



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Secretaría



COMISIÓN DE ASUNTOS
INTERNACIONALES

ANEXO I AL
REPARTIDO N° 127
JULIO DE 2016

CARPETA N° 2806 DE 2014

ENMIENDA AL PROTOCOLO DE KYOTO, DE CONFORMIDAD CON SU
ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 9 (ENMIENDA DE DOHA)

Aprobación

Informe

XLVIIIa. Legislatura

COMISIÓN DE ASUNTOS
INTERNACIONALES

I N F O R M E

Señores Representantes:

La Comisión de Asuntos Internacionales tiene el agrado de informar y someter a su consideración el proyecto de ley mediante el cual se aprueba la Enmienda al Protocolo de Kyoto de conformidad con su artículo 3, párrafo 9 (Enmienda de Doha) adoptada por la Decisión 1/CMP de 8 de diciembre de 2012 de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto.

La presencia de los llamados Gases de Efecto Invernadero (GEI), en la parte baja de la atmósfera (tropósfera), hace que parte del calor que la Tierra transmite hacia su entorno sea retenido y resulte en un calentamiento de la superficie terrestre. Este mecanismo se conoce como Efecto Invernadero. Debido a diversas actividades humanas se han incrementado las concentraciones de estos gases, por lo que se ha incrementado la capacidad de la atmósfera para absorber radiación terrestre, resultando en un calentamiento de la superficie terrestre y cambios en el Sistema Climático y en sus mecanismos de interacción: Cambio Climático.

En respuesta a este problema, en junio de 1992, 166 países firmaron la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). A la fecha, son 194 los países que han ratificado la citada Convención. Su objetivo es estabilizar las concentraciones de GEI en la atmósfera, a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el Sistema Climático. En ella se establecen compromisos comunes (para la totalidad de los países) y compromisos diferenciados (para grupos de países). Dentro de los principales compromisos comunes a todas las partes, se destacan la elaboración de Inventarios Nacionales de Emisiones de GEI, y la formulación y aplicación de programas nacionales de mitigación de emisiones y de adaptación al cambio climático. Esta información debe ser transmitida a través de las Comunicaciones Nacionales.

Posteriormente, en el año 1997 se aprobó a nivel internacional el Protocolo de Kyoto, en el que se estipulan compromisos cuantificados de limitación o reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para cada país desarrollado para el período comprendido entre los años 2008 y 2012. Para los países desarrollados que han ratificado el Protocolo, estos compromisos son jurídicamente vinculantes. El Protocolo entró en vigor en el año 2005, y cuenta a la fecha con 190 países que lo han ratificado.

En Uruguay la CMNUCC fue aprobada por Ley N° 16.517, de 22 de julio de 1994, mientras que el Protocolo de Kyoto fue aprobado por Ley N° 17.279, de 23 de noviembre de 2000.

El mencionado Protocolo, crea el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) con una doble finalidad: a) ayudar a los países en desarrollo a lograr un desarrollo sostenible y, a contribuir al objetivo último de la Convención; y b) ayudar a los países desarrollados a dar cumplimiento de sus compromisos cuantificados de limitación y

reducción de emisiones. El MDL, único instrumento que contempla la participación de países en desarrollo, se concreta mediante la ejecución de ciertos proyectos de inversión en países como Uruguay que generan reducciones certificadas de emisiones de gases de efecto invernadero que son comercializadas a países desarrollados con compromisos cuantificados de reducción o limitación de emisiones.

A la fecha existen en Uruguay 19 proyectos de MOL que han sido registrados ante Naciones Unidas estando habilitados para generar las referidas reducciones certificadas de emisiones de gases de efecto invernadero y por lo tanto podrán comercializarlas, generando ingresos adicionales. La mayoría de estos proyectos se refieren a generación de energía a partir de fuentes renovables.

Como se mencionó anteriormente, el primer período de compromiso establecido por el Protocolo de Kyoto es 2008-2012. En virtud de ello, en diciembre de 2005 se inició el proceso de examen de los nuevos compromisos de las Partes desarrolladas para el período posterior a 2012, de conformidad con el artículo 3.9 del Protocolo de Kyoto. Se acordó que este proceso debía finalizar tan pronto como fuera posible y a tiempo para garantizar que no hubiera una interrupción entre el primero y el segundo período de compromiso.

Finalmente, en diciembre de 2012 se adoptó la esperada Enmienda de Doha al Protocolo de Kyoto. La misma establece un segundo período de compromiso, comprendido entre los años 2013 y 2020, y nuevos compromisos cuantificados de limitación o reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para los países desarrollados, modificándose los Anexos A y B del Protocolo e insertando varios párrafos en el cuerpo del mismo.

A continuación se mencionan las modificaciones que sufrieron los Anexos A y B del Protocolo de Kyoto, que dieron lugar a los Anexos A y B de la Enmienda de Doha.

En el Anexo A del Protocolo de Kyoto se presenta la lista de los gases de efecto invernadero controlados por el Protocolo, a saber: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆). El nuevo Anexo A de la Enmienda de Doha incluye, además de los mencionados gases, el gas trifluoruro de nitrógeno (NF₃), existiendo la posibilidad de utilizar los años 1995 o 2000 como año base para el mismo. Este gas inorgánico se utiliza como un grabador en la microelectrónica y en la fabricación de pantallas planas de cristal líquido.

El Anexo B del Protocolo de Kyoto contiene el listado de países desarrollados y sus compromisos cuantificados de limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero para el primer período de compromiso.

En el Anexo B de la Enmienda de Doha se excluyen los siguientes países: Estados Unidos (no ratificó el Protocolo), Canadá (a pesar de haber ratificado el Protocolo de Kyoto, comunicó su retiro a partir del 15/12/12), Japón y Federación de Rusia (comunicaron no tener intención de asumir compromisos en el segundo período de compromiso) y Nueva Zelanda (siendo parte en el Protocolo adoptará una meta cuantificada de reducción de emisiones para el conjunto de la economía en el marco de la Convención para el período 2013 a 2020) y se agregan Malta y Chipre (ingresaron a la Unión Europea).

Además se agregan 4 columnas a la tabla contenida en este Anexo B: i) los compromisos cuantificados de limitación de emisiones para el segundo período de

compromiso (2013-2020) respecto al año base (1990), ii) un año de referencia, iii) los compromisos cuantificados de limitación de emisiones para el segundo período de compromiso respecto al año de referencia y IV) promesas de reducción de emisiones para el año 2020 respecto al año de referencia. Las columnas ii) y iii) mencionadas son opcionales y no legalmente vinculantes.

Con respecto a las inserciones en el texto del Protocolo se destacan las siguientes.

Las Partes incluidas en el Anexo I de la CMNUCC se comprometen a que los gases contenidos en el Anexo A no excedan las cantidades atribuidas a ellas según la tercera columna de la tabla del Anexo B con miras a reducir el conjunto de sus emisiones en al menos un 18% respecto a los niveles de 1990 en el segundo período de compromiso comprendido entre 2013 y 2020.

Las Partes incluidas en el Anexo B podrán proponer un ajuste para reducir el porcentaje de su compromiso cuantificado de limitación de emisiones presentado en la tercera columna del Anexo B (aumento del nivel de ambición). La Secretaría de la Convención deberá comunicar esa propuesta de ajuste a las Partes al menos tres meses antes del período de sesiones de la COP/CMP (Conferencia de las Partes ante la CMNUCC en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto) en que se proponga su aprobación.

Los ajustes propuestos por las Partes incluidas en el Anexo I de la CMNUCC, para aumentar el nivel de ambición de su compromiso cuantificado de limitación de emisiones se considerarán aprobados por la COP/CMP a menos que objeten a su aprobación más de tres cuartos de las Partes presentes y votantes. Los ajustes entrarán en vigor el 1º de enero del año siguiente a la comunicación que realizará la Secretaría de la CMNUCC al Depositario, Secretario General de las Naciones Unidas, y serán vinculantes para las Partes.

Los países que no asumen compromisos de reducción de emisiones para el segundo período de compromiso no podrán utilizar los mecanismos de flexibilización del Protocolo de Kyoto (Comercio de Emisiones, Proyectos de Implementación Conjunta y MDL). Además se ha limitado fuertemente la posibilidad de arrastrar para el segundo período de compromiso los créditos de carbono excedentes del primer período ("carry over") y se limita su comercialización.

Esto es muy positivo porque implica que un gran volumen de reducciones de emisiones (llamado "aire caliente") producto de la caída de las economías socialistas posterior a 1990, y que no es fruto de esfuerzos de mitigación, tendrá una reducida utilización en el segundo período de compromiso.

Este segundo período de compromiso del Protocolo de Kyoto será el último y reúne menos países que el primero, lo que objetivamente constituye un debilitamiento del instrumento. Las obligaciones asumidas por los países desarrollados, para el segundo período de compromiso en virtud de esta Enmienda, cubren solamente un porcentaje bajo de las emisiones mundiales. No obstante, la Enmienda confirma que un número importante de estos países continuarán cumpliendo sus compromisos de reducción en base al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Este hecho es relevante ya que es una señal positiva por parte de estos países, que contribuirá a facilitar las negociaciones que se están desarrollando en el ámbito internacional para alcanzar un acuerdo jurídicamente vinculante aplicable a todas las Partes en el marco de la referida Convención a partir de 2020.

La Enmienda además de extender el período de compromiso, posibilita la continuación de la aplicación del referido MDL que permite a países en desarrollo, como el nuestro, continuar promoviendo acciones de mitigación vinculadas a los mercados de carbono, y que a su vez contribuyan al desarrollo sostenible del país.

El trabajo realizado en relación al MDL junto a otras iniciativas que el Gobierno está desarrollando en materia de mitigación de gases de efecto invernadero, permitirán sensibilizar y capacitar a los diferentes sectores y actores de la actividad nacional para contribuir a la reducción de las emisiones de estos gases, a pesar de que de acuerdo al Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero de Uruguay 2004, nuestro país contribuye con un 0,05% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero antropogénicos y menos del 0,55% de las emisiones de América del Sur.

Los países en desarrollo, como Uruguay, podrán contribuir al esfuerzo global de reducción de emisiones por medio de las denominadas medidas de mitigación apropiadas para cada país adoptadas por las Partes que son países en desarrollo (NAMAs por sus siglas en inglés). El Gobierno está avanzando en la identificación y elaboración de NAMAs en los sectores de la actividad nacional que son emisores de gases de efecto invernadero: energía, agropecuario, transporte y desechos. Asimismo se está buscando para alguna de las NAMAs la financiación necesaria para implementar las acciones correspondientes, mientras que en otros casos en los que se cuenta con los fondos necesarios se está comunicando a la comunidad internacional estas acciones para que el esfuerzo nacional sea reconocido.

A modo de ejemplo, en relación al sector energía las NAMAs apoyarán el proceso de diversificación de la matriz energética establecida en la política energética actual. En el sector agropecuario las NAMAs podrán, por ejemplo, apoyar el secuestro de carbono en suelos manejados sosteniblemente, y la reducción de emisiones de metano por unidad de producto generado, como un co-beneficio del aumento de la eficiencia de los procesos productivos. Mientras que en el sector de los desechos, las NAMAs contribuirán a una gestión de los residuos sólidos urbanos con menor impacto en el medio ambiente y al tratamiento de los efluentes industriales y residuos agroindustriales.

Asimismo, la Enmienda de Doha extiende y amplía las fuentes de recursos destinados al Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto. El Fondo se nutre principalmente de una tasa internacional del 2% que se aplica a las reducciones certificadas de emisiones de gases de efecto invernadero generadas como resultado de la ejecución de proyectos en el marco del referido MDL en países en desarrollo. A partir de la Enmienda, en lo que fue una larga aspiración de muchos países en desarrollo, esta contribución se incrementa debido a que también se grava con una tasa del 2% las reducciones de emisiones resultantes, no solo al MDL, sino también a los otros dos mecanismos de flexibilidad utilizados entre países desarrollados.

Este Fondo, que financia proyectos y programas de adaptación en países en desarrollo que sean Partes del mencionado Protocolo, es uno de los únicos canales de financiamiento existentes, en adaptación al cambio climático, a nivel internacional. Para Uruguay la adaptación al cambio climático es prioritaria y por lo tanto nuestro país ha participado de forma directa y muy activa en el proceso de creación y operación del Fondo.

Este Fondo presenta ciertas características que lo hacen un instrumento de financiamiento innovador. Como se mencionó anteriormente, se nutre de un porcentaje de los créditos de carbono resultantes de los proyectos MDL así como por otras fuentes de

financiación. En relación a su gobernanza, la mencionada Junta está integrada por representantes regionales, con mayoría de países en desarrollo. Asimismo, se han elaborado y adoptado modalidades novedosas de acceso directo a los fondos por parte de los países beneficiarios, sin necesidad de acudir a entidades multilaterales para acceder a fondos e implementar las acciones de adaptación al cambio climático. Algunas de las ventajas que ofrece esta modalidad de acceso son: favorecer la creación de capacidades nacionales; los proyectos son diseñados y ejecutados por el país, respondiendo a sus necesidades y circunstancias nacionales; menores costos de transacción.

Bajo esta modalidad, a través del MVOTMA en su calidad de Autoridad Nacional ante el Fondo de Adaptación de acuerdo al Artículo 19 de la Ley General de Protección del Ambiente (Ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000), se nominó a la ANII como Entidad Nacional de Implementación, siendo acreditada de forma exitosa en el año 2010. Luego, en diciembre de 2011 este Fondo aprobó el proyecto denominado: aumentando la resiliencia al cambio climático en pequeños productores vulnerables, propuesto por el MGAP, por un monto de 10 millones de USD.

Pese a la muy baja participación en las emisiones mundiales, Uruguay sufre los impactos del cambio climático, por lo cual es imprescindible, por un lado, continuar impulsando reducciones muy ambiciosas de las emisiones globales, como recomienda el IPCC, que eviten interferencias peligrosas en el sistema climático. Y por otro lado es estratégico para nuestro país trabajar en adaptación, entre otros, en el sector agropecuario, y para esto se considera de gran utilidad y de estricta justicia, que en el marco de la CMNUCC se materialicen las promesas de contribución financiera de los países desarrollados a mecanismos como el Fondo Verde.

En resumen, la Enmienda de Doha, pese a las limitaciones señaladas, representa un evento muy positivo, al permitir extender el Protocolo de Kyoto a un segundo período de compromisos de un conjunto de países desarrollados, mientras se negocian los nuevos acuerdos que vendrán a reemplazarlo y regirán a partir de 2020.

En atención a lo expuesto, se aconseja al Cuerpo la aprobación del proyecto de ley que se informa.

Sala de la Comisión, 6 de julio de 2016

ROBERTO CHIAZZARO
MIEMBRO INFORMANTE
VALENTINA ARLEGUI
JORGE MERONI
DANIEL PEÑA FERNÁNDEZ
SILVIO RÍOS FERREIRA
TABARÉ VIERA DUARTE

≠