementación aunque muchos de ellos se encuentran ahora en fase de revisión y mejora y a la espera de los

resultados que se obtengan en estas áreas en el proceso de negociación del futuro régimen climático.

- Cuestiones organizativas y de participación: Durante esta sesión, se analizará la forma de participación de la sociedad civil en los procesos de negociación de la CMNUCC. El incremento del número de representantes de la sociedad civil requiere que los asuntos relativos a su participación se resuelvan en un estrecho diálogo con las propias organizaciones y el Secretariado de la CMNUCC.

De los puntos previstos en la **Agenda del SBSTA 33** cabe señalar los siguientes:

- Programa de Trabajo de Nairobi: El programa, quinquenal en su origen, concluye este año, y la sesión se dedicará a realizar una evaluación de su ejecución y resultados, considerar una posible prórroga, de duración limitada, centrada en acciones necesarias, de acuerdo con lo identificado en las evaluaciones informales realizadas hasta la fecha. También se considerará la posibilidad de informar las agendas del SBI y el AWG LCA con los resultados del Programa.
- Emisiones del transporte marítimo y aéreo internacional (Bunkers): se analizarán los resultados de las últimas reuniones de OACI y OMI.
- Revisión de las directrices para los inventarios anuales de las Partes incluidas en el Anexo I de la Convención: El objetivo es asegurar consistencia entre la Convención y otros acuerdos, asegurar la consistencia en las series temporales de datos y evitar una carga adicional de información.
- Captura y almacenamiento de carbono como actividades MDL: Este punto presenta posiciones enfrentadas.
- Líneas de base estandarizadas para proyectos MDL: Se tomará en consideración este tema con miras a remitir un proyecto de decisión sobre este asunto a la aprobación de la COP-MOP.
- Informe anual sobre la revisión técnica de los inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero de las Partes incluidas en el Anexo I: En Cancún se deberá emitir una opinión sobre cuestiones tales como la organización de seminarios de actualización para los revisores.

Por último, en Cancún tendrán lugar las sesiones ya previstas del decimosexto periodo de sesiones de la **Conferencia de las Partes de la Convención y del sexto periodo de**

sesiones de la conferencia de las partes en calidad de las Partes del Protocolo de Kioto. Aparte de los puntos previstos en las agendas de los órganos subsidiarios, que se remitirán como proyectos de decisión a la aprobación de la COP y COP-MOP, así como los informes de los dos grupos de trabajo *Ad Hoc* de la Convención y del Protocolo, se abordarán cuestiones importantes como el Informe de la Junta del Fondo de Adaptación, o las cuestiones relacionadas con la gestión de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto. Cabe señalar los siguientes puntos:

- **Cuestiones relacionadas con el mecanismo para un desarrollo limpio.** De acuerdo con las modalidades y procedimientos del Mecanismo de Desarrollo Limpio, la Junta Ejecutiva (JE) debe informar a la COP-MOP en cada sesión sobre las actividades que ha realizado durante ese año. La COP-MOP debe revisar dicho informe, establecer nuevas directrices y tomar decisiones en los casos que sean necesarios. Entre los aspectos que presumiblemente centrarán las discusiones destaca el establecimiento de un mecanismo de apelación a las decisiones adoptadas por la JE, el esquema de préstamos para operacionalizar actividades en países con menos de diez proyectos y que busca mejorar la distribución regional del mecanismo, así como la adopción de términos de referencia para los miembros de la Junta Ejecutiva que pretende mejorar la transparencia y funcionamiento de este órgano.
- **Cuestiones relacionadas con el mecanismo de aplicación conjunta.** El Comité de Supervisión del Artículo 6 debe informar sobre sus actividades. Es de esperar que uno de los asuntos más relevantes sea la falta de recursos financieros del JISC, por lo que no sólo se invitará a las Partes a realizar contribuciones voluntarias, sino que se debatirá un nuevo modelo de financiación para no frenar el trabajo de este Comité.