



## Convención Marco sobre el Cambio Climático

Distr. general  
24 de octubre de 2011  
Español  
Original: inglés

### Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto

Séptimo período de sesiones

Durban, 28 de noviembre a 9 de diciembre de 2011

Tema 8 del programa provisional

Cuestiones relacionadas con la aplicación conjunta

### Recomendaciones sobre las opciones para mejorar el enfoque en que se basa la aplicación conjunta

Nota de la secretaría\*

#### *Resumen*

La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto, en su decisión 4/CMP.6, decidió iniciar en su séptimo período de sesiones el primer examen de las directrices para la aplicación conjunta, de conformidad con la decisión 9/CMP.1, y pidió al Comité de Supervisión de la Aplicación Conjunta (CSAC) que formulara recomendaciones sobre las opciones para mejorar el enfoque en que se basa la aplicación conjunta. El CSAC ha preparado las presentes recomendaciones en el curso de los trabajos realizados en 2011. El Comité se centró en los enfoques prácticos para generar créditos de compensación, en el caso de las Partes con compromisos nacionales de emisión que aseguren tanto la integridad ambiental como la compatibilidad con los otros instrumentos de política internos que apliquen las Partes. En este documento se exponen las recomendaciones principales, que, en opinión del CSAC, deberían ser examinadas a fondo por las Partes en el marco del examen de las directrices para la aplicación conjunta que se iniciará en el séptimo período de sesiones de la CP/RP.

\* Este documento se presentó después de la fecha prevista para poder tener en cuenta los resultados de la 26ª reunión del Comité de Supervisión de la Aplicación Conjunta, que se celebró los días 13 y 14 de septiembre de 2011.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–4	3
A. Mandato .....	1–2	3
B. Objeto de la nota .....	3	3
C. Medidas que podría adoptar la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto .....	4	3
II. Contexto de las recomendaciones .....	5–6	4
III. La aplicación conjunta en el primer período de compromiso .....	7–26	4
A. Función y enfoque actuales .....	7–16	4
B. Situación actual del mecanismo .....	17–19	6
C. Tratamiento durante el período de "saneamiento" .....	20–22	7
D. Tratamiento durante un período de "interrupción" .....	23–26	8
IV. Proceso de examen de las directrices para la aplicación conjunta .....	27–28	9
V. Recomendaciones relativas a la evolución de la aplicación conjunta .....	29–56	9
A. Propósito y contexto .....	29–33	9
B. El ciclo de proyectos .....	34–44	11
C. Órgano rector .....	45–49	13
D. Requisitos de admisibilidad .....	50–51	14
E. Recursos financieros .....	52–54	15
F. Cuestiones relativas a la transición .....	55–56	15

## **I. Introducción**

### **A. Mandato**

1. La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (CP/RP), en su decisión 4/CMP.6, tomó nota de la opinión del Comité de Supervisión de la Aplicación Conjunta (CSAC) sobre la necesidad de un funcionamiento futuro de la aplicación conjunta tras el primer período de compromiso del Protocolo de Kyoto y decidió iniciar, en su séptimo período de sesiones, el primer examen de las directrices para la aplicación conjunta, de conformidad con la decisión 9/CMP.1.

2. En la misma decisión, la CP/RP pidió al CSAC que en su séptimo período de sesiones le formulara recomendaciones sobre las opciones para mejorar el enfoque en que se basa la aplicación conjunta, con vistas a examinarlas en el marco del primer examen de las directrices para la aplicación conjunta. En las recomendaciones del CSAC deberían tenerse en cuenta, entre otras cosas, el "informe sobre la experiencia con el procedimiento de verificación a cargo del Comité de Supervisión de la Aplicación Conjunta y las posibles mejoras en el funcionamiento futuro de la aplicación conjunta"<sup>1</sup> y la labor que estaba realizando el Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto (GTE-PK).

### **B. Objeto de la nota**

3. En respuesta al mandato arriba mencionado, en el presente documento se exponen las recomendaciones principales, que en opinión del CSAC deberían ser examinadas a fondo por las Partes en el marco del examen de las directrices para la aplicación conjunta que se iniciará en el séptimo período de sesiones de la CP/RP. El CSAC ha preparado estas recomendaciones en el curso de la labor realizada en 2011. Un proyecto anterior del documento se sometió a una solicitud de aportaciones públicas, que permitió obtener numerosas observaciones valiosas y, en general, favorables de parte de los interesados en la aplicación conjunta.

### **C. Medidas que podría adoptar la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto**

4. En el contexto del primer examen de las directrices para la aplicación conjunta que se realizará de conformidad con la decisión 9/CMP.1, la CP/RP tal vez desee, en su séptimo período de sesiones, considerar las recomendaciones del CSAC sobre las opciones para mejorar el enfoque en que se basa la aplicación conjunta y adoptar una decisión que contenga:

a) Un conjunto de atributos fundamentales para describir el funcionamiento y la gobernanza de la aplicación conjunta en el futuro, como base de una revisión específica de las directrices para la aplicación conjunta;

---

<sup>1</sup> El informe, denominado en adelante el "informe sobre la experiencia con la aplicación conjunta", figura en el anexo I del informe anual del CSAC a la CP/RP en su sexto período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2010/9).

b) Una petición al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT) de que prepare un proyecto de modalidades y procedimientos para la aplicación conjunta, con vistas a que la CP/RP adopte una decisión al respecto en su octavo período de sesiones;

c) Una petición al CSAC de que formule recomendaciones relativas a la preparación de las modalidades y los procedimientos, para que el OSACT las examine en su 36º período de sesiones.

## **II. Contexto de las recomendaciones**

5. Como se sostiene en el informe sobre la experiencia con la aplicación conjunta, la opinión abrumadoramente mayoritaria del CSAC es que la aplicación conjunta se encuentra en una encrucijada. Aún queda mucho potencial sin explotar en el enfoque que se está aplicando actualmente, pero el CSAC considera que será necesario realizar cambios importantes en la estructura del mecanismo para aprovechar ese potencial y asegurar su utilidad como instrumento de mitigación después de 2012. Por consiguiente, el CSAC valora esta oportunidad de elaborar más a fondo las ideas contenidas en el informe sobre la experiencia con la aplicación conjunta y de contribuir al debate acerca de la manera de mejorar el enfoque en que se basa la aplicación conjunta en el futuro. El CSAC está dispuesto a seguir reflexionando sobre estas ideas, teniendo en cuenta la orientación que imparta la CP/RP en su séptimo período de sesiones, con miras a ayudar a la CP/RP a concluir su examen de las directrices para la aplicación conjunta.

6. El CSAC es consciente de que quedan importantes cuestiones por resolver con respecto a la arquitectura general del régimen internacional del clima después de 2012, y no considera que le corresponda entrar en ese debate. En lugar de ello, el CSAC ha procurado estudiar enfoques prácticos para la generación y la promoción de créditos de compensación en el contexto genérico de los compromisos nacionales de emisión. El CSAC piensa que tales créditos podrían reconocerse a nivel nacional o internacional, y en muchas posibles variantes de un futuro régimen climático internacional. En consonancia con ello, en este documento se utiliza una terminología funcional y genérica para describir los pasos en el ciclo de proyectos y las instituciones de la aplicación conjunta.

## **III. La aplicación conjunta en el primer período de compromiso**

### **A. Función y enfoque actuales**

7. Los orígenes de la aplicación conjunta en el marco del Protocolo de Kyoto radican en el párrafo 2 a) del artículo 4 de la Convención, en que se afirma que las Partes incluidas en el anexo I de la Convención (Partes del anexo I) podrán aplicar políticas y medidas para la mitigación del cambio climático conjuntamente con otras Partes, y podrán ayudar a otras Partes a contribuir al objetivo de la Convención.

8. Esta disposición condujo a la puesta en marcha, en el primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes (CP), de las "actividades conjuntas realizadas en la etapa experimental", en que las Partes del anexo I pueden ejecutar en otros países proyectos que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero o que aumenten su absorción por los sumideros. El Protocolo de Kyoto dio un paso más en esta dirección al oficializar la aplicación conjunta en el contexto de sus compromisos cuantificados de emisión y prever la

acreditación de las reducciones de las emisiones y de la absorción en la contabilidad global del Protocolo.

9. La esencia de la aplicación conjunta es proporcionar una base común para que las Partes con metas cuantificadas de emisión colaboren en la mitigación del cambio climático. Esta base común comprende muchos factores, y como mínimo requiere el establecimiento de procedimientos y normas de contabilidad compatibles entre sí, que a su vez conduzcan al reconocimiento mutuo de las reducciones de las emisiones y de la absorción para el cumplimiento de las metas de emisión entre esas Partes.

10. La versión específica de este enfoque en virtud del artículo 6 del Protocolo de Kyoto permite a las Partes del anexo I (o a las personas jurídicas a las que esas Partes autoricen) apoyar proyectos que reduzcan o eliminen las emisiones de otras Partes del anexo I, aumentando así la eficacia en relación con el costo de las medidas generales de mitigación que adopten esas Partes para cumplir sus metas de emisión en virtud del Protocolo. Los créditos de compensación resultantes, conocidos como unidades de reducción de las emisiones (URE)<sup>2</sup>, podrán utilizarse dentro de la Parte de acogida o en otra Parte del anexo I como medio para cumplir ya sea los compromisos de emisión de los gobiernos con arreglo al Protocolo de Kyoto, o las obligaciones en materia de emisiones de las entidades privadas o públicas en el marco de los sistemas de comercio de los derechos de emisión nacionales o regionales.

11. La utilización de la aplicación conjunta tiene un valor diferente para los distintos actores. La entidad o Parte de acogida puede obtener apoyo financiero y tecnológico en sus esfuerzos por reducir las emisiones o aumentar la absorción, mientras que la entidad o Parte que invierte puede conseguir créditos de compensación a un menor costo que si tratara de lograr reducciones de las emisiones o un aumento de la absorción en sus propias actividades o en su territorio. En muchos casos, la mera presencia de una oportunidad económica de reducir o eliminar las emisiones no es suficiente. La aplicación conjunta proporciona un programa, con claras reglas de participación, que sirve para incentivar y canalizar las medidas de mitigación, en particular entre los actores del sector privado.

12. Según las directrices vigentes, la aplicación conjunta se divide en dos "niveles". Conocido comúnmente como el "primer nivel de la aplicación conjunta", el primer método representa el modelo básico inicialmente previsto para la aplicación conjunta durante la preparación de esas directrices. En este nivel, las Partes de acogida asumen la responsabilidad de la aprobación de los proyectos, de la verificación de la reducción de las emisiones y la absorción resultantes y de la expedición de las URE.

13. A fin de asegurar la integridad de las URE expedidas en el marco de contabilidad general de Kyoto, las Partes de acogida deben cumplir un conjunto de requisitos de admisibilidad relacionados con los sistemas y procesos de contabilidad que deben instituir, a nivel nacional, para medir sus emisiones y su absorción anuales y demostrar el cumplimiento de sus compromisos de emisión. Concretamente, cada Parte debe:

- a) Ser parte en el Protocolo de Kyoto;
- b) Haber calculado su cantidad atribuida con arreglo a los párrafos 7 y 8 del artículo 3 del Protocolo de Kyoto y haberla registrado en la secretaría de la Convención Marco;
- c) Haber establecido un sistema nacional para la estimación de las emisiones y la absorción con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo de Kyoto;

---

<sup>2</sup> Las URE se expiden convirtiendo en ellas las unidades de la cantidad atribuida (UCA) o las unidades de absorción (UDA) existentes.

d) Haber establecido un registro nacional de conformidad con el párrafo 4 del artículo 7 del Protocolo de Kyoto;

e) Haber presentado el inventario más reciente de las emisiones y la absorción de conformidad con el párrafo 2 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7 del Protocolo de Kyoto;

f) Haber realizado la contabilidad de las cantidades atribuidas de conformidad con el párrafo 4 del artículo 7 del Protocolo de Kyoto y, sobre esta base, haber presentado la información suplementaria más reciente sobre su cantidad atribuida en consonancia con el párrafo 1 del artículo 7 del Protocolo de Kyoto.

14. Esta integración de la aplicación conjunta en el marco de contabilidad del Protocolo de Kyoto significa que, de hecho, los proyectos de aplicación conjunta redistribuyen los esfuerzos de mitigación entre las Partes del anexo I sin que ello repercuta en la magnitud global de la labor de mitigación realizada. Una reducción de las emisiones o un aumento de la absorción en la Parte de acogida se compensa con una transferencia de unidades de la cantidad atribuida, en forma de URE, a la Parte que realiza la inversión. Como resultado de ello, aunque la adicionalidad de las reducciones de las emisiones y de la absorción sigue siendo un requisito central de los proyectos de aplicación conjunta<sup>3</sup>, esta última no puede contribuir a un aumento del nivel total de emisión permitido a las Partes del anexo I en su conjunto.

15. El segundo método, conocido comúnmente como el "segundo nivel de la aplicación conjunta", se concibió en un comienzo como un sistema de supervisión internacional para los proyectos de las Partes del anexo I que aún no habían cumplido todos los requisitos de admisibilidad para la aplicación conjunta. El segundo nivel establece un procedimiento de verificación de los proyectos de aplicación conjunta que está a cargo del CSAC. Una vez que las reducciones de las emisiones y la absorción se consideran definitivas en el marco del proceso del segundo nivel, la Parte de acogida puede expedir y transferir URE si cumple simplemente tres de los requisitos de admisibilidad:

- a) Ser Parte en el Protocolo de Kyoto;
- b) Haber calculado y registrado su cantidad atribuida;
- c) Haber establecido un registro nacional.

16. Pese a cumplir todos los requisitos de admisibilidad del primer nivel, algunas Partes en la aplicación conjunta han optado por utilizar el procedimiento del segundo nivel para algunos o para la totalidad de los proyectos que acogen. Esto permite a esas Partes y a los participantes en los proyectos beneficiarse de la supervisión internacional y la transparencia que ofrece el procedimiento del segundo nivel, y reduce el riesgo de que la Parte no pueda expedir y transferir URE en caso de que se suspenda su admisibilidad para participar en el procedimiento del primer nivel de la aplicación conjunta.

## **B. Situación actual del mecanismo**

17. En la actualidad hay 200 proyectos de aplicación conjunta activos del segundo nivel en trámite, de los cuales 1 es un programa de actividades, y en el caso de más de 30 de ellos ya se ha determinado definitivamente que cumplen los requisitos pertinentes. Si todos los proyectos activos en trámite se llevaran a cabo en el segundo nivel, el número de URE generadas podría alcanzar los 350 millones en el primer período de compromiso. Además, hay 280 proyectos registrados en el primer nivel.

---

<sup>3</sup> Párrafo 1 b) del artículo 6 del Protocolo de Kyoto.

18. Estas cifras ilustran el marcado crecimiento reciente de la cantidad de proyectos que se están poniendo en marcha, y son compatibles con la expectativa de una mayor afluencia de proyectos hacia el final del período de compromiso. Ello se refleja también en las URE, cuya expedición en los dos niveles totalizó más de 48 millones en los primeros ocho meses de 2011 y 31 millones en 2010, frente a 6 millones en 2009 y 120.000 en 2008. De ellas, 10 millones de URE se expidieron para proyectos registrados en el proceso del segundo nivel. El cuadro que figura a continuación ofrece un panorama más detallado de la distribución de las URE entre el primer y el segundo nivel en el período 2008-2011.

Cuadro

**Expedición de unidades de reducción de las emisiones**

	<i>Primer nivel</i>	<i>Segundo nivel</i>	<i>Total</i>
2008	120 000	-	120 000
2009	4 670 641	1 324 448	5 995 089
2010	28 033 010	2 921 570	30 954 580
2011 <sup>a</sup>	42 963 581	5 667 406	48 630 987
<b>Total</b>	<b>75 787 232</b>	<b>9 913 424</b>	<b>85 700 656</b>

<sup>a</sup> Al 1º de septiembre de 2011. *Fuente:* secretaría de la Convención Marco.

19. Aunque los primeros autores de proyectos comenzaron a utilizar la aplicación conjunta ya en el año 2000, el CSAC inició su labor tan solo con la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, en 2005. Algunos países de acogida comenzaron a aplicar ya por esa época sus políticas nacionales, pero varios países clave han establecido solo hace relativamente poco las instituciones y los procedimientos necesarios para aumentar considerablemente el número de proyectos desarrollados y verificados. El CSAC considera que, ahora que se han establecido los elementos fundamentales de una base más amplia para la aplicación conjunta, el mecanismo tiene un considerable potencial de crecimiento futuro.

### C. Tratamiento durante el período de "saneamiento"

20. Una fuente de incertidumbre que a menudo señalan los interesados en la aplicación conjunta es la manera en que se "cerrarán" las actividades de aplicación conjunta del primer período de compromiso en la transición a un segundo período de compromiso del Protocolo de Kyoto o a cualquier otra forma de nuevos compromisos que se adopte para el período posterior a 2012. Según entiende el CSAC, puesto que las reducciones de las emisiones y la absorción que se produzcan entre el 1º de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2012 se reconocerán como URE expedidas en el primer período de compromiso, las actividades de verificación correspondientes a este primer período deberán continuar en 2013 y tal vez más adelante<sup>4</sup>. Esta expedición será independiente de cualquier consideración relativa al régimen internacional del cambio climático que rijan después de 2012.

21. Sin embargo, a muchas Partes y entidades les interesará que las URE relacionadas con el primer período de compromiso se expidan poco después del final de 2012, a más tardar, al objeto de poderlas utilizar para los fines del cumplimiento. Las URE podrán ser empleadas por las Partes para el cumplimiento de sus compromisos correspondientes al primer período de compromiso del Protocolo de Kyoto hasta el final del período de

<sup>4</sup> Aunque estas URE se expidan después del 31 de diciembre de 2012, sus números de serie indicarán que corresponden al primer período de compromiso del Protocolo de Kyoto.

saneamiento, que según se prevé se extenderá hasta mediados de 2015 aproximadamente<sup>5</sup>. Sin embargo, las entidades que tienen obligaciones de cumplimiento están sujetas a las normas de los sistemas de comercio de los derechos de emisión regionales o nacionales, como el de la Unión Europea, que pueden imponer plazos más breves para el uso de las URE relacionadas con el primer período de compromiso.

22. Las Partes del anexo I pueden "arrastrar" las URE del primer período de compromiso del Protocolo de Kyoto para utilizarlas en el cumplimiento de las metas de emisión del segundo período de compromiso<sup>6</sup>. Sin embargo, cada Parte del anexo I podrá arrastrar URE del primer período de compromiso solo hasta un máximo del 2,5% de su cantidad atribuida inicial para ese período<sup>7</sup>. Las entidades que participan en el comercio de los derechos de emisión pueden estar sujetas a otras normas que determinen el alcance y los plazos de la contabilización en el período de cumplimiento siguiente.

#### D. Tratamiento durante un período de "interrupción"

23. El CSAC es consciente de la incertidumbre actual sobre la naturaleza del régimen internacional relativo al cambio climático que regirá después de 2012 y sobre el nivel de ambición de la reducción de las emisiones que se acordará. La incertidumbre acerca de la continuidad del mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) y de la aplicación conjunta en el período posterior a 2012 se cita a menudo como un obstáculo importante para invertir en ambos mecanismos, ya que por lo general se requieren períodos de acreditación más largos para asegurar la viabilidad financiera de los proyectos. De los documentos de proyectos recibidos en el procedimiento del segundo nivel en los últimos años, la mayoría prevé una continuación de la acreditación más allá de 2012, y algunas Partes de acogida han comenzado a aprobar proyectos con períodos de acreditación más largos, en el entendimiento de que la aplicación conjunta proseguirá después de 2012.

24. Como se dijo en la sección III.C *supra*, el CSAC entiende que la determinación y verificación de los proyectos de aplicación conjunta podrá continuar después de 2012 en lo que respecta a las reducciones de las emisiones o la absorción que hayan tenido lugar durante el primer período de compromiso. Esto permitiría resolver todas las cuestiones de expedición u otros problemas de contabilidad relativos al primer período de compromiso antes del final del período de saneamiento.

25. Con respecto a las reducciones de las emisiones y la absorción que se produzcan después del primer período de compromiso, el CSAC entiende que nada impide que los proyectos de aplicación conjunta se sigan sometiendo a determinación y las reducciones de las emisiones y la absorción se sigan verificando aun cuando no haya metas de emisión en vigor para el período posterior a 2012. No obstante, el CSAC **recomienda** que la CP/RP reafirme que las actividades del procedimiento del segundo nivel relacionadas con reducciones de las emisiones y absorciones posteriores al primer período de compromiso, incluidas la determinación de los proyectos y la verificación de las reducciones de las emisiones y la absorción, podrán continuar después del 31 de diciembre de 2012.

---

<sup>5</sup> El período de saneamiento, denominado formalmente "el período adicional para cumplir los compromisos", se extiende, según se define en el artículo XIII del anexo de la decisión 27/CMP.1, hasta el centésimo día siguiente a la fecha fijada por las Partes para finalizar los exámenes de los inventarios de las emisiones de las Partes del anexo I para el año civil 2012.

<sup>6</sup> Este arrastre se aplica solo a las URE obtenidas a partir de la conversión de UCA sobre la base de las reducciones de las emisiones. No se aplica a las que se hayan obtenido a partir de la conversión de UDA sobre la base de las absorciones.

<sup>7</sup> Decisión 13/CMP.1, anexo, párr. 15. Ese arrastre se traduce en una actualización de los números de serie de las URE.

26. La situación relativa a la expedición de URE antes de que entren en vigor las metas de emisión es más compleja, ya que no habría UCA ni UDA de un segundo período de compromiso que pudieran convertirse en URE a través del proceso de expedición. Por consiguiente, el CSAC **recomienda** a la CP/RP, que para las reducciones de las emisiones y las absorciones que se produzcan después del primer período de compromiso, bien:

a) Permita que las reducciones de las emisiones y la absorción logradas por proyectos de aplicación conjunta ya existentes y nuevos entre el 1º de enero de 2013 y el final del período de saneamiento, o el momento en que se establezca la cantidad atribuida de la Parte de acogida para el segundo período de compromiso del Protocolo de Kyoto, si es anterior, den lugar a la expedición de URE por las Partes de acogida en el marco del procedimiento del segundo nivel mediante la conversión de UCA o UDA del primer período de compromiso; o bien

b) Decida aprobar, en su octavo período de sesiones, modalidades y procedimientos para la expedición de créditos de compensación en el procedimiento del segundo nivel y su posterior deducción de las futuras metas de reducción o limitación de las emisiones que aprueben las Partes de acogida de esas actividades.

#### **IV. Proceso de examen de las directrices para la aplicación conjunta**

27. En su decisión 4/CMP.6, la CP/RP decidió iniciar el primer examen de las directrices para la aplicación conjunta en su séptimo período de sesiones. El CSAC considera que lo mejor sería que el proceso de examen se llevara a cabo en dos fases:

a) Primero, la CP/RP debería examinar y aprobar, en su séptimo período de sesiones, un conjunto de atributos fundamentales que caractericen claramente el funcionamiento de la aplicación conjunta en el futuro;

b) Posteriormente, la CP/RP examinaría y aprobaría, en su octavo período de sesiones, una revisión específica de las directrices para la aplicación conjunta a fin de dar efecto al modo de funcionamiento de este mecanismo que haya acordado en su séptimo período de sesiones.

28. Aunque este proceso permitiría finalizar la revisión de las directrices para la aplicación conjunta tan solo al final de 2012, el CSAC opina que las cuestiones que se han de considerar son demasiado numerosas y complejas para resolverlas en un único período de sesiones de la CP/RP. El proceso en dos fases que se propone permitiría también revisar las directrices para la aplicación conjunta teniendo en cuenta la información de que se disponga a medida que se aclaren las cuestiones más amplias relacionadas con el régimen internacional del cambio climático del futuro.

#### **V. Recomendaciones relativas a la evolución de la aplicación conjunta**

##### **A. Propósito y contexto**

29. El CSAC cree en el valor del enfoque de la compensación en el caso de los compromisos cuantitativos de emisión con "límites máximos" que sirven de base para la aplicación conjunta como medio de aumentar la eficacia en relación con el costo de la mitigación y lograr reducciones más fuertes de las emisiones. La utilidad específica de la aplicación conjunta, en particular de la que se lleva a cabo bajo la supervisión internacional

del actual procedimiento del segundo nivel, radica en su capacidad de conferir integridad y valor a la medición y expedición de créditos de compensación de un modo que ninguna Parte que opere de forma aislada podría lograr. Los créditos resultantes pueden ser aceptados sin problemas en países distintos de la Parte de acogida para el fin de cumplir las metas de emisión, a nivel nacional o internacional y en el marco del Protocolo de Kyoto o de cualquier otro sistema internacional de metas cuantitativas.

30. La necesidad de esa aceptación universal de los créditos de compensación se reforzaría en una situación de mayor fragmentación del mercado del carbono. Son muchos los sistemas de comercio que se están actualmente estudiando o llevando a la práctica, y vincularlos unos con otros sigue siendo una tarea difícil. Al asegurar la aceptación de los créditos de compensación en los regímenes de contabilidad establecidos para cada sistema de comercio, una norma universal de compensación ofrecería un mayor acceso a oportunidades de reducción más baratas, menores costos de transacción y una participación más fuerte del sector privado. Esa norma de compensación brindaría una forma de vincular indirectamente los sistemas de comercio, que contribuiría a contener eficazmente los costos y a producir una convergencia de los precios de los derechos y la compensación.

31. Con todo, el CSAC considera que la aplicación conjunta debe evolucionar más para realizar su potencial, constituir un instrumento de mitigación más importante para las Partes y contribuir al aumento sustancial de la mitigación que se necesita para alcanzar el objetivo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

32. Esta evolución debe tener lugar en diferentes niveles:

a) Los cambios en la puesta en práctica de la aplicación conjunta pueden efectuarse en el marco de las actuales directrices para la aplicación conjunta, concentrándose en particular en aumentar el crecimiento de este mecanismo de corto a mediano plazo. El CSAC ya está aplicando muchas medidas encaminadas a reorientar el programa de trabajo inmediato de esta manera<sup>8</sup>.

b) El actual examen de las directrices para la aplicación conjunta aprobadas por la CP/RP en su decisión 9/CMP.1 ofrece una oportunidad más amplia de modificar el modelo de base de la aplicación conjunta que se utiliza en la actualidad. En el informe sobre la experiencia con la aplicación conjunta se señalan varias esferas en que podrían efectuarse esos cambios de mayor alcance, y a ello se refieren las recomendaciones que se formulan en el presente documento.

33. En general, el CSAC considera que la aplicación conjunta debe evolucionar después de 2012 hacia un mecanismo más descentralizado, en que las Partes de acogida ejecuten proyectos a nivel nacional bajo la orientación y supervisión internacional de un nuevo órgano rector y bajo la autoridad de la CP/RP, a la que rendirían cuentas. Tal mecanismo estaría abierto a una amplia gama de actividades, a nivel de las políticas y los sectores, y de los programas y proyectos. El CSAC considera que esa evolución de la aplicación conjunta aumentaría aun más su valor como un instrumento de política que las Partes podrían aplicar a nivel nacional, de conformidad con sus objetivos de mitigación generales, en particular en

---

<sup>8</sup> En la sección VI del informe sobre la experiencia con la aplicación conjunta se dan pormenores sobre esas medidas, que incluyen lo siguiente: a) la aclaración y elaboración en más detalle de varias cuestiones en las orientaciones que el CSAC ha impartido, incluida la posible utilización de enfoques metodológicos innovadores, como las bases de referencia normalizadas y los enfoques programáticos; b) el estudio más a fondo de la posibilidad de establecer plazos para las etapas del ciclo de proyectos de la aplicación conjunta; c) el aumento de la cooperación con las entidades designadas de las Partes del anexo I, en particular mediante el posible establecimiento de un foro de esas entidades; d) el fortalecimiento de las actividades de divulgación y de la colaboración con los interesados en la aplicación conjunta; y e) el aumento del número y la capacidad de las entidades independientes acreditadas (EIA).

los sectores no abarcados por los sistemas de comercio de los derechos de emisión, a la vez que proporcionaría un apoyo eficaz a la colaboración de las Partes en la labor de mitigación a nivel internacional.

## B. El ciclo de proyectos

34. Como se describe en la sección III.A, el ciclo de proyectos del actual mecanismo de la aplicación conjunta está dividido en dos procedimientos: el que está sometido a la autoridad de las Partes de acogida (primer nivel) y el que corre a cargo del CSAC (segundo nivel). Esto ha suscitado varias preocupaciones. El CSAC opina que este enfoque de la aplicación conjunta en dos niveles no es sostenible en el futuro, y está obstaculizando el éxito del mecanismo completo de varias maneras:

a) Los procesos nacionales del primer nivel difieren de una Parte de acogida a otra, lo que aumenta la carga de los responsables de la formulación de políticas a nivel nacional, así como las barreras causadas por la falta de conocimientos y los costos de transacción de los autores de los proyectos y los participantes que operan en múltiples países;

b) Los procesos nacionales del primer nivel varían en cuanto a la transparencia de sus procedimientos y de la adopción de decisiones, y en muchas ocasiones se ha solicitado más transparencia;

c) La sostenibilidad del modelo financiero del CSAC se ve socavada por sus documentos reguladores y procesos de acreditación que subvencionan algunos procesos nacionales, y por la migración de los proyectos del segundo nivel al primer nivel, posiblemente para evitar el pago de las tasas del segundo nivel<sup>9</sup>;

d) El procedimiento del segundo nivel puede ser visto por algunas Partes de acogida como demasiado engorroso y no suficientemente adaptado a sus circunstancias concretas;

e) La división de la aplicación conjunta en dos niveles, y en múltiples procesos nacionales dentro del primer nivel, tiene un efecto de disipación del impulso adquirido en la aplicación conjunta, ya que hace más difícil que alguno de los dos procesos consiga economías de escala.

35. Aunque la preocupación que dio lugar inicialmente a la creación de los dos niveles fue que algunas Partes del anexo I pudieran no estar en condiciones de cumplir todos los requisitos de admisibilidad de la aplicación conjunta, todas esas Partes han demostrado posteriormente su capacidad de cumplir tales requisitos.

36. El CSAC **recomienda** que las directrices para la aplicación conjunta se revisen a fin de reemplazar el actual enfoque en dos niveles por un único ciclo de proyectos unificado, de modo que las actividades de la aplicación conjunta se realicen con arreglo a una orientación común basada en los puntos fuertes de cada uno de los niveles actuales, especialmente en lo que respecta a las medidas para asegurar la supervisión internacional. Esa orientación debería garantizar una medición, notificación y verificación transparente y coherente de las reducciones de las emisiones o la absorción logradas, asegurando al mismo tiempo que las barreras debidas a la falta de conocimientos y los costos de transacción asociados con la aplicación conjunta se mantengan en niveles aceptables.

---

<sup>9</sup> Como resultado de la decisión 4/CMP.6, el CSAC ha introducido ahora una tasa para los proyectos del procedimiento del primer nivel a fin de compensar este efecto, y la cuestión de las tasas se examinará nuevamente en el séptimo período de sesiones de la CP/RP.

37. El CSAC **recomienda** que el ciclo de proyectos unificado se elabore siguiendo los pasos generales que se indican a continuación:

- a) Preparación de un documento de proyecto por los participantes en la actividad de aplicación conjunta;
- b) Validación de la actividad de aplicación conjunta por un verificador acreditado para asegurarse de que sea compatible con la orientación pertinente;
- c) Aprobación y registro de la actividad de aplicación conjunta por la Parte de acogida;
- d) Registro de la actividad de aplicación conjunta ante el órgano rector;
- e) Vigilancia de las reducciones de las emisiones y la absorción por los participantes en la actividad de aplicación conjunta;
- f) Verificación de las reducciones de las emisiones y de la absorción por un verificador acreditado;
- g) Expedición de créditos en un registro de la aplicación conjunta administrado por el órgano rector, sobre la base de las reducciones de las emisiones y la absorción verificadas, y distribución de los créditos a los participantes en la actividad de aplicación conjunta.

38. El CSAC **recomienda** que el registro de las actividades de aplicación conjunta por la Parte de acogida y la expedición de créditos de compensación por el órgano rector se realicen inmediatamente después de que los verificadores acreditados hayan presentado los informes de validación y verificación adecuados. Ello aceleraría los procesos de registro y expedición y reduciría el riesgo asumido por los participantes en las actividades en lo que respecta a las fechas de las decisiones de registro y expedición.

39. Este enfoque exigiría una vigilancia rigurosa y efectiva, bajo la autoridad del órgano rector, del desempeño de los verificadores acreditados en sus funciones de validación y verificación, con la posible realización de controles aleatorios. Esta vigilancia del desempeño debería conducir a la imposición de sanciones cuando se detecten fallos o deficiencias y, en el peor de los casos, a la suspensión o el retiro de la acreditación. En el caso de la expedición, deberían elaborarse nuevos criterios para la realización de exámenes especiales de las actividades de aplicación conjunta, los que a su vez podrían llevar al rechazo de la solicitud de expedición. De esta manera, el órgano rector no participaría en general en la evaluación de las actividades de aplicación conjunta, pero estaría facultado para adoptar medidas eficaces como parte de sus responsabilidades de supervisión.

40. El CSAC **recomienda** que la demostración de la adicionalidad de las actividades esté regulada principalmente por las Partes de acogida, en el marco de sus procesos de registro. Del mismo modo, las Partes de acogida tal vez deseen establecer en sus procesos de registro el requisito de que se apliquen medidas que se traduzcan en una expedición de créditos inferior a las reducciones de las emisiones o la absorción que efectivamente se hayan logrado. Ello ofrecería a las Partes de acogida beneficios adicionales y una mayor flexibilidad en el cumplimiento de las metas de emisión, y podría aplicarse mediante medidas tales como bases de referencia prudenciales o descuentos.

41. Según este enfoque, solo la Parte de acogida tendría que aprobar la actividad de aplicación conjunta, y esta aprobación se integraría en los procesos de registro de esas Partes. Ello simplificaría la ejecución de las actividades y sería un reconocimiento del hecho de que las principales interesadas en aprobar tales actividades son las Partes de acogida. Las directrices sobre las prácticas óptimas que se mencionan en el párrafo 43 *infra* servirían para armonizar los procedimientos nacionales de registro de las actividades, con lo cual se aumentaría la coherencia entre los procedimientos de las Partes de acogida sin

privar a estas de la facultad de determinar los requisitos específicos de las actividades que se ejecuten en sus territorios.

42. El CSAC **recomienda** que la expedición de créditos por el órgano rector dé lugar a una reducción subsiguiente y equivalente de las metas de emisión aprobadas por las respectivas Partes de acogida. Ello sería esencial para asegurar que las reducciones de las emisiones y la absorción no se contabilicen en los inventarios nacionales de las emisiones de ambas Partes, la de acogida y la que recibe los créditos (el "doble cómputo").

43. El CSAC considera que, sobre la base de las directrices revisadas para la aplicación conjunta que apruebe la CP/RP en su octavo período de sesiones, el órgano rector podría elaborar dos formas generales de orientación adicional:

a) Procedimientos y normas obligatorios a los que deberían ajustarse todas las actividades de aplicación conjunta. Ello se aplicaría, en particular, a las cuestiones relativas a la medición, la notificación y la verificación de las reducciones de las emisiones y la absorción.

b) Directrices sobre las "prácticas óptimas" no obligatorias, para seguir armonizando la ejecución general de las actividades de aplicación conjunta en todas las Partes de acogida, dejando margen, sin embargo, para algunas variaciones cuando sean necesarias para responder a los objetivos de política de los diferentes países. Por ejemplo, en relación con el registro de las actividades de aplicación conjunta, las Partes de acogida podrían definir sus preferencias por determinados tipos de actividad, o la rigurosidad de los requisitos de adicionalidad. Las directrices sobre las prácticas óptimas podrían utilizarse también para establecer bases de referencia normalizadas, o los criterios que deberían aplicar las Partes de acogida al crear esas bases.

44. EL CSAC **recomienda** que, al definir un ciclo de proyectos único, se tenga cuidado de utilizar una terminología que sea comprensible para todos.

### C. Órgano rector

45. El CSAC **recomienda** que, como parte de las directrices revisadas para la aplicación conjunta, la CP/RP establezca un nuevo órgano rector para un ciclo de proyectos único. Este órgano rector operaría bajo la autoridad de la CP/RP, a la que rendiría cuentas, y se concentraría en:

a) Establecer las normas y procedimientos obligatorios y las directrices sobre las prácticas óptimas, colaborando para ello con las Partes de acogida;

b) Expedir los créditos de compensación, sobre la base de la verificación realizada por verificadores acreditados;

c) Acreditar a los verificadores y supervisar su desempeño;

d) Supervisar la conformidad de la ejecución de la aplicación conjunta con las normas y los procedimientos obligatorios y exigir una rectificación en los casos de disconformidad;

e) Informar a la CP/RP sobre la ejecución de la aplicación conjunta y la conformidad de sus actividades con las orientaciones impartidas por la CP/RP y por el órgano rector;

f) Aumentar la solidez del mecanismo de aplicación conjunta, asegurar su transparencia, entre otras cosas en sus procesos y en la adopción de decisiones, y promover activamente el conocimiento del mecanismo.

46. El CSAC **recomienda** que se siga examinando la posibilidad de establecer un proceso de acreditación unificado para la aplicación conjunta y el MDL. En ese proceso, la acreditación a los efectos de la aplicación conjunta requeriría el cumplimiento de solo un subconjunto de los requisitos totales del proceso unificado<sup>10</sup>.

47. El CSAC **recomienda** que se apliquen medidas para asegurar que el órgano rector realice su labor de manera ejecutiva, imparcial y transparente. Deberían delegarse responsabilidades en comités independientes integrados por expertos externos, y en la secretaría de la Convención Marco como principal fuente de apoyo al órgano rector y a los comités. El establecimiento de comités adecuados podría garantizar que las actividades que entrañen asesoramiento técnico y recomendaciones, como las que se requieran para la acreditación, la vigilancia del desempeño o los exámenes especiales de la expedición, se realicen de manera independiente.

48. El CSAC **recomienda** que el órgano rector se mantenga dentro de un tamaño manejable, y que sus miembros procedan de las Partes que realicen actividades de aplicación conjunta. Los miembros deberían actuar a título personal, y habría que velar por que tuvieran experiencia y competencia en las cuestiones estratégicas y de política relacionadas con los procesos reguladores y por que representaran las perspectivas de los interesados tanto del sector público como del privado.

49. El CSAC **recomienda** que se siga estudiando la posibilidad de establecer un proceso de apelación que permita el recurso contra las decisiones del órgano rector. La forma de este proceso de apelación dependería de la naturaleza específica del mecanismo de aplicación conjunta y de sus instituciones.

#### **D. Requisitos de admisibilidad**

50. Los actuales requisitos de admisibilidad de los mecanismos de Kyoto ayudan de manera importante a asegurarse de que las Partes participantes hayan llevado a la práctica los sistemas y procesos acordados en relación con:

a) La medición, notificación y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero por las fuentes y la absorción por los sumideros, y la comunicación de la información requerida a la secretaría de la Convención Marco. Esta labor debe realizarse de conformidad con las decisiones adoptadas en cumplimiento del párrafo 1 del artículo 5 y del artículo 7 del Protocolo de Kyoto, y se examina con arreglo a las decisiones adoptadas en cumplimiento del artículo 8.

b) La contabilidad de las cantidades establecidas para el cumplimiento, o las "cantidades atribuidas" en la terminología de Kyoto, lo que incluye las transacciones del registro para la expedición, transferencia y adquisición de URE.

51. El CSAC **recomienda** que las Partes cumplan los requisitos de admisibilidad antes de participar como Partes de acogida o como receptoras de créditos de compensación en la aplicación conjunta. Estos requisitos de admisibilidad deberían ser específicos para el período de que se trate y referirse a la medición, notificación y verificación de las emisiones y las absorciones y a la contabilidad de las cantidades establecidas para el cumplimiento, y también, posiblemente, a la naturaleza de las metas de emisión. El carácter específico de los requisitos de admisibilidad para la participación en la aplicación conjunta debería estudiarse teniendo en cuenta la mayor claridad que se vaya teniendo con respecto al régimen internacional futuro del cambio climático después de 2012.

---

<sup>10</sup> Este proceso de acreditación unificado para la aplicación conjunta y el MDL podría ser supervisado, por ejemplo, por un comité conjunto integrado por miembros del CSAC y de la Junta Ejecutiva.

## E. Recursos financieros

52. En el informe sobre la experiencia con la aplicación conjunta se examinan en detalle la situación financiera del CSAC en el pasado y la que se prevé para el futuro, así como su labor en relación con el proceso del segundo nivel, que ha demostrado ser vulnerable a las fluctuaciones imprevisibles de las tasas y las contribuciones de las Partes. El CSAC se financió inicialmente con contribuciones voluntarias de las Partes, lo que se ha mantenido en cierta medida, junto con una combinación de tasas fijas para los casos de acreditación y tasas variables para la verificación de las reducciones de las emisiones y la absorción<sup>11</sup>. En general, los ingresos no han sido suficientemente estables para permitir la ejecución adecuada de las actividades planificadas.

53. El CSAC considera que un enfoque realmente sostenible y aceptable de la financiación debe asegurar el crecimiento de la aplicación conjunta hasta la escala necesaria para que pueda proporcionar un ingreso basado en las tasas que baste, y sea suficientemente previsible, para cubrir las necesidades del sistema. Por lo tanto, es importante que en toda revisión de las directrices para la aplicación conjunta, se estudien las cuestiones financieras a fin de que el mecanismo pueda autofinanciarse en el futuro.

54. El CSAC **recomienda** que se establezca una combinación de tasas para los casos de acreditación y expedición a fin de financiar plenamente la labor del órgano rector, sus comités y la estructura de apoyo de manera sostenible y previsible. Dado el mayor volumen de actividades de aplicación conjunta que cabe prever como resultado de la revisión recomendada de las directrices, el CSAC considera que es posible optimizar la cuantía de las tasas de manera que sea suficiente para cubrir las necesidades del trabajo sin resultar onerosa para las distintas actividades.

## F. Cuestiones relativas a la transición

55. Sería importante asegurar que los proyectos de aplicación conjunta puedan pasar sin tropiezos del tratamiento que reciben en virtud de las directrices actuales, incluido el tratamiento durante el período de saneamiento, a la aplicación de las modificaciones que se efectúan en esas directrices, especialmente en vista del tiempo que se requeriría después de la aprobación de las directrices revisadas para establecer el órgano rector y las nuevas normas y procedimientos.

56. El CSAC **recomienda** que en el examen de las directrices para la aplicación conjunta se estudien medidas de transición, con vistas a establecer principios que orienten la aplicación de las posibles revisiones. Tales medidas podrían ser, por ejemplo, que una parte o la totalidad de las nuevas orientaciones, no sean aplicables retroactivamente a los proyectos ya existentes, que esas orientaciones se pongan en práctica de forma gradual o discrecional, y que el comienzo de su aplicabilidad se notifique con la debida antelación.

---

<sup>11</sup> En los proyectos que no son proyectos en pequeña escala o programas de actividades, ni proyectos con un nivel promedio previsto de reducción de las emisiones o absorción inferior a 15.000 t de CO<sub>2</sub> equivalente por año, se exige un pago por adelantado de la tasa de verificación al presentarse los informes de determinación relativos al documento de proyecto.