

## **ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA**

### **BALANCE DE LOS LOGROS Y PROBLEMAS, Y PERSPECTIVAS DE LAS DECISIONES DE LA 19ª CONFERENCIA DE CAMBIO CLIMATICO (COP-19, VARSOVIA-POLONIA, NOVIEMBRE DE 2013)**

La Conferencia de Países sobre Cambio Climático número 19, realizada en noviembre de 2013 en Varsovia-Polonia, ha permitido avances importantes en el régimen legal e institucional sobre el cambio climático, pero también ha implicado una serie de desafíos y problemas, en particular para los países en desarrollo.

La COP19 se realizó en un contexto de discusión de un nuevo instrumento legal de carácter vinculante a ser concluido el año 2015 y que tendrá vigencia a partir del año 2020. La COP17 que se llevó a cabo en Sudáfrica creó la Plataforma de Durban para discutir los temas vinculados con el cambio climático con anterioridad y posterioridad al año 2020, es decir, las agendas pre-2020 y post-2020.

Por un lado, los países desarrollados enfatizan el debate post 2020 y acciones de mitigación, pretendiendo eliminar las responsabilidades históricas que tienen con el cambio climático y en particular sus compromisos obligatorios de mitigación y de transferencia de financiamiento, tecnología y desarrollo de capacidades a los países en desarrollo; en este contexto, pretenden eliminar los principios y compromisos en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Por otro lado, los países en desarrollo tienen mayor interés en acciones efectivas de mitigación y adaptación al cambio climático con una efectiva transferencia de financiamiento y tecnología de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, teniendo en cuenta que lo que se haga en este período determinará también las acciones que puedan realizarse en cambio climático con posterioridad al año 2020, enfatizando la necesidad de respetar plenamente lo establecido por la Convención.

En el presente documento realizaremos un balance general sobre los avances y problemas que observamos en los documentos de la COP19 desde la perspectiva de las propuestas, posición y estrategia definida por el Estado Plurinacional de Bolivia.

#### **A. RESUMEN DE LOGROS Y AVANCES EN LA AGENDA CLIMATICA**

De manera resumida los logros de Bolivia junto a los países del ALBA y nuestros aliados miembros de la coalición denominada LIKE-MINDED DEVELOPING COUNTRIES GROUP (LMDC) son los siguientes:

1. Constitución del Mecanismo Internacional de Daños y Pérdidas para atender los impactos de Eventos Extremos.
2. Consolidación del Enfoque o Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación en el marco de la gestión integral de bosques.

3. Impedimento para el establecimiento inmediato de nuevos mecanismos de mercados de carbono y continuación de la discusión de los enfoques y mecanismos que no están basados en mercados de carbono.

## **B. RESUMEN DE PROBLEMAS Y DESAFIOS EN LA AGENDA CLIMATICA**

Entre los temas que consideramos representan problemas y crean incertidumbre sobre la aplicación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, abriendo campo para su vulneración, podemos considerar los siguientes:

1. Incertidumbre y poco compromiso en el financiamiento de parte de los países desarrollados para las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, promoviendo que sean las corporaciones privadas quienes financien estas acciones a través de los nuevos mecanismos de mercados de carbono y que los países en desarrollo también asuman estas responsabilidades.
2. Debilitamiento de las instituciones y entidades de gestión del cambio climático en el marco de Naciones Unidas por falta de recursos financieros.
3. Debilitamiento de los compromisos de mitigación por parte de los países desarrollados y presión para que los países en desarrollo realicen también contribuciones de mitigación, sin vinculación con la provisión de medios de implementación (financiamiento, tecnología y desarrollo de capacidades) y sin claridad en la diferenciación entre los países desarrollados y países en desarrollo.
4. No existen compromisos ambiciosos de reducción de emisiones de los países desarrollados que suscribieron el Protocolo de Kyoto con relación a la disminución de las emisiones de gases contaminantes de efecto invernadero, así como esfuerzos similares de los países que han abandonado dicho Protocolo.

## **C. ANALISIS DETALLADO DE LOS LOGROS Y AVANCES EN LA AGENDA CLIMATICA**

### **1.- CONSTITUCION DEL MECANISMO INTERNACIONAL DE DAÑOS Y PÉRDIDAS**

Este es sin duda uno de los logros destacados en la COP19. El Mecanismo Internacional de Daños y Pérdidas para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático ha sido uno de temas más controversiales y delicados por más de dos décadas. Desde la COP 17 de Durban-Sudáfrica (diciembre de 2011), Bolivia ha tomado el liderazgo de coordinar el tema con el apoyo del bloque del G77+China y negociarlo bajo el modelo pocas veces visto en la Convención de "una sola voz", que significa que Bolivia no sólo lidera el desarrollo de

propuestas de negociación, sino que es el único país que habla en representación de todo el bloque.

Después de una difícil negociación y 2 años de trabajo de incidencia, el Mecanismo Internacional de Daños y Pérdidas fue creado en Varsovia, Polonia en la COP19, en noviembre de este año. El mecanismo internacional, que nace con el nombre de Varsovia, tendrá varias funciones, incluyendo desarrollar y difundir conocimientos integrales de gestión de riesgos para hacer frente a las pérdidas y daños asociados a los efectos adversos del cambio climático, incluidos los efectos de eventos climáticos de larga duración o impacto lento (sequías persistentes por ejemplo), canalizar financiamiento y tecnologías, así como desarrollar y crear capacidades para hacer frente a las pérdidas y daños asociados a los efectos adversos del cambio climático. Esto sin duda representa un paso concreto para responder ante las víctimas de los impactos de eventos extremos relacionados con el cambio climático.

La decisión que crea el mecanismo establece que éste contará con un Comité Ejecutivo que guiará en funcionamiento del mismo y prestará sus informes a la Conferencia de Partes (COP) a través de los órganos subsidiarios de la COP. Este Comité estará compuesto por dos representantes de cada una de las entidades establecidas en la Convención, a saber: el Comité de Adaptación, el Grupo de Expertos de los Países Menos Desarrollados, el Comité de Financiamiento, el Comité de Tecnología y el Grupo Consultivo de Expertos sobre Comunicaciones Nacionales.

Entre las tareas concretas del Mecanismo, destacan las siguientes:

- Colectar y manejar información sobre impactos de eventos extremos relacionados con el cambio climático.
- Proveer información sobre buenas prácticas, experiencias y lecciones aprendidas en el marco de la gestión de impactos de eventos extremos.
- Proveer a los países en desarrollo, apoyo y guía técnica para atender impactos de eventos extremos.
- Facilitar y movilizar apoyo incluyendo tecnología, financiamiento y desarrollo de capacidades.

El Comité Ejecutivo tendrá su primera reunión en marzo de 2014 y deberá presentar un plan de trabajo bienal para empezar sus acciones en 2014.

## **2.- CONSOLIDACION DEL ENFOQUE O MECANISMO CONJUNTO DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN EN EL MARCO DE LA GESTIÓN INTEGRAL DE BOSQUES**

Bolivia logró en la COP 17 realizada en Durban - Sudáfrica en diciembre de 2011 que su propuesta denominada “Enfoque Conjunto de Mitigación y Adaptación en el marco del Manejo Integral y Sustentable de los Bosques” sea incorporada en las decisiones. A lo largo de los años 2012 y 2013 se han hecho avances consistentes en su consolidación, definiéndose en la COP18 (Doha, 2012) pasar al ÓRGANO DE ASESORAMIENTO

CIENTÍFICO Y METODOLÓGICO DE LA CONVENCIÓN (SBSTA, por su sigla en inglés) el desarrollo de estos enfoques que no están basados en MERCADOS DE CARBONO, y consolidar una hoja de ruta específica para que estos enfoques puedan ser desarrollados metodológicamente durante el próximo año 2014.

La propuesta boliviana sobre bosques, llamada “enfoque” (*approach*) en el lenguaje oficial de las decisiones de Naciones Unidas (y denominada “Mecanismo” en el artículo 54 de la Ley 300 de Madre Tierra y Desarrollo Integral de Bolivia), promueve un abordaje integral de las múltiples funciones de los bosques con acciones conjuntas de mitigación y adaptación de tal modo que los beneficios de la aplicación de este enfoque sean igualmente integrales, es decir, tengan efectos en biodiversidad, en seguridad alimentaria, en uso sostenible de recursos hídricos, en adaptación al cambio climático y en captura de carbono, además de reducir la deforestación y la degradación de suelos, vinculando adaptación y mitigación con la conservación de bosques y creando acciones de complementariedad entre agricultura, pecuaria y bosques.

El Enfoque o Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación ha sido incorporado en las decisiones oficiales de Naciones Unidas como un enfoque que no está basado en los mercados y como un instrumento alternativo al enfoque del pago de servicios ecosistémicos de REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques), que hace énfasis básicamente en Mitigación y que inicialmente fue promovido y articulado a mercados de carbono a través de la venta de bonos de carbono.

Durante la COP19 realizada en Varsovia, se ha acordado un paquete de decisiones del Grupo de Trabajo en enfoques de política sobre la reducción de la deforestación y degradación forestal, referidas al desarrollo institucional y metodológico de los enfoques basados en el pago por resultados de REDD+. En este contexto, se ha logrado consolidar el Enfoque Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques propuesto por Bolivia como un enfoque alternativo a REDD+ que implica el pago por servicios ecosistémicos.

#### ***Con relación a los aspectos conceptuales sobre la reducción de la deforestación y degradación forestal***

- Se ha logrado consolidar la existencia de diferentes enfoques con relación a los enfoques de políticas sobre la reducción de la deforestación y degradación forestal y manejo sustentable de los bosques. En el marco de Naciones Unidas solamente se reconocía un enfoque de pagos por acciones basadas en resultados, que es el enfoque REDD+.
- En el marco de los diferentes enfoques se ha avanzado en el reconocimiento de los “enfoques alternativos” al pago por resultados como el Enfoque Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques propuesto por Bolivia. A partir de la COP19 se ha consolidado el reconocimiento de los enfoques alternativos a REDD+ articulados al pago por servicios ecosistémicos.

#### ***Con relación a los aspectos institucionales***

- En el marco de la constitución de entidades nacionales reconocidas por la Convención para actuar como punto focal de los países en el Grupo de Trabajo sobre Reducción de la Deforestación y Degradación Forestal, se ha logrado incluir específicamente que las entidades nacionales comprenden también aquellas que trabajan con el Enfoque Conjunto de Mitigación y Adaptación.
- En el marco de las funciones internacionales de las entidades nacionales, se ha incorporado el intercambio de información con relación al desarrollo de los enfoques conjuntos de mitigación y adaptación para el manejo integral y sustentable de los bosques.

***Con relación a los aspectos financieros***

- Se ha reconocido la necesidad de financiamiento de una variedad de recursos públicos y privados, bilaterales y multilaterales para los “enfoques alternativos” como es el Enfoque de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques.
- Se ha solicitado a la “Comisión Permanente de Finanzas” de la Convención incorpore en su trabajo la consideración de acciones de financiamiento no solamente para los pagos que están basados en resultados **sino también para los enfoques alternativos, como el Enfoque Conjunto.**

**De este modo, en la COP19 se ha consolidado el enfoque alternativobasado en el reconocimiento de la gestión integral de las múltiples funciones de los bosques, en la articulación entre mitigación y adaptación, como un enfoque alternativo.**

Con respecto a financiamiento, se pudo asegurar que en la arquitectura financiera que está consolidándose se pueda insertar un ítem de particular consideración para el financiamiento para las acciones relativas a los bosques, **en el marco de los diferentes enfoques que se tiene para su gestión, (incluyendo por tanto el Enfoque Conjunto de Mitigación y Adaptación para la Gestión Sustentable de los Bosques, propuesta boliviana).**

**3.- IMPEDIMENTO PARA EL ESTABLECIMIENTO INMEDIATO DE NUEVOS MECANISMOS DE MERCADO DE CARBONO**

El Protocolo de Kyoto de la CMNUCC estableció compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de los países desarrollados, y para ayudarles en este objetivo estableció que de forma complementaria a sus esfuerzos nacionales puedan emplear un Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) por el que a través de un mercado de bonos de carbono adquieren reducciones de emisiones de carbono otros países.

Los países desarrollados no han cumplido con sus compromisos de reducción de emisiones y han planteado que necesitan más y mejores instrumentos de mercado para el comercio de emisiones de carbono, que permitan enfrentar el cambio climático. Asimismo, el objetivo del Nuevo Mecanismo de Mercado es el de facilitar la incorporación de las corporaciones y transnacionales en los negocios del cambio climático, y al mismo tiempo promover que el

financiamiento para el cambio climático provenga fundamentalmente del sector privado y no del financiamiento público como fue acordado en la Convención.

La constitución de nuevos mecanismos de mercado se viene discutiendo desde hace varios años atrás en las negociaciones de cambio climático, habiéndose promovido su definición en la COP17 de Durban y la apertura de un grupo de trabajo sobre este tema, así como la decisión de que se avance sobre sus modalidades y procedimientos durante la COP18 de Doha. Asimismo, Bolivia logró constituir en la COP18 un grupo de trabajo sobre los **MECANISMOS QUE NO ESTÁN BASADOS EN LOS MERCADOS DE CARBONO**. Ambos enfoques (el de mercados y el de no mercados) también se discuten en el grupo de trabajo denominado “Marco para Diversos Enfoques” para promover la mitigación al cambio climático. La discusión sobre estos tres grupos de trabajo (1. Marco para Diversos Enfoques; 2. Mecanismos No basados en Mercados de Carbono; 3. Mecanismos de Mercados de Carbono) se realiza de forma paralela.

En la COP19 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) que se desarrolló en Varsovia (Noviembre de 2013), los países desarrollados tenían como uno de sus principales objetivos del grupo de trabajo sobre mercados establecer un Nuevo Mecanismo de Mercado de Carbono con un claro mandato para el desarrollo de sus modalidades y procedimientos en la perspectiva de constituirlos en el corto plazo.

El esfuerzo de Bolivia, conjuntamente la acción de otros países en desarrollo como Brasil, Filipinas y Arabia Saudita y todos los países que forman parte de la coalición denominada Grupo de Afinidad (LIKEMINDED DEVELOPING COUNTRIES GROUP – LMDC) logró detener que en la COP19 se tome una decisión sobre el establecimiento inmediato de Mercados de Carbono, decidiéndose, más al contrario, que se continúe el debate en las próximas reuniones sin tomar una decisión en el corto plazo; toda vez que no existe consenso entre las partes. Esta decisión fue apoyada luego en la plenaria por los países del ALBA, el grupo de Países de Afinidad (del cual forma parte Bolivia) y el grupo de países africanos, que en conjunto lograron detener el avance de los mercados en la Convención. La decisión fue que esta discusión continúe en el marco de este grupo de trabajo sin tomarse ninguna decisión inmediata sobre su establecimiento.

Ahora bien, esto tiene importantes implicaciones, veamos algunas: la constitución inmediata de nuevos mecanismos de mercados de carbono hubiera generado la legalización de mercados negros de carbono que están siendo promovidos por países que no son parte del segundo período de compromisos del Protocolo de Kioto, principalmente Estados Unidos y Japón, quienes ante el hecho de no poder usar los mecanismos del Protocolo de Kioto (dado que no son parte de la regulación y la normatividad que rige en este Protocolo) están promoviendo tratados bilaterales de mercados de carbono en el marco de los llamados OFFSETS (reducciones o captura de carbono en países en desarrollo, es decir, fuera de las fronteras de los países desarrollados, quienes se constituyen compradores de dichas reducciones o limitaciones expresadas en bonos de carbono) generando mercados negros o ilegales al no estar sujetos a ninguna institucionalidad, a ninguna regla de contabilidad y de regulación y control multilateral como las que existen en el Protocolo de Kioto.

Bolivia ha planteado que de ninguna manera va a permitir la legalización de dichos mercados y que lo correcto es discutir el tema en el marco del nuevo instrumento legal, sin perjuicio de la posible decisión de NO ESTABLECER DICHOS MERCADOS, cuestión por la que aboga Bolivia de manera contundente.

De manera resumida, los motivos principales por los que Bolivia se opone a los mecanismos de mercado en el cambio climático, son los siguientes:

1. El establecimiento de mercados en cambio climático pone en marcha el proceso de comercialización de las funciones ambientales de la Madre Tierra
2. Los mercados eluden las responsabilidades de los países desarrollados y transfieren responsabilidades nacionales o domésticas de reducción de emisiones a los países en desarrollo, creando un régimen que va a incrementar el calentamiento global porque los países en desarrollo seguirán realizando emisiones de gases de efecto invernadero.
3. Generan el grave riesgo de doble contabilidad de reducción de emisiones por parte de los países desarrollados que compran bonos de carbono y los países en desarrollo que venden bonos de carbono, contabilizando ambos las mismas emisiones en sus compromisos de reducción.
4. Son un pretexto para generalizar y legalizar mercados de carbono que no tienen legalidad y que no garantizan soluciones al planeta.
5. Promueven mercados de tecnologías de mitigación con el consiguiente incumplimiento de transferencia de tecnologías.
6. Crean instrumentos de pagos que son concebidos como fuentes de financiamiento en la perspectiva que sustituyan las obligaciones de los países desarrollados de proveer financiamiento, tecnología y desarrollo de capacidades a los países en desarrollo.
7. Promueven la libre inversión de capitales extranjeros en carbono y otros rubros afines a la mitigación, abriendo las puertas al libre comercio de las funciones ambientales.
8. Los países desarrollados incorporan reglas estrictas de monitoreo, reporte y verificación para acceder a estos instrumentos promoviendo una injerencia de los países desarrollados en las decisiones soberanas de los países.
9. Los países en desarrollo se integran a un mercado volátil, inseguro, impredecible e insostenible en la provisión de recursos financieros, dada la crisis de precios del carbono en dichos mercados.

Bolivia ha planteado que en lugar de mercados de carbono se requiere más bien promover los enfoques que no están basados en los mercados, sino en el respeto de la integridad de la Madre Tierra y en el marco de los principios de la Convención a través de la provisión de financiamiento, tecnología y desarrollo de capacidades de los países desarrollados a los países en desarrollo, tomando en cuenta principios de equidad, responsabilidades comunes pero diferenciadas y el apoyo a los países más vulnerables a los efectos del cambio climático.

#### **D. ANALISIS DETALLADO DE LOS PROBLEMAS Y DESAFIOS EN LA AGENDA CLIMATICA**

## **1.- INCERTIDUMBRE Y POCO COMPROMISO EN EL FINANCIAMIENTO DE PARTE DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS PARA LAS ACCIONES DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO**

La decisión sobre financiamiento deja mucho que desear y nos deja la sensación que estamos entrando en un proceso progresivo de reducción y eliminación de las obligaciones de los países desarrollados para la provisión de financiamiento, tecnología y desarrollo de capacidades de parte de los países desarrollados hacia los países, incumpliendo el artículo 4.7 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. En ese artículo se establece que las acciones de mitigación de los países en desarrollo dependen de la provisión de financiamiento, tecnología y desarrollo de capacidades por parte de los países desarrollados.

El G77+China planteó la necesidad de contar con compromisos cuantificados de provisión de financiamiento para el período post 2020 y para el período pre 2020, no obstante ni siquiera el compromiso hecho por los países desarrollados de proveer 100 billones de dólares para el 2020 queda claro en cuanto a su provisión anual. Con respecto al período pre-2020 se planteó la necesidad de establecer un mínimo de 70 billones de dólares anuales a partir de 2016. Sin embargo, los países desarrollados se negaron repetida y rigurosamente a tratar este tema.

## **2.- DEBILITAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES Y ENTIDADES DE GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL MARCO DE NACIONES UNIDAS POR FALTA DE RECURSOS FINANCIEROS.**

Observamos un proceso gradual de debilitamiento de las instituciones y entidades correspondientes al marco institucional de cambio climático de Naciones Unidas dado que no existen compromisos y acciones claras de provisión de financiamiento por parte de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, lo cual pone en grave riesgo la sostenibilidad del régimen de cambio climático en el futuro.

La tendencia es más bien establecer un acuerdo en el que no existan diferencias entre países desarrollados y países en desarrollo, para luego uniformizar las obligaciones, eliminando cualquier obligación que implique compromisos de parte de los países desarrollados a la provisión de medios de implementación.

Es importante que esta tendencia sea revertida en el marco de la construcción del nuevo instrumento legal a definirse en el 2015.

## **3.- CONTRIBUCIONES DE MITIGACIÓN SIN CLARIDAD EN LA PROVISIÓN DE MEDIOS DE IMPLEMENTACIÓN Y SIN CLARIDAD EN LA DIFERENCIACION ENTRE PAÍSES DESARROLLADOS Y PAISES EN DESARROLLO**



Las decisiones del Grupo de Trabajo de la Plataforma de Durban no dan la confianza necesaria para establecer la diferencia entre los “compromisos diferenciados” de países desarrollados y de países en desarrollo. Precisamente este punto fue rigurosamente observado por Bolivia, manifestando en la plenaria que debe establecerse claramente dicha diferenciación en el marco del artículo 4 de la Convención Marco de Cambio Climático de Naciones Unidas, la cual define que los países desarrollados deben tomar el liderazgo en las acciones de mitigación y que deben proveer medios de implementación a los países en desarrollo.

Bolivia presentó justamente una INTERPRETACION del párrafo 2.b de la decisión del mencionado grupo de trabajo en sentido que las llamadas contribuciones de mitigación a ser presentadas por todos los países sin excepción en 2015 deben hacerse en el marco del artículo 4 de la Convención y en particular en base al artículo 4.7. Esto implica que para Bolivia todo posible compromiso futuro se circunscribirá a la provisión de medios de implementación por parte de los países desarrollados a nuestras acciones de mitigación, en tanto esperamos que los compromisos de los países desarrollados se presenten en términos de reducciones y limitaciones cuantificadas de emisiones.

No obstante, el reto en el próximo año 2014 es que este tema sea aclarado y que podamos contar con bases consistentes para la aplicación del **principio de responsabilidad común pero diferenciada** en el marco del futuro acuerdo legal de 2015.

#### **4.- NO EXISTEN COMPROMISOS EFECTIVOS DE LOS PAISES DESARROLLADOS EN REDUCCION DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO**

Los países desarrollados ya no realizan compromisos de reducción de emisiones, más bien se han salido del Protocolo de Kyoto y algunos de ellos han anunciado que en vez de reducir emisiones van a realizar una mayor emisión en el corto plazo.

De este modo, los países desarrollados no toman las acciones necesarias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, por el contrario pretenden crear el nuevo mecanismo de mercado para constituir una estructura institucional que permita transferir sus compromisos de reducción hacia las empresas privadas y países en desarrollo.

Las decisiones de la Convención se han constituido en una discusión de potenciales contribuciones sobre el cambio climático, tratando de diluirse los compromisos de los países desarrollados con relación a los medios de implementación, en lugar de la realización de acciones efectivas para combatir el cambio climático.