

## **Análisis del Estado de Situación de las Negociaciones de Cambio Climático al 2012 Retos y Tareas para los Próximos Años<sup>1</sup>**

René Orellana<sup>2</sup> y Diego Pacheco<sup>3</sup>

### **Retos de la Negociación sobre Cambio Climático**

1. El objetivo de las negociaciones de cambio climático en el corto plazo debe apuntar a responder efectivamente a la crisis climática con drásticas reducciones de gases de efecto invernadero para evitar una catástrofe que parece anunciarse si las emisiones continúan una curva ascendente. Requerimos con urgencia que en los próximos meses, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático a realizarse en Qatar y en los subsecuentes eventos relacionados con esta, se tomen decisiones rigurosas en ese sentido y eso apunta entre otros objetivos a los siguientes:
  - a. Contar con compromisos ambiciosos de reducción de emisiones de los países desarrollados en el marco del Segundo Período de Compromisos en el marco del Protocolo de Kioto (2CP-KP).
  - b. Garantizar altas reducciones de emisiones de parte de los países desarrollados que han salido del Protocolo de Kioto y que no serán parte del Segundo Período de Compromisos.
  - c. Contar con un sistema de control riguroso y con reglas de contabilidad y verificación de los compromisos de reducción de emisiones por parte de los países que no serán parte del 2PC-KP
  - d. Evitar el uso de mercados de carbono, la ampliación de los mecanismos de mercados de carbono así como el uso de mecanismos de flexibilidad que en lugar de conducir a la reducción de emisiones, las incrementen.
  - e. Acciones significativas de los países en desarrollo en el marco de la Responsabilidad Común pero Diferenciada y según sus capacidades (RCPDySSC).
  - f. Contar con un marco institucional, regulaciones y disposiciones normativas que responda efectivamente al Plan de Acción de Bali (PAB) en temas como tecnología, financiamiento, adaptación, mitigación, bosques, entre otros.
  - g. Construir un instrumento legal completo que responda efectivamente a las necesidades de financiamiento y tecnología para mitigación y adaptación de países en desarrollo, creando mecanismos efectivos que garanticen la transferencia de los mismos. Este instrumento legal debe ser aplicable en el corto plazo.
  - h. Contar con un Plan de Trabajo que garantice acciones de mitigación efectiva y ambiciosa en el marco de las RCPDySSC.
  - i. Garantizar el apoyo financiero, tecnológico y de desarrollo de capacidades para la adaptación climática dados los pronósticos evidentes de incremento sustancial de la temperatura a partir de 2020
  - j. Construir y desarrollar mecanismos no basados en mercados que fortalezcan la gestión integral de bosques como el Mecanismos Conjunto de Adaptación/Mitigación de Bosques que ha propuesto Bolivia, contribuyendo

---

<sup>1</sup> Este texto refleja la opinión de los autores. Documento escrito en Noviembre de 2012.

<sup>2</sup> Coordinador Académico de Medio Ambiente de la Universidad y Fundación de la Cordillera. Jefe de Negociación del Estado Plurinacional de Bolivia en las Conferencias de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y Desarrollo Sostenible. <http://reneorellanahalkyer.blogspot.com/>

<sup>3</sup> Rector de la Universidad de la Cordillera. Subjefe de Negociación del Estado Plurinacional de Bolivia en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y jefe de Negociación del Estado Plurinacional de Bolivia en el Convenio sobre Diversidad Biológica.

- efectivamente a la conservación y el manejo integral de los bosques en la perspectiva de garantizar una acción mas efectiva de estos para la integridad ambiental
- k. Desarrollar e implementar un mecanismo internacional de respuesta a pérdidas y desastres para responder efectivamente a los problemas recurrentes generados por los impactos climáticos.
2. El nuevo instrumento legal a construirse debe ser completo, abarcando los elementos centrales de adaptación y mitigación en el marco del Plan de Acción de Bali (PAB)<sup>4</sup>. Este instrumento legal debe responder con líneas de acción concretas en temas de adaptación, tecnología, mitigación de los países desarrollados y de los países en desarrollo, mecanismos que no estén basados en el mercado, y procesos de mitigación y adaptación conjunta en el marco del manejo integral y sustentable de los bosques, entre los más importantes.
  3. El instrumento legal a desarrollarse debe responder plenamente a los principios de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio Climático (CMNUCC), en particular el de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (RCPD), vinculando los compromisos y acciones de mitigación a un enfoque de acceso equitativo al espacio atmosférico y, en esa dirección, de acceso equitativo a su desarrollo (“desarrollo integral para Vivir Bien”)<sup>5</sup>. El debate sobre el desarrollo integral es fundamental en el marco de acciones y compromisos de mitigación así como en el diseño y puesta en funcionamiento de mecanismos e institucionalidad relacionada con adaptación y mitigación. Asimismo, tiene que tomar en cuenta el reconocimiento internacional de los derechos de la Madre Tierra como la vía para que los países asuman compromisos efectivos con relación al cambio climático, promoviéndose que el objetivo de la Convención: “lograr la estabilización de los gases de efecto invernadero permitiendo la adaptación natural de los ecosistemas al cambio climático” se asuma como un derecho de la Madre Tierra.
  4. Es importante que los temas centrales correspondientes al Plan de Acción de Bali (PAB) sean adecuada y completamente concluidos y que éstos sean parte constitutiva del nuevo instrumento legal. Estos tienen que ver con algunas de las varias tareas que fueron encomendadas a la Conferencia de Países sobre Cambio Climático COP:
    - a. Definición de un objetivo mundial a largo plazo para la reducción de emisiones de conformidad al principio de RCPD.
    - b. Compromisos o medidas de mitigación mensurables, notificables y verificables adecuadas a cada país, incluidos objetivos cuantificados de reducción de las emisiones por todas las Partes que son países desarrollados, asegurando la comparabilidad de las actividades entre sí y teniendo en cuenta las diferencias de acuerdo a las circunstancias nacionales.

---

<sup>4</sup> Véase: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf>

<sup>5</sup> Bolivia entiende el concepto de desarrollo de la CMNUCC como el “desarrollo integral”: es el proceso continuo de generación e implementación de medidas y acciones sociales, comunitarias, ciudadanas y de gestión pública para la creación, provisión y fortalecimiento de condiciones, capacidades y medios materiales, sociales y espirituales, en el marco de prácticas y de acciones culturalmente adecuadas y apropiadas, que promuevan relaciones solidarias, de apoyo y cooperación mutua, de complementariedad y de fortalecimiento de vínculos edificantes comunitarios y colectivos para alcanzar el Vivir Bien en armonía con la Madre Tierra. No es un fin, sino una fase intermedia para alcanzar el Vivir Bien como un nuevo horizonte civilizatorio y cultural. Está basado en la compatibilidad y complementariedad de los derechos establecidos en la presente Ley. (Artículo 5 inciso 3 de la Ley No. 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien).

- c. Medidas de mitigación adecuadas a cada país por las Partes que son países en desarrollo en el contexto del desarrollo sostenible, apoyadas y facilitadas por tecnologías, financiación y actividades de fomento de la capacidad, de manera mensurable, notificable y verificable.
- d. Enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo; la función de la conservación y la gestión sostenible de los bosques, incluyendo aquellos que no están basados en el mercado.
- e. Cooperación internacional para apoyar la aplicación urgente de medidas de adaptación, entre otras cosas mediante evaluaciones de vulnerabilidad, establecimiento de prioridades, evaluaciones de las necesidades financieras, estrategias de respuesta y fomento de la capacidad, la integración de medidas de adaptación en la planificación sectorial y nacional, proyectos y programas específicos, y medios para incentivar la aplicación de las medidas de adaptación.
- f. Estrategias de gestión y reducción de riesgos.
- g. Estrategias de reducción de desastres y los medios de hacer frente a pérdidas y los daños asociados a las repercusiones del cambio climático en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.
- h. Transferencia de tecnología en apoyo a las medidas de mitigación y adaptación.
- i. Mecanismos eficaces y medios mejorados para suprimir los obstáculos a la ampliación de la labor de desarrollo de tecnologías y su transferencia a las Partes que son países en desarrollo.
- j. Mayor acceso a recursos financieros y al apoyo financiero y técnico adecuado, previsible y sostenible y a la provisión de recursos nuevos y adicionales, incluida la financiación oficial y en condiciones de favor para las Partes que son países en desarrollo.

### **Construcción de un nuevo instrumento legal y un Plan de Trabajo en el marco de la Plataforma de Durban**

5. La Decisión sobre la creación del Grupo de Trabajo de la Plataforma de Durban (ADP)<sup>6</sup> establece que se desarrollarán, por un lado, un instrumento jurídico o un régimen con fuerza legal aplicable a todas las partes, y por otro lado, un Plan de Trabajo relacionado con acciones de mitigación para el corto plazo. En cualquier caso, tanto el instrumento jurídico como el Plan de Trabajo deben realizarse en el marco del principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (RCPD).
6. Es fundamental que el nuevo instrumento jurídico esté concluido lo más pronto posible y que su aplicación sea inmediata. No se puede permitir que el instrumento legal se aplique “a partir del año 2020” pues esto crearía una incertidumbre legal, metodológica e institucional que agravará la incertidumbre climática dando lugar a empeorar la crisis climática. La pretensión de algunos países de postergar hasta una fecha incierta la aplicación de un instrumento jurídico y sustituirlo con un plan de mitigación de corto plazo es irresponsable y complicará aún más la situación climática de la Madre Tierra. Por tanto, debemos procurar que el nuevo instrumento legal una vez concluido el año 2015 entre en ejecución de manera inmediata.
7. La decisión de la Unión Europea (UE) de proponer un segundo período de compromisos de 8 años (2013-2020) responde según lo han expresado sus propios representantes en la pre-COP realizada en la República de Corea en octubre del año 2012 al hecho de que el instrumento se

<sup>6</sup> Véase: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a01s.pdf>

aplicaría recién después del año 2020 y que en consecuencia, según su argumento, ellos consideran que su compromiso, coherente con su legislación, sería no dejar un vacío entre los años 2013 y 2020. Sin embargo, como ellos mismos lo han manifestado en la mencionada reunión, estarían dispuestos a pensar en que su periodo de compromiso sea mas corto si todos los países acordamos un instrumento legal aplicable lo más antes posible. Por supuesto, esto implica que deberíamos concluir este instrumento legal en el corto plazo y procurar que el segundo período de compromisos sea de 5 y no de 8 años como se ha propuesto. Obviamente, una reducción del 20% o 30% de emisiones (mínimo y máximo ofertados por la UE) en 5 años no es lo mismo que en 8 años.

8. Entre el período 2013 al 2020 hay una brecha o un gran vacío que tiene diferentes connotaciones: financieras, tecnológicas, de mitigación, de desarrollo de capacidades para mitigación y adaptación, de adaptación climática y de medios e instrumentos para afrontar las pérdidas y desastres. ¿Como afrontamos este gran vacío? Pareciera que algunos países pretenden que este abismo de incertidumbre no tenga mayor importancia y que se desarrolle una discusión poco concreta y con resultados pobres e inciertos en cuanto a la finalización del instrumento legal; insinuando que mas bien se debiera invertir mayor esfuerzo en el desarrollo de un plan de mitigación climática en el marco de la decisión de Durban que hemos comentado antes. Esta peligrosa intención minimiza la importancia del instrumento legal y por tanto de los otros elementos que no son precisamente los de mitigación y tolera una prolongación sin límite respecto a su conclusión, conduciéndonos hábilmente a concentrar la discusión en el Plan de Trabajo que incluya básicamente ofertas de reducción de emisiones (en el marco de un sistema de ofertas voluntarias y revisiones en el corto plazo, es decir, en 2015), obligando a los países en desarrollo a realizar ofertas ambiciosas de mitigación, desarrollar acciones de mitigación, y registrar las mismas en un sistema creado para este fin en el marco de la aplicación de un mecanismo de Monitoreo, Revisión y Verificación (MRV), que implica que una vez incluidas en el registro se establece la obligatoriedad de su cumplimiento.
9. Si cayéramos en la ilusa pretensión de priorizar el Plan de Trabajo condenaríamos el diseño del Instrumento legal a un futuro incierto. Debemos asumir la importancia de un instrumento completo, culminado en el menor tiempo posible con un límite del 2015, y de aplicación inmediata, así como un Plan de Trabajo también completo que resuelva los vacíos que hemos señalado en el punto anterior. En cualquier caso, no puede haber un Plan de Trabajo coherente si no tenemos respuestas concretas y aceptables para el planeta en cuanto a compromisos representativos y ambiciosos en el segundo período de compromisos y otros temas, como los de la no elegibilidad de acceso a mecanismos de mercado comprendidos en el Protocolo de Kioto a países desarrollados que no estarán en el segundo período de Compromisos (2PC), *carry over* (o acumulación de créditos de carbono de países ex soviéticos llamados economías en transición - EIT), compromisos de mitigación de países desarrollados y reglas claras en cuanto a verificación de cumplimiento de compromisos, en el marco de un sistema de cumplimiento control y verificación.
10. En cualquier caso, el Plan de Trabajo debe establecerse en el marco de la equidad y el derecho al desarrollo y no puede desarrollarse como un simple plan de mitigación climática bajo el criterio de aplicación y responsabilidad universal; este criterio equivocado elimina la responsabilidad histórica y el principio de RCPD.
11. Es cierto que hay países en desarrollo llamados emergentes que tienen hoy emisiones importantes, pero también es cierto que esos países deben asumir la solución a los problemas de pobreza, hambre, salud, empleo, y otros. En consecuencia debemos pedirles que asuman su responsabilidad de manera diferenciada, según sus capacidades, sus circunstancias, su derecho

al desarrollo, garantizado que erradicarán la pobreza en el marco de la equidad y el acceso equitativo al desarrollo sostenible.

12. Es en consecuencia importante que los países desarrollados hagan el mayor esfuerzo y tomen el liderazgo en las acciones de mitigación con resultados concretos y altas ambiciones y que los países en desarrollo hagan su parte en el marco de sus respectivas capacidades, y de acuerdo a las transferencias financieras y tecnológicas, resolviendo problemas de pobreza y desarrollo integral.

### **Presupuesto de carbono e incremento de la temperatura**

13. El presupuesto máximo de carbono para no superar un incremento de 2°C para el año 2020 según el “Informe sobre la Brecha de Emisiones” del Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA)<sup>7</sup> es de 44 Giga Toneladas de Dióxido de Carbono Equivalente (GTCO<sub>2e</sub>). Ahora bien, es importante establecer con claridad como se distribuiría ese presupuesto entre los países desarrollados y los países en desarrollo, aunque no existen criterios ni mucho menos decisiones políticas en el marco del debate o de las negociaciones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) con respecto a este concepto o al menos la idea de distribución del presupuesto de carbono. No obstante es necesario que este tema sea parte de las negociaciones.
14. Si consideramos las ofertas de baja ambición de reducción de emisiones hechas por los países desarrollados, excluyendo cálculos de LULUCF<sup>8</sup>, el 38% (equivalente a 16,7 GTCO<sub>2e</sub>) del total del presupuesto de carbono recomendado por PNUMA quedaría en manos de los países desarrollados, los cuales, para el año 2020 contarán con el 17% de la población mundial; en tanto que el 62% del presupuesto de carbono quedaría disponible para los países en desarrollo que para el año mencionado representarán el 83% de la población mundial. Si consideramos sólo el dato poblacional de los países en desarrollo y a este añadimos los retos relacionados con la superación de la pobreza y el hambre, la distribución resulta por supuesto inequitativa. No obstante el aparente número menor de emisiones de los países desarrollados respecto de los países en desarrollo, en realidad existe una gran probabilidad que los países desarrollados usen aún más del presupuesto que han expresado que podrían usar. Sin embargo, también queda el desafío de los países en desarrollo de separar el proceso de “desarrollo integral para Vivir Bien” de un inevitable incremento de las emisiones de carbono, aunque esto sólo puede hacerse con mayor transferencia financiera y tecnológica por parte de los países desarrollados hacia los países en desarrollo.

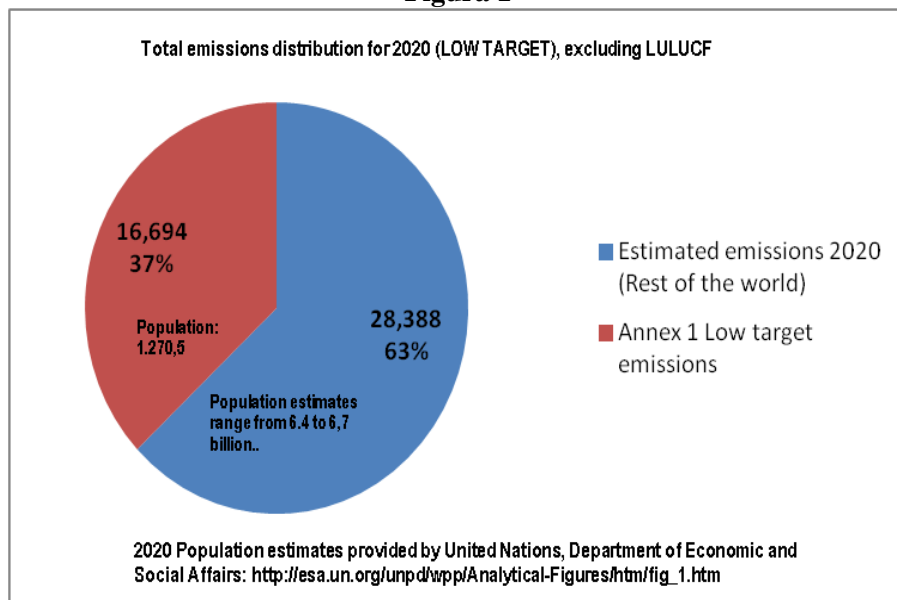
---

<sup>7</sup> Véase:

[http://www.unep.org/publications/ebooks/bridgingemissionsgap/Portals/24168/Executive\\_summary\\_sp.pdf](http://www.unep.org/publications/ebooks/bridgingemissionsgap/Portals/24168/Executive_summary_sp.pdf)  
f Versión Completa en: [http://www.unep.org/pdf/UNEP\\_bridging\\_gap.pdf](http://www.unep.org/pdf/UNEP_bridging_gap.pdf)

<sup>8</sup> También llamado “Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Bosques”; UTCUT por su sigla en castellano y LULUCF por su sigla en inglés. El UTCUT o LULUCF supone el cálculo de emisiones por deforestación y/o captura o fijación de carbono a través de los bosques y la tierra.

**Figura 1**



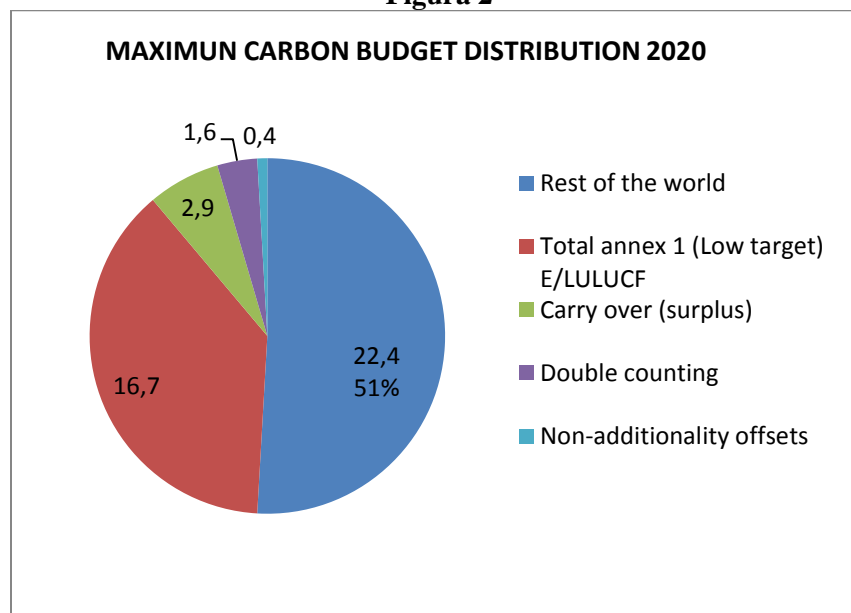
15. El informe del PNUMA advierte que existe un gran peligro de que las emisiones puedan incrementarse, superando sustancialmente las 44 GTCO<sub>2</sub>e si se dan las siguientes condiciones:
- El uso de mecanismos de mercado para cubrir responsabilidades domésticas, en particular nuevos mecanismos de mercado sin institucionalidad, sin gobernanza, sin reglas de contabilidad y sin regulación. Esta es una tendencia previsible considerando que los países desarrollados que no estarán en el Protocolo de Kioto (PK) y en el Segundo Período de Compromisos (2PCP) promueven acuerdos bilaterales de mercados de carbono dado que no pueden, hasta el momento, como en el caso de Estados Unidos, usar los que son parte del PK.
  - Si las reglas de conteo flexibles de LULUCF son usadas para debilitar los objetivos de mitigación.
  - Si se usan mecanismos de compensación (*offset*), es decir la transferencia de obligaciones de reducción domésticas de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a otros países a través de sistema de créditos de carbono<sup>9</sup>.
  - Si las unidades de emisiones adicionales son usadas de tal modo que limiten el cumplimiento de metas.
  - Si existe doble contabilidad en el conteo de reducción o captura de emisiones.
  - Si se usan los créditos de carbono (llamados *carry over* que ascienden a 11 GTCO<sub>2</sub>e).
16. El propio PNUMA estima que si se distribuye en 8 años el uso del *carry over* se podría asumir que el último año, es decir el 2020, los países desarrollados podrían comprar 2,9 GTCO<sub>2</sub>e de créditos de carbono con lo cual se incrementarían sustancialmente las emisiones reales de estos países. Si a esto añadimos la probable doble contabilidad emergente del riesgo de *offsets* así como los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) que no impliquen

<sup>9</sup> El trabajo de PNUMA analizado en el presente documento advierte que una estimación del riesgo de doble contabilidad puede ser hecha si se asume que el 33% de la desviación de emisiones “*business-as-usual*” de países desarrollados o Anexo 1 (A1) es cubierta con *offsets* en países No Anexo 1, donde también se contabilizan dichas reducciones en el nivel nacional (UNEP, Op Cit, página 38).

adicionalidad<sup>10</sup>, el incremento de emisiones estaría en 4,9 GTCO<sub>2</sub>e. Ahora bien, este incremento es atribuible básicamente a los países desarrollados toda vez que son ellos los que se benefician y promueven mercados de carbono y los que comprarían créditos de carbono existentes o por crearse en el marco de estos nuevos mecanismos que fervorosamente se promueven en el marco de las decisiones de la CMNUCC.

17. Es posible asumir que la participación de los países desarrollados en el presupuesto de carbono del año 2020 será entre 19,6 y 21,6 GTCO<sub>2</sub>e; es decir, en el primer caso estaríamos hablando de una participación de 44,5% y de 49% en el segundo caso. Si el presupuesto fuera cumplido rigurosamente el saldo disponible del presupuesto de carbono para los países en desarrollo sería de 24,4 GTCO<sub>2</sub>e (es decir el 55,4%) en el primer caso y de 22,4 GTCO<sub>2</sub>e (es decir el 50,9%) en el segundo caso. El 83% de la población tendría, por tanto, acceso al 51% del presupuesto de carbono máximo permitido para no superar el incremento de 2°C el año 2020. En este escenario no existe posibilidad alguna de tener equidad y derecho al acceso equitativo al desarrollo. En consecuencia existe un riesgo de incremento de emisiones facilitado por mecanismos de mercados de carbono promoviendo una subida de las cifras con el grave riesgo de que el peor escenario implique un total de emisiones en el mundo de 56 GTCO<sub>2</sub>e, suponiendo un incremento en la temperatura entre 3°C y 4°C, lo que resultaría dramático para el planeta y la humanidad.

**Figura 2**



18. Siguiendo las recomendaciones del PNUMA, las medidas necesarias para evitar un escenario de incremento de emisiones deberían incluir:

<sup>10</sup> Es decir que no sean proyectos o acciones de reducción de emisiones orientados a créditos de carbono adicionales a los proyectos y acciones ya comprometidos por los países en desarrollo para reducir emisiones. Si resulta que las acciones de reducción de emisiones son las mismas contempladas en los Planes o Acciones Nacionales de Mitigación (mas conocidos como NAMAS, por su sigla en ingles, en la jerga técnica) de los países en desarrollo a ser ejecutadas por ejemplo con recursos propios, resulta que se podría registrar dos veces un volumen de reducción, generando doble contabilidad.

- a. Mayores ambiciones en las ofertas de reducción de GEI.
  - b. Compromiso y actitud política responsable con el mundo por parte de Estados Unidos de Norteamérica, país que es responsable del 40% de las emisiones históricas de CO<sub>2</sub> de los países Anexo 1 y de casi el 28% de las emisiones globales históricas entre el período 1850 y 2008<sup>11</sup>, y que ha eludido hábilmente hacer compromisos efectivos, incumpliendo claramente el primer período de compromisos del Protocolo de Kioto y rehuendo su adhesión a un posible segundo periodo de compromisos.
  - c. Evitar el uso de mercados de carbono para transferir obligaciones de reducción de emisiones a otros países evitando la responsabilidad doméstica.
  - d. Reglas estrictas que eviten el incremento neto de emisiones a través de:
    - i. Créditos de carbono en LULUCF sin políticas regulatorias rigurosas que eviten el conteo poco claro.
    - ii. El uso de unidades de emisiones adicionales (*carry over*).
    - iii. El uso de mecanismos de mercado que no garantizan la reducción doméstica de emisiones presenta el riesgo de doble contabilidad y no garantiza precisión ni transparencia en la contabilidad<sup>12</sup>.
19. Es evidente que los países en desarrollo están haciendo esfuerzos importantes de reducción de emisiones no obstante las limitaciones en acceso a tecnología y financiamiento, pero existen países que tienen capacidades para avanzar en ello y de hecho han presentado ofertas de reducción de emisiones importantes. Las ofertas de reducción de los países en desarrollo superan el volumen de reducción de los de los países desarrollados. Si tomamos los datos del PNUMA podemos observar que si se aplican reglas estrictas y altas ofertas de reducción los países No Anexo 1 (NA1) estarían reduciendo 5.2 GTCO<sub>2</sub>e y los países desarrollados -en las mismas condiciones- estarían reduciendo 3,8 GTCO<sub>2</sub>e para el año 2020.

---

<sup>11</sup> Sobre este particular véase el artículo de Khor, Martin. The Equitable Sharing of Atmospheric and Development Space: Some Critical Aspects. South Centre, Julio 2010. <http://climate-justice.info/wp-content/uploads/2011/07/RP33-MKcarbon-budget.pdf>

<sup>12</sup> Para profundizar este análisis véase Orellana: [https://docs.google.com/file/d/0B7\\_0\\_E1m4hKVOWIzMjNjNWItZGEyNy00N2FkLThiYTgtMjU2N2YxZWZmZGQw/edit?hl=es&pli=1](https://docs.google.com/file/d/0B7_0_E1m4hKVOWIzMjNjNWItZGEyNy00N2FkLThiYTgtMjU2N2YxZWZmZGQw/edit?hl=es&pli=1)



**Cuadro 1**  
**Oferta de reducción de emisiones basada en datos del PNUMA**  
**Altas ofertas (*high pledges*) y bajas ofertas (*low pledges*)**  
**en el marco de reglas estrictas<sup>13</sup>**

<b>Table A2: National mitigation pledges, based on UNEP (2011), Appendix 2, Detailed information about Countries Pledges</b>		
	MtCO <sub>2</sub> e in 2020	
	low pledges strict rules	high pledges strict rules
United States	0	1407
EU-27	972	1529
Japan	0	358
Russia	0	0
Canada	0	200
Australia	185	280
<b>Annex 1</b>	<b>1157</b>	<b>3773</b>
China	1010	1730
India	523	523
Indonesia	733	1156
Brazil	974	1051
Mexico	51	265
South Korea	244	244
South Africa	88	238
<b>non-Annex 1</b>	<b>3623</b>	<b>5207</b>

20. Es importante mencionar que si las emisiones continuaran sin reducciones, es decir, como se expresa en la jerga técnica “*Business-as-Usual*” (BAU), considerando los datos del PNUMA, los países desarrollados o Anexo 1 (A1) para el año 2020 tendrían 35% de las emisiones de las 56 GTCO<sub>2</sub>e previsibles, en tanto que los países en desarrollo o No Anexo 1 (NA1) tendrían el 65% de las emisiones.
21. Los esfuerzos de reducción de emisiones de los países en desarrollo (NA1) se expresan no solamente en sus ofertas de reducción de emisiones, como podemos observar en el Cuadro 1, sino en el hecho que adicionalmente ofrecen créditos de carbono a los países desarrollados quienes supuestamente los comprarán. Aproximadamente 2 GTCO<sub>2</sub>e podrían provenir de *offsets*, es decir a través de acciones de reducción, captura o limitación de emisiones realizadas en países en desarrollo en el marco de créditos de carbono. En consecuencia, esa cantidad de *offsets* provendrá también de países en desarrollo con lo que el esfuerzo de los países NA1 se incrementa, añadiendo 2 GTCO<sub>2</sub>e al esfuerzo doméstico. Ciertamente está presente el grave riesgo de la doble contabilidad que encarnan los *offsets* tal como advierte con exhaustiva fundamentación técnica el informe del PNUMA, que sugiere que este mecanismo no sea utilizado en el marco de un sistema de reglas estrictas (*strict rules*) como se presenta en el Cuadro 1. A los fines de este análisis, siguiendo los datos del PNUMA, si consideramos las

<sup>13</sup> Comparisson of Annex 1 an Non-Anex 1 Pledges, Ed. SEI, junio de 2011, <http://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/sei-workingpaperus-1107.pdf>

ofertas bajas de reducción de emisiones (low pledges) de los países NA1, y suponiendo que los *offsets* no facilitan incurrir en doble contabilidad, el potencial real de reducción de emisiones de los países NA1 sería de 5,6 GTCO<sub>2</sub>e. En consecuencia, los esfuerzos no están equitativamente distribuidos.

22. Los países desarrollados superarán la crisis en el mediano plazo y continuaran ritmos de crecimiento notables, es evidente que esto supone una continuidad creciente de emisiones de gases de efecto invernadero. Los pronósticos sugieren que incluso algunos países desarrollados incrementarán de manera importante sus emisiones, por ejemplo las Economías en Transición (EIT). De hecho es evidente que algunos países, incluso miembros de la UE, han incrementado sustancialmente sus emisiones, aunque de manera agregada, la UE ha reducido sus emisiones respecto de 1990. Es importante prestar especial atención al crecimiento de las economías desarrolladas en relación al crecimiento de sus emisiones. El producto interno bruto (PIB) de los países A1 en 2020 (46,2 trillones de dólares) será 28,6% superior al de 2009 (35,8 trillones de dólares) y el producto interno bruto per cápita de los países desarrollados en 2020 (36.3 dólares) será 24% superior al de 2009 (29,2 dólares), es decir se mantendrá un crecimiento económico con altibajos seguramente por la crisis económica pero es evidente que el ciclo de crisis será superado. La población de los países desarrollados en cambio crecerá para 2020 (1270 millones de personas) apenas en un 3% respecto de 2009 (1.229 millones de personas)<sup>14</sup>.
23. La tendencia de los países desarrollados por otra parte es la de desacoplar el crecimiento de su PIB respecto de la curva de sus emisiones. Para 1990 la intensidad de emisiones excluyendo LULUCF en los países desarrollados era de 0.77 GTCO<sub>2</sub>e por cada millón de dólares de PIB, en 2009 se había reducido a 0.52 GTCO<sub>2</sub>e por cada millón de dólares de PIB y la proyección para el 2020 es de 0.36 GTCO<sub>2</sub>e<sup>15</sup>. Este desacople entre las curvas del PIB y de las emisiones tiene sin duda relación con la implementación de tecnologías que permiten cambiar fuentes y consumo energéticos.

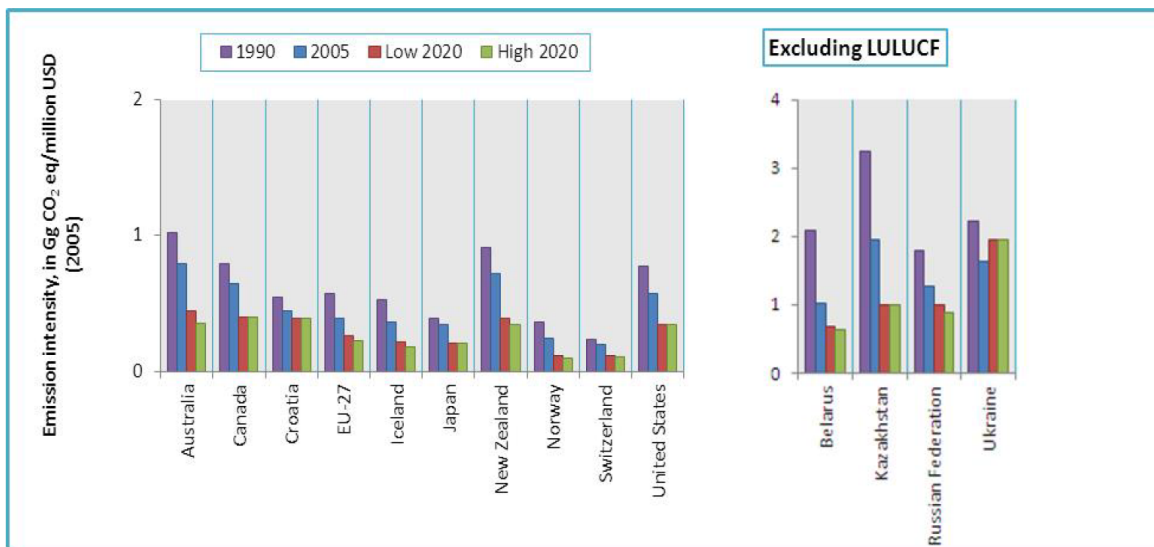
---

<sup>14</sup> Véase Kartha and Erickson, página 15. UNFCCC, FCCC/TP/2012/2, “Quantified economy-wide emission reduction targets by developed country Parties to the Convention: assumptions, conditions, commonalities and differences in approaches and comparison of the level of emission reduction efforts. Technical paper. Pag. 55, <http://unfccc.int/resource/docs/2012/tp/02.pdf>

<sup>15</sup> UNFCCC, FCCC/TP/2012/2, páginas 62 y 63. Véase también nota al pie 10.

**Figura 3**

Emission intensity (total greenhouse gas emissions per unit of gross domestic product presented in constant 2005 United States dollars in purchasing power parity), excluding and including land use, land-use change and forestry, in 1990, 2005 and 2020 for the low and high targets submitted by developed country Parties



Fuente: UNFCCC, FCCC/TP/2012/2 (página 63).

### Cumplimiento de compromisos y el Protocolo de Kioto

24. De manera global los países desarrollados han reducido sus emisiones para el año 2009 respecto del año 1990 en un 12% excluyendo LULUCF y en un 18% incluyendo LULUCF. No obstante de manera individual varios países han incrementado sus emisiones, entre ellos los Estados Unidos y Canadá, mientras que otros las han reducido como el Japón. Estados Unidos ha incrementado sus emisiones en 7,2% excluyendo LULUCF y en 5,6% incluyendo LULUCF. Canadá ha incrementado sus emisiones en 17% excluyendo LULUCF y en 29,8% incluyendo LULUCF. Japón en cambio ha reducido sus emisiones en un 5% incluyendo LULUCF y en un 4,5% excluyendo LULUCF.

Figura 4

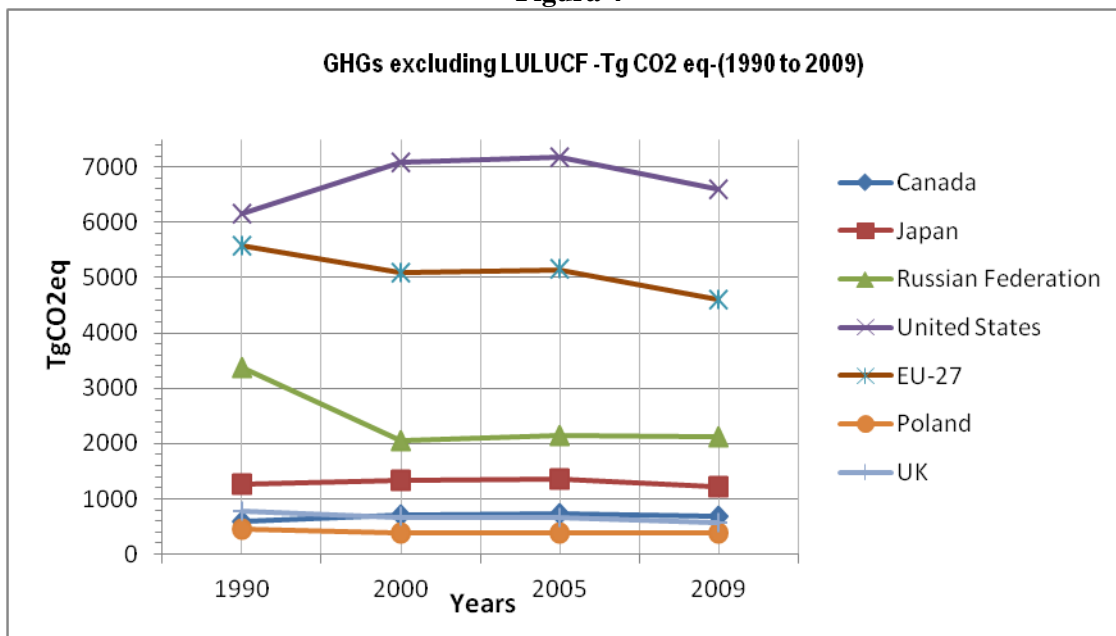
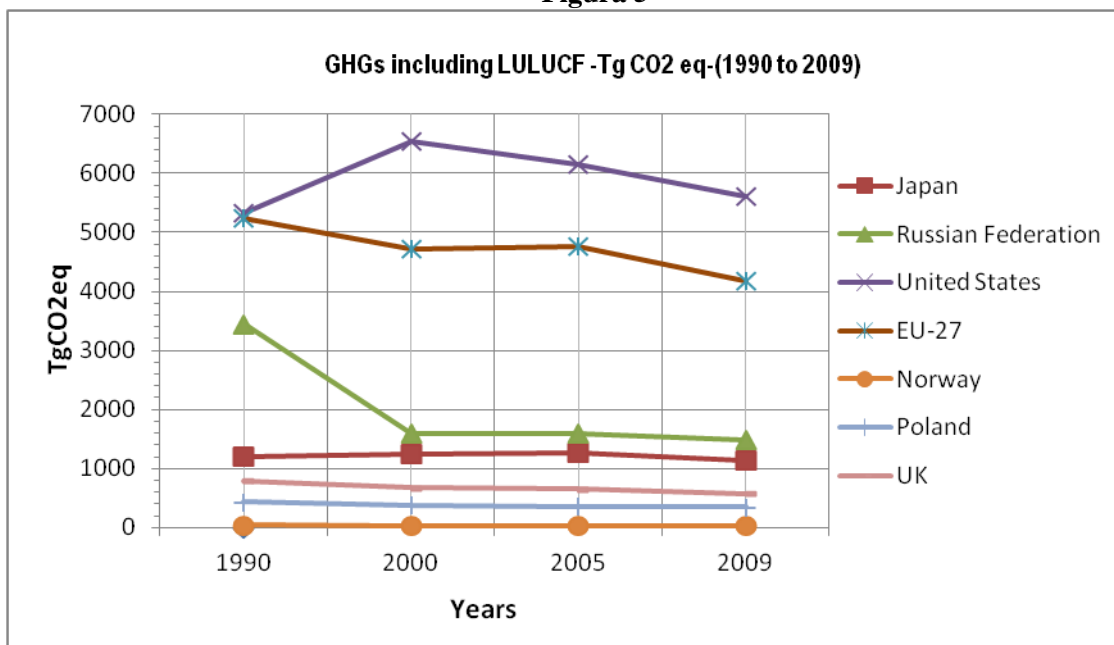


Figura 5

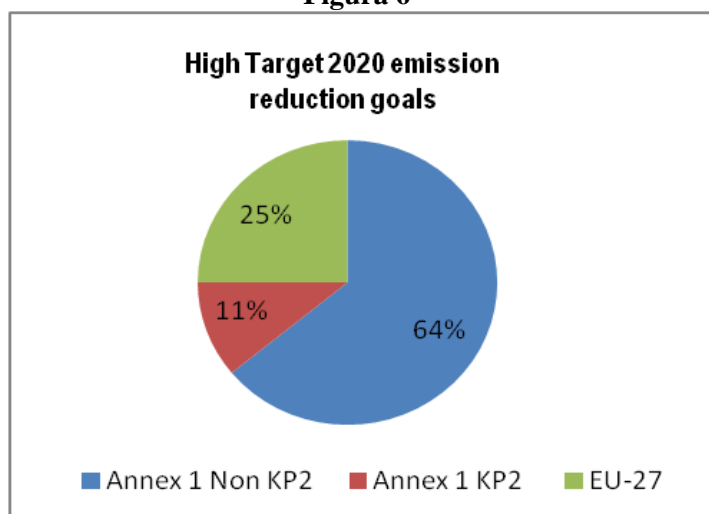


Fuente: Elaboración propia en base a datos del UNFCCC, FCCC/TP/2012/2, página 47.

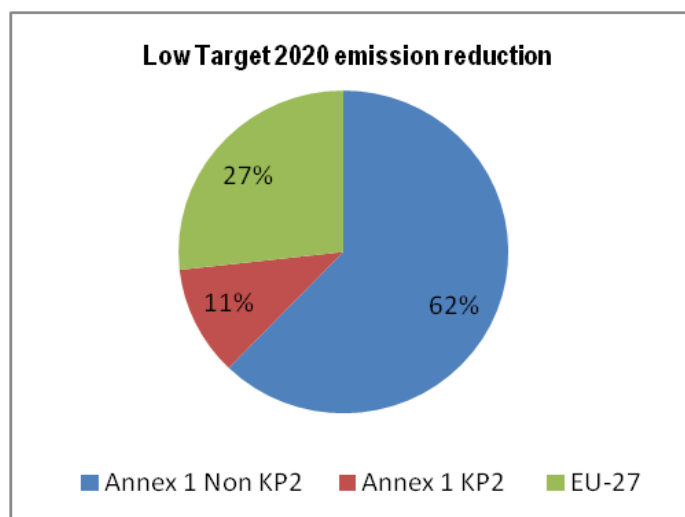
25. Los Estados Unidos, Japón, Canadá y Rusia han decidido no formar parte del segundo período de compromisos con lo que se ha dado un duro golpe al Protocolo de Kioto y a la posibilidad de contar con un régimen de control de reducción de emisiones que permita darnos certeza sobre el cumplimiento de las ofertas de los países desarrollados. Estos países representan entre el 62% y el 64% de las emisiones de los países desarrollados. La propuesta boliviana apuntaba a fortalecer el Protocolo de Kioto (PK) como un sistema de reglas, metodologías y herramientas de contabilidad, comparabilidad y gobernanza, para lograr contar con un sistema de cumplimiento que nos de confiabilidad respecto de las ofertas de reducción; no obstante la

reticencia de los países a no ser parte del segundo período de compromisos del PK ha creado mayor incertidumbre en cuanto a cómo se controlarán las ofertas voluntarias de reducción de emisiones.

**Figura 6<sup>16</sup>**



**Figura 7**



26. Es inadmisibles que un país que nunca estuvo en el primer periodo de compromisos del PK, como Estados Unidos, quiera dar lecciones de mitigación y mucho menos a exigir a los países en desarrollo que cumplan con reducción de emisiones y que hagan ofertas de reducción ambiciosas, condicionando incluso su propia oferta a la de los países en desarrollo. No es ético y es además irresponsable que se pretenda expresar que el PK no sirve para resolver la crisis climática promoviendo su desaparición como sistema y dando lugar a que se promuevan acuerdos bilaterales en lugar de acuerdos multilaterales. Aquellos que nunca estuvieron en el

<sup>16</sup> Annex 1 Non KP2: Países Anexo 1 que no son Parte del Segundo Período de Compromisos del Protocolo de Kioto. Annex 1 KP2: Países Anexo 1 que son Parte del Segundo Período de Compromisos del Protocolo de Kioto. EU-27: Unión Europea con sus 27 miembros.

primer período de compromisos y que además incrementaron sus emisiones no tienen ninguna moral para exigir a los países en desarrollo que hagan compromisos vinculantes si ellos mismos jamás vincularon sus ofertas voluntarias. Preocupa por otra parte que podrían existir algunos países desarrollados (A1) que estarían meditando sobre si continuarían o no en el segundo período de compromisos. Es importante fortalecer el PK como sistema de cumplimiento y control y replicarlo en el nuevo instrumento legal bajo el principio de equidad y de responsabilidad común pero diferenciada.

27. Un problema serio asociado al debate sobre la salida de varios países del 2PC y del PK es justamente el de los mecanismos de flexibilidad, es decir, los mercados de carbono que son parte del PK. Los países que no estarán en el 2PC pretenden seguir siendo beneficiados de los mercados de carbono lo que permitirá acceder al “carry over” con la inminente afectación al medio ambiente que significaría que esos créditos de carbono puedan ser comprados por países que no están en el 2PC pero que representan gran parte de las emisiones. Ahí la posición de Bolivia junto a la de varios países ha sido contundente y apunta a no permitir que quienes se han salido del PK se vayan con los beneficios de este.

### **Retos de adaptación y desarrollo asociados a las acciones y compromisos de mitigación**

28. El desarrollo de un Plan de Trabajo establecido en el Grupo de Trabajo de la Plataforma de Durban, véase Nota al Pie 2) para acometer objetivos ambiciosos de mitigación sobre la base de un enfoque de aplicación universal, uniforme y sin diferenciación no puede considerarse una prioridad ya que para los países en desarrollo no se trata simplemente de hacer ofertas de reducción o limitación de emisiones para beneplácito de los países desarrollados. Las acciones o las ofertas de mitigación tienen implicaciones sociales y económicas, están asociadas y condicionadas por un contexto de desarrollo y de pobreza. La medida y el plazo de compromisos de mitigación por parte de los países en desarrollo tendrán sin duda impactos en sus acciones de desarrollo integral y de reducción de pobreza, más aún si dichos compromisos siguen una lógica de responsabilidad universal uniforme y no de responsabilidad común pero diferenciada de acuerdo a las capacidades y circunstancias nacionales.
29. La construcción de economías bajas en carbono, resultantes de la realización de reducciones significativas actuales y futuras en las emisiones, implica al menos seis grandes retos para los países en desarrollo:
- 1) Continuar promoviendo su desarrollo integral y manteniendo el crecimiento de su economía con tasas que no sean significativamente menores a las que usualmente se dan en el marco de economías altas en carbono. Esto implica desacoplar la curva de emisiones de carbono de la curva de crecimiento del PIB. Para que la brecha resultante del desacople económico de las emisiones sea una realidad se necesita contar con el financiamiento y la tecnología adecuada que permita sustituir fuentes basadas en energía fósil con otras de carácter renovable.
  - 2) Erradicar la pobreza superando los problemas emergentes del desacople de la curva de emisiones respecto del crecimiento económico y logrando que la segunda se mantenga creciente de tal modo que los países en desarrollo cuenten con los recursos y las condiciones económicas adecuadas para continuar erradicando eficazmente las condiciones de pobreza de la población, más aun tomando en cuenta que los datos de la

realidad social en el mundo en desarrollo son alarmantes<sup>17</sup>. El hambre y la pobreza deben ser superados no obstante la drástica reducción en períodos cortos de las emisiones.

- 3) Crear condiciones materiales para mejorar la calidad de vida de la población, lo cual implica realizar inversiones sustanciales en la provisión de medios de subsistencia, infraestructura y servicios adecuados, así como satisfacer las necesidades materiales, espirituales, culturales, humanas y sociales, proveyendo condiciones adecuadas para el Vivir Bien de la generalidad de la población.
- 4) Adaptarse al cambio climático, desarrollando para este fin las acciones necesarias en distintos sectores de la economía, la salud, la educación, la producción de alimentos, el agua, y otros sectores. Los costos de adaptación pueden representar en el corto plazo inversiones de entre 28 billones y 100 billones de dólares anuales, y el año 2030 entre 75 y 100 billones de dólares anuales<sup>18</sup>.
- 5) Reconstruir y reponer infraestructura, servicios y economía afectada por impactos resultantes de eventos climáticos extremos. Las pérdidas y desastres resultantes de sequías, inundaciones, huracanes, tifones, deslizamientos de tierra y otros eventos resultantes del impacto del cambio climático implican sin duda enormes costos económicos que tienen que asumir los países en desarrollo. Algunos estudios calculan que estos costos podrían representar anualmente el 3,2% del PIB mundial.
- 6) Reducir y limitar emisiones, lo que supone invertir en sustitución de fuentes de energía y en transformación de tecnología, que tiene también un costo económico importante. El informe del PNUMA denominado “Reduciendo la Brecha de Emisiones” estima que el costo de mitigación estaría en una media de \$us 38 por tonelada de carbono equivalente<sup>19</sup>. Esto también supone invertir en los sectores de electricidad, industria, transporte, edificaciones, bosques, agricultura, residuos o basura. Estos 7 sectores tienen un potencial de reducción de 16 GTCO<sub>2</sub>e. Buena parte de esta inversión implica obviamente un peso sustancial para los países en desarrollo. Para lograr reducciones sustanciales algunos estudios calculan que hacia 2020 deberían invertirse 420 billones de euros anuales y en 2030 la suma de 864 billones de euros anuales, América Latina tendría que invertir en 2030 la suma de 49 billones de euros anuales, India 72 billones

<sup>17</sup> Todavía siguen muriendo 121 niños de cada 1.000 en el África Subsahariana y 66 en el sur de Asia. La mortalidad materna está en 500 de cada 100.000 nacimientos en África Subsahariana y 190 en el Caribe, muy lejos de las Metas del Milenio. Todavía 783 millones de personas no tienen acceso a agua para consumo humano el 2010 y para el 2015 cerca de 605 millones estarán en la misma situación. Al año 2012 aproximadamente 1,4 billones de personas viven en extrema pobreza en el mundo. (véase The Millennium Development Goals Report. ONU, 2012; páginas 6, 7, 30 y 52). Véase: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2012/>. Asimismo, 180 millones de personas viven en condición de pobreza en América Latina y el Caribe en 2010, es decir, el 32,1% del total de la población. (Véase “La Sostenibilidad del Desarrollo en 20 años”, CEPAL, 2012, (página 20). Véase: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/46097/2012-65-RIO+20-ESPANOL-WEB.pdf>. También se puede destacar que 1.6 billones de personas carecen de electricidad y alrededor de 3 billones de personas carecen de servicios de saneamiento. ( véase Desarrollo y Cambio Climático, Banco Mundial, 2010, página. viii.

<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/Overview-Spanish.pdf>

<sup>18</sup> Desarrollo y Cambio Climático, Banco Mundial. 2010, páginas xi y 23-24. Véase: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/Overview-Spanish.pdf>

Véase también Cambio Climático y Agenda de Adaptación y Mitigación, Orellana Rene, pag. 13, [https://docs.google.com/file/d/0B7\\_0\\_E1m4hKVN2I2ZDM2NTMtZDIwMi00ODBiLThkNzUtMDIiZjY5MzVINWRm/edit?pli=1](https://docs.google.com/file/d/0B7_0_E1m4hKVN2I2ZDM2NTMtZDIwMi00ODBiLThkNzUtMDIiZjY5MzVINWRm/edit?pli=1)

<sup>19</sup> Emissions Gap Report. UNEP, página 10. Véase: [http://www.unep.org/pdf/UNEP\\_bridging\\_gap.pdf](http://www.unep.org/pdf/UNEP_bridging_gap.pdf)

de euros anuales y el África 34 billones de euros anuales. Esto significa un peso muy grande de inversión para los países en desarrollo<sup>20</sup>.

30. En resumen, desarrollar acciones de mitigación en los países en desarrollo implica para ellos, de manera paralela, crear condiciones de seguridad y soberanía alimentaria, educación, salud, energía para la población, provisión de servicios de agua y saneamiento, provisión de servicios e infraestructura de comunicación, creación de empleo, dotación de viviendas, reconstrucción por pérdidas y daños generados por eventos climáticos extremos, acciones de adaptación, entre otras.
31. No podemos desasociar mitigación, adaptación, desarrollo integral y erradicación de la pobreza. Estos cuatro elementos están condicionados mutuamente y requieren de una planificación rigurosa y cuidadosa, que entre los insumos necesarios para los fines de su realización debe contar con la provisión suficiente y adecuada de financiamiento y tecnología.
32. El financiamiento del proceso conjunto e interdependiente de mitigación, adaptación, desarrollo integral y erradicación de la pobreza no puede ser confiado solo o fundamentalmente a la inversión privada como si esta fuera la que podría crear soluciones financieras a la problemática climática. Esta es precisamente la tendencia peligrosa que parece prosperar cuando se exige que se creen las condiciones adecuadas en el marco de decisiones de la COP buscando sustituir la provisión de recursos financieros por parte de países desarrollados con la inversión privada o la movilización de recursos de inversión privada. Las tendencias de la Inversión Extranjera Directa (IED) nos dan una clara idea de lo equivocados que estaríamos si pensamos que esta es la panacea a la escasez de recursos financieros. Los flujos de IED entre 2005 y 2011 en América del Sur se han concentrado en recursos naturales en un 35% y en servicios en un 36%; en Centro América y el Caribe, incluyendo México, la IED se ha concentrado en 54% en servicios. La IED en Investigación y Desarrollo de Tecnología entre 2008 y 2011 en África (uno de los continentes mas afectados por el cambio climático) representa el 0,7% de la inversión global y en América Latina apenas el 4% de la inversión global<sup>21</sup>.
33. Esto nos exige pensar en la necesidad de construir un sistema público robusto para la provisión de financiamiento y tecnología, sistema que debería estar bajo la conducción de la COP.

### **Equidad, derecho al desarrollo y Responsabilidad Común pero Diferenciada (RCPD)**

34. La intención de algunos países desarrollados pasa por promover en el marco de la discusión del nuevo Grupo de Trabajo denominado Plataforma de Durban la configuración de un nuevo régimen climático que se aleje sustancialmente de los principios de la Convención, asumiendo que la misma responde a un período histórico pasado y que la historia ha cambiado, por lo que la diferencia entre países desarrollados y en desarrollo debe ser borrada, construyéndose en consecuencia un régimen que no reconoce diferencias y se aplica de manera uniforme y universal a todos los países. Esta visión radicalmente equivocada no repara en el hecho que, como hemos mencionado anteriormente, la pobreza y el hambre aun son una realidad lacerante y tenebrosa en los países en desarrollo, por lo que no es éticamente correcto dejar en manos de los países en desarrollo la responsabilidad de asumir los costos de adaptación, mitigación,

---

<sup>20</sup> McKinsey&Company, Impact of the financial crisis on carbon economics. 2010, página 10. Véase: [http://solutions.mckinsey.com/climatedesk/default/en-us/Files/wp211154643/ImpactOfTheFinancialCrisisOnCarbonEconomics\\_GHGcostcurveV2.1.pdf](http://solutions.mckinsey.com/climatedesk/default/en-us/Files/wp211154643/ImpactOfTheFinancialCrisisOnCarbonEconomics_GHGcostcurveV2.1.pdf)

<sup>21</sup> CEPAL, Cambio Estructural para la Igualdad. Una visión integrada del desarrollo, páginas 135 y 138. [http://www.eclac.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/4/47424/2012-SES-34-Cambio\\_estructural.pdf](http://www.eclac.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/4/47424/2012-SES-34-Cambio_estructural.pdf)



desarrollo y erradicación de la pobreza. Es importante, no obstante, afirmar que no puede existir régimen climático alguno ni un Plan de Trabajo que no sea elaborado en base a la Convención marco de Naciones Unidas sobre cambio Climático (CMNUCC), ya que cualquier régimen legal e institucional debe configurarse bajo los principios de la Convención.

35. Además del principio de RCPD establecido en la Convención, existen disposiciones expresas en otros instrumentos internacionales que consolidan la CMNUCC), como la Declaración sobre el Desarrollo Sostenible de Río 2012 que establece en su párrafo 15 y en particular en el 25 que la lucha contra el cambio climático debe realizarse “en conformidad con los principios y las disposiciones de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático”. Por otra parte el párrafo 191 de la mencionada Declaración establece que la protección del sistema climático debe realizarse sobre la base de la equidad y de conformidad con las responsabilidades comunes y diferenciadas y las respectivas capacidades de cada país. Finalmente el párrafo 246 de la Declaración de Río 2012 establece que para la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que sustituirán a las Metas del Milenio, a partir del 2015, se deben tener en cuenta las diferentes circunstancias, capacidades y prioridades nacionales relacionadas con el mayor reto de los países en desarrollo como la erradicación de la pobreza y el hambre. Precisamente aquí apunta el concepto de equidad como parte del derecho al desarrollo, es decir, al reconocimiento que los países en desarrollo tenemos aún gigantescas tareas pendientes en relación a las superación de la pobreza y que no se puede aplicar un sistema homogéneo que asuma que los países en desarrollo y desarrollados tienen las mismas responsabilidades. De hecho, la propia decisión adoptada en Cancún en la COP16 establece en el párrafo 6 que las estrategias de desarrollo bajas en carbono para el establecimiento de plazos del año pico de las curvas de emisiones debe considerar el acceso equitativo al desarrollo sostenible. Esto implica garantizar el acceso equitativo al espacio atmosférico para garantizar las condiciones de desarrollo y erradicación de la pobreza en el marco de un proceso gradual de reducción e emisiones garantizado necesariamente por la provisión suficiente y oportuna de recursos financieros, la transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades en los términos establecidos por la propia Convención en su artículo 4.7.

### **Constitución y desarrollo del Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques**

36. Con el propósito de encontrar sistemas que permitan promover las transferencias de las reducciones de carbono de los países en desarrollo hacia los países desarrollados, evitando a los segundos realizar reducciones domésticas de emisiones se promovió el Grupo de Trabajo denominado: “Enfoques de política e incentivos positivos en temas relacionados con la reducción de la deforestación y degradación forestal en países en desarrollo; y el rol de la conservación y el manejo sostenible de los bosques e incremento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo”. Este Grupo fue orientado particularmente por países interesados en los mercados de carbono a diseñar un esquema de reducción de emisiones de carbono vinculado al nuevo mecanismo de mercado que está siendo desarrollado en el marco de la Convención, entonces tiene básicamente un enfoque de desarrollo de mercados globales de carbono vinculado al rol de mitigación climática de los bosques, tomando en cuenta su función ambiental de absorber dióxido de carbono y emitir carbono como resultado de los procesos de deforestación y degradación forestal.
37. Este sistema diseñado en el marco de una estructura de mercado y que está orientado al pago expost de las toneladas de carbono reducidas o limitadas en los bosques de los países en desarrollo, rápidamente ha entrado en crisis debido a la ausencia de compromisos vinculantes de los países desarrollados para la reducción de emisiones, por lo mismo inviabilizando la

puesta en marcha de un mercado global de carbono en los bosques. En este marco, los proponentes de REDD+ han dirigido su mirada, para poner en marcha esta iniciativa, hacia los recursos del Fondo Verde todavía en negociación, con la ilusión de en algún momento poder dirigir esta iniciativa hacia la movilización de recursos privados para la mitigación. Entonces, REDD+ tiene un enfoque primaria y básicamente de mercado ya que está orientado a definir una unidad de transacción (carbono), un precio para las toneladas de carbono, y contratos de compra y venta con un pago ex post en base a resultados (absorción total de carbono de los bosques).

38. Las organizaciones sociales del mundo y particularmente la Conferencia Mundial sobre el Cambio Climático y los Derechos de los Pueblos y la Madre Tierra, celebrada en Tiquipaya, Bolivia, en abril de 2010, ha denunciado el mecanismo REDD + y su enfoque basado en el mercado por razones éticas, ya que convierte a las funciones ambientales de los bosques en una mercancía y se constituye en el primer paso para la mercantilización total de los componentes de la Madre Tierra, permitiendo además la transferencia de las responsabilidades en mitigación de los países desarrollados hacia los países en desarrollo. Además, estos acuerdos conducen a la pérdida de soberanía de los Estados y colectividades con respecto al manejo y uso de los bosques.
39. En este contexto, Bolivia ha propuesto un mecanismo alternativo REDD+ con un enfoque de mitigación y adaptación conjunta al cambio climático que no esté basado en el mercado. En este marco en la COP17 de Durban Sudáfrica se ha adoptado la decisión que facilita desarrollar enfoques que no estén basados en los mercados tales como el enfoque conjunto de mitigación y adaptación para el manejo integral y sustentable de los bosques, como un enfoque alternativo a los mercados (párrafo 67 de la decisión 2/CP.17). Este último párrafo ha sido una propuesta del Estado Plurinacional de Bolivia que ha sido adoptada con el apoyo de un grupo importante de países.
40. Es preciso avanzar en el marco de la CMNUCC en el desarrollo de un Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el manejo integral y sustentable de los bosques, como un enfoque que no está basado en el mercado, con el propósito de reconocer explícitamente las sinergias y co-beneficios entre la mitigación y adaptación de los bosques para el cambio climático. Este Mecanismo se basa en un enfoque que no está basado en el pago por reducción de emisiones de carbono sino en el financiamiento sostenido de los países desarrollados (a través del Fondo Verde) a compromisos de mitigación y adaptación al cambio climático, en el marco del manejo integral y sustentable de los bosques y la Madre Tierra, y desempeño futuro de un conjunto de indicadores conjuntos de mitigación y adaptación identificados localmente. Metodológicamente se basa en el desarrollo de procesos de planificación territorial, acuerdos locales multiactorales en objetivos y metas comunes de mitigación y adaptación, y en transferencias condiciones al desempeño futuro de indicadores conjuntos de mitigación y adaptación.
41. El Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación toma en cuenta explícitamente la identificación y registro de los múltiples beneficios de los bosques, la biodiversidad y el rol de los bosques en la solución a los problemas sociales y económicos de las poblaciones locales y erradicación de la pobreza. Este enfoque, además reconoce explícitamente la necesidad de avanzar en las causas que promueven la deforestación y degradación forestal fortaleciendo la gobernanza forestal como la titulación de las tierras forestales, el desarrollo de procesos autónomo para la gestión de los bosques y el fortalecimiento de la institucionalidad local; la promoción de procesos de gestión territorial y planificación de uso del suelo; promover la articulación de instrumentos de promoción, regulación y control para el manejo de los bosques,

así como manejos más óptimos de uso del suelo promoviendo el desarrollo de sistemas productivos sustentables agropecuarios y forestales.

42. Bolivia ha constituido este Mecanismo en la Ley No. 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, y ha asumido el compromiso de poner en marcha este mecanismo en el país como una orientación a otros países que quieran implementar el mismo tomando en cuenta sus particularidades y circunstancias nacionales.

### **Constitución de un Mecanismo Internacional para afrontar Pérdidas y Desastres generados por eventos extremos resultantes del cambio climático**

43. Las pérdidas y desastres por eventos climáticos extremos generan pérdidas económicas y no económicas (migraciones, pérdidas culturales, sociales y otras) de importante consideración que implican una amenaza al derecho al desarrollo integral y reducción de la pobreza por parte de los países. Además, existen evidencias que constatan que los riesgos climáticos que provocan inundaciones, sequías, granizadas, deslizamientos de tierras y otros, son cada vez más frecuentes como producto del cambio climático. Para afrontar estos impactos con consecuencias significativas en los medios de vida de las poblaciones locales es preciso constituir un Mecanismo Internacional que permita atender las Pérdidas y Desastres de los países en desarrollo. El Objetivo del mecanismo internacional es crear un arreglo institucional estructurado para apoyar las necesidades de los países en desarrollo con respecto a los daños y perjuicios y puede conducir a una mejor comprensión, coordinación y cooperación en hacer frente a las pérdidas y daños en todo el mundo.

44. El Mecanismo Internacional de Pérdidas y Desastres debe ser diseñado bajo el mandato de la COP y estar orientado a proveer a los países en desarrollo de los siguientes aspectos:

- a. Asesoramiento técnico y desarrollo de capacidades para atender los eventos extremos que resultan del cambio climático.
- b. Fondos de compensación, rehabilitación y reconstrucción.
- c. Logística para el desarrollo de acciones de emergencia y rehabilitación sin generar dependencia.
- d. Planificación para la relocalización de poblaciones y atención a migraciones.
- e. Integración de centros y redes de tecnología para la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades.
- f. Constitución de medios ágiles de provisión de financiamiento y medios materiales de apoyo en entidades internacionales de apoyo y en entidades de financiamiento multilateral.
- g. Constitución de medios internacionales de respuesta rápida ante de eventos extremos.

45. El Estado Plurinacional de Bolivia, en el marco de su compromiso con construir respuestas efectivas a los daños y pérdidas generados por los eventos extremos del cambio climático esta promoviendo el diseño de este mecanismo en las negociaciones de cambio climático junto a países del G77+China. Recientemente se ha elaborado una propuesta concreta que de contar con el apoyo del resto de países se espera pueda constituir la base de la discusión que en el corto plazo si las negociaciones avanzan en esa dirección podría permitir la constitución del mecanismo. Por supuesto esto supone que exista voluntad clara y efectiva de países desarrollados de asumir primero que las pérdidas y desastres requieren de compromisos concretos de financiamiento de parte de países desarrollados.

## **Construcción y conformación de coaliciones fuertes con capacidad de incidencia respecto a las propuestas de los países en desarrollo**

46. Bolivia junto al ALBA forma parte del Grupo recientemente organizado denominado Grupo de Afinidad o *Like-Minded Group* (LMG) conformado por países en desarrollo que son a su vez parte del G77+China, tomando en cuenta que uno de los objetivos principales del LMG es fortalecer a este último grupo. Destacan en el grupo entre varios países los siguientes: Argentina, Algeria, China, Cuba, Malasia, Mali, Congo, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, India, Irán, Irak, Kuwait, Malasia, Mali, Nicaragua, Pakistán, Filipinas, Arabia Saudita, Sri Lanka, Sudan, Tailandia y Venezuela. Este grupo ha presentado varias propuestas y realizado discursos conjuntos tanto de apertura como de cierre en sesiones importantes y fundamentales en el proceso de negociación del cambio climático. Un total de 23 países del grupo suscribieron el discurso conjunto de cierre en la plenaria del Grupo de Trabajo sobre el Protocolo de Kioto; 21 países del LMG suscribieron el discurso de cierre de sesión del Grupo de Trabajo de Cooperación para el Largo Plazo; y 24 países del LMG suscribieron el discurso de cierre de la sesión del Grupo de Trabajo de la Plataforma de Durban en la ronda de negociaciones en Tailandia el año 2012.
47. El LMG ha convenido realizar reuniones permanentes de seguimiento al avance de negociaciones en cambio climático y ha abierto la posibilidad de realizar igualmente un seguimiento y análisis de los avances en la construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Recientemente el LMG ha desarrollado una reunión de coordinación en Beijing (China) en octubre de 2012 habiendo emitido una nota de prensa resultante de dicha reunión<sup>22</sup>.
48. El LMG ha presentado en la ronda de negociaciones de Cambio Climático realizada en Tailandia en septiembre de 2012, con el pleno apoyo de Bolivia, 16 borradores de decisión en la perspectiva de contribuir a culminar la misión establecida por el Plan de Acción de Bali (PAB) para el Grupo de Trabajo de Cooperación para el Largo Plazo (LCA). Las propuestas resumen e integran propuestas de países que luego fueron asumidas por el conjunto.
49. Con respecto al capítulo de Visión Compartida del Grupo del LCA, el LMG presentó una propuesta que de manera resumida establece lo siguiente:
- a. Promover la armonía con la naturaleza y un enfoque holístico e integral para el desarrollo sostenible en el marco de esfuerzos que permitan restaurar la salud y la integridad de la Madre Tierra.
  - b. El objetivo global de reducción de gases de efecto invernadero así como el plazo del mismo tiene que estar basado en la responsabilidad histórica y en la implementación plena de la Convención.
  - c. La equidad debe reflejarse en la reducción de emisiones expresándose en un justo y equitativo sistema de asignación de emisiones.
  - d. Los países Anexo 1 deben tomar el liderazgo efectuando grandes reducciones de emisiones de carácter vinculante y proveyendo financiamiento y tecnología en el corto, mediano y largo plazo, reflejando así su responsabilidad histórica.
  - e. Los países Anexo 1 deben comprometer reducciones de emisiones de manera agregada de entre 40% y 50% para el año 2020 en base a 1990. Los países en desarrollo contribuyen de manera equitativa al logro del objetivo global de desarrollo

---

<sup>22</sup> La nota de prensa puede encontrarse en:  
<http://www.twinside.org.sg/title2/climate/info.service/2012/climate20121005.htm>

considerando sus necesidades específicas y sus circunstancias nacionales, asegurando su acceso al desarrollo sostenible, al mejoramiento de los estándares de vida de su población y asegurando que los países desarrollados provean el apoyo necesario para las acciones de mitigación y adaptación que ejecutaran dichos países en el marco del artículo 4.7 de la convención.

- f. Se deben apoyar las acciones de adaptación con la misma prioridad que las acciones de mitigación.
- g. La provisión de recursos financieros por parte de los países desarrollados a los países en desarrollo debe contar con un sistema de medición, monitoreo verificación y reporte en particular de los fondos públicos.
- h. Se debe contar con procedimientos acelerados y operativos de provisión de tecnología por parte de los países desarrollados a los países en desarrollo en el marco de un sistema de medición, monitoreo verificación y reporte.
- i. Las acciones de los países para lograr la reducción de emisiones y el pico global de la curva de emisiones debe asegurar la armonía entre la humanidad y la naturaleza en defensa de la madre tierra.

50. Con respecto a las acciones de mitigación de los países desarrollados, el Borrador de Decisión propuesto por el LMG plantea en resumen lo siguiente:

- a. Los países desarrollados deben reducir entre 40% y 50% sus emisiones para el 2020 en base a 1990.
- b. Se debe establecer un marco de contabilidad común de las emisiones de los países desarrollados definiéndose una base ex - ante para medir el progreso de las obligaciones de reducción y limitación de las emisiones cuantificadas.
- c. Deben establecerse reglas, metodologías y herramientas comunes de contabilidad y comparabilidad que permitan medir de manera confiable, técnica y científica la reducción de emisiones. Estas reglas deben construirse sobre la base del sistema del protocolo de Kioto.

51. Con respecto al establecimiento de mecanismos que no están basados en los mercados se presentó una propuesta de borrador de decisión que contó con el apoyo de 17 países miembros del LMG, la misma que propone de manera resumida los siguiente:

- a. Se deben establecer enfoques no basados en mercados, incluyendo políticas y medidas regulatorias en los países desarrollados que permitan la transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades en los países en desarrollo.
- b. Se debe promover un consumo y uso racional de los recursos naturales tomando en cuenta el ciclo de vida de los materiales.
- c. Se deben establecer programas de acción nacional para apoyar el desarrollo y fortalecimiento de capacidades endógenas así como de tecnologías en países en desarrollo.
- d. Se debe establecer un mecanismo operativo bajo la guía de la COP que oriente y operacionalice el pago de la deuda climática, las acciones de mitigación que no están basadas en mercados de carbono y los programas de apoyo y fortalecimiento de capacidades endógenas.
- e. Se debe establecer un Mecanismo Conjunto de Adaptación y Mitigación para el Manejo Forestal Integral y Sustentable de los Bosques como una alternativa no basada en mercados para operar bajo la guía de la COP de acuerdo al parágrafo 67 de la Decisión 2/CP17.

52. Con respecto a financiamiento y tecnología se propusieron varias propuestas de borrador de decisión que de manera resumida plantearon lo siguiente:

- a. Se debe lanzar un proceso para determinar las necesidades de los países en desarrollo en relación a recursos financieros y a provisión de tecnología; este proceso debe identificar igualmente opciones de movilización de dichos recursos, incluyendo la accesibilidad, la sostenibilidad y la predictibilidad de la provisión financiera.
- b. La provisión de recursos financieros debe darse sobre bases concesionales y donaciones incluyendo la transferencia de tecnología en particular para la adaptación, y los créditos no deben ser usados como una condición para acceder a donaciones a través de las entidades operativas de financiamiento.
- c. Se deben proveer recursos financieros nuevos y adicionales a través del Fondo Verde del Clima con obligaciones de reporte por parte de los países desarrollados.
- d. El Comité Permanente sobre Financiamiento (*Standing Comitee*) debe establecer un mecanismo para medición, reporte y verificación (MRV) de la provisión de recursos financiero de los países desarrollados a los países en desarrollo para la adaptación y mitigación. Este mecanismo debe incluir guías y otras herramientas necesarias.
- e. El Comité Ejecutivo de Tecnología debe examinar y desarrollar mecanismos efectivos tales como un protocolo multilateral bajo la convención provisiones de financiamiento u otros medios, incluyendo un régimen de derechos de propiedad intelectual para remover los obstáculos y proveer incentivos financieros para incrementar las capacidades y las condiciones de desarrollo y transferencia de tecnología de parte de los países desarrollados hacia los países en desarrollo.

53. Bolivia presentó una propuesta de decisión sobre adaptación al cambio climático en la última Ronda de negociaciones realizada en Tailandia junto a Filipinas, el Grupo Africano, los países del grupo de centro américa y el caribe organizados en el SICA (Bélize, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá), Argentina, Ecuador, Indonesia, Malaysia, Pakistan, Sri Lanka, Tailandia y Venezuela. La propuesta plantea de manera resumida lo siguiente:

- a. Establecer un proceso, a través del Comité de Adaptación, de colaboración y coordinación con el Comité Permanente ente de Financiamiento (*Standing Committee*) para plantear recomendaciones de políticas a las instituciones relevantes (el Fondo Verde del Clima, el Comité Ejecutivo de Tecnología, entre otros) con respecto a medios para incentivar las acciones de adaptación, incluyendo financiamiento, tecnología y desarrollo de capacidades entre otros.
- b. Desarrollar recomendaciones y guías aplicables para las entidades operativas y otros correspondientes al mecanismo de financiamiento, apoyando a los países en desarrollo, tomando en cuenta sus capacidades, apoyando los planes nacionales, locales y subregionales de adaptación.
- c. Solicitar al Comité de Adaptación incluir en su programa de trabajo actividades que fortalezcan y promuevan arreglos institucionales para promover la planificación y la implementación de acciones de adaptación.

## **Conclusiones**

54. La Decisión sobre la creación del Grupo de Trabajo de la Plataforma de Durban (ADP) establece que se desarrollarán un instrumento jurídico o un régimen con fuerza legal aplicable a todas las partes y un Plan de Trabajo relacionado con acciones de mitigación para el corto plazo. Para Bolivia es fundamental que el instrumento jurídico así como el Plan de Trabajo se

realicen en el marco del principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (RCPD). Asimismo es crucial que este instrumento esté concluido lo más pronto posible y que su aplicación sea inmediata. Es esencial que los países desarrollados tomen el liderazgo en las acciones de mitigación con resultados concretos y altas ambiciones y que los países en desarrollo hagan su parte en el marco de sus respectivas capacidades, y de acuerdo a las transferencias financieras y tecnológicas, resolviendo problemas de pobreza.

55. La propuesta boliviana ha estado orientada a fortalecer el Protocolo de Kioto (PK) como un sistema de reglas, metodologías y herramientas de contabilidad, comparabilidad y gobernanza, para lograr contar con un sistema de cumplimiento que nos de confiabilidad respecto de las ofertas de reducción; sin embargo es ya una realidad que algunos países desarrollados no están de acuerdo a ser parte del segundo período de compromisos del PK, lo que ha creado una enorme incertidumbre en cuanto a cómo se controlarán las ofertas voluntarias de reducción de emisiones y ha abierto un escenario de compromisos voluntarios que suponen un incremento en la temperatura entre 3°C y 4°C, lo que resultaría dramático para el planeta y la humanidad. Por consiguiente se debe desarrollar un sistema riguroso de control en particular para los países que no estarna en el 2PC-PK e impedir que se promuevan mecanismos de flexibilidad, acuerdos bilaterales de creación de mercados de carbono y otro tipo de acciones que debilitan el sistema multilateral y no sirven para resolver la crisis climática facilitando mas bien estrategias de países para evitar el control.
56. Por otra parte, Bolivia entiende que no podemos desasociar mitigación, adaptación, desarrollo integral y erradicación de la pobreza. Estos cuatro elementos están condicionados mutuamente y requieren de una planificación rigurosa y cuidadosa. Es así que el desarrollo de acciones de mitigación en los países en desarrollo implica para ellos, de manera paralela, crear condiciones de seguridad y soberanía alimentaria, educación, salud, energía para la población, provisión de servicios de agua y saneamiento, provisión de servicios e infraestructura de comunicación, creación de empleo, dotación de viviendas, reconstrucción por perdidas y daños generados por eventos climáticos extremos, acciones de adaptación, entre otras. Asimismo, es necesario y posible desacoplar temas de desarrollo integral y emisiones de carbono pero esto requiere de transferencia financiera y tecnológica por parte de los países desarrollados hacia los países en desarrollo.
57. Bolivia, propone en el marco de la CMNUCC la creación de instrumentos concretos que no estén basados en el mercado para enfrentar los problemas del cambio climático. En este contexto se ubica la propuesta del Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques que permite promover acciones de mitigación climática sin transferir las responsabilidades de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, mientras que se realizan acciones necesarias de adaptación al cambio climático. Asimismo, el Mecanismo para enfrentar Pérdidas y Daños permite contar con un instrumento concreto para enfrentar los desastres naturales e impactos que ocasiona el cambio climático en los países en desarrollo.
58. Es importante resaltar la importancia de la agenda de negociaciones a realizarse en Doha (Qatar) en diciembre de 2012. Queda pendiente el reto de posicionar varias de las propuestas antes analizadas y consolidar coaliciones en el marco de una estrategia de alianzas que fortalezca las posiciones y propuestas de los países en desarrollo. En esta perspectiva, y siguiendo la estrategia que Bolivia siguió en la Conferencia de Desarrollo Sostenible en Rio+20 y en la COP de Biodiversidad en octubre de 2012 en India, se considera fundamental fortalecer el G77+China y promover la mas amplia participación social de las redes ciudadanas

y organizaciones sociales del mundo en esta dirección. Queda aún un largo camino por recorrer.

## ANEXO

### GLOSARIO

A1	Países desarrollados o Anexo 1
ADP	Grupo de Trabajo de la Plataforma de Durban
BAU	“ <i>Business-as-Usual</i> ”, Negocios como de Costumbre. Expresión que implica la continuidad de las emisiones sin cambios en el marco de reducciones o limitaciones.
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio Climático
COP	Conferencia de Países sobre Cambio Climático
CMNUCC	Convención marco de Naciones Unidas sobre cambio Climático
EIT	Economías en transición – EIT. Países que fueron parte del ex bloque soviético y que conforman el grupo de países A1
GTCO <sub>2e</sub>	Giga Toneladas de Dióxido de Carbono Equivalente
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IED	Inversión Extranjera Directa
KP o PK	Protocolo de Kioto
LULUCF	Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Bosques”; UTCUT por su sigla en castellano y LULUCF por su sigla en inglés.
MRV	Medición, reporte y verificación
NA1	Países No Anexo 1
PAB	Plan de Acción de Bali
PIB	Producto Interno Bruto
RCPDySSC	Responsabilidad Común pero Diferenciada y Según sus Capacidades
RCPD	Responsabilidad Común pero
UE	Unión Europea
2CP-KP	Segundo Período de Compromisos en el marco del Protocolo de Kioto