

N° 5 – Junio 2019



Artículo 6 del Acuerdo de París, mecanismos de mercado y Ley de cambio climático

Christian Albert Patrickson Croxatto

Director Ejecutivo StratCarbon Ltda.

www.stratcarbon.cl

El Acuerdo de París (AP), bajo la Convención Marco de Naciones Unidas (CMNUCC), persigue sentar las bases para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y así limitar el aumento de la temperatura bajo los 1,5 °C o 2 °C.

Las discusiones en torno a este acuerdo continuarán intensamente durante la presidencia chilena de la COP 25, principalmente con el artículo 6¹, el que está relacionado con los mecanismos de mercado o de flexibilidad. En términos generales, contempla tres mecanismos orientados a potenciar la cooperación voluntaria entre los países, con miras a facilitar el cumplimiento de sus compromisos o Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés). Estos son: el artículo 6.2, que permite el uso de iniciativas de mitigación transables internacionalmente (ITMO, por sus siglas en inglés); el artículo 6.4, que establece el *Sustainable Development Mechanism* (SDM), un mecanismo bajo la CMNUCC diseñado para reducir las emisiones de GEI, a partir de actividades de mitigación; y, finalmente, el artículo 6.8, que reconoce el rol de las iniciativas de no-mercado como una forma para asistir a los países en el cumplimiento de sus NDC.

Todo esto obliga a cuestionarse el futuro de la finanza climática internacional y sus implicaciones prácticas a nivel nacional, en especial en el marco de la ley de cambio climático. Por ejemplo, ¿cuál será el futuro marco que sustituirá al esquema del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL)² del Protocolo de Kioto (PK), que cuenta con la Oficina de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente como autoridad nacional designada? ¿Los proyectos REDD+³ se incluirán bajo el paraguas del artículo 6 del Acuerdo de París? ¿Qué pasará con los proyectos del MDL cuya continuidad se prevé más allá del 2020? ¿Cómo se evitará la doble contabilidad de las

reducciones de emisiones? ¿Se contemplarán salvaguardas relativas a los derechos humanos para evitar que los proyectos bajo el nuevo mecanismo del artículo 6.4 no generen efectos colaterales adversos para las comunidades locales, tal y como ocurrió con algunos proyectos MDL en el pasado?

Muchas de estas preguntas aún no tienen una respuesta prístina, a pesar de que los países integrantes o “Partes” del AP trabajaron intensamente durante la última Conferencia de las Partes (COP 24) para consensuar la mayor cantidad de los elementos que componen el libro de reglas. No obstante, no fue posible llegar a acuerdo en todos los artículos y, en particular, respecto del mencionado artículo 6.

El proceso de negociación de este artículo deberá tomar en consideración las lecciones del régimen climático del PK, de las cuales, una de las más importantes, se refiere a evitar la doble contabilidad de las reducciones de emisiones de GEI transadas entre los países. Esta doble contabilidad ocurre cuando los países en desarrollo reducen sus emisiones y venden créditos de carbono a países desarrollados, permitiéndoles a estos últimos aumentar sus emisiones en un monto equivalente. Pese a esta transferencia, los créditos se ven reflejados tanto en el inventario nacional del país que los generó y transfirió, como también en los países receptores de los créditos, quienes reportan esto a la CMNUCC.

Está claro que lograr el nivel de mitigación necesario para lograr la meta de calentamiento global promedio de 1.5 °C representa una carga significativa, sobre todo para los países en vías de desarrollo. Por esta razón, uno de los puntos en donde se llegó a acuerdo en las negociaciones sobre el artículo 6 fue en la necesidad de escalar el uso de los mecanismos de flexibilidad a nivel global. Sin embargo,

no fue posible llegar a un consenso sobre si estos mecanismos podrían emplearse en sectores dentro o fuera de los NDC o, incluso, en sectores que no están bajo la CMNUCC, como por ejemplo el *Carbon Offsetting and Reduction Scheme* (CORSIA), el esquema de compensaciones de la aviación internacional. Tampoco fue posible decidir si los créditos provenientes de proyectos forestales que generan reducción de emisiones provenientes de la deforestación y la degradación de los bosques en países en vías de desarrollo serían aceptados bajo estos mecanismos.

También hubo divergencias respecto de la robustez de la información asociada al uso de los mecanismos de mercado entre los países con economías desarrolladas o emergentes –pertenecientes a la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (AILAC), al Grupo de Integridad Ambiental (EIG, por sus siglas en inglés), además de Japón, Canadá, Australia y Nueva Zelanda– y los países menos adelantados. El primer bloque de países fue partidario de una contabilidad robusta, mientras que el segundo bloque fue partidario de una contabilidad que no implicara un nivel de complejidad muy elevado. Es posible que esto sea el reflejo o esté relacionado con el hecho de no haber llegado a un consenso respecto a la definición exacta de unidad transable bajo el artículo 6.2.

En relación a la gobernanza de los mecanismos de mercado, se resolvió no tener un organismo internacional para supervisar el funcionamiento de las iniciativas del artículo 6.2, pero sí se requerirá de un registro conjunto en la Secretaría de la CMNUCC, en caso de que los países no cuenten individualmente con un registro. También se requerirá un experto técnico en revisión contable, con orientación hacia el esquema de transparencia contemplado en el artículo 13 del Acuerdo de París. En tanto, para el mecanismo del 6.4 se acordó contar con un organismo supervisor similar al de la Junta Ejecutiva del MDL, no habrá requerimientos de reporte de información sobre desarrollo sustentable y se acordó introducir un “mecanismo de reclamos” para el mecanismo SDM. La discusión en torno a las salvaguardas, se decidió postergar para la próxima negociación.

En cuanto a la contabilidad de las emisiones, además de los requerimientos relativos a los registros, se acordó permitir el uso de otras métricas diferentes al CO2 equivalente, con un registro de reserva para aquellos países que las utilicen. Los objetivos de reducción de emisiones basados en intensidad de emisiones se convertirán a objetivos de reducción de emisiones absolutos. Se permitirán ajustes correspondientes al finalizar los períodos de cumplimiento de las NDC.

Se descartó realizar descuentos en las reducciones de emisiones obtenidas a través de los mecanismos de mercado de los artículos 6.2 y 6.4, con el objetivo de lograr una mitigación global neta. En su lugar, se consideró la posibilidad de realizar cancelaciones voluntarias, lo cual de alguna manera diluye el logro de dicho objetivo. Se convino tener reportes de transparencia bianuales en donde no se aumenten las emisiones globales, con niveles de referencia estrictos y líneas base conservadoras, bajo el esquema *Business as Usual*. Se contempló la reversión de emisiones en el caso forestal (ej. incendios) y contar con chequeos de consistencia por parte de la Secretaría de la CMNUCC y la revisión de un experto especialista en el esquema de transparencia del artículo 13.

Entre los elementos en los cuales no fue posible generar acuerdo y que fueron postergados para la próxima negociación, se puede mencionar la definición de las líneas base según las mejores tecnologías disponibles o el uso de *benchmarks*. La Unión Europea se manifestó a favor de la primera opción, mientras que Brasil apoyó la segunda. Los países del continente africano, por su parte, fueron partidarios del uso de líneas de base estandarizadas según la conveniencia de los países.

La Comisión de Adaptación⁴ fue otro de los temas que generó disenso entre las Partes, por cuanto no fue posible acordar si esta comisión aplicaría sólo en el caso del artículo 6.4 (SDM) o también en el caso del artículo 6.2 (ITMO). Brasil y la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés) fueron partidarios de la aplicación de esta comisión en ambos mecanismos, mientras que los países industrializados fueron partidarios de la aplicación de esta comisión sólo en el mecanismo del artículo 6.4. Esto se explica, básicamente, debido a que los países isleños son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático (ej. alza del nivel del mar), por lo que dependen significativamente de la ayuda proveniente del fondo de adaptación, ejecutada a través de la Comisión de Adaptación, históricamente aplicada al MDL.

Pero, sin duda, los temas que generaron mayor controversia y un bloqueo total en las negociaciones fueron aquellos relacionados con el proceso de transición de los mecanismos de flexibilidad de Kioto a los del Acuerdo de París y los ajustes correspondientes. En efecto, no hubo acuerdo en la posibilidad de aprobar exenciones a los ajustes correspondientes para el uso de los mecanismos de mercado. Brasil y los países africanos se manifestaron a favor de esta postura, mientras que los países industrializados se manifestaron en contra. Pese a que los países desarrollados consideran que estos ajustes son necesarios para evitar la doble contabilidad de las reducciones de emisiones exportadas a otros países, con respecto al proceso de transición de ambos mecanismos,

no fue posible acordar la forma en la que los proyectos de reducción de emisiones realizados bajo el régimen de Kioto transitarían hacia el nuevo régimen de París. Se habló de establecer períodos de gracia, criterios de corte según antigüedad (o *vintage*), u origen y tipología de proyectos, pero no fue posible llegar a un consenso dado la polarización del debate. Algo similar ocurrió con el proceso de transición de las unidades de reducción de emisiones y las metodologías.

En términos generales, y como resultado de las negociaciones de la COP 24, existe la percepción de que Brasil es uno de los principales responsables de impedir la concreción del acuerdo en torno al artículo 6, al oponerse a los ajustes correspondientes asociados a las transacciones de reducciones de emisiones (CER, por sus siglas en inglés) y al proceso de transición del MDL hacia el nuevo régimen de París. Estos temas, junto con los demás aquí mencionados, deberán ser abordados y discutidos este año durante las sesiones de trabajo de los organismos subsidiarios de la Convención (ej. El cuerpo subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico, SBSTA, por sus siglas en inglés) y, en lo posible, resueltos en forma definitiva en la próxima COP 25.

Es necesario recordar que Chile, y en particular el sector privado, fue un activo participante en el MDL durante la década pasada, contando, a la fecha, con aproximadamente 100 proyectos registrados y 29 millones de toneladas de CO₂ reducidas (créditos de carbono emitidos) bajo dicho mecanismo. Actualmente, el país cuenta con una capacidad potencial de reducir 12 millones de toneladas de emisiones por año bajo el MDL, lo que, ciertamente, podría jugar un rol en el contexto del desarrollo de la política climática nacional en los próximos años. Tal es el caso, por ejemplo, del proyecto de reforma tributaria que contempla el uso de un programa de compensaciones (créditos de carbono) para el Sistema de Impuestos Verdes, actualmente en discusión en el Congreso.

La forma en la que finalmente se resuelva la negociación en torno al artículo 6 es relevante para Chile, ya que los mecanismos de flexibilidad pueden desempeñar un rol catalizador en la acción climática nacional, tal y como ocurrió en el pasado. Éstos generan mecanismos de incentivo, proporcionando una señal de precio del carbono al sector privado, lo cual es clave para internalizar y enfrentar los riesgos del cambio climático de manera adecuada en el futuro.

En este contexto de negociaciones internacionales, la Ley de cambio climático debiera sentar las bases para la correcta implementación de los mecanismos de mercado del artículo 6 del Acuerdo de París.

Notas

- 1 El artículo 6 y sus distintos puntos pueden consultarse en el texto oficial del AP, disponible en el siguiente enlace:
https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf
- 2 El Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) es un mecanismo en base a proyectos establecido en el artículo 12 del Protocolo de Kioto. En virtud del mismo, los países desarrollados realizan en países en vías de desarrollo proyectos que permiten a entidades del sector público o privado inversiones en actividades que reduzcan las emisiones de GEI en los primeros y contribuyan al desarrollo sostenible de los segundos.
- 3 El mecanismo REDD+ (Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques, en países en desarrollo), se basa en un principio de compensación financiera por parte de los países desarrollados en base a la deforestación evitada a través de proyectos forestales en países en vías de desarrollo. La idea es que habría una compensación basada en los resultados de los proyectos REDD+, es cuanto a evitar la deforestación y la degradación de los bosques, en promover su gestión sostenible, actividades de conservación y el aumento de los stock de carbono de origen forestal. Pese a que el mecanismo se desarrolló en buena medida bajo los trabajos de la CMNUCC, y por tanto su creación es previa, el AP lo consagra por primera vez en su artículo 5.
- 4 La Comisión de Adaptación (*Adaptation Committee*) es un comité técnico de la CMNUCC establecido por la COP 16 en Cancún (2010) con el fin de fomentar la implementación de la acción en materia de adaptación de manera coherente bajo el marco de la Convención y cuya principal función es ofrecer apoyo técnico y recomendaciones en la materia.

Lecturas recomendadas

Por Comité Editorial

Observatorio de la Ley de Cambio Climático para Chile

Decisión 1/CP.21, **Adopción del Acuerdo de París**, 21^a Conferencia de las Partes, Convención marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 12 de diciembre de 2015, París, Anexo; FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1; FCCC/CP/2015/10/Add.1:
<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf> (Acceso: 30 de mayo de 2019)

Decisión 8/CMA.1, **Matters relating to Article 6 of the Paris Agreement and paragraphs 36-40 of decision 1/CP.21**, 24^a Conferencia de las Partes sirviendo como reunión de las Partes al Acuerdo de París, 15 de diciembre de 2018, Katowice (Polonia); FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, disponible en inglés en:
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2018_3_add1_advance.pdf (Acceso: 30 de mayo de 2019)

Asian Development Bank (2018) **Decoding Article 6 of the Paris Agreement**, April 2018, disponible en inglés en: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/418831/article6-paris-agreement.pdf> (Acceso: 30 de mayo de 2019).

Banco de Desarrollo de América Latina/CMNUCC (2016) **“Diálogo Latinoamericano de actores no estatales sobre el Artículo 6 del Acuerdo de París”**, resumen del diálogo regional organizado por el Centro Regional de Colaboración para Latinoamérica el 14 de Julio de 2016 en Bogotá, disponible en: http://unfccc.int/files/secretariat/regional_collaboration_centres/rcc_bogota/application/pdf/report_art_6_bogota_es.pdf (Acceso: 30 de mayo de 2019).

PNUMA/EUROCLIMA (2016) **Análisis inicial de las implicaciones del Acuerdo de París en la mitigación y adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe**, disponible en: http://www.pnuma.org/cambio_climatico/publicaciones/Acuerdo-de-Par%C3%ADs-Mitigaci3n-y-Adaptaci3n-en-ALC-Estudio_2.pdf (Acceso: 30 de mayo de 2019).

Carbon Market Watch (2016) **“Mercados de carbon en el Acuerdo de París, ¿qué es lo siguiente en la agenda de negociación?”**, 23 septiembre de 2016, disponible en: <https://carbonmarketwatch.org/es/2016/09/23/mercados-de-carbono-en-el-acuerdo-de-paris-que-es-lo-siguiente-en-la-agenda-de-negociacion/> (Acceso: 30 de mayo de 2019).

European Bank for Reconstruction and Development (2017) **Operationalising Article 6 of the Paris Agreement. Perspectives of developers and investors on scaling-up private sector investment**, EBRD, London, disponible en inglés en: https://www.ieta.org/resources/International_WG/Article_6/Portal/operationalising-article-6-of-the-paris-agreement.pdf (Acceso: 30 de mayo de 2019)

IETA (2017) **“Artículo 6”, factsheet** elaborado por IETA, octubre 2017, disponible en español en: <https://www.ieta.org/resources/Resources/101s/Article%206/ARTÍCULO%206.pdf> (Acceso: 30 de mayo de 2019)

Webb, R., Wentz, J. (2018) **Human Rights and Article 6 of the Paris Agreement: Ensuring Adequate Protection of Human Rights in the SDM and ITMO Frameworks**, Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School, disponible en inglés en: <http://columbiaclimatelaw.com/files/2018/05/Webb-Wentz-2018-05-Human-Rights-and-Article-6-of-the-Paris-Agreement.pdf> (Acceso: 30 de mayo de 2019).