

# ajustar el instrumen



© Mark Atkinson / iStockphoto

El Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) ha desempeñado un papel fundamental en la aplicación del Protocolo de Kyoto. Sus logros son notables, en particular si se tiene en cuenta que hace sólo cinco años el régimen climático no tenía ninguna experiencia de mercado. Los mecanismos de mercado del Protocolo son el primer intento de las Naciones Unidas de crear y regular un producto mundial.

Por otro lado, el Protocolo no pretendió nunca ser la solución al cambio climático, ni sus mecanismos de mercado se presentaron como productos finales. El Protocolo es limitado en su objetivo de reducción de las emisiones mundiales, en su marco cronológico y en el número de países que participan. Dada la escala del desafío del cambio climático, sólo puede constituir el preámbulo de un esfuerzo renovado y reforzado, que continuará dependiendo fuertemente de los mecanismos de mercado que pudieran establecerse para movilizar la necesaria transferencia de capital y tecnología. En el Stern Review se estima que deben invertirse entre 20.000 y 30.000 millones de dólares EE.UU. al año para sufragar los costos incrementales de la descarbonización. El despliegue anual de capital a través de transacciones primarias del MDL se duplicó, pasando de 2.400 millones a 4.800 millones de dólares EE.UU. entre 2005 y 2006, y se está duplicando de nuevo en 2007. Pero ello representa sólo una fracción de lo que se necesita realmente. El MDL puede, y debe, hacerlo mejor.

En lo que respecta a los países industrializados, el objetivo del MDL es recortar las emisiones lo bastante como para reducir el costo de sus compromisos de reducción en virtud del Protocolo. El MDL ha registrado más de 900 proyectos que podrían equivaler a más de mil millones de toneladas de CO<sub>2</sub> para finales del 2012. Están en tramitación al menos otros 1.800 proyectos, que podrían sumar otros 1.500 millones de toneladas.

En cuanto a los países en desarrollo, el MDL tiene dos objetivos: promover el desarrollo interno sostenible y ayudar a estabilizar las concentraciones mundiales de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Para lograr estos objetivos, se necesita un instrumento eficaz que permita descarbonizar las trayectorias de producción y consumo de los países en desarrollo. En este terreno, los resultados no han sido muy buenos.

El MDL comenzó concentrándose en proyectos para cuyo objetivo era eliminar los gases industriales con un elevado potencial de calentamiento mundial y costos de eliminación sumamente bajos — en particular, el HFC-23 y el N<sub>2</sub>O eran un punto de partida obvio: sin el MDL, no habría ningún incentivo para eliminarlos. Los proyectos permitieron al MDL generar reducciones sin demora, aumentar la confianza del mercado y reducir el costo inicial del suministro de reducciones certificadas de las emisiones, pero sería muy cuestionable su prolongación después de 2012.

# mento

## por Christiana Figueres

El MDL ha demostrado también que puede movilizar la absorción de tecnologías comercialmente comprobadas para absorber el calor y los gases residuales, con lo que aumentaría la eficiencia y reduciría el impacto ambiental local de las grandes industrias con elevada concentración de carbono, como las del hierro y acero, el cemento y los productos químicos. Ha comenzado también a respaldar la captación y utilización del metano y la eficiencia en la minería del carbón y en la exploración y distribución del petróleo y el gas.

No obstante, el MDL no ha logrado hacer realidad todo su potencial. Hasta la fecha no ha conseguido:

- Demostrar cómo las reducciones de emisiones basadas en proyectos pueden catalizar y promover la descarbonización del transporte y las zonas construidas, que representan más de la mitad de las emisiones de carbono mundiales y son las fuentes de crecimiento más rápido en los mercados emergentes;
- Demostrar el potencial de la creación de sumideros de carbono mediante la reforestación, con lo que se ha producido un enorme desequilibrio en los esfuerzos mundiales por gestionar el cambio climático;
- Respaldo los medios de subsistencia sostenible y catalizar el acceso a la energía para la población rural y periurbana pobre, como consecuencia de lo cual el África Subsahariana y los países menos adelantados se han quedado sin acceso al mercado del carbono;
- Adoptar una reglamentación coherente con el fin de evitar las emisiones de metano de los desechos urbanos y, de esa manera, promover una solución sostenible al creciente problema de la gestión de desechos;
- Abordar adecuadamente el problema de las centrales de energía que utilizan el carbón como combustible, que son la mayor fuente de emisiones de gases de efecto invernadero, ni
- Sustituir los tradicionales combustibles fósiles por otros con menos intensidad de carbono.

Estas deficiencias se deben en gran parte a que el MDL se creó como un instrumento basado en proyectos. El hecho de que se haya restringido a la reducción de eliminaciones de fuentes puntuales ha mermado su potencial de promover la necesaria transformación sectorial, permitiendo que el costo encauzara eficazmente el capital y los conocimientos hacia la descarbonización de sectores con tan gran concentración de carbono como la energía, el transporte y la infraestructura.

La innovación más importante para el período 2008–2012 es la introducción de “programas de actividades”, que consiguen reducir las emisiones con numerosas actividades resultantes de una medida gubernamental o una iniciativa del sector privado. En vez de limitarse a un único mecanismo, como los proyectos tradicionales, éstos promueven la descarbonización de todo un sector o subsector, y podrían representar la primera apertura hacia reducciones de las emisiones basadas en las políticas y de alcance sectorial en los países en desarrollo. Son complementarios de los proyectos del MDL en la estructura del mercado, y ofrecen a los gobiernos de los países en desarrollo un incentivo para adoptar y aplicar políticas y medidas que tengan en cuenta el cambio climático, con lo que les ayudaría a prepararse para una participación más amplia en el futuro régimen climático.

Debe prestarse también atención urgente al sistema de gobierno del MDL. Un elemento importante y fundamental es una estructura de apoyo consolidada y eficaz, que aporte memoria institucional, análisis sustantivo imparcial y coherencia reguladora. La institucionalización del MDL ha madurado gradualmente, lo que ha supuesto un proceso lento pero seguro de transferencia de la labor analítica de la Junta Ejecutiva a una Secretaría técnica en crecimiento, con lo que ha aumentado su capacidad de conocimiento institucional. Ahora es imprescindible, aunque políticamente resulte menos aceptable, la profesionalización de la Junta Ejecutiva. No es razonable esperar

que un organismo voluntario a tiempo parcial y de composición rotatoria, que depende más de la política que de la experiencia profesional, maneje un mercado con un valor de decenas de miles de millones de dólares al año.

Las siguientes medidas deberían ser también objeto de estrecha atención para el período posterior a 2012:

- Eliminación de los gases industriales, como clase de activos aceptables. La aceptabilidad continuada de los gases industriales exacerbaría los actuales sesgos de la financiación del carbono hacia los países de ingreso medio en proceso de industrialización y desviaría el capital de la descarbonización del suministro de energía e infraestructura. El grueso de los gases industriales está ahora prácticamente eliminado, por lo que los países en desarrollo necesitarían la eliminación del resto como norma de producción. La OCDE debería considerar un programa de donaciones a los países más pobres para garantizar que puedan instalar los catalizadores y el equipo de incineración exigidos.
- Igualdad de oportunidades para las actividades forestales. En los regímenes de gestión del cambio climático después de 2012 debería incluirse toda la gama de intervenciones forestales para crear sumideros biológicos; el proceso ha comenzado con la reciente decisión de Bali sobre la prevención de la deforestación.
- Créditos sectoriales. El MDL programático permite a los países en desarrollo mejorar la capacidad de organizar y presentar reducciones sectoriales y de base normativa resultantes de la transformación de las pautas de producción y consumo. A mediano plazo, los grandes países en rápido proceso de desarrollo podrían pasar a constituir mecanismos de crédito sectorial, definir líneas de referencia claras de “interés interno” y ser recompensados por la captación de reducciones adicionales de “interés mundial” durante un determinado período de tiempo. Las líneas de referencia serían progresivas, y representarían el compromiso gubernamental por reducir la intensidad de carbono del crecimiento al mismo tiempo que se consiguen objetivos internos de eficiencia económica. Se necesitará cierta forma de crédito sectorial para movilizar el nivel de inversión privada necesaria con el fin de transformar economías del tamaño de la India y China con un crecimiento del 6%–8% anual, y para sustentar la remodelación del capital existente con gran intensidad de carbono de las economías industriales de crecimiento más lento.

Habrà que hacer frente a varios desafíos. El primero es el desincentivo obvio contra el establecimiento voluntario de esos niveles de referencia sectoriales de interés nacional: son preferibles referencias de intensidad del carbono que multipliquen los créditos potenciales resultantes del mecanismo. En segundo lugar, implica una diferenciación en el Grupo de los 77 y China — clave para la evolución del régimen, pero con enormes dificultades desde el punto de vista político, dada la larga tradición del Grupo y las arraigadas posiciones negociadoras. En tercer lugar, y casi sobre todo, la viabilidad del suministro exponencial del mecanismo de mercado está basada en un crecimiento comparable de la demanda, resultante de unos compromisos de reducción mucho mayores de los países desarrollados.

La gestión del cambio climático con mecanismos de mercado requiere un proceso interminable de afinamiento y ajuste. Debe estar basado en la observación y análisis atentos y en un ajuste rápido — y prudente al mismo tiempo — de las políticas y reglamentos, a medida que vayamos comprendiendo qué es lo que funciona y lo que no. El Protocolo de Kyoto ha representado una contribución extraordinaria y clarividente a nuestra manera de entender cómo financiar la descarbonización y la capacidad de adaptación al cambio climático con mecanismos de mercado. Los gobiernos deben determinar ahora las esferas que necesitan ulteriores mejoras e intervención rápida. La enormidad del desafío indica que el mercado continuará desempeñando un papel importante en el control del clima, pero será eficaz únicamente en la medida en que los gobiernos puedan introducir mejoras oportunas.

En este artículo se resume un estudio realizado en colaboración con Ken Newcombe. 