

# EL MECANISMO PARA UN DESARROLLO LIMPIO EN AMERICA LATINA

**EL CAMBIO CLIMÁTICO ES UNA REALIDAD CONTUNDENTE QUE AFECTA DE MANERA DIFERENCIAL A LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y A LOS EN DESARROLLO. ES URGENTE ENCONTRAR SOLUCIONES GLOBALES QUE DEJEN DE LADO LOS INTERESES PARTICULARES PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS FUTUROS.**

por **LEONIDAS OSVALDO GIRARDIN**

*Director del Programa de Medio Ambiente y Desarrollo de la Fundación Bariloche-Argentina. Investigador del CONICET-Argentina. Miembro del IPCC*



# E

l Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) está contemplado en el artículo 12 del Protocolo de Kyoto (PK) y fue establecido con el fin de aportar al desarrollo sostenible de los países en desarrollo, a la vez de contribuir al objetivo último de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), en el sentido de estabilizar las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero (GEI) de forma de prevenir interferencias peligrosas con el sistema climático originadas en las actividades humanas. Así, el MDL establece que los países (partes) que asumieron compromisos cuantificados de limitación y/o reducción de emisiones de GEI (Anexo I de la CMNUCC/Anexo B del PK) pueden utilizar para cumplir con sus compromisos los Certificados de Emisiones Reducidas (CER) que surgen de la aplicación de actividades de proyectos de reducción y/o limitación de emisiones de GEI en países (partes) que no asumieron dichos compromisos cuantificados (No Anexo I de la CMNUCC / No Anexo B del PK).

Para que la reducción de emisiones que da origen a estos CER, resultantes de cada actividad de proyecto, puedan ser utilizadas por las partes del Anexo I para cumplir con sus compromisos, tienen que ser “certificadas” por entidades que designe la Conferencia de las Partes (COP), que es el órgano supremo de aplicación de la CMNUCC, a través de la Junta Ejecutiva del MDL. Además, tienen que cumplirse los siguientes requisitos: a) la participación de cada “parte” tiene que ser voluntaria; b) los beneficios tienen que ser reales, mensurables y a largo plazo, en relación con la mitigación del cambio climático, y c) las reducciones de emisiones tienen que ser “adicionales” a las que se producirían en ausencia de la actividad de proyecto certificada.

Como las Partes No Anexo I a la fecha no tienen asumidos compromisos cuantificados de reducción

*El Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) fue establecido con el fin de aportar al desarrollo sostenible de los países en desarrollo, a la vez de contribuir al objetivo de estabilizar las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero (GEI) de forma de prevenir interferencias peligrosas con el sistema climático originadas en las actividades humanas.*

de emisiones, estas reducciones se computan como la diferencia entre la situación sin la aplicación de estas actividades de proyecto (comúnmente denominada como Línea de Base) y una situación en la que se desarrollan dichas actividades de proyecto y, como resultado de las mismas, se producen menores emisiones de GEI que en la situación original. América latina (AL) fue una región pionera por su participación temprana en el MDL aun antes de que el tema estuviese instalado con fuerza en otras regiones, hoy muy activas, principalmente China, India y el Sudeste Asiático. Muchas oficinas gubernamentales de AL se han mostrado entre las más dinámicas en promover proyectos que pudieran aplicar a estos mecanismos, identificando opciones de mitigación en sectores clave para atraer inversiones.

Paradójicamente, transcurrido ya un tiempo de funcionamiento del MDL, se aprecian dos fenómenos: a) las experiencias más exitosas en el MDL no dependieron tanto del apoyo de los Estados sino que se dieron en países cuyo sector privado se mostró más dinámico en aprovechar estos mecanismos. El caso más claro en América latina es Brasil,

*(\*) El autor es responsable absoluto y único de las opiniones vertidas en este documento, no comprometiéndose por ello la opinión de las instituciones a las que pertenece.*

que no cuenta con un oficina de promoción al MDL, sino sólo con una autoridad nacional designada, y b) la región sufre en parte la “lógica perversa del MDL” que crea un incentivo a retardar la aplicación de medidas de mitigación, en tanto aquellas de menor costo (sustitución de combustibles en la generación de electricidad, desarrollo de energías renovables, acciones de eficiencia energética) ya han sido llevadas a cabo en la mayoría de los países de la región, principalmente entre las décadas de los '70 y los '90. Estas medidas ya forman parte de sus Líneas de Base y “encarecen” relativamente los proyectos que pueden considerarse adicionales, si se comparan con regiones que postergaron la aplicación de dichas medidas (como el Sudeste Asiático) y que compiten por imponer sus proyectos en el mismo ámbito. Esta situación lleva a cierto desánimo de la región respecto del MDL.

Las posibilidades de emprender acciones de manera más inmediata están en aquellas actividades que influyen sobre las cantidades netas de GEI que se emiten. Aquí estaba puesta una cuota importante de esperanza en que el MDL pudiera contribuir a que las pautas de consumo y producción que acompañaran mayores niveles de desarrollo en los Países No Anexo I no fueran necesariamente las que siguieron los países industrializados para alcanzar su grado actual de desarrollo económico.

Cada acción concreta que se adopte en función de limitar las emisiones de GEI implica cierto tipo de sacrificios sobre las economías que las implementen. No es casual que uno de los puntos más conflictivos en la negociación internacional sobre estos temas esté relacionado con la distribución de los costos de mitigación entre los diversos países. Los problemas que cada sociedad tiene que enfrentar son distintos y los intereses de los diversos

*América latina fue una región pionera por su participación temprana en el MDL, aun antes de que el tema estuviese instalado con fuerza en otras regiones, hoy muy activas, principalmente China, India y el Sudeste Asiático.*

actores pueden ser conflictivos según sea la modalidad adoptada para hacer frente al cambio climático.

Desde lo económico hay dos temas fundamentales: a) quién debe pagar y b) qué uso debe ser priorizado para asignar los limitados fondos que están disponibles. Como los recursos que sean dedicados a determinadas acciones no van a estar disponibles para otros usos alternativos, los países menos desarrollados tendrán que decidir entre asignar recursos para la adaptación o la mitigación.

La heterogeneidad en la distribución geográfica de los efectos del cambio climático se va a sumar a otras ya existentes, en otros ámbitos, no sólo entre los diversos países, sino también entre regiones, sectores, actividades y grupos sociales. La incidencia del cambio climático será diferente sobre todos ellos, dependiendo de su nivel de vulnerabilidad, y las consecuencias que van a tener que soportar los países más pobres (y dentro de ellos los grupos sociales más desprotegidos) son desproporcionadamente mayores que su escasísima responsabilidad en haber llegado a la situación actual. Más allá de los esfuerzos de mitigación de emisiones de GEI que hagan países como, por ejemplo, la

Argentina (que, a pesar de ser el cuarto emisor en volumen de América latina, emite bastante menos del 1% del total mundial), van a estar obligados a adaptarse a los impactos que indefectiblemente van a sufrir y tendrán que hacer frente a significativos costos de adaptación.

No obstante, la mayor parte de los fondos disponibles a nivel internacional lo están para actividades vinculadas con la mitigación (principal responsabilidad de los países más desarrollados) en lugar de las dedicadas a la adaptación (principal urgencia de los países menos desarrollados), lo que se constituye en una barrera adicional para que los países más vulnerables puedan hacer frente a los desafíos del cambio climático.

El principal argumento de los países desarrollados para justificar la falta de financiamiento a las actividades de adaptación en los países en desarro-

*Las experiencias más exitosas en el MDL no dependieron tanto del apoyo de los Estados sino que se dieron en países cuyo sector privado se mostró más dinámico en aprovechar estos mecanismos.*

llo parte de considerar la adaptación como un tema de índole local, en lugar de tomarla como un problema global, como sí lo hacen con la mitigación. Así, nunca se va a dedicar una suma significativa de fondos para adaptación, en tanto organismos como el GEF sólo financian los costos adicionales (incrementales) en los que se incurre para atender un problema de carácter global.

La creación de un mercado de carbono no es otra cosa que la asignación de derechos de propiedad sobre el medio ambiente (que de eso se trata en el fondo). Más allá de las cuestiones éticas, también queda la duda de si darle un papel fundamental al

mercado para solucionar el problema del cambio climático global no es convocar al pirómano para que ayude a apagar el incendio. En realidad llegamos a la situación actual no por falta de mercado, sino por exceso del mismo. El problema es de falta de regulación más que de falta de libertad de mercado, la que de hecho nos llevó a esta situación. Que el mercado tiene serias limitaciones para resolver este problema lo muestra claramente la evolución de los valores de las unidades atribuidas en el Emisión Trading Scheme (ETS) de la UE, que pasaron de valer más de 30 euros a centavos, en pocos meses.

El argumento de que un mercado de permisos de emisiones difundido a nivel global puede llevar a la solución buscada, basándose en que el mercado de permisos de emisiones de SO<sub>2</sub> en Estados Unidos y el ETS-UE funciona, es falaz. Internacionalmente los países no reconocen una autoridad superior en la que hayan delegado atribuciones de aplicar sanciones, como sí lo hicieron en los dos sistemas citados. Es evidente que, en un sistema de este tipo, si alguien no cumple con las reglas del juego y no es penalizado, no hay incentivo alguno para que los demás actores cumplan con dichas reglas. Si un país pequeño no cumple, seguramente sea sancionado. ¿Pasaría lo mismo si no cumpliera alguna potencia mundial?

Hay dos cuestiones a considerar para entender qué está pasando: a) El propósito del PK es reducir y limitar las emisiones de GEI para estabilizar sus concentraciones atmosféricas, tal como fue acordado en la CMNUCC, no la creación de un mercado de carbono; y b) la reducción de emisiones requerida en el período 2008-2012 a los Estados parte del PK (la demanda) será notablemente inferior a la disponibilidad de créditos (la oferta). En estas condiciones es poco lo que se puede esperar del MDL para redistribuir ingreso entre ricos y pobres. Habría que ver cómo jugaría la potencial entrada en el juego de Estados Unidos, pero eso aún no está definido y sería, además, agregar otra especulación a las tantas que ya existen.

El MDL también tiene un papel limitado en el proceso de transferencia de tecnología y en su contribución al desarrollo sustentable de los países anfitriones de los proyectos (la mayoría de los CER emitidos se originan en proyectos de eliminación de metano en rellenos sanitarios, de reducción de óxido nitroso en el manejo de residuos animales y



*El principal argumento de los países desarrollados para justificar la falta de financiamiento a las actividades de adaptación en los países en desarrollo parte de considerar la adaptación como un tema de índole local, en lugar de tomarla como un problema global, como sí lo hacen con la mitigación.*

de eliminación de HFCs) y en el flujo de inversión extranjera directa que se genera (la mayoría de los proyectos se nutre de fondos provenientes del mercado financiero local). En realidad, se están priorizando proyectos que aprovechan el alto poder de calentamiento global de ciertos gases, lo que implica mayores reducciones de emisiones en términos de CO<sub>2</sub>eq. a menores costos.

Existe, además, otro punto del que poco se habla: los mecanismos de Kyoto tienen razón de ser mientras las partes NAI no asuman compromisos cuantificados de reducción de emisiones. De lo contrario, estarían ante la situación paradójica de estar entregando a bajos costos sus opciones de mitigación más accesibles, quedando para ellos las más caras y difíciles de implementar en el momento en que eventualmente tuvieran que asumir un compromiso cuantificado.

Si tenemos en cuenta que los más vulnerables a los impactos esperados del cambio climático también son generalmente los más vulnerables a todo tipo de cambio en las condiciones de partida (los cambios en el proceso de globalización de los negocios, los cambios de precios en las materias primas y en los precios de los energéticos, etc.), la aplicación de políticas de desarrollo aparece como la mejor forma de encarar la adaptación al cambio climático. Una sociedad más justa, más igualitaria, mejor educada e informada, con mejores niveles de salud, está mucho más preparada para hacer frente a todos los desafíos, no sólo a los que presenta el clima.

Es importante tratar de integrar el MDL con las necesidades de adaptación y la reducción de vulnerabilidades de los países huéspedes. Es ridículo que la única relación entre MDL y adaptación sea la contribución del 2% del valor de los CER para la integración de un fondo, alimentando la paradoja de que los pobres se financien a sí mismos para cubrir sus

urgencias. Hay alguna esperanza cifrada en los programas de actividades (PoAs), pero si bien estos amplían un poco el abanico de posibilidades, no solucionan los problemas de fondo. El MDL debería relacionarse con un proceso más profundo de colaboración y facilitación de los procesos de desarrollo y transferencia de tecnología. De hecho, existe una renta de la que se apropian los países Anexo I mediante el aprovechamiento del MDL, en tanto hay un diferencial de costos notables entre lo que les costaría reducir una tonelada de CO<sub>2</sub>eq. internamente, mediante la aplicación de medidas domésticas, y lo que efectivamente les cuesta acceder a los CER. Tal vez el problema principal es que, desde un primer momento, se crearon demasiadas expectativas y se pensaba que estos mecanismos (principalmente el MDL) iban a hacer las veces de un Robin Hood que redistribuyera recursos de los ricos a los pobres. Hasta ahora fue una especie de Hood Robin que hizo ricos a una serie de brokers e intermediarios, pero que tuvo una muy pobre contribución a la mejora en el bienestar de los más pobres y en cumplir con los objetivos de la convención. Hasta el momento, darle contenido al MDL para que efectivamente contribuya al logro de estos objetivos es aún una tarea pendiente.