

El Protocolo de Kyoto y el MDL en África: buena idea, pero...

P.V. Desanker

El MDL pretende apoyar el desarrollo sostenible en África, pero la realización de proyectos del MDL en la región resulta difícil.

La primera reunión de las partes en el Protocolo de Kyoto, que tuvo lugar del 28 de noviembre al 9 de diciembre de 2005 en Montreal (Canadá) reavivó la decisión de muchos países de hacer algo sobre el cambio climático y de seguir trabajando en favor de compromisos duraderos para reducir las emisiones de gases de invernadero. Al considerar los países los progresos hasta la fecha en la aplicación del protocolo, la atención se centró en África. Una serie de reuniones colaterales consideraron los progresos del Mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) en África, entre ellas una organizada por Malawi en nombre de África que puso de relieve las principales dificultades con que se enfrenta la región. En este artículo se parte de esos debates para analizar cómo podría utilizarse mejor el MDL en África.

El Mecanismo para un desarrollo limpio, uno de los varios previstos en el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), tiene por objetivo ayudar a los países desarrollados a alcanzar sus objetivos convenidos de reducción de emisiones mediante reducciones de emisión certificadas en países en desarrollo. Estas reducciones realizadas en el país en desarrollo se venden al país desarrollado. Con este proceso, la actividad del MDL contribuiría al desarrollo sostenible en el país de acogida (el país en desarrollo), permitiendo al mismo tiempo que el comprador de créditos de emisión (el país desarrollado) cumpla sus objetivos. La razón de que esto se haga como estrategia para reducir las emisiones mundiales totales es que el proyecto tiene que ser «adicional», lo que significa que la actividad no se realizaría normalmente si no fuera

un proyecto del MDL. El requisito de adicionalidad trata de asegurar que las emisiones se reduzcan con respecto al nivel habitual de operaciones, de manera que el proyecto contribuya de hecho a contener el calentamiento mundial. Cualquier relajamiento de esta condición desvirtuaría las intenciones del Protocolo de Kyoto.

¿CÓMO HA FUNCIONADO EL MDL EN ÁFRICA?

Una de las intenciones de los creadores del MDL fue favorecer a África mediante transferencia de tecnología, beneficios para el desarrollo comunitario, mayores inversiones del sector privado y desarrollo de mercados. Dada la enorme necesidad de recursos para apoyar los planes de desarrollo sostenible en la región, y el potencial aparentemente amplio de ésta para actividades del MDL, cabía esperar que África participara activamente en el MDL. Sin embargo, la realidad es lo contrario. En diciembre de 2005, los proyectos que habían pasado con éxito en África por las formalidades de procedimiento para ser registrados como proyectos del MDL eran cuatro. En esa época había más de 200 proyectos en varias fases de desarrollo, de los cuales solo un puñado en África.

Se deja que el país en desarrollo defina la índole de los beneficios de desarrollo que se derivan de un proyecto del MDL, mientras que la contribución para compensar las emisiones de un país desarrollado se evalúa y verifica a nivel internacional. Esto tiene varias consecuencias importantes para el éxito del proyecto. Todo proyecto tiene que realizarse con la estrecha colaboración y cooperación del gobierno receptor para asegurar que las actividades del MDL tengan un amplio apoyo nacional. El olvido del papel y

Paul V. Desanker está en Departamento de Geografía, Penn State University, University Park, Pennsylvania (Estados Unidos), y en la presidencia de la Miombo Network, Malawi. Participa en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático como delegado de Malawi y como miembro del Grupo de Expertos de los Países Menos Adelantados.

los intereses de un gobierno nacional ha suscitado en algunos casos dificultades para registrar proyectos del MDL. La supervisión internacional de las reducciones efectivas de emisiones plantea la necesidad de sistemas complejos para aprobar, verificar y validar proyectos y sumar reducciones de emisiones. Este proceso se ve en general como demasiado complejo y costoso para muchos países en desarrollo, o en el caso de proyectos pequeños (con reglas simplificadas) simplemente demasiado costoso. Además, se supone que los proyectos del MDL serán realizados por el sector privado, a menudo en sectores –como el forestal– que en África no han sido tradicionalmente administrados mediante inversiones privadas.

Dado el alto grado de degradación de la tierra en muchos países africanos y dada la fuerte dependencia de los recursos madereros para producir energía, los proyectos de forestación y reforestación (proyectos de «sumideros») tienen sentido intuitivamente. Las pocas exigencias tecnológicas para plantar árboles deberían hacer que este tipo de proyecto sea muy accesible, incluso para las comunidades rurales. Sin embargo, las tendencias respecto a participación en el MDL africano para este tipo de proyecto son especialmente sombrías. Las razones son diversas, y diferentes según los países (y no son necesariamente específicas de África), pero las principales son:

- costos prohibitivos y falta de capital de inversión para realizar proyectos

forestales durante muchos años antes de que empiecen a afluir los ingresos por venta de créditos de emisión;

- falta de inversores privados para forestación y reforestación, actividades que suelen realizarse en la mayor parte de África mediante proyectos de desarrollo apoyados por los gobiernos o por donantes;
- mercados inciertos para las reducciones de emisiones, especialmente reticencias de muchos compradores en países desarrollados ante los créditos de actividades forestales;
- complejidad de los procesos para llevar a su término los proyectos, especialmente en cuanto al establecimiento de metodologías, y falta de capacidad técnica nacional para desarrollar tecnologías sin un apoyo técnico internacional caro;
- falta de capacidad institucional internacional adecuada para las diversas etapas en un proyecto del MDL, desde la movilización de recursos hasta la certificación y validación para la diversidad de situaciones en los muchos países de África;
- falta de capacidad institucional en África para cumplir todos los requisitos de la participación en el MDL, como establecimiento de una Autoridad Nacional Designada (AND) cuyo papel es definir criterios de desarrollo sostenible y facilitar inversiones privadas en actividades del MDL;
- dificultades para identificar proyectos seleccionables.

Los proyectos de absorción de carbono seleccionables deben referirse a tierras en las que no hubiera bosques a fines de 1989. Las formas de demostrar esto pueden ser pocas. Aunque las fotos aéreas o desde satélite como las imágenes de Landsat están ampliamente disponibles, su escala es a menudo inadecuada para facilitar la prueba necesaria para proyectos en pequeña escala, y a menudo no se dispone de registros sobre el uso de la tierra.

Se precisa también demostrar la adicionalidad y la ausencia de filtraciones (emisiones que cambian de lugar como consecuencia del proyecto). Como muchos países africanos dependen de los recursos de la madera para producir energía y otros usos cotidianos, es difícil encontrar actividades forestales que puedan considerarse verdaderamente adicionales y no desplacen prácticas actuales de uso de la tierra importantes para el sustento de la población (por ejemplo, pastoreo o recogida de leña) o no desvíen hacia otro lugar las emisiones correspondientes.

Una cuestión que se planteó como preocupación grave para África durante la reunión de Montreal fue la decisión de la Junta Ejecutiva del MDL en septiembre de 2005, de admitir como proyectos bioenergéticos en pequeña escala solamente los que sustituyan a combustibles fósiles. En consecuencia, muchos proyectos innovadores encaminados a sustituir el uso no sostenible de madera por la energía solar, la biomasa sostenible o el biogás, o encaminados a reducir el uso no sostenible de leña mediante cocinas u hornillos más eficientes, quedarán excluidos para el MDL. A partir de las aportaciones de las partes, la Junta Ejecutiva reconsiderará esta cuestión.

¿QUÉ PUEDE HACERSE PARA PROGRESAR?

Está claro que el éxito de los proyectos del MDL requiere un esfuerzo importante y una promoción sostenida de la capacidad local. Varias organizaciones internacionales han organizado reunio-



FAO/7808/A. CONTI

Los proyectos de forestación y reforestación (proyectos «sumidero») tienen sentido en África en vista de la degradación, a veces grave, de la tierra y de la fuerte dependencia de los recursos madereros para el sustento de la población

No solo leña: los proyectos del MDL deberían ayudar a mejorar las condiciones de vida de la población rural

nes de trabajo y programas de apoyo para facilitar la ejecución de proyectos del MDL en África, pero estos esfuerzos no siempre han tenido éxito. Es preciso analizar los obstáculos que se oponen a la participación y rediseñar los programas de capacitación atendiendo a las enseñanzas deducidas del puñado de proyectos exitosos en África y en otros países en desarrollo en los que ha prosperado el MDL. En particular, hay que vincular la capacitación a ideas de proyectos específicos, financiación de proyectos y marcos institucionales nacionales. Deben vincularse todas las etapas del proyecto, en especial identificación, desarrollo e inversión.

Los proyectos excesivamente ambiciosos que tratan de alcanzar numerosos objetivos de desarrollo sostenible son difíciles de ejecutar. Es improbable que los proyectos del MDL consigan un desarrollo sostenible profundo a nivel nacional, pero es más probable que logren beneficios importantes localmente. Los criterios de desarrollo a nivel nacional deben escogerse teniendo esto en cuenta.

Los proyectos deben ser iniciados y ejecutados por grupos locales más bien que externos siempre que sea posible, para que beneficien a las comunidades locales y promuevan el desarrollo local. Si se precisa capacidad adicional, los grupos locales pueden recurrir a consultores externos. La capacitación de la comunidad local puede ser lenta, y requerir a menudo un planteamiento a largo plazo que combine divulgación, extensión y formación.

Debe haber más participación de expertos africanos en el diseño del MDL, tanto en las negociaciones en la Conferencia de las Partes como en la gestión de proyectos. Su participación debe apoyarse en investigaciones y análisis de científicos africanos que trabajen localmente y prestando atención a las condiciones locales. La formación de un Grupo de Expertos Africanos del MDL podría contribuir a



FAO/CFI/000659/R. FAIDUTTI

que los intereses africanos en el MDL estén representados por personas con los necesarios conocimientos teóricos y prácticos.

El dinero del carbono puede no ser suficiente para financiar los proyectos del MDL, y podría necesitarse financiación adicional. Según las reglas del MDL es posible recurrir a donaciones para proyectos de desarrollo siempre que los créditos de las emisiones no se abonen al donante. Podría explorarse la conjunción de proyectos de distintos sectores y tal vez de distintos países para conseguir economías de escala, reducir costos operativos y aprovechar la capacidad limitada disponible.

Incumbe a los bosques africanos, incluidos los sistemas agroforestales y los bosques urbanos, un papel importante en la adaptación de los países en desarrollo al cambio climático. Madera y productos forestales no madereros se venden para generar ingresos, especialmente en tiempos de escasez como sequías. Otros productos como setas, miel, frutos e insectos pueden ser alimentos valiosos. El papel de los árboles en la conservación del ecosistema es igualmente importante. Cuando los países preparan planes de adaptación en África, la contribución de los bosques para hacer frente y adaptarse al cambio climático destaca con fuerza en el contexto de la ordenación sostenible de la tierra. Los proyectos del MDL serían más atractivos para los inversores si los valores de los productos y servicios se tuvieran en cuenta en el análisis económico.

África necesita plantar árboles. Si el MDL no ayuda a los países a financiar las plantaciones, los países tendrán que tratar de cambiar las reglas del MDL para que éste les sea útil. ♦